

IOB Evaluaties | no. 308 Samenvatting | februari 2008



Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006 Evaluatie van de bilaterale samenwerking

Buitenlandse
Zaken



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
Auteur Karolien Bais
ISBN 978-90-5328-359-2
Bestelcode BZDR 6627/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 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 van het evaluatierapport) 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. Er zullen ook Engelstalige en Franstalige samenvattingen verschijnen.

Het IOB-evaluatieteam bestond uit inspecteur Fred van der Kraaij, hoofdconsultant Eric Kamphuis, en de onderzoeksmedewerkers 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 samenvatting van dit werk hierbij aan u voor.

Bram van Ojik

Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie





Inhoudsopgave

1	Introductie	11
2	Feiten en achtergronden voor het Nederlandse Afrikabeleid	15
3	Nederlandse beleidsintenties 1998-2006	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Aanloop naar 1998	22
3.3	De periode 1998-2002	23
3.4	De periode 2002-2006	25
3.5	Conclusies	27
4	Uitgaven	29
4.1	Inleiding	29
4.2	Landen	29
4.3	Categorieën	30
5	Schuldkwijtschelding	33
5.1	Inleiding	33
5.2	Beleidsuitvoering	33
5.3	Conclusies	35
6	Algemene begrotingssteun	37
6.1	Inleiding	37
6.2	Ontwikkeling van beleid	37
6.3	Uitgaven	38
6.4	Partnerlanden	38
6.5	Conclusies	39
7	Sectorsteun	43
7.1	Inleiding	43

7.2	Landeselectie	43
7.3	Sectorkeuze	44
7.4	Veranderingen in de bilaterale hulp	45
7.5	Harmonisatie, afstemming en ownership	45
7.6	Resultaten	46
7.7	Conclusies	46
8	Basisonderwijs	49
8.1	Inleiding	49
8.2	Ontwikkeling van beleid	49
8.3	Uitgaven	50
8.4	Onderwijspartnerlanden	50
8.5	Conclusies	51
9	Plattelandsontwikkeling	53
9.1	Inleiding	53
9.2	Ontwikkeling van beleid	53
9.3	Zes partnerlanden	54
9.4	Mali: Office du Niger	55
9.5	Tanzania: water en sanitatie	56
9.6	Conclusies	57
10	Stedelijke armoedebestrijding	59
10.1	Inleiding	59
10.2	Ontwikkeling van beleid	59
10.3	Uitgaven	60
10.4	Ethiopië	60
10.5	Zuid-Afrika	61
10.6	Conclusies	62
11	Hiv/aids	
11.1	Inleiding	65
11.2	Ontwikkeling van beleid	65
11.3	Uitgaven	66
11.4	Partnerlanden	67
11.5	Programma's en projecten	67
11.6	Onderzoeksprojecten	68
11.7	Conclusies	68

12	Instrumenten voor goed bestuur	71
12.1	Inleiding	71
12.2	Ontwikkeling van instrumenten	71
12.3	Gebruik van instrumenten	72
12.4	Conclusies	73
13	Versterking van de rechtsstaat	75
13.1	Inleiding	75
13.2	Ontwikkeling van beleid	75
13.3	Rwanda	75
13.4	Zuid-Afrika	77
13.5	Conclusies	78
14	Conflicten	81
14.1	Inleiding	81
14.2	Ontwikkeling van beleid	81
14.3	Uitvoering van beleid	82
14.4	De Hoorn van Afrika	83
14.5	Het Grote Merengebied	83
14.6	Conclusies	84
15	Humanitaire hulp	87
15.1	Inleiding	87
15.2	Ontwikkeling van beleid	87
15.3	Uitgaven	88
15.4	Casestudies	88
15.5	Conclusies	89
16	Handel en coherentie	91
16.1	Inleiding	91
16.2	Ontwikkeling van beleid	91
16.3	Snijbloemen	92
16.4	Katoen	93
16.5	Conclusies	94
17	Conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten	97
17.1	Conclusies en aanbevelingen	97
17.2	Aandachtspunten	100

Bijlage	102
Bijlage 1 Bilaterale uitgaven per land, 1998-2006 (in EUR 1.000)	102

1 Introductie

De integratie van het buitenlands beleid was aanleiding tot een evaluatie van de Nederlandse inzet voor Sub-Sahara Afrika in de periode 1998-2006. Die periode kenmerkt zich door radicale beleidswijzigingen, ingegeven door nieuwe opvattingen over effectiviteit van hulp, de behoefte aan meer efficiëntie en het verlangen naar een evenwichtiger relatie tussen donorlanden en ontvangende landen. Op vele fronten voltrokken zich veranderingen. Nieuwe thema's kwamen in de schijnwerpers, zoals 'vrede en veiligheid' en 'goed bestuur', terwijl beproefde gebieden als plattelandsontwikkeling naar de achtergrond verdwenen. Budgetten werden gedelegeerd naar de ambassades. Het mes ging in het aantal landen waarmee Nederland een structurele ontwikkelingsrelatie onderhield. Nieuwe criteria voor hulp gingen gelden. Projectsteun moest plaatsmaken voor vormen van begrotingssteun.

Deze evaluatie beoogt antwoord te geven op drie centrale vragen:

- 1) Op welke wijze heeft het Nederlandse Afrikabeleid vorm gekregen? Daarbij is speciale aandacht besteed aan coherentie, de integrale benadering en *ownership*.
- 2) In hoeverre en hoe is het Nederlandse Afrikabeleid uitgevoerd? Gelet is op de daadwerkelijke uitvoering en de bestedingen, het integrale karakter, de zeggenschap van het ontvangende land en de bevordering van coherentie.
- 3) Welke resultaten zijn er met het Nederlandse Afrikabeleid geboekt? Hier is, waar mogelijk, gelet op de effecten op armoede, vrede en veiligheid en de lokale capaciteit in de Afrikaanse landen. Ook is onderzocht of de integrale benadering van invloed is geweest op de resultaten.

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

De deelstudies omvatten tweeënveertig onderzoeken in zeventien landen:

- twaalf van de vijftien partnerlanden: Benin, Burkina Faso, Ethiopië, Ghana, Kenia, Mali, Mozambique, Rwanda, Tanzania, Uganda, Zambia en Zuid-Afrika;
- vijf niet-partnerlanden: Burundi, de Democratische Republiek Congo, Nigeria, Sudan en Somalië.

De bilaterale uitgaven in de evaluatieperiode bedroegen EUR 5,8 mld. De totale onderzochte steun bedraagt ongeveer EUR 2 mld, wat overeenkomt met circa 40% van de totale uitgaven aan Sub-Sahara Afrika (afgezien van schuldkwijtschelding). Wordt schuldkwijtschelding meegenomen, dan is dit bedrag EUR 3 mld, wat ruim 50% van de uitgaven dekt.

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, sectoren die deels wel aan de orde komen in sommige deelstudies.

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'.

De representativiteit van de deelstudies varieert. De deelstudie naar algemene begrotingssteun is met een evaluatie van 85% van de uitgaven de meest representatieve. Het onderzoek naar schuldkwijtschelding omvatte ongeveer 70% van de uitgaven. De evaluatie van humanitaire hulp, waarbij 45% van de uitgaven is 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 Sub-Sahara Afrika onderzocht, maar ook omvangrijke steun in vijf niet-partnerlanden.

2 Feiten en achtergronden voor het Nederlandse Afrikabeleid

In de publieke opinie domineert het beeld van Afrika als verloren continent waar honger, oorlog, ziekte en armoede heersen. Niet alleen doet dit geen recht aan de enorme verscheidenheid onder Afrikaanse landen, er zijn ook tendensen te melden die de kansen op ontwikkeling aanzienlijk vergroten.

Zo is de economische groei in de meeste landen robuuster dan voorheen. 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, hoewel de situatie in de meeste postconflictlanden breekbaar is.

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. In andere gevallen ontwikkelden zich helaas autocratische praktijken of bleven ze bestaan. In de kwaliteit van het openbaar bestuur en het respecteren van de principes van de rechtsstaat zijn zeker verbeteringen gaande, zij het langzaam.

Een vierde belangrijke ontwikkeling ligt op het demografische vlak. Mensen zoeken een beter heenkomen: in de stad, een ander land of zelfs een ander continent. 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 kennen delen van het subcontinent geen voedselzekerheid. 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 groeit exponentieel.

Om de ontwikkelingskansen van Sub-Sahara Afrika te vergroten is in de loop van de decennia een hulparchitectuur ontstaan met een keur aan multilaterale en bilaterale actoren. De meest bepalende multilaterale actoren zijn de Verenigde Naties, het Internationale Monetair Fonds (IMF), de Wereldbank, de Europese Unie, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en de African Development Bank. In absolute bedragen zijn de tien grootste bilaterale donoren de Verenigde Staten, Japan, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Italië, Canada, Zweden en Spanje. Nieuwe actoren in opkomst zijn China en India. Inmiddels zijn ook niet-gouvernementele organisaties (NGO's) belangrijke spelers geworden, evenals particuliere stichtingen.

Niet alleen verschenen de afgelopen decennia meer en andere actoren ten tonele, ook de strategieën voor armoedebestrijding evolueerden.

Van grote invloed begin jaren tachtig was het geruchtmakende en kritische *Berg Report* van de Wereldbank, dat de achterblijvende economische ontwikkeling van de meeste landen ten zuiden van de Sahara toeschreef aan excessieve staatscontrole, een zwaar beschermde productiesector, weinig doelmatige centrale overheden en omvangrijke corruptie. Het rapport bepleitte ingrijpende maatregelen voor economische liberalisering en werd een motief voor Wereldbank en IMF om structurele aanpassingsprogramma's door te voeren.

Ook de Afrikaanse landen zelf kwamen met ontwikkelingsplannen. De Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE) formuleerde in 1980 het *Lagos Plan of Action*, dat zelfbeschikking en groei op eigen kracht voorstond. Zes jaar later stelde de OAE

die ideeën enigszins bij in het *Africa's Priority Programme for Economic Recovery*, gericht op sociaaleconomische transformatie, marktwerking voor landbouwproducten en infrastructurele voorzieningen. Het plan was echter niet populair: Afrikaanse leiders zeiden te lijden onder neokolonialisme en voorwaardelijke hulp, terwijl de rijke landen wezen op corruptie en wanbeheer van de economie door Afrikaanse leiders. Als antwoord lanceerde de VN in 1986 het *UN Programme of Action for African Economic Recovery and Development 1986-1990*, een gemeenschappelijk actieplan van de Afrikaanse staten en de internationale gemeenschap. Net als het *Berg Report* ging ook dit programma uit van een minimale plaats van de staat in de economie. In 1990 nam de VN het Vierde Ontwikkelingsdecennium aan.

In 1991 werd de *Global Coalition for Africa (GCA)* opgericht, een forum voor de publieke sector, het bedrijfsleven, beroepsgroepen, academici en NGO's, dat zich ging bezighouden met thema's zoals economische ontwikkeling, regionale samenwerking, vrede en veiligheid, de private sector en migratie. Niet lang daarna, in december 1991, is de *United Nations New Agenda for the Development of Africa in the 1990s* bekrachtigd. Weer was er sprake van een *compact* van wederzijdse betrokkenheid en er bestond grote overeenkomst met de thema's waar de GCA zich op richtte.

In de jaren negentig lieten Wereldbank, IMF en de belangrijkste bilaterale donoren zich leiden door de zogeheten *Washington Consensus*: fiscale discipline, privatisering, deregulering, buitenlandse investeringen en handel, infrastructuur en sociale voorzieningen. De kritiek op deze lijn, van Afrikaanse landen en van de Wereldbank zelf, nam toe toen bleek dat deregulering van de markten wel leidde tot economische groei, maar niet tot evenwichtige ontwikkeling.

Schuldverlichting werd een trend: in 1996 werd het *HIPC-initiatief (Heavily Indebted Poor Countries)* gelanceerd, waarvoor arme landen zich moesten kwalificeren. Drie jaar later werd de drempel verlaagd met het *Enhanced HIPC Initiative* en in 2006 volgde het *Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)*: 100% kwijtschelding van schulden aan Wereldbank, IMF en African Development Bank voor landen die voldoen aan de voorwaarden onder het *Enhanced HIPC Initiative*.

Tegen de millenniumwisseling, na zo'n vijftig jaar ervaring met ontwikkelings-samenwerking, deed zich steeds scherper de vraag voor wat eigenlijk het effect van alle hulpinspanningen op armoedeverlichting was. Het Wereldbank-rapport *Assessing Aid* uit 1998 stelde dat hulp kán leiden tot economische groei en armoedeverlichting, mits de hulp gaat naar landen die daaraan het meeste behoefte hebben en tevens een goed sociaaleconomisch beleid voeren. Dat betekende dat hulp ook

ingezet moest worden voor een goede fiscale politiek, effectieve publieke investeringen en een stabiel investeringsklimaat. Het rapport pleitte voor minder projecthulp en meer begrotingssteun, zodat publieke instituties beter zouden functioneren.

Begrotingssteun veronderstelde echter een duidelijke afstemming op de beleidsprioriteiten van de ontvangende landen en een betere coördinatie van de hulp. De behoefte aan donorharmonisatie leidde tot de Verklaring van Parijs, in 2005 door meer dan honderd landen getekend. Donoren verplichtten zich hun hulp op te voeren en te baseren op ontwikkelingsstrategieën, instituties en procedures van de ontvangende landen (*alignment*). De ontvangende landen moesten effectief leiderschap uitoefenen over deze strategieën (*ownership*). Op basis van de Verklaring van Parijs besloten diverse donoren meer hulp te kanaliseren via sector- of begrotingssteun.

Op de VN-top van 2000 bond de internationale gemeenschap zich aan acht concrete millenniumdoelen (MDG's) voor het jaar 2015, waaronder 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. Vijf jaar later bleek dat de realisatie van bijna alle millenniumdoelen achterliep. Een nieuwe VN-top bracht in kaart wat er moest gebeuren om de achterstand weg te werken: landen identificeren met snelle ontwikkelingskansen, specifieke strategieën ontwerpen per millenniumdoel, wereldwijd mensen trainen, snel slagende initiatieven nemen en midden-inkomenslanden inschakelen. Voor Afrika zouden de doelen haalbaar zijn als overheden en de private sector flink zouden investeren.

In 2001 zag het *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD) het licht, dat zich ging richten op sociaaleconomische ontwikkeling, goed bestuur en Afrikaans *ownership*. Afrikaanse leiders zelf zouden radicale veranderingen doorvoeren en elkaar op de vorderingen moeten aanspreken. De zieltogende OAE, door critici wel betiteld als een machteloze 'vakbond van dictators', maakte in 2002 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. Tot nu toe heeft de AU alleen in de Sudanese provincie Darfur een vredesmacht gestationeerd.

Begin 2004 riep de toenmalige Britse premier Tony Blair de *Commission for Africa* in het leven die een jaar later in het rapport *Our Common Interest* opriep tot meer

schuldverlichting, handelshervorming en hulp. De G8-top van 2005 kwam daarop met een verdubbeling van de hulp aan Afrika per 2010 en 100% schuldverlichting aan HIPC-landen. Naast schuldverlichting zouden de millenniumdoelen richtinggevend moeten zijn voor de te volgen politiek.

3 Nederlandse beleidsintenties 1998-2006

3.1 Inleiding

In de vormgeving van het Nederlandse bilaterale Afrikabeleid hebben de in hoofdstuk 2 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 Afrika heeft weinig aandacht gekregen.

Naast algemene beleidsdocumenten verschenen er ook 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 landenselectie, de ontwikkeling en introductie van de sectorale benadering en het coherentiebeleid. In de periode 2002-2006 is de sectorale benadering voortgezet, het coherentiebeleid uitgebouwd en grote nadruk gelegd op geïntegreerd beleid (diplomatie, defensie en duurzame 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. Zo verschenen veel nota's over veiligheid en stabiliteit, terwijl voor een grote uitgavenpost als algemene begrotingssteun een allesomvattende beleidsbasis ontbrak.

3.2 Aanloop naar 1998

In 1995 verscheen de nota *Herijking Buitenlands Beleid*, ondertekend door vijf bewindslieden: Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking, Economische Zaken, Financiën en Defensie. De herijking bracht grote veranderingen voor de besluitvorming op politiek niveau, de samenwerking tussen ministeries, de organisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken zelf, de organisatie van ontwikkelings-samenwerking, de inzet van personeel en de rol van de Nederlandse ambassades. Het ministerie van Buitenlandse Zaken kreeg een matrixorganisatie met nieuwe regiodyrecties en themadirecties en een versterkt netwerk van ambassades met ruimere verantwoordelijkheden.

De notitie *Hulp in Uitvoering, Ontwikkelingssamenwerking en de herijking van het buitenlandse beleid* uit 1995 bepleitte een hoger percentage dan de internationaal aanvaarde 0,7%-norm voor ontwikkelingshulp, gezien de financieringsbehoefte van ontwikkelingslanden. De notitie pleitte ook voor minder projecthulp (in 1994 ruim 70% van de hulp) en meer algemene financiële hulp, zoals macrosteun, betalingsbalanssteun, sectorale begrotingssteun en schuldverlichting. Ook zou hulp het eigendom (*ownership*) moeten zijn van de betrokkenen zelf en niet van hun regering of 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 zou aansluiting bij nationale ontwikkeling mogelijk maken.

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 vaak nog doortrokken van projecthulp. Het natuur- en milieubeleid werd eveneens ontschot en Nederland zou hiervoor in 1999 0,1% van het bnp uittrekken.

Specifiek voor Afrika gold dat de Nederlandse hulp in de jaren negentig met ongeveer 50% zou stijgen. Regionale beleidsplannen verschenen voor de regio's Nijl en Rode Zee, Oost-Afrika, Zuidelijk Afrika en Sahel en overig West-Afrika. Voor de 29 landen in die regio's kwamen aparte landenplannen. Alle regionale beleidsplannen richtten zich op duurzame armoedebestrijding door bevordering van economische ontwikkeling. In elke regio werd per land een keuze voor sectoren gemaakt. Als basis voor beleidsvoornemens en hulpmodaliteiten diende een beoordeling van

het nationale beleid, de politieke, mensenrechten- en sociaaleconomische situatie, met aparte aandacht voor 'vrouwen en ontwikkeling'. Na de herijking in 1996 zijn er geen nieuwe regiobeleidsplannen meer opgesteld. De ambassades waren verantwoordelijk geworden voor de opstelling van landenplannen en -budgetten.

3.3 De periode 1998-2002

Omdat het regionale perspectief verdween, verscheen voor Sub-Sahara Afrika in 1998 een algemeen beleidskader voor de jaarplannen van ambassades: *Afrika ten zuiden van de Sahara*. Voornemens waren verhoging van de steun (onder meer door 0,25% van het 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.

Ondanks het pleidooi voor concentratie op minder landen was de Nederlandse hulp in 1998 versnipperd over 47 landen in Sub-Sahara Afrika, al ging het soms om kleine bedragen. Projectsteun bleef dominant, ondanks het voornemen die terug te dringen ten gunste van vormen van algemene programmasteun.

De periode 1998-2002 betekende een breuk met het verleden: kort na haar aantreden liet de minister voor Ontwikkelingssamenwerking het parlement weten dat zij de 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. De structurele bilaterale hulp moest zich concentreren op sectoren in plaats van op projecten, en uit oogpunt van doelmatigheid op een kleiner aantal landen.

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 een land in en dus ook rechtstreeks overleg tussen twee overheden over het beleid en de inzet van instrumenten en kanalen. De sectorale benadering moest centraal staan. Tien landen in Sub-Sahara Afrika kwamen in aanmerking voor een structurele bilaterale

relatie: Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, Mali, Mozambique, Tanzania, Uganda, Zambia en Zimbabwe. Twee andere Afrikaanse landen, Egypte en Zuid-Afrika, kregen een beperkte bilaterale relatie. Daarnaast kwamen vijf landen (Guinee-Bissau, Kenia, Namibië, Rwanda en Zimbabwe) in aanmerking voor themagerichte programma's voor goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw (GMV), twee landen voor milieu (Kaaipverdië en Senegal), waren er drie 'bedrijfslevenlanden' (Ivoorkust, Kaaipverdië en Nigeria) en een land (Benin) met een Duurzaam Ontwikkelingsverdrag (DOV) dat nog stamde uit een eerdere periode. Met vijftien Afrikaanse landen werd de ontwikkelingsrelatie afgebouwd.

Een breuk met het verleden was ook dat het multilaterale aandeel in de Nederlandse ontwikkelingsuitgaven, tot dan toe onder het donorgemiddelde, moest oplopen tot ruwweg een derde. 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.

De minister zag in armoedebestrijding een belangrijke rol weggelegd voor het Nederlandse maatschappelijk middenveld. Volgens de *Notitie Civil Society en Structurele Armoedebestrijding* uit 2001 zouden maatschappelijke organisaties internationale netwerken moeten vormen voor lobby en belangenbehartiging rond armoedebestrijding. Voor beleid voor specifieke gemarginaliseerde regio's of doelgroepen was geen plaats meer.

Nederland deelde de internationale kritiek op technische assistentie: te duur (een derde van de fondsen voor Afrika in de jaren negentig), onduidelijk rendement en verdringing van lokaal personeel. Technische assistentie moest sterk afnemen; nieuwe inzetten moesten bijdragen aan capaciteitsopbouw.

Nederland wilde de coherentie in het handelsbeleid bevorderen om producenten in ontwikkelingslanden betere kansen op de internationale markt te verlenen. Het ministerie stelde in 2001 een speciale Coherentie Eenheid in.

In hoog tempo verschenen beleidsstukken voor thema's zoals goed bestuur, basisonderwijs, water, klimaat, milieu, mensenrechten, conflictpreventie, het ondernemersklimaat, humanitaire hulp en hiv/aids. Deze beleidsdocumenten waren niet op Afrika toegesneden en legden (met uitzondering van basisonderwijs) nauwelijks een verband met de sectorale benadering. Ook vertoonden ze onderling weinig samenhang.

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*. De Afrika Notitie bepleitte 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*, bestrijding van illegale wapenhandel, bevordering van goed bestuur en ontwikkeling van ondernemerschap. De helft van de bilaterale Nederlandse hulp was bestemd voor Afrika. Opvallend genoeg repte de notitie nauwelijks over de sectorale benadering.

Naast de Afrika Notitie verscheen één beleidsdocument dat toegesneden was op Afrika, de notitie *Crisissituatie Grote Merengebied* (2001). Specifiek beleid voor Sub-Sahara Afrika kreeg vooral vorm in de jaarplannen van de ambassades.

3.4 De periode 2002-2006

Door het korte bestaan van het kabinet Balkenende-I kon de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking weinig nieuwe beleidsintenties formuleren. De bewindsvrouw maakte ook deel uit van het kabinet Balkenende-II, dat aantrad in mei 2003, nu als minister. Kort daarna verscheen de notitie *Beeld op hoofdlijnen van de uitgangspunten van beleid van Ontwikkelingssamenwerking voor de komende jaren*. Die legde een nauwer verband tussen vrede en ontwikkeling en tussen migratie en ontwikkeling en introduceerde een grotere rol voor de particuliere sector. Op andere terreinen, zoals coherentie, regionale benadering, kwaliteit, effectiviteit en millenniumdoelen werd bestaand beleid voortgezet.

In oktober 2003 verscheen de notitie *Aan Elkaar Verplicht* (AEV). De 0,8%-norm voor ontwikkelingssamenwerking bleef gehandhaafd, maar de hulp zou sterker geconcentreerd worden. Belangrijkste thema's werden onderwijs, milieu en water, aids en reproductieve gezondheid. Hiervoor bleef ook projectsteun mogelijk. Het beleid moest meer resultaat- en verantwoordingsgericht worden. Voor de bilaterale hulp waren hulpmodaliteiten flexibel toe te passen. Per partnerland werd afgewogen wat de meest effectieve inzet was: projecthulp, sectorsteun of algemene begrotingssteun.

Ook coherentie bleef een belangrijk punt. Interne notities van de Coherentie Eenheid in het ministerie volgden over landbouwhervormingen, productnormen, katoen, medicijnen, visserij, kleine wapens, arbeidsmigratie en WTO-onderhandelingen.

Partnerlanden van Nederland in Sub-Sahara Afrika (2006)



Begrotings- en sectorsteun werden gekoppeld aan nationale plannen voor armoedebestrijding (PRSP's), de beleidsdialogoog en de kwaliteit van beleid 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 de uitgaven voor de bestrijding van hiv/aids, tuberculose en malaria zouden in 2007 verdubbeld zijn ten opzichte van 2002.

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.

Beleid voor Sub-Sahara Afrika was vervat in de notitie *Sterke Mensen, Zwakke Staten*, die in 2003 tegelijk met *Aan Elkaar Verplicht* verscheen. In Sub-Sahara Afrika bleven de meeste partnerlanden gehandhaafd; alleen Guinee-Bissau, Namibië en Zimbabwe verdwenen van de lijst. Nederland ging prioriteit verlenen aan vrede en veiligheid, goed bestuur en goed beleid, investeren in mensen (vooral in reproductieve gezondheid, onderwijs en hiv/aids), *pro-poor growth* en duurzame ontwikkeling. De notitie benadrukte het belang van 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.

Als uitvloeisel van de notitie *Sterke Mensen, Zwakke Staten* bracht het departement aparte notities uit over de regio's Grote Meren en de Hoorn van Afrika. Ze getuigden van een regionale aanpak van vrede en veiligheid met geïntegreerd gebruik van ontwikkelingssamenwerking en politieke instrumenten. Hoewel Sudan niet apart vermeld was in de notitie over de Hoorn van Afrika, zijn in de praktijk veel aandacht en middelen ingezet voor het vredesproces in dat land. In 2005-2006 kende het departement een *Task Force Sudan*. Ook zijn notities gemaakt voor regionaal beleid voor West-Afrika en Zuidelijk Afrika, maar die bleven intern en hadden een onduidelijke status.

3.5 Conclusies

Algemeen:

- Het teveel aan beleid tussen 1998 en 2006 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 beleidsdocumenten op bepaalde terreinen er lacunes bestonden op andere.

De periode 1998-2002:

- Ondanks het streven de helft van de bilaterale gelden voor Afrika te bestemmen, bleek uit de beleidsstukken geen uitgesproken focus op Afrika. Het Afrikabeleid kreeg vorm in het bilaterale beleid per land, grotendeels voorbereid door de ambassades.
- Goed bestuur was hoofdzakelijk een criterium voor de selectie van landen.
- De sectorale benadering, bedoeld om de effectiviteit van de hulp te verhogen, ging gepaard met een sterke afname van doelgroepenbeleid en technische assistentie.
- Ondanks de nadruk op 'vrouwen en ontwikkeling' in de zogeheten GAVIM-doelstellingen nam de aandacht voor *gender* af. Bij de introductie van de sectorale benadering is gekozen voor *mainstreaming* van dit thema.

De periode 2002-2006:

- Beleid rond de sectorale benadering en coherentie werd geconsolideerd.
- Goed bestuur werd een subdoel voor ontwikkelingssamenwerking.
- De ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, van Buitenlandse Zaken en van Defensie coördineerden hun inspanningen in Afrika.
- Het beleid kende duidelijker inhoudelijke accenten, zoals vrede en veiligheid, en was uitgesproken gericht op Sub-Sahara Afrika.
- De minister voor Ontwikkelingssamenwerking had een sterke oriëntatie op Sudan, dat geen partnerland van Nederland was. Over de Nederlandse inbreng in Sudan zijn geen aparte beleidsnotities verschenen. Beleid voor Sudan werd aan de hand van actuele ontwikkelingen geformuleerd of aangepast. In 2005-2006 had de *Task Force Sudan* op het departement een ondersteunende rol.
- Er was een minder duidelijke focus op armoedebestrijding.
- Consistente aandacht voor *gender equality* ontbrak.

4 Uitgaven

4.1 Inleiding

De totale Nederlandse bilaterale hulp aan landen in Sub-Sahara Afrika in de evaluatieperiode bedroeg 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. Een deel is regionaal besteed, dat wil zeggen, niet toe te schrijven aan een specifiek land.

Het feitelijke bedrag aan ontwikkelingssamenwerking voor Sub-Sahara Afrika van 1998 tot en met 2006 ligt aanzienlijk hoger als de rechtstreekse financiering van multilaterale instellingen en de bijdragen aan NGO's meegerekend worden, uitgaven die buiten deze evaluatie vallen. Volgens een voorzichtige schatting van IOB komt de totale ontwikkelingssamenwerking voor Sub-Sahara Afrika van 1998-2006 uit op ruim EUR 10 mld, een jaarlijks gemiddelde van circa EUR 1 mld.

4.2 Landen

De hulp ging tussen 1998 en 2006 naar 45 landen. Onder de zes koplopers bevonden zich drie partnerlanden, Tanzania, Ghana en Mozambique, en drie niet-partnerlanden, de Democratische Republiek Congo (DRC), Nigeria en Sudan: EUR 1,4 mld respectievelijk EUR 1,2 mld. De uitgaven voor de overige twaalf partnerlanden bedroegen EUR 2,2 mld en voor de overige 27 niet-partnerlanden EUR 600 mln.

De uitgaven aan de vijftien partnerlanden verschilden aanzienlijk: het hoogst scoort Tanzania, met EUR 574 mln, het laagste Eritrea met EUR 58 mln. Acht van de vijftien partnerlanden zijn goed voor bijna 50% van alle bilaterale Nederlandse hulpfondsen, in volgorde van belangrijkheid: Tanzania, Ghana, Mozambique, Uganda, Mali, Burkina Faso, Ethiopië en Zambia. De resterende zeven partnerlanden hadden onderling EUR 800 mln te verdelen.

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’.

De jaarlijkse bilaterale hulp aan landen in Sub-Sahara Afrika vertoont een continue stijging door de jaren heen, met lichte jaarlijkse fluctuaties door factoren zoals de hoogte van het bruto nationaal product (bnp), de schuldverlichting, de kanaalkeuze, de hulpmodaliteit en de grotere Afrikafocus. Aan het einde van de evaluatieperiode was de doelstelling van ‘50% van de bilaterale hulp naar Sub-Sahara Afrika’ gerealiseerd.

4.3 Categorieën

Tabel 4.1 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.

De grootste uitgavencategorie, schuldkwijtschelding, betrof zowel partnerlanden (Tanzania, Ghana en Kenia) als niet-partnerlanden (Nigeria, de DRC, Kameroen en Ivoorkust), maar de laatste groep was verreweg het belangrijkste. Schuldkwijtschelding vertegenwoordigde circa 20% van de totale bilaterale uitgaven.

Tweede belangrijkste categorie was humanitaire hulp: 14% van de bilaterale uitgaven. Circa EUR 500 mln ging naar de Hoorn van Afrika en Centraal-Afrika. Ruim EUR 250 mln hiervan was voor Sudan, voor de slachtoffers van twee grote conflicten, in Zuid-Sudan en Darfur. Andere landen waar belangrijke humanitaire hulp aan werd gegeven waren Angola, Ethiopië en Mozambique.

Algemene begrotingssteun (14% van de bilaterale uitgaven) ging naar Benin, Burkina Faso, Burundi, Ghana, Kaapverdië, Mali, Mozambique, Tanzania, Uganda en Zambia. Van deze tien landen was Burundi het enige niet-partnerland.

Onderwijs (10% van de bilaterale uitgaven) vormt een van de belangrijkste sectoren van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking: in 2003 was het in tien partnerlanden in Sub-Sahara Afrika een prioritaire sector. Zij ontvingen circa 95% van het totaal van de onderwijsuitgaven. De rest ging naar zes andere partnerlanden. Gezondheidszorg (10% van de bilaterale uitgaven) was in zeven landen een prioritaire sector. Ook zij kregen circa 95% van het totaal aan gezondheidszorguitgaven. In de categorie 'overheid en *civil society*' (6% van de bilaterale uitgaven) ging ruim 50% van de uitgaven naar Uganda, Rwanda en Zuid-Afrika.

Bijlage 1 bevat de uitgaven per land en per jaar in de periode 1998-2006.

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.

Schuldverlichting kan uiteenlopende vormen aannemen: kwijtschelding of herstructurering van een deel van de hoofdsom, of achterstanden, rente, boeterente en dergelijke. De Nederlandse schuldkwijtschelding vindt meestal plaats op basis van internationale afspraken. Het is 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 boekings-eenheid meer is voor kwijtschelding van exportkredietschulden, 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. Nadeel is dat de DAC-rapportage doorgaans een jaar achterloopt, wat een tijdig zicht op transacties en bedragen verhindert.

5.2 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 exportkredietschulden.

De schuldkwijtschelding bestaat uit vier onderdelen:

- 1) De kwijtschelding van exportkredietschulden 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 in 2005/2006 betaald uit het ontwikkelingsbudget: EUR 355 mln, waarvan EUR 350 mln exportkredietschulden;
- 3) schuldverlichting aan tien partnerlanden. Het gaat om zowel kwijtschelding van exportkredietschulden als andersoortige schuldkwijtschelding. Het totaal beliep EUR 246 mln;
- 4) schuldkwijtschelding aan zeven niet-partnerlanden, merendeels kwijtschelding van exportkredietschulden, ter waarde van EUR 136 mln.

De schuldkwijtscheldingen aan de DRC en Nigeria 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.

In december 2002 en mei 2003 publiceerde IOB twee geruchtmakende rapporten over het Nederlandse schuldverlichtingsbeleid van 1990-1999, met Kamer moties, publieke presentaties en veel publiciteit. Die constateerden 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%. De Nederlandse Staat 'verdient' dus aan schuldkwijtschelding. Verder waren de premies kostendekkend, waardoor het ministerie 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 bnp voor ontwikkelingssamenwerking. De kwijtschelding van exportkredietschulden is dus ten koste gegaan van armoedebestrijding in arme landen.

In haar beleidsnota *Aan Elkaar Verplicht* (2003) beloofde de minister onderzoek naar een nieuw beoordelingsinstrument voor duurzame armoedebestrijding bij de herverzekering van nieuwe exportkredieten aan ontwikkelingslanden. Dit voornemen is niet gerealiseerd. Daarnaast handelde zij in tegenspraak met haar eigen standpunt dat schuldverlichting niet ten koste moest gaan van middelen bedoeld voor andere ODA-uitgaven. De essentie van de IOB-evaluatie is dus anno 2007 onverminderd geldig.

5.3 Conclusies

- Het effect van schuldverlichting in het algemeen en van kwijtschelding van exportkreditschulden 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 exportkreditschulden, in totaal een bedrag van EUR 1,5 mld kunnen inboeken. Dit bedrag bestaat uit de via de ontwikkelingsbegroting ontvangen tegenwaarde van de exportkreditschuldverlichting (globaal EUR 0,9-1,0 mld) plus de door Nigeria betaalde EUR 575 mln aan achterstalligheden. Naar verwachting zal de kwijtschelding van exportkreditschulden 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 2007-1212 bedraagt in totaal EUR 1,144 mld.¹ Het merendeel van deze schuld-kwijtschelding betreft landen in Sub-Sahara Afrika.

¹ 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

Dit hoofdstuk gaat uitsluitend over algemene begrotingssteun. Hoofdstuk 7 behandelt de evaluatie van sectorsteun. Over algemene begrotingssteun zijn sinds 2000 diverse evaluaties verschenen. De meest omvangrijke was de *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004* (2006/2007), uitgevoerd door een consortium van onderzoekers met een speciaal ontworpen methodologie. De evaluatie was gezamenlijk omdat resultaten van begrotingssteun niet te herleiden zijn tot een individuele donor. Bij deze evaluatie waren drie Nederlandse partnerlanden betrokken: Burkina Faso, Mozambique en Uganda. Twee andere evaluaties, met dezelfde methodologie, betroffen Tanzania en Ghana. 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 Sub-Sahara-landen. Dit hoofdstuk is deels gebaseerd op alle voornoemde evaluaties, deels op IOB-onderzoek naar de Nederlandse beleidsvorming en -uitvoering.

6.2 Ontwikkeling van beleid

Er is geen aparte beleidsnotitie over algemene begrotingssteun verschenen. De beleidsnota *Aan Elkaar Verplicht* (2003) bevatte een kort onderdeel over algemene begrotingssteun. De drie in de evaluatieperiode verschenen Afrika-notities besteedden geen aandacht aan algemene begrotingssteun. Dit staat in schril contrast met de omvang van algemene begrotingssteun, EUR 800 mln.

Voor de beoordeling of een land in aanmerking komt voor algemene begrotingssteun is een gecompliceerde structuur ontstaan met veel deelnemers en een centrale rol voor de Directie Effectiviteit en Kwaliteitscontrole (DEK) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. DEK geeft advies over het *Track Record*, een instrument dat onder meer de bestuurskwaliteit van een partnerland meet; de ambtelijke top van het ministerie stelt het besluit vast. Sinds 2007 zijn de ambassades budgethouder

voor algemene begrotingssteun. Het besluitvormingsproces, inclusief het aantal deelnemers, is echter ongewijzigd gebleven. De accountantsdienst controleert en rapporteert achteraf over macrohulp, inclusief begrotingssteun. De algehele coördinatie is in handen van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS).

Nederland sloot zich aan bij internationale afspraken over donorharmonisatie, meer afstemming op het beleid van het ontvangende land (*alignment*) en vergroting van het *ownership* van ontvangende landen. Deze afspraken culmineerden in 2005 in de Verklaring van Parijs, die onder meer beoogt programmahulp te verhogen tot 66% van alle hulp aan een ontwikkelingsland.

6.3 Uitgaven

Tussen 1998 en 2006 ontvingen negen van de vijftien partnerlanden in Sub-Sahara Afrika algemene begrotingssteun, voor bijna EUR 800 mln, bijna 15% 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. Ruim EUR 550 mln was structurele begrotingssteun en bijna EUR 250 mln incidentele begrotingssteun. In 2006 ontving ook het niet-partnerland Burundi begrotingssteun. Vier landen kregen relatief kleine bedragen en lang niet elk jaar: Benin, Kaapverdië, Burundi en Zambia. De jaarlijkse bedragen aan begrotingssteun fluctueerden sterk, vooral door het aandeel van incidentele begrotingssteun.

6.4 Partnerlanden

De bevindingen in deze paragraaf zijn gebaseerd op de *Joint Evaluation of General Budget Support*, die alle algemene begrotingssteun aan genoemde landen heeft geëvalueerd.

In Burkina Faso 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 echter veel moeilijker. 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 stijging van budgetten voor sociale sectoren heeft echter ook te maken met meer schuldverlichting en belastinginkomsten. Corruptie is een aandachtspunt voor regering en donoren.

In Ghana vond geen duidelijke en definitieve verschuiving van hulp naar vrij besteedbare algemene begrotingssteun plaats. De beleidsdialoog is op geen enkel terrein van beslissende invloed geweest op het toekennen van begrotingssteun. De bijdrage aan donorharmonisatie en *alignment* was bescheiden. Positiever werd geoordeeld over de voorspelbaarheid van begrotingssteun en vermindering van transactiekosten. De onderzoekers twijfelden aan de capaciteit van de Ghanese overheid om *pro-poor*-armoedebeleid te ontwikkelen.

Voor Mozambique luidde het oordeel: positieve invloed op harmonisatie en *alignment*, maar geen concrete uitspraken over de impact op economische groei en armoede. Er was sprake van een opgaande lijn in het beheer van de overheidsfinanciën, maar er viel nog veel te verbeteren. Door gebrek aan overzicht is de regering niet in staat haar eigen middelen optimaal in te zetten. Corruptie vormde in toenemende mate een bron van zorg. Het percentage van de bevolking onder de armoedegrens daalde aanzienlijk, van bijna 70% in 1996 naar minder dan 55% in 2003, maar het causale verband met algemene begrotingssteun is moeilijk aan te tonen.

In Uganda steeg juist het percentage inwoners onder de armoedegrens: van 34 eind jaren negentig naar 38 in 2003. Er is veel discussie over zowel de oorzaken van deze trend als de kwaliteit van de data. Een directe relatie met algemene begrotingssteun is moeilijk te leggen. Vrij besteedbare fondsen en afspraken over beheer van overheidsfinanciën hebben planning en budgettering versterkt en de transparantie verhoogd. Maar of de verantwoording van uitgaven verbeterd is, is minder eenduidig. Volgens de onderzoekers is de corruptie in het land enorm.

In Tanzania zorgde begrotingssteun voor verdubbeling van de overheidsuitgaven voor de prioritaire sectoren voor armoedebestrijding in 1998-2003. Vooral onderwijs, wegenbouw, gezondheidszorg en drinkwater profiteerden hiervan. Dat ging echter niet gepaard met meer efficiency of effectievere armoedebestrijding. In 2002-2004 zijn de overheidsuitgaven voor economische sectoren sneller gestegen dan die voor sociale sectoren, wat wijst op een verschuiving in prioriteiten. De onderzoekers signaleerden dat verbetering van sociale indicatoren tevens tegenvalt doordat (rurale) armen waarschijnlijk minder profiteren van de economische groei.

6.5 Conclusies

- Algemene begrotingssteun is vrij besteedbare hulp, maar door de automatische koppeling aan een beleidsdialoog tussen geveer en ontvanger ontstaat schijn-

vrijheid. Immers, de ontvangende overheid is verplicht tot overleg over haar beleid.

- Door het vrij besteedbare karakter is algemene begrotingssteun per definitie afgestemd op beleid en procedures van het partnerland (*alignment*). Volledige *alignment* maakt *ownership* mogelijk, maar niet automatisch. *Ownership* kan onder druk komen te staan door de beleidsdialoog en de condities van donoren. In de praktijk bepalen de donoren de hulpmodaliteit, in dit geval algemene begrotingssteun, die aan veel voorwaarden is verbonden.
- Algemene begrotingssteun dient niet zozeer een politiek doel, maar wordt wel als politiek instrument ingezet. Zij kan zowel een beloning voor goed beleid zijn als een prikkel tot verbetering. Zo kregen Ghana en Mali begrotingssteun vanwege hun militaire bijdrage aan respectievelijk de vredesmacht in Liberia en Sierra Leone. Ook het feit dat een niet-partnerland als Burundi in 2006 algemene begrotingssteun ontving, illustreert dat deze hulpvorm soms politiek gehanteerd wordt.
- Beleidsmedewerkers kwamen met dezelfde criteria tot verschillende standpunten over verstrekking van algemene begrotingssteun aan onder meer Burkina Faso, Uganda en Tanzania. Dit roept vragen op over objectiviteit en kwaliteit van het beoordelingsinstrument. In de gevallen van gebrek aan ambtelijke overeenstemming hakte de minister de knoop door. In één geval was de mening van een meerderheid in de Tweede Kamer doorslaggevend (Rwanda).
- In de meeste jaren van de evaluatieperiode was structurele algemene begrotingssteun een restpost, afhankelijk van de niet-bestede middelen. Recent is daar met meerjarige committeringen verandering in gekomen. Op landenniveau fluctueerden de uitgaven sterk en ook tussen de landen onderling verschilden de uitgaven, zonder duidelijke objectieve onderbouwing. Er is geen verband gevonden tussen *Track Records* en de volumes van begrotingssteun.
- Bestedingsdruk leidde tot aanzienlijke incidentele begrotingssteun, vooral in 2000 en 2001. Dit stond op gespannen voet met de beoogde grotere voorspelbaarheid van algemene begrotingssteun en met de beleidslijn dat incidentele begrotingssteun in verhouding moest staan tot de omvang van de structurele hulp.
- 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 toegenomen hulpafhankelijkheid.

- 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 overheidsfinanciën, al valt er nog heel wat te verbeteren.
- De invloed van algemene begrotingssteun op economische groei en de verbetering van de inkomenspositie van de arme bevolking is nergens aangetoond. Dit is deels het gevolg van de beperkingen in de evaluatie, deels van onvolledige of onbetrouwbare data. Het wil niet zeggen dat deze invloed er niet is, maar als die niet aangetoond wordt, kan dit de bestaansgrond voor algemene begrotingssteun bedreigen.

7 Sectorsteun

7.1 Inleiding

Voor de evaluatie van de sectorsteun in Sub-Sahara Afrika is gebruik gemaakt van de IOB-evaluatie *Van projecthulp naar sectorsteun* uit 2006 en van landenstudies over Burkina Faso, Mozambique, Uganda, Tanzania en Zambia. De hulp aan deze vijf landen is ruim 50% van de Nederlandse bilaterale hulp aan de vijftien Afrikaanse partnerlanden in de periode 1998-2006.

7.2 Landselectie

In selectierondes in 1999 en 2002 is het aantal landen met een structurele bilaterale relatie sterk gereduceerd. In Sub-Sahara Afrika bleven er vijftien partnerlanden over: Benin, Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, Kaapverdië, Kenia, Mali, Mozambique, Uganda, Rwanda, Senegal, Tanzania, Zambia en Zuid-Afrika.

Criteria voor landen met een intensieve hulprelatie in de vorm van sectorsteun werden armoede en goed bestuur. 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. Voor het meten van goed beleid en bestuur zijn indicatoren van de Wereldbank gehanteerd. In combinatie met het armoedecriterium bleek dit problematisch, omdat arme landen meestal laag scoren op indicatoren voor goed bestuur. Ook aan de indicatoren zelf kleefden nogal wat nadelen. Selectie volgens het criterium van goed bestuur bleef 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 er meer gelet op de intentie tot goed bestuur.

7.3 Sectorkeuze

De ambassades waren belast met de sectorkeuze, bij voorkeur niet meer dan drie. Een sector was een afgebakend beleidsterrein; dat mocht eventueel ook een subsector of een sectordoorsnijdend thema zijn. De Nederlandse steun aan een sector zou 'substantieel' moeten zijn, maar een nadere uitleg daarvan ontbrak. De sectorkeuze moest samen met de overheid van het ontvangende land tot stand komen en aansluiten bij de nationale plannen voor armoedebestrijding (PRSP's).

In 1999 waren in twaalf Afrikaanse partnerlanden in totaal 33 sectoren gekozen, waaronder onderwijs (9), gezondheidszorg (7), landbouw (4) en milieu (3). De vijf GAVIM-doelstellingen (goed bestuur, armoede, vrouwen en ontwikkeling, institutionele ontwikkeling en milieu) 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. In de praktijk beperkte de keuze van sectoren zich tot deze vijf thema's, waarbij de steun voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids meestal werd ondergebracht bij gezondheidszorg. Het aantal sectoren per land werd verminderd. In 2003 waren in vijftien partnerlanden in totaal 23 sectoren gekozen, waaronder 15 keer onderwijs of gezondheidszorg.

Van de totale sectorsteun ging in de evaluatieperiode ruim 60% naar de sociale sectoren. De steun aan landbouw en rurale ontwikkeling nam sterk af. Een verklaring voor de prioriteit voor sociale sectoren is dat daar de hulp gelden relatief gemakkelijk te besteden waren: er was een duidelijk afgebakende rol voor de overheid en een behoefte aan snelle uitbreiding van scholen, leermiddelen, gezondheidsposten, medicijnen. Bovendien wilde Nederland zich concentreren op de millenniumdoelen. Ook voor gezondheidszorg lagen er 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. Voor milieu gold de afspraak dat eind 2007 0,1% bnp ten laste van het ontwikkelingsbudget zou worden uitgegeven. 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 beschikbaar.

7.4 Veranderingen in de bilaterale hulp

Aanvankelijk verliep de concentratie op sectoren traag. Lopende activiteiten konden niet zomaar worden afgesloten en soms is er creatief omgesprongen met het onderbrengen van activiteiten onder sectoren. Uiteindelijk zijn toch de meeste activiteiten die niet in sectoren pasten beëindigd of door andere donoren voortgezet, soms met Nederlandse financiering. Zo ging in Tanzania het aantal activiteiten terug van ruim honderd naar twintig tot dertig, een aantal dat in 2005 in de meeste landen is aangetroffen. Slechts in een paar landen lag dat aantal aanzienlijk hoger, zoals in Zuid-Afrika (60) en Ethiopië (55). Kleine projecten van minder dan EUR 1 mln maakten nog maar in drie landen (Kenia, Rwanda en Ethiopië) meer dan 40% van de totale bestedingen uit.

In negen van de vijftien partnerlanden in Sub-Sahara Afrika is Nederland nationale programma's voor basisonderwijs gaan steunen, meestal met afbouw van lopende projecten. Hetzelfde gebeurde bij gezondheidszorg. Ook in de weinige landen waar water en milieu als sectoren zijn gekozen, is getracht projecthulp geleidelijk te vervangen door sectorsteun.

7.5 Harmonisatie, afstemming en ownership

In de praktijk varieerde de harmonisatie van de hulp sterk. Informatie-uitwisseling en gemeenschappelijke monitoring namen toe, maar gezamenlijke financiering beperkte zich tot een kerngroep van vooral Noord- en West-Europese donoren. Eind 2004 was 60% van de hulp aan Afrika, afkomstig van landen aangesloten bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), nog altijd projecthulp. Tegelijkertijd kwamen er nieuwe donoren, zoals China, maar ook private fondsen van bedrijven en stichtingen, wat donorharmonisatie bemoeilijkte.

In Tanzania, Uganda, Mozambique, Ghana en Burkina Faso trekken veel donoren gezamenlijk op, waaronder Nederland en de Wereldbank. Verder groeit de tendens om hulp beter af te stemmen op de nationale armoedestrategie en ontwikkelingsplannen. In Tanzania, Mozambique, Uganda en Zambia is begonnen aan een gemeenschappelijke hulpstrategie van overheid en donoren.

Nederland heeft een grote bereidheid tot harmonisatie en *alignment* getoond. In vrijwel alle rapportages scoort Nederland bovengemiddeld op indicatoren als voorspelbaarheid van financiering, tijdige betaling, afstemming op de begro-

tingscyclus, vermindering van missies en gebruik van standaard-overheidsrapportages.

Donoren bepalen sterk de besteding van de hulp in Afrikaanse landen. Ontvangende landen zien de toenemende donorcoördinatie dikwijls als een belemmering voor *ownership*. Bij *ownership* gaat het ook om de capaciteit om het beleid uit te voeren. Bij de ministeries van Financiën zijn wel verbeteringen te constateren, maar dat is veel minder het geval bij de vakministeries. De grootste problemen doen zich voor op regionaal en lokaal niveau, die juist belangrijk zijn voor de dienstverlening aan specifieke doelgroepen.

7.6 Resultaten

Voor Sub-Sahara Afrika vallen de resultaten het beste na te gaan in de sectoren onderwijs en gezondheidszorg. In de meeste landen is de fysieke infrastructuur voor onderwijs aanzienlijk uitgebreid, waardoor veel meer kinderen basisonderwijs zijn gaan volgen. Desondanks zal het moeilijk zijn de millenniumdoelen voor onderwijs te realiseren. Ook in de gezondheidszorg is de infrastructuur uitgebreid. De vaccinatiegraad tegen belangrijke ziekten is verhoogd. Maar er is nauwelijks verbetering in de kwaliteit van de zorg.

De problemen in onderwijs en gezondheidszorg tonen overeenkomsten. De uitvoering van beleid blijft zwak; in de meeste land is het veranderingsproces gedragen door een kleine groep deskundigen in de ambtelijke top. Verbeteringen in de fysieke infrastructuur hebben nauwelijks geleid tot beter functioneren van de diensten. Het zicht op verbeteringen wordt bovendien belemmerd door zwakke monitoring en evaluatie. In alle landen zijn er grote verschillen in dienstverlening tussen stad en platteland en tussen regio's. Het meeste succes is geboekt waar sectorsteun gepaard ging met aanvullende maatregelen voor arme groepen (zoals afschaffing van schoolgeld) en met nieuwe faciliteiten in afgelegen gebieden. Diverse studies concluderen dat een belangrijk deel van de hulp aan sociale sectoren te weinig de armsten bereikt.

7.7 Conclusies

- De Nederlandse sectorsteun heeft bijgedragen aan grotere donorcoördinatie, meer 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.

- Nederland is meer dan de meeste andere donoren overgegaan tot 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 (vooral onderwijs) geleid. Keerzijde is dat, in ieder geval op korte en middellange termijn, is ingeleverd op de armoedefocus.
- De invoering van de sectorale benadering was vooral een Nederlandse aangelegenheid en liet weinig ruimte voor *ownership* van de hulpontvangende landen.
- 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 is de ontwikkeling van onderop uit het zicht geraakt.
- Nederland heeft de steun aan productieve sectoren in Afrikaanse landen verwaarloosd door 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.

8 Basisonderwijs

8.1 Inleiding

De grote aandacht van Nederland voor basisonderwijs komt ook tot uitdrukking in evaluaties. In 2003 evalueerde IOB samen met andere donoren en partnerlanden de gevolgen voor het basisonderwijs in vier landen, waarvan drie in Sub-Sahara Afrika: Burkina Faso, Uganda en Zambia. In 2006 evalueerde IOB de sectorale benadering met casestudies in vijf landen, waaronder Burkina Faso, Tanzania, Uganda en Zambia. Als vervolg daarop startte IOB met onderzoeken naar de impact van de steun aan onderwijs. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de genoemde evaluaties, op de resultatenrapportages van het ministerie van Buitenlandse Zaken en op het jaarlijkse *Global Monitoring Report* van UNESCO.

8.2 Ontwikkeling van beleid

Basisonderwijs omvat algemene vorming van zeer jonge kinderen, formeel of informeel basis- of primair onderwijs, volwassenenonderwijs en alternatieve onderwijsvormen voor kinderen die niet naar school gaan.

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 steeds meer 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 negen 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.

8.3 Uitgaven

Met de sectorale benadering en het *Fast Track Initiative* kwam de Nederlandse bijdrage aan basisonderwijs in een stroomversnelling: van EUR 156 mln in 2000 tot bijna EUR 200 mln in 2003 en EUR 570 mln in 2006. Daarvan ging EUR 110 mln naar landen in Sub-Sahara Afrika, ongeveer 22% van de bilaterale uitgaven. Daarnaast is in een aantal landen ook 15% van de begrotingssteun toegerekend aan onderwijs. In de evaluatieperiode bedroeg de totale bilaterale steun aan de onderwijssector in Sub-Sahara Afrika EUR 565 mln, die grotendeels in negen Afrikaanse onderwijspartnerlanden is besteed.

8.4 Onderwijspartnerlanden

Aanvankelijk werd in de Nederlandse partnerlanden Burkina Faso, Eritrea, Mali, Mozambique, Tanzania, Uganda, Zambia en Zuid-Afrika onderwijs als sector gekozen. In 2002 volgde Ethiopië, in 2006 Benin. De keuze voor onderwijs als sector sloot vaak goed aan bij de wens van ontvangende landen.

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 kwam er 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 com-

binatie 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.

De meeste landen in Sub-Sahara Afrika zullen de millenniumdoelen voor onderwijs niet halen. Knelpunten blijven een hoge schooluitval, veel zittenblijvers en slechte onderwijsresultaten.

In alle partnerlanden met sectorsteun aan onderwijs zijn initiatieven ondersteund om hiv/aids te integreren. De integratie in de overige beleidsterreinen is beperkt.

8.5 Conclusies

- Nederland was een ‘trage starter’: pas na invoering van de sectorale benadering gingen er substantiële bedragen naar het basisonderwijs in Sub-Sahara Afrika.
- Nederland speelt in de meeste landen in Sub-Sahara Afrika een leidende rol in de donorharmonisatie. Met de harmonisatie en het poolen van fondsen is een veel effectievere en bredere aanpak mogelijk geworden dan met project-hulp.
- Alle landen in Sub-Sahara Afrika die Nederlandse steun voor de onderwijssector ontvangen maken vorderingen in onderwijsdeelname, al is bij sommige realisatie van de millenniumdoelen nog ver weg. Groot zorgpunt 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 algemene begrotingssteun hebben duidelijk bijgedragen aan deze resultaten. Sectorsteun heeft juist in het primair onderwijs geleid tot een verbeterde toegang van het armste deel van de bevolking.
- 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.

9 Plattelandsontwikkeling

9.1 Inleiding

De bureaustudie over plattelandsontwikkeling had als casestudies Mali, Tanzania en Zambia. De uitkomsten zijn vergeleken met die van Burkina Faso, Kenia en Mozambique. Daarnaast is een bureaustudie gedaan naar het Office du Niger, een grootschalig irrigatieprogramma in Mali dat sinds 1978 Nederlandse steun ontvangt. De derde component is de recente IOB-impactevaluatie van de Nederlandse steun aan water en sanitatie in Tanzania van 1990-2006.

9.2 Ontwikkeling van beleid

Sinds de late jaren zeventig was Nederland actief in 'geïntegreerde streekontwikkeling': projecten voor landbouw, milieu, infrastructuur en planning, vaak met steun aan onderwijs en gezondheidszorg, soms voor een gebied dat meerdere provincies bestreek. Midden jaren negentig gold deze Nederlandse aanpak in bijna alle landen in Afrika waarmee een langdurige relatie bestond. Eind jaren negentig bleek dat de economische resultaten beperkt waren, de programma's moeilijk te coördineren en te beheren waren en bovendien te los stonden van nationaal beleid. De hulp aan plattelandsontwikkeling is in korte tijd vrijwel afgebouwd, zonder dat er een expliciete beleidsverandering aan ten grondslag lag.

Aan plattelandsontwikkeling is tussen 1998 en 2006 geen aparte beleidsnotitie meer gewijd. Het onderwerp verscheen nog wel in beleidsstukken, maar onder verschillende noemers. Zo werd landbouw in de notitie *Ondernemen tegen Armoede* (2000) behandeld als deel van de private sector. De notitie *Beleidscoherentie Ontwikkelings-samenwerking-Landbouw* (2002) behandelde vooral de exportkansen van ontwikkelingslanden. De nota *Aan Elkaar Verplicht* (2003) vermeldde dat landbouw speciale aandacht verdiende 'vanwege het belang van deze sector voor werkgelegenheid en armoedebestrijding'. De notitie *Sterke Mensen, Zwakke Staten* (2003) noemde actiepunten, zoals betere markttoegang en 'ondersteuning voor de productieve sectoren,

met name de landbouw'. In de interne West-Afrika-notitie uit 2004 viel plattelandsontwikkeling onder *pro-poor growth*. 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. Katoenproductie speelde een belangrijke rol in de partnerlanden Benin, Burkina Faso en Mali.

9.3 Zes partnerlanden

In de zes voor de evaluatie geselecteerde partnerlanden was het aandeel van plattelandsontwikkeling in de totale bilaterale hulp aan die landen tussen 1995 en 1999 nog rond de 25%; in 2006 was dat geslonken tot 3,2%. In vijf van de zes partnerlanden is de steun aan plattelandsontwikkeling beëindigd. Alleen Mali kende in 2006 nog een programma voor het platteland.

De sectorale benadering had enorme consequenties voor de steun aan plattelandsontwikkeling: veel minder activiteiten, afbouw van projecten en afname van technische assistentie. Daar kwam bij dat de sectorale benadering in een aantal landen moeizaam van de grond kwam (Burkina Faso, Mali, Zambia), terwijl tegelijkertijd langlopende plattelandsprogramma's werden afgebouwd (Burkina Faso, Kenia en Zambia). Plattelandsontwikkeling bleek een gecompliceerd terrein voor sectorsteun: een grote diversiteit aan bedrijfstypen, productieniveaus en culturele achtergronden, de betrokkenheid van meerdere ministeries, lastig af te bakenen rollen van overheid, private sector en maatschappelijk middenveld, en verschil van mening tussen donoren en ontvangende landen over kwesties als marktliberalisatie of versterking van de private sector. Bovendien waren in geen van de zes bestudeerde landen de landbouwministeries goed toegerust voor de sectorale benadering. Steeds meer donoren, waaronder Nederland, haakten af. De interesse voor de sector plattelandsontwikkeling slook verder door een afname van het aantal plattelandsontwikkelingexperts op de ambassades ten gunste van generalisten en diplomaten.

De sterke nadruk op sociale sectoren heeft steun voor de productieve kant van het platteland bijna volledig weggedrukt. Slechts zeer beperkt zijn nieuwe strategieën toegepast om 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 boerenuitgehouden.

9.4 Mali: Office du Niger

Het Office du Niger is een grootschalig irrigatieprogramma in Mali aan de bovenloop van de rivier de Niger. Nederland heeft sinds 1978 financieel en met technische assistentie bijgedragen aan hervorming van het management en de organisatie van het Office du Niger, aan economische beleidshervormingen van de Malinese overheid en aan versterking van de boeren en hun organisaties. Ook is de verwerking en vermarkting van landbouwproducten verbeterd. Tegenwoordig is ook duurzaam milieubeheer een component.

Tussen 1978 en 2006 verstrekte Nederland circa EUR 90 mln aan het Office du Niger, waarvan circa EUR 20 mln tussen 1998 en 2006. Het is het grootste door Nederland gesteunde landbouwproject in Sub-Sahara Afrika.

De resultaten van de gezamenlijke inspanningen van de Malinese overheid, de internationale donoren en zeker Nederland zijn indrukwekkend. Terwijl in 1978 op grote schaal honger voorkwam onder de rijstboeren, was 25 jaar later de gemiddelde opbrengst per ha gestegen van minder dan een ton naar ruim 6 ton. De hervormingen die in eerste instantie op kleine schaal zijn ingevoerd hadden na tien jaar een complete transformatie van de rijstsector in het Office teweeggebracht. Mali is nu zelfvoorzienend in rijstproductie, waarvan bijna twee derde afkomstig uit het gebied van de Office du Niger. 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 aanpak van donoren, waaronder Nederland.

Naast rijstproductie is de toegenomen productie van gewassen zoals uien, tomaten, maïs en zoete aardappels opmerkelijk. Ze vinden een goede afzet 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. Zowel op micro- als macroniveau zijn belangrijke resultaten geboekt in armoedebestrijding en economische ontwikkeling.

9.5 Tanzania: water en sanitatie

Shinyanga is een uitgestrekte regio in Tanzania. De grotendeels verspreid wonende bevolking van bijna drie miljoen mensen was van oudsher aangewezen op onveilig oppervlaktewater. Nederland steunde tussen 1990 en 2006 programma's voor drinkwater en sanitaire voorzieningen die voorzagen in met de hand gegraven putten met handpompen. De Nederlandse bijdrage vloeide voort uit de steun die sinds de jaren zeventig aan de districtenprogramma's werd gegeven. De Nederlandse uitgaven vanaf 1990 bedroegen ongeveer EUR 20 mln. Andere financieringsbron was de eigen bijdrage van gebruikers. De ontwikkelde benadering heeft model gestaan voor het huidige Tanzaniaans beleid voor de rurale watervoorziening. Nederland verstrekt tegenwoordig budgetsteun voor het Tanzaniaanse programma voor de watersector.

Aanvankelijk draaiden de programma's om constructie en rehabilitatie van watervoorzieningen; later veranderde dit in steun om een gebruikersgroep te vormen die zelf verantwoordelijk werd voor de watervoorziening. Vanaf 2002 zijn de programma's in de plannen van districten geïntegreerd. Daartoe is de capaciteit van districten versterkt. Ook is de rol van private ondernemingen toegenomen.

Tussen 1992 en 2006 steeg het percentage van de bevolking met toegang tot een verbeterde waterbron van naar schatting 10,5 tot ongeveer 43 (deze toename staat voor ongeveer 1,1 miljoen mensen). De tijd voor water halen is gereduceerd met 60% en kost nu gemiddeld een klein half uur. De gezondheid van de bevolking is verbeterd: ooginfecties, schurft, diarree, malaria en wormen komen veel minder voor. De kwaliteit van het water uit de putten bleek voor een aantal aspecten (ammonia, nitraat, ijzer, zwavel) goed, maar vaak niet voor fluoride en coliformbacteriën. Periodieke ontsmetting van de putten gebeurt onregelmatig of in het geheel niet. De meeste gebruikersgroepen voldoen aan de voorgeschreven gelijke verdeling van vrouwen en mannen in het managementcomité. Maar soms domineren de mannelijke leden of senioren mannen in de gemeenschap. Er is minder urgentie voor mannen om problemen op te lossen, omdat het de vrouwen zijn die de gevolgen dragen. Momenteel functioneert ongeveer 90% van de voorzieningen. De duurzaamheid is echter niet gegarandeerd. Onduidelijk is of nieuwe leden van het managementcomité van gebruikersgroepen worden getraind, hoe mogelijke conflicten in een gebruikersgroep worden opgelost en of gebruikersgroepen middelen hebben voor onderhoud of vervanging. Het bewustzijn van aan bevolkingsgroei- en milieugerelateerde problemen is toegenomen, maar de capaciteit om deze problemen aan te pakken is nog zeer beperkt.

9.6 Conclusies

- 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 en de mogelijke plaats van landbouw in de sectorale benadering. Het complexe karakter van de landbouwsector maakte een dergelijke analyse zeker niet gemakkelijk. De productieve aspecten van de landbouw, zoals productiegroei, werden niet duidelijk onderscheiden van de sociale aspecten, met name armoedevermindering.
- De belangrijkste les uit de ondersteuning van het Office du Niger in Mali is dat de combinatie van economische hervormingen met investeren in mensen, fysieke infrastructuur en instituties vruchten afwerpt. Belangrijk is ook dat de samenwerking berustte op een verzoek van de lokale autoriteiten en langdurig van aard was.
- De impactevaluatie van het water- en sanitatieprogramma in Shinyanga, Tanzania, heeft aangetoond dat Nederland op succesvolle wijze activiteiten heeft ondersteund die ruim een miljoen mensen beter drinkwater opleverden, hun gezondheid verbeterden en de kwaliteit van hun leven positief beïnvloedden.

10 Stedelijke armoedebestrijding

10.1 Inleiding

Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van een lopende IOB-evaluatie van de Nederlandse steun aan stedelijke armoedebestrijding, met Ethiopië en Zuid-Afrika als casestudies met veldbezoeken waarin zowel uitvoerders als ‘gebruikers’ zijn geïnterviewd. Sommige activiteiten waren een uitwerking van het beleid voor stedelijke armoedebestrijding; andere zijn wel uitgevoerd in de stad, maar vloeiden voort uit andere beleidsterreinen.

10.2 Ontwikkeling van beleid

Nederland besteedde voor het eerst expliciet aandacht aan stedelijke ontwikkeling in de nota *Een Wereld van Verschil* (1990) en opnieuw in de nota *Een Wereld in Geschil* (1993). Een stedelijk programma moest ‘vernieuwend’ en ‘katalyserend’ zijn door deelname aan internationale initiatieven en door ondersteuning van verkennende, innovatieve en experimentele activiteiten. Dit beleid werd uitgewerkt in de notitie *Stedelijke armoedebestrijding* (1994), die de nadruk legde op inkomensverwerving, toegang tot basisvoorzieningen, capaciteitsopbouw en participatie van bevolkingsgroepen. Terreinen die voor steun in aanmerking kwamen, waren werk en inkomen, habitat, sociale voorzieningen, stedelijk bestuur en institutionele ontwikkeling, en geïntegreerde stedelijke ontwikkeling. Geen van de thema’s kreeg heldere en concrete doelstellingen mee. Er kwam een *Speerpuntprogramma Stedelijke Ontwikkeling*. Voor twintig landen, waaronder Egypte, Ethiopië, Senegal en Zuid-Afrika, zouden programma’s komen. Nederland trok EUR 4,5 mln uit met een voorziene stijging tot EUR 13,6 mln in 1995. Het duurde nog tot 1998 voordat de uitgaven bij benadering op dit niveau kwamen. Na 1998 liepen de uitgaven weer snel terug. In 1996 verdween het *Speerpuntprogramma Stedelijke Ontwikkeling* en kreeg het onderwerp geen prioriteit meer. In 2000 verscheen nog wel de interne notitie *Cities in*

Sectors, Sectors in Cities om in de sectorale benadering duurzame stedelijke ontwikkeling veilig te stellen (overigens vergeefs). De nota *Aan Elkaar Verplicht* (2003) noemde de noodzaak om de levensomstandigheden van bewoners van sloppenwijken te verbeteren.

Stedelijk armoedebeleid, gericht op Afrika, is dus niet tot stand gekomen. Met de invoering van de sectorale benadering is het beleidsterrein geheel verdwenen. In geen enkel land in Afrika is het een sector geworden. 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.

10.3 Uitgaven

Tussen 1991 en 2004 besteedde Nederland EUR 163,5 mln aan stedelijke ontwikkeling in Sub-Sahara Afrika. Daarvan ging EUR 32,9 mln naar Ethiopië en EUR 8,6 mln naar Zuid-Afrika. Slechts 3% van de uitgaven in Ethiopië en 19% van de uitgaven in Zuid-Afrika kwamen uit het *Speerpuntprogramma Stedelijke Ontwikkeling*; de rest kwam uit andere begrotingsmiddelen. De uitgaven aan stedelijke ontwikkeling betroffen een veelheid aan projecten en programma's. Daarnaast steunde Nederland wereldwijde programma's van multilaterale instellingen.

10.4 Ethiopië

Nederland heeft in Ethiopië tien projecten gesteund, vijf die uit stedelijk beleid voortkwamen en vijf die daar niet uit voortkwamen maar expliciet in een stedelijke omgeving speelden.

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 budgetneutrale 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, andere stimuleerden de opkomst van nieuwe lokale organisaties. Vaak bleven die sterk afhankelijk van de moederorganisatie en was de deelname van bewoners beperkt. De interventies resulteerden in de meeste projecten in een aanzienlijke overdracht van kennis, bewustzijn en vaardigheden. 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, en vaak ook die van omwonenden of bewoners van aangrenzende buurten. Het is echter onwaarschijnlijk dat deze kleinschalige projecten de algehele armoedesituatie veranderen.

Een opmerkelijk geval betreft de 'sluiting' van een *Urban Field Development*-project, dat bouwterreinen organiseerde voor de stedelijke armen in Debre Zeit en Addis Abeba. De direct betrokkenen deden vaak wel een poging na de sluiting 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 belanghebbenden, Nederland of uitvoerende organisaties. Van een duurzame verandering is dan ook nauwelijks sprake. Opvallend is dat enkele interventies, zoals de levering van DAF-bussen binnen het ORET-programma, die niet uitgingen van een geïntegreerde aanpak maar wel toegesneden waren op een stedelijk probleem (zoals slecht openbaar vervoer) door de stedelijke armen als zeer nuttig werden ervaren.

10.5 Zuid-Afrika

De stedelijke projecten in Zuid-Afrika liepen uiteen van huisvesting, sociale voorzieningen en werkgelegenheid tot versterking van stedelijk bestuur. De Nederlandse beleidskeuzes uit begin jaren negentig waren in algemene zin relevant, vooral de nadruk op banen, openbare voorzieningen en bestuur. Projecten droegen bij aan versterking van overheidsinstanties, NGO's en gemeenschapsorganisaties van armen. Alleen de interventies rond werk en inkomen waren soms ten onrechte gericht op de informele economie, die in Zuid-Afrika een veel minder grote rol speelt dan elders in Afrika. Ook valt de relevantie te betwijfelen van het door Nederland bepleite model voor sociale huisvesting en van projecten om werkloze jongeren om te scholen tot succesvolle ondernemers.

De efficiëntie van projecten uit de stedelijke ontwikkeling was matig tot slecht. Dit had veel te maken met snelle personeelwisselingen, maar ook met een gebrek aan focus. Ook de effectiviteit was over het algemeen matig, al liepen de resultaten wel sterk uiteen. Een kleine meerderheid van de projecten behaalde doelstellingen zoals inspelen op plaatselijke behoeften, organisatorische randvoorwaarden opbouwen en bijdragen aan het plaatselijke bestuur. 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. Voor steun aan jongeren voor het opzetten van ondernemingen en theatergroepen kon geen impact worden vastgesteld. Wel enige impact had het project ter bestrijding van geweld tegen vrouwen.

10.6 Conclusies

- Voor Sub-Sahara Afrika gold geen specifiek stedelijk beleid. Wel zijn in enkele landen, zoals Ethiopië en Zuid-Afrika, bilaterale activiteiten gesteund. In geen enkel land in Sub-Sahara Afrika is stedelijke ontwikkeling als sector gekozen.
- Geïntegreerd beleid heeft weinig resultaten opgeleverd: veel activiteiten bleken weinig effectief en efficiënt. Geïsoleerde activiteiten, zoals verbetering van de woonsituatie of het openbaar vervoer, hadden wel resultaat. Ook maatregelen op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs of kredieten leidden tot betere leefomstandigheden van stedelijke armen.
- In Ethiopië ontbrak bij de keuze van projecten een visie op urgente stedelijke problemen. Wel vond een probleemanalyse plaats. De interventies hadden een geïsoleerd karakter. De vaak beperkte doelen zijn wel bereikt, maar meestal niet binnen de beoogde tijd. Door gebrek aan continuïteit trad er nauwelijks duurzame verandering op in de stedelijke problematiek.
- Ook in Zuid-Afrika kwam geen geïntegreerde aanpak tot stand en is de efficiëntie en effectiviteit van de projecten twijfelachtig. De meeste activiteiten ter versterking van de economische positie van jongeren hebben niet of nauwelijks resultaat opgeleverd.

- Zuid-Afrikaanse NGO's slaagden er consequent in Nederlandse beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. De NGO's betekenden voor Zuid-Afrikaanse beleidsmakers en specialisten een belangrijk 'kennisreservoir'.

11 Hiv/aids

11.1 Inleiding

De hiv/aids-epidemie manifesteert zich in Sub-Sahara Afrika, met name Zuidelijk Afrika, veel sterker dan elders ter wereld en de gevolgen voor de sociaaleconomische ontwikkeling zijn groot. Nederland is sterk betrokken bij het probleem en besteedde alleen al tussen 2000 en 2005 via het bilaterale kanaal ruim EUR 276 mln aan hiv/aids in Sub-Sahara Afrika.

De evaluatie richt zich vooral op de integratie van hiv/aids in andere beleidsterreinen dan de gezondheidszorg. Onder ambassades in partnerlanden is een enquête gehouden en er zijn landenstudies gedaan in Ethiopië, Nigeria en Zuid-Afrika. Samen zijn deze landen illustratief voor het Nederlandse beleid. Voor de resultaatmeting is gebruik gemaakt van rapportages aan de VN over de voortgang op een aantal indicatoren. Daarnaast is een dossierstudie uitgevoerd van 28 steekproefsgewijs bepaalde hiv/aidsprogramma's en -projecten. Tevens zijn de resultaten van twee omvangrijke externe evaluaties samengevat. Buiten beschouwing bleven publiek-private partnerschappen, sectorsteun voor de gezondheidssector en samenwerking via multilaterale organisaties of medefinancieringsorganisaties.

Het stadium waarin de epidemie zich bevindt en de betrokkenheid van andere actoren lopen sterk uiteen. Dit betekent dat ook de manier waarop Nederland bijdraagt aan de aidsrespons sterk varieert. Bovendien is niet goed mogelijk de bijdrage van Nederland los te koppelen van die van andere actoren. Conclusies over resultaten kunnen dan ook alleen voorzichtig worden verwoord.

11.2 Ontwikkeling van beleid

Nederland richt zich op bestrijding van de epidemie en op de gevolgen voor het individu, de familie, de gemeenschap en de ontwikkeling van een land. Uitgangspunten zijn dat aids raakt aan alle sectoren van de maatschappij, dat bescherming

van mensenrechten centraal staat en dat seksuele en reproductieve rechten en gezondheid fundamenteel zijn voor preventie. De 'drie c's' zijn pijlers van de Nederlandse inspanningen: *commitment* van politieke en maatschappelijke leiders, coördinatie en capaciteitsversterking. De Aidsnotitie (2004) stelde expliciet dat de integratie van hiv/aids niet alleen ontwikkelingssamenwerking betreft maar ook andere terreinen van het buitenlands beleid, zoals veiligheid en conflictpreventie, mensenrechten, humanitaire hulp en goed bestuur.

Van de vijftien partnerlanden in Sub-Sahara Afrika ontvangen zeven sectorsteun voor de gezondheidszorg: Burkina Faso, Ethiopië, Ghana, Mali, Mozambique, Tanzania en Zambia. In deze landen zet Nederland een combinatie van instrumenten in: naast sectorsteun ook steun aan nationale aidsprogramma's en aan projecten, meestal via NGO's. Van de landen zonder sectorsteun voor de gezondheidszorg steunt Nederland alleen in Zuid-Afrika een groot bilateraal programma. Ook beheert de ambassade een omvangrijk regionaal programma. In de overige zeven partnerlanden is de samenwerking beperkt tot de integratie van hiv/aids in overig beleid en tot steun aan kleinschalige initiatieven.

Sinds 2004 kent Nederland een aidsambassadeur, die het Nederlandse beleid uitdraagt en niet schuwt publiekelijk zijn afkeuring uit te spreken over beleid dat uitsluitend onthouding en trouw aan één partner propageert. Eveneens in 2004 is de Taakgroep Aids en Reproductieve Gezondheid ingesteld om de integratie van aids en reproductieve gezondheid in het buitenlands beleid te stimuleren.

11.3 Uitgaven

Tussen 2000 en 2005 is via het bilaterale kanaal EUR 276 mln uitgegeven aan hiv/aids. Hiervan is een deel besteed aan programma's die slechts ten dele op hiv/aids gericht waren en EUR 110 mln aan 138 programma's en projecten, die uitsluitend betrekking hadden op hiv/aids. Van dit laatste bedrag gingen de meeste middelen (EUR 42 mln) naar Ethiopië en Tanzania, waar ondermeer twee grote onderzoeksprojecten zijn uitgevoerd. Van de totale onderzochte uitgaven (EUR 110 mln) ging 18% naar voorlichting, 31% naar zorg en preventie, 15% naar nationale programma's, 7% naar institutionele ontwikkeling van NGO's en naar fondsen voor kleine activiteiten, 10% naar onderzoek en 19% naar overige activiteiten.

Uitgaven voor wereldwijde programma's die ten dele Sub-Sahara Afrika betreffen en uitgaven in andere sectoren zijn niet meegerekend.

11.4 Partnerlanden

Van de partnerlanden is alleen in Senegal de integratie van hiv/aids niet ter hand genomen. Kenia en Rwanda erkennen de noodzaak daartoe, maar dit heeft nog tot weinig actie geleid. In de overige partnerlanden steunt Nederland een of enkele initiatieven tot integratie van hiv/aids in goed bestuur, mensenrechten, onderwijs, economische ontwikkeling, conflictpreventie of humanitaire hulp. In alle landen met sectorsteun voor onderwijs krijgt de integratie van hiv/aids aandacht, meestal door training van personeel en herziening van het curriculum. Onderwijs is het enige beleidsterrein waarin Nederland consistent aandacht besteedt aan de integratie van hiv/aids. De belangstelling van landen om hiv/aids in andere beleids-terreinen te integreren is wisselend.

In de dialoog met overheden van partnerlanden kwam hiv/aids lang niet altijd ter sprake, hetzij omdat het onderwerp politiek gevoelig lag, hetzij omdat andere kwesties prioriteit hadden. Bescherming van de mensenrechten in relatie tot hiv/aids, pijler van het Nederlandse beleid, kwam slechts in de helft van de partnerlanden aantoonbaar aan bod. In zes partnerlanden zijn projecten gefinancierd voor voorlichting aan en bescherming van de rechten van werknemers in ruraal gebied. In vier daarvan stimuleerde Nederland de introductie van de *workplace policy* van de ILO. Op het gebied van conflicten en humanitaire hulp heeft Nederland zich ingezet voor een internationaal aidsprogramma voor het Grote Merengebied.

In de partnerlanden zijn voorzichtig positieve ontwikkelingen te zien in de prevalentie van de besmetting, het tegengaan van de overdracht van moeder op kind, de behandeling met medicijnen en het gebruik van condooms. Een directe relatie met de Nederlandse interventies is niet zonder meer te leggen. Wel is aannemelijk dat versterking van de gezondheidszorg en steun aan nationale aidsprogramma's en andere projecten hieraan hebben bijgedragen.

11.5 Programma's en projecten

Aandacht voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten ontbrak in ruim de helft van de voorstellen. Bij 17 van de 28 onderzochte projecten noemde het voorstel geen meetbare doelstellingen of, waar dat wel gebeurde, gaf de rapportage niet aan of de doelen waren bereikt. Vier van de elf overige projecten bereikten hun doelen in voldoende mate en zeven vrijwel volledig. Een positieve bevinding is dat in bijna alle projecten de beoogde output is gerealiseerd. Hoewel vrijwel alle projectvoorstellen aandacht vermelden voor 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 of de vraag niet van toepassing was.

11.6 Onderzoeksprojecten

Twee omvangrijke onderzoeksprojecten, in Ethiopië en Tanzania, zijn in 2002 beoordeeld op beleidsrelevantie en effectiviteit. Het Ethiopische project was beperkt relevant, omdat het zich voornamelijk richtte op biomedisch onderzoek en te weinig op bijdragen aan het nationale aidsprogramma. 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. Het Tanzaniaanse project was zeer relevant en bereikte zijn doel grotendeels. Het was tevens effectief, zij het dat het oordeel hierover iets voorzichtiger is. Het project kende een verscheidenheid aan interventies op gemeenschapsniveau, waaronder gemeenschappen in kaart brengen, *workplace policy*, bevordering van condoombestrijking, zorg voor mensen met aids en de ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal. Dit leidde onder meer tot een (bescheiden) toename in de verkoop van condooms.

11.7 Conclusies

- Het Nederlandse internationale hiv/aidsbeleid definieert duidelijke uitgangspunten, werkerreinen, prioriteiten en resultaatgebieden. De nadruk op integratie in diverse terreinen van het buitenlandse beleid is terecht. De integratie is nog geen gemeengoed. Zij richt zich vooral op wat diverse beleidsterreinen kunnen doen aan aidsbestrijding en vrijwel niet op de gevolgen van de epidemie voor die beleidsterreinen.
- De uitvoering is grotendeels conform het beleid, maar de aandacht voor de verwevenheid van hiv/aids met 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 beoogde output van projecten die zich uitsluitend op hiv/aids richten is bijna altijd in voldoende mate of vrijwel volledig gerealiseerd. Meetbare doelen ontbraken echter vaak, evenals de rapportage erover. Elf van de 28 programma's en projecten bereikten de doelen voldoende of volledig. 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.
- Het is aannemelijk dat de Nederlandse steun voor nationale aidsprogramma's, voor de sector gezondheidszorg en voor hiv/aidsprogramma's en -projecten een bescheiden bijdrage heeft geleverd aan de (beperkte) vooruitgang op een aantal indicatoren.

12 Instrumenten voor goed bestuur

12.1 Inleiding

Voor het onderzoek naar de instrumenten voor goed bestuur is gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen en 76 semi-gestructureerde interviews. Beide soorten bronnen zijn geraadpleegd in Nederland en tijdens bezoeken aan de partnerlanden Ghana, Mali en Tanzania.

12.2 Ontwikkeling van instrumenten

Sinds 1998 is, naast armoede, ook goed bestuur een selectie criterium voor partnerlanden. Beide ministers uit de evaluatieperiode handhaafden landen voor structurele bilaterale samenwerking die slechter scoorden op bestuur dan landen die van de lijst verdwenen. De rechtvaardiging was dat het beleid zich meer baseerde op de intentie om te komen tot goed bestuur dan op de feitelijke scores. Daarmee omzeilden de ministers het dilemma van een beleid dat goed bestuur tegelijkertijd als doel en als selectie criterium hanteert. Een uitweg uit dit dilemma was er eigenlijk niet, want er bestond geen instrumentarium om intenties te beoordelen.

Om de ambassades te ondersteunen bij bevordering van goed bestuur in de partnerlanden, en om beslissingen voor hulpmodaliteiten te onderbouwen ontwikkelde het departement drie instrumenten:

- De conceptbeleidsnotitie *Notitie Goed Bestuur, Bevordering van goed bestuur in het Nederlandse buitenlands beleid* (1999) bood de ambassades een schets voor analyse en beleid;
- de *Achtergrondnotitie, Goed bestuur: perspectief op ontwikkeling* (2004) en vijf thematische *Handreikingen*, vormden samen het *Handboek Goed Bestuur* met analysekaders en praktische suggesties;

- het *Track Record*, dat de bestuurskwaliteit van een partnerland meet en helpt om de optimale hulpmodaliteit te bepalen.

12.3 Gebruik van instrumenten

Op het eerste gezicht leken de drie instrumenten bij elkaar aan te sluiten. In de praktijk was er echter nauwelijks coherentie. De *Notitie Goed Bestuur* kreeg geen steun van de politieke en ambtelijke top. Het *Handboek* had die steun wel, maar was uitgroeid tot een ‘kerstboom’ doordat alle relevante directies hun eigen interesses eraan toevoegden. Het *Handboek* verwees slechts terloops naar de notitie en vertoonde overlappings en hiaten. Tussen 1999 en 2004 was er wel een inhoudelijke samenhang tussen het *Track Record* en de *Notitie Goed Bestuur*. Coherentie tussen de instrumenten begon pas vanaf eind 2004 vorm te krijgen, evenals overleg tussen de directies op het departement.

Ambassades bleken de notitie uit 1999 en het handboek uit 2004 niet te gebruiken. Wel besteedden zij veel tijd aan een belangrijke aanbeveling uit beide documenten: de beleidsdialoog met overheden en het maatschappelijk middenveld. Door de groeiende donorcoördinatie en het toegenomen belang van algemene en sectorale begrotingssteun verschoof de agenda van de beleidsdialoog echter naar het vaststellen en monitoren van gekwantificeerde indicatoren.

Aangezien donoren en overheden, met name het nationale ministerie van Financiën, een centrale rol hebben in de beleidsdialoog, kwam de deelname van het maatschappelijk middenveld regelmatig in het gedrang. Ambassades leken zich bewust van deze delicate balans en steunden daarom sommige organisaties uit het maatschappelijk middenveld.

De ambassades waren sinds 1999/2000 betrokken bij het maken van het *Track Record*. Sinds 2004 moet daarbij de gehele staf betrokken 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.

In het *Track Record* zijn vanaf 2004 kwantitatieve maatstaven, ontwikkeld door Wereldbank en IMF, verankerd voor de beoordeling van armoedebestrijding, economische ordening, goed bestuur, en dialoog. De invulling werd deels een rekenkundige exercitie. Overigens stelden medewerkers van het departement dat de score op goed bestuur formeel nauwelijks meewoog in de beslissing over de hulpmodaliteit; dat gebeurde pas voor het jaar 2007.

12.4 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 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.
- Het *Track Record* is het enige instrument dat op grote schaal gebruikt is tussen 1999 en 2005. De ambassades zagen het vooral als een rapportage-instrument. De beoordelingen van de goed bestuurcomponent in het *Track Record* speelden een bescheiden rol in de besluitvorming rond begrotingssteun.
- 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.
- Het ministerie is er redelijk goed in geslaagd de effectiviteit van bestuur in partnerlanden te beoordelen. De ambassades hadden echter moeite instrumenten op een transparante manier toe te passen. Het gebruik van informatiebronnen was vaak ondoorzichtig of persoonlijk getint.
- 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 te bevorderen. Hetzelfde gold voor de beleidsmatige en uitvoerende capaciteiten van actoren op centrale en vooral decentrale niveaus van sectorministeries.

13 Versterking van de rechtsstaat

13.1 Inleiding

Vergeleken met andere continenten is de Nederlandse inzet voor versterking van de rechtsstaat in Afrika het grootst, met Rwanda en Zuid-Afrika als koplopers. Tussen 1998-2006 besteedde Nederland voor dit thema ruim EUR 51 mln in beide landen.

Voor de evaluatie zijn beleidsdocumenten geanalyseerd en interviews gehouden met medewerkers op het departement en op de ambassades in Rwanda (Kigali) en Zuid-Afrika (Pretoria).

13.2 Ontwikkeling van beleid

Aanvankelijk was beleidsvorming over de rechtsstaat lastig, het departement kampte met een gebrek aan diepgaande kennis over het thema. Dat veranderde deels na 2003, met het verschijnen van de notities *Aan Elkaar Verplicht*, *Sterke Mensen Zwakke Staten* en het *Handboek Goed Bestuur*. 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).

13.3 Rwanda

Na de genocide werd Nederland een belangrijke donor in Rwanda met directe toezeggingen van grootschalige hulpbedragen (EUR 110 mln) en een expliciete keuze om de RPF-regering het voordeel van de twijfel te gunnen. Het opbouwen van de rechtsstaat, en vooral de genociderechtspleging, vormde het hart van de bilaterale contacten. Nederland droeg ruim EUR 2 mln per jaar bij aan het Rwanda-tribunaal,

financierde deels de salarisverhoging van rechters, de bouw van een nieuwe gevangenis, versterking van de rechterlijke macht 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. Steun aan het maatschappelijk middenveld liep als een rode draad door de Nederlandse betrokkenheid bij Rwanda. De ambassade maakte zich ook sterk voor de bewegingsvrijheid van NGO's, ondanks het feit dat de Rwandese regering daar in het algemeen moeite mee had.

In Nederland klonk echter kritiek: veel belangrijke actoren vonden dat de ambassade haar geprivilegieerde positie te weinig inzette om de regering aan te spreken op acties die de rechtsstaat frustreerden. 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. Ook in Rwanda werkzame Nederlandse NGO's 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.

In 2001 ging de Tweede Kamer alsnog weifelend akkoord met het besluit om Rwanda tot structurele bilaterale partner te maken, onder voorbehoud van een *Memorandum of Understanding* (MoU) met voortgangsindicatoren voor democratisering en vredesopbouw. Justitie werd een van de sectoren en er kwam een uitgebreide sectoranalyse. Binnen de sector justitie kregen vier thema's aandacht: mensenrechten, grotere toegang tot recht, steun aan de rechterlijke macht en genociderechtspraak. Het MoU bleek hard nodig in 2003, het jaar van grote betrokkenheid van het Rwandese leger in de oorlog in de Democratische Republiek Congo, nog sterkere beperking van de politieke ruimte, verdwijning van mensenrechtenactivisten en oppositieleiden en verkiezingen die de zittende president 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.

13.4 Zuid-Afrika

Ook in Zuid-Afrika betekende de overgang naar sectorsteun een ingrijpend omslagpunt. Vanaf 2000 moest er gekapt worden in de vele projecten op justitiegebied met een sterk innovatief karakter, vaak tegen de zin van de ambassade. Toch maakte de ambassade relatief snel de omslag. In de keuze van sectoren liet zij zich vooral leiden door de wens van de Zuid-Afrikaanse regering om jeugdbeleid, justitie en lokaal bestuur te kiezen.

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. Het programma betrof versterking van het institutionele apparaat, vooral de automatisering. De nadruk kwam echter te liggen op hardware; de software, zoals training van personeel, was in mindere mate aanwezig.

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), 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 zo politieke druk uitoefenen om de *paralegals* een officiële status toe te kennen. Beheersproblemen waren echter aanleiding om de *paralegals* niet verder te steunen. Aan de steun aan *E-Justice* en de *paralegals* kwam in 2004 formeel een einde, ook omdat de ontwikkelingsrelatie met Zuid-Afrika in dat jaar zou aflopen.

Toen op het laatste moment werd besloten deze relatie te continueren, steunde de ambassade *transitional justice*, verzoening en wederopbouw in Afrika met een subsidie van EUR 700.000 op jaarbasis aan het Institute for Justice and Reconciliation. 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. Zo steunde Nederland een programma ter verbetering van de condities in detentiecentra waar jeugdcriminelen zaten. Het programma was erg succesvol en paste goed in de bestrijding van jeugdcriminaliteit. De financiering is steeds meer overgenomen door de Zuid-Afrikaanse overheid.

13.5 Conclusies

- Het rechtsstaatbeleid op het departement kwam laat, en was weinig uitgewerkt. De ambassades in Rwanda en Zuid-Afrika ervoeren dit als een gemis.
- Het was dus aan de ambassade om zelf een sectoranalyse uit te voeren. In Rwanda is op basis van twee kwalitatief sterke sectoranalyses de noodhulp omgezet in een gestroomlijnd programma met steun voor genociderechtspraak, mensenrechtenorganisaties en de rechterlijke macht. In Zuid-Afrika vond geen sectoranalyse plaats. De ambassade verruilde de tientallen vaak innovatieve projecten voor één groot project. Sectoranalyse had ongetwijfeld tot andere keuzes geleid.
- Het gebrek aan beleid op het departement resulteerde, zowel in Rwanda als in Zuid-Afrika in een tamelijk technocratische opvatting van de rechtsstaat, waarbij de keuze vaak viel op institutionele versterking: 73% van de bestedingen in Rwanda en 92% 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 indrukwekkende resultaten bereikt. In Rwanda zijn uit het puin van de genocide in 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 beide landen is onvoldoende aandacht besteed aan de hogere doelstellingen van versterking van de rechtsstaat (respect voor mensenrechten en armoedebestrijding) en is weinig verband gezocht met economische ontwikkeling. In Zuid-Afrika speelde de gebrekkige koppeling vooral bij de keuze van *E-Justice*, dat in de uitvoering niet speciaal op de armen gericht was. 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. Wat de analyse ook is, façadestaat of jonge democratie, het is van cruciaal belang om acties als de bouw van gevangenis 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.
- 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 (de *gacaca* in Rwanda en het onderzoek naar traditionele leiders en pogingen tot verzoening in Zuid-Afrika). Juist deze sterk endogene initiatieven staan soms op gespannen voet met de universele mensenrechten, dus moet de Nederlandse inzet expliciet de hogere beginselen van goed bestuur dienen.

14 Conflicten

14.1 Inleiding

Nederland heeft bij conflicten in Sub-Sahara Afrika naast hulp voor humanitaire noden, wederopbouw en ontwikkeling ook militaire en diplomatieke middelen ingezet. Dit hoofdstuk evalueert deze geïntegreerde benadering van conflicten in de Hoorn van Afrika en het Grote Merengebied. In de evaluatie van de Hoorn van Afrika is vooral aandacht besteed aan de grote Nederlandse inzet in Sudan. Daar is een aparte bureaustudie aan gewijd, die zich beperkt tot de totstandkoming en uitvoering van het Nederlandse beleid.

14.2 Ontwikkeling van beleid

In 2002 verscheen de notitie *Wederopbouw na conflict*, die vooral de fysieke heropbouw en vredesopbouw tot onderwerp had. 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. Verder kwam er beleidsaandacht voor *gender* en vrede en veiligheid. De belangrijkste 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.

Over de samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie bij vredesmissies verscheen in 2003 het *Beleidskader Civiël-Militaire Samenwerking*; beide ministeries stelden een interdepartementaal overleg over CIMIC (civiël-militaire samenwerking) in.

14.3 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). In 2001 is een Vredesfonds opgericht voor de financiering van activiteiten op het gebied van vrede en veiligheid. Dit opereerde wereldwijd met uitsluitend non-ODA-middelen (niet officiële ontwikkelingshulp). Het Vredesfonds is eind 2003, samen met het ontminningsfonds, het fonds voor kleine wapens en de middelen voor DDR (ontwapening, demobilisatie en herintegratie), vredesdialogen en vredesopbouw ondergebracht in het Stabiliteitsfonds. Dit moest snelle en flexibele ondersteuning bieden in landen en regio's waar een conflict dreigt of reeds is uitgebroken - evenals het Vredesfonds wereldwijd, niet beperkt tot Sub-Sahara Afrika. Het fonds beschikte over ODA- en non-ODA-middelen, waarbij de laatste werden ingezet voor militaire activiteiten.

De ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie kennen formele en informele overlegfora: over beleidskaders en thema's voor landen in conflict, over financiering uit het Stabiliteitsfonds, over civiel-militaire samenwerking, over de inzet van militairen en (samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken) over de inzet van politie. In de Stuurgroep *Rule of Law* werken de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie samen. Voor sommige landen, zoals Sudan, is een *Task Force* opgezet.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken kreeg een militaire adviseur en het ministerie van Defensie een ontwikkelingsadviseur. 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. Eind 2006 waren er defensieattachés geplaatst op de Nederlandse ambassades in Addis Abeba, Kigali en Pretoria.

Nederland heeft bijna 2.000 militairen ingezet voor VN- en EU-missies en andere internationale activiteiten in Sub-Sahara Afrika, uiteenlopend van training en advisering op een vredesschool (Mali), advisering van politie en leger (Burundi, Democratische Republiek Congo, Sudan), ondersteuning tijdens verkiezingen (Democratische Republiek Congo) en toezicht op de naleving van een vredesakkoord (Sudan) tot training van de Afrikaanse capaciteit voor vredeshandhaving. Ook voor humanitaire aangelegenheden zette het ministerie van Defensie militaire en logistieke middelen in.

14.4 De Hoorn van Afrika

De grote aandacht voor Sudan is te verklaren uit het belang van stabiliteit in dat land voor de hele regio, niet alleen de Hoorn van Afrika, maar ook 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.

In 1998-2002 kende de Nederlandse aanpak in Sudan drie speerpunten: steun aan multilaterale actie, humanitaire hulp en steun aan het vredesproces. Sinds 2002 kreeg het Nederlandse Sudanbeleid een nieuwe impuls, aanvankelijk sterk ad hoc waarbij de minister voor Ontwikkelingssamenwerking soms tijdens werkbezoeken beleidslijnen uitzette. Het beleid strookte met de beleidskaders voor ontwikkelings-samenwerking en voor de Hoorn van Afrika.

In Sudan heeft Nederland zich sterk gemaakt voor het Noord-Zuid-vredesproces en de wederopbouw in het zuiden, voor de oplossing voor het conflict in Darfur en leniging van de humanitaire nood en voor een gezamenlijke aanpak van donoren. De Nederlandse aanpak in Sudan kende een sterk geïntegreerd karakter, zoals onder meer blijkt uit de gezamenlijke Kamerbrieven van de ministers voor Ontwikkelings-samenwerking, van Buitenlandse Zaken, van Defensie en soms ook van Binnenlandse Zaken. Omdat Sudan geen partnerland van Nederland was, gold een andere besluitvorming dan bij een structurele samenwerkingsrelatie. Het ministerie kende in 2005-2006 een *Task Force Sudan*, waartoe mede om organisatorische redenen werd besloten. 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.

14.5 Het Grote Merengebied

In de vier landen in deze regio is integratie tussen diplomatieke, ontwikkelings- en militaire activiteiten van Nederland gaande. De focus van de samenwerking is vrij consistent en 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.

Wel zorgde het onderscheid tussen partner- en niet-partnerlanden in de regio voor discontinuïteit in de noodhulp enerzijds en in vredes- en veiligheidsactiviteiten en wederopbouw anderzijds. 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 op basis van een *Memorandum of Understanding*. Uganda is zowel een partnerland als een conflictland.

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.

14.6 Conclusies

- De uitvoering van het geïntegreerde beleid bij conflicten heeft veel tijd gekost en is een nog lopend proces. Kritiek luidt dat er te veel overlegstructuren zijn en de interne organisatie verbeterd kan worden. Cultuurverschillen tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie bemoeilijkten soms de samenwerking. Niettemin zijn medewerkers op de ministeries en de ambassades in het algemeen zeer positief over de geïntegreerde benadering.
- In het Grote Merengebied is het geïntegreerde beleid vrij snel geoperationaaliseerd. Beleidsnotities schiepen een helder kader voor de inzet van diplomatie, vrede en veiligheid, noodhulp en structurele hulp.
- Per saldo is het Nederlandse vrede- en veiligheidsbeleid voor de Hoorn van Afrika neergekomen op Sudanbeleid. De operationalisering van het Sudan-

beleid kreeg stap voor stap vorm en was sterk afhankelijk van initiatieven van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De vormgeving van het Nederlandse Sudanbeleid kreeg daardoor een ad-hoc-karakter.

- Nederland heeft zich in 2000 gebonden aan de uitvoering van VN-resolutie 1325 over vrouwen in conflictsituaties. In beleidsnotities en in de uitgaven uit het Vredes- en Stabiliteitsfonds is ten onrechte weinig of geen aandacht gegeven aan dit onderwerp.
- In Rwanda en Uganda heeft Nederland getracht de continuïteit in de samenwerking te behouden tijdens en onmiddellijk na het conflict. Budgetkortingen geven aan dat Nederland niet blind was voor interne politieke problemen en de rol van beide landen in de conflicten in de regio. In Burundi en de DRC is Nederland vooral actief geweest in vredesopbouw, democratisering, herstructurering van de veiligheidssector, ontwapening, demobilisatie en herintegratie van ex-strijders en capaciteitsopbouw.
- Selectiecriteria voor partnerlanden bleken niet altijd consequent doorgevoerd. Aansluiting bij de Wereldbankcriteria van goed bestuur wordt tegenwoordig als problematisch gezien in de toepassing op falende staten. De analyses in de beleidsdocumenten over het Grote Merengebied waren niet consistent met wetenschappelijke documenten en donorrapporten. Dit had belangrijke gevolgen voor de keuze van partnerlanden en voor het regiobeleid.
- Eveneens 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.
- Het voornemen uit de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* om een budget voor wederopbouw te creëren is nooit uitgevoerd. Zo'n budget zou ook post-conflictlanden en falende staten op een adequate manier kunnen ondersteunen.

15 Humanitaire hulp

15.1 Inleiding

Tussen 2000 en 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. De Nederlandse humanitaire hulp is geëvalueerd aan de hand van drie casestudies: 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*.

15.2 Ontwikkeling van beleid

Nederland heeft geen algemeen beleidskader voor humanitaire hulp aan Sub-Sahara Afrika. De Afrikanotities bevatten geen uitwerking van humanitair hulpbeleid. Op landenniveau gebeurt dit wel in de operationele *Crisis Beleidskaders* (1999-2003) en *Subsidie Beleidskaders* (vanaf 2004). Daaruit blijkt substantiële aandacht voor Sub-Sahara Afrika.

Nederland staat een integrale benadering voor: noodhulp en rehabilitatie gaan vergezeld van vroegtijdige onderkenning van conflicten, preventieve diplomatie, bevordering van vrede, steun aan vredesopbouw en hulp bij wederopbouw. Met andere woorden, buitenlandbeleid, veiligheidsbeleid, ontwikkelingsbeleid en humanitair beleid moeten op elkaar afgestemd zijn. Met het concept 'humanitaire hulp plus' ontstond een flexibele aanpak die humanitaire hulp in acute nood-situaties verbindt met activiteiten gericht op ontwikkeling.

Het *Crisis Beleidskader* van 1999 gaf aan dat de hulp zich moest concentreren op acht landen en één regio. Zes daarvan bevinden zich in Sub-Sahara Afrika. Het 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: Angola,

Burundi, Democratische Republiek Congo (DRC), Ivoorkust, Liberia, Uganda, Sierra Leone, Sudan en Somalië. Daarnaast kon humanitaire hulp worden verleend in geval van voedselcrisis, 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 Civiël-Militaire Samenwerking* (CIMIC). Voor twee andere thema's, ontheemden en hiv/aids, zijn geen specifieke strategieën uitgewerkt. De *Crisis Beleidskaders 1999-2002* en de *Subsidie Beleidskaders* vanaf 2004 vermeldden dat hulp aan kwetsbare ontheemden kan worden verleend bij acute noodsituaties en bij hervestiging. 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 internationaal zal pleiten voor meer aandacht voor hiv/aids en dat de voorkeur uitgaat naar hulporganisaties die hierop gericht zijn.

De procedures voor financiering en rapportage van humanitaire hulp zijn vereenvoudigd, onder meer door overeenkomsten te sluiten met VN-organisaties en het International Committee of the Red Cross (ICRC).

15.3 Uitgaven

Nederlandse financiering verloopt via kanalen als VN-organisaties, het Rode Kruis, de Rode Halve Maan en NGO's. In de periode 2000-2006 ging 64% van de geografisch geormerkte humanitaire hulp naar tien landen of gebieden in Sub-Sahara Afrika, te weten EUR 695 mln. Daarnaast is humanitaire hulp verstrekt aan vijftien landen die niet in de *Crisis* en *Subsidie Beleidskaders* vermeld staan.

15.4 Casestudies

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. 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.

In Sudan bood Nederland van 2000-2006 voor EUR 186 mln aan humanitaire hulp. In Darfur uitsluitend noodhulp, in Zuid-Sudan waar mogelijk ook capaciteitsopbouw en rehabilitatie. Daarnaast gaf Nederland prioriteit aan de vredesprocessen tussen Noord en Zuid en in Darfur.

Somalië ontving in de periode 2000-2006 EUR 37 mln aan humanitaire hulp. Naast noodhulp ging 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. Parallel daaraan is steun verleend aan het diplomatieke proces.

15.5 Conclusies

- Het Nederlandse beleid 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 concentratie op een aantal regio's en landen blijkt een juiste aanpak gezien de beschikbare financiële en personele middelen. De concentratie op chronische brandhaarden in Sub-Sahara Afrika was een juiste beslissing. Er waren voldoende flexibiliteit en fondsen om hulp te geven in andere humanitaire noodsituaties.
- De humanitaire hulp liep parallel aan diplomatieke actie, gericht op het scheppen van toegang van hulpverleners tot de bevolking en op bevordering van vrede. Dat betekent overigens niet dat er volledig geïntegreerd beleid was, maar wel van afstemming van parallelle interventies.
- De humanitaire hulp aan Burundi en de DRC werd gecombineerd met diplomatieke steun voor vredesonderhandelingen en steun voor VN-vredesmissies. In beide landen bestaat een kloof tussen humanitaire hulp en ontwikkelingsactiviteiten. Doordat Nederland geen structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie heeft met beide landen ontbreken financieringsmechanismen om economische ontwikkeling te ondersteunen.
- Ook in Sudan is verband gelegd tussen humanitaire hulp en vredesprocessen. Echter, om het Noord-Zuid-vredesproces niet te verstoren, was de internationale gemeenschap, inclusief Nederland, terughoudend om de mensenrechtenschendingen in Darfur bij de Sudanese regering aan te kaarten. Wel is stille diplomatie ingezet, ook om toegang te krijgen voor hulporganisaties tot de getroffen bevolking.

- Interventies in Somalië kunnen het best omschreven worden als ‘humanitaire hulp plus’: een combinatie van noodhulp, rehabilitatie en, waar mogelijk, ontwikkeling. Bij gebrek aan herstel van een levensvatbare Somalische staat bleven de mogelijkheden tot wederopbouw en ontwikkeling echter uitermate beperkt.
- Tekortkomingen in het humanitaire hulpsysteem, zoals gebrekkige behoeftebepaling, resulteerden in het niet lenigen van noden van bepaalde bevolkingscategorieën. Soms kwam 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 of zwakke instituties. Dat betekent niet dat de hulp inefficiënt is verleend.
- Humanitaire hulpverlening kenmerkt zich door subcontracten. Dat veroorzaakt lange en ingewikkelde ketens van organisaties met eigen werkwijzen en *overheadkosten*. 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 de VN-organisatie OCHA.
- De vereenvoudiging van administratieve procedures heeft geleid tot grotere efficiency in het beheer van de Nederlandse humanitaire hulp. Keerzijde is dat VN-organisaties en ICRC zeer globaal rapporteren en er dus weinig zicht is op resultaten. Ambassades hadden te weinig tijd voor monitoring door hun krappe personele bezetting, hun prioriteit voor diplomatie en politiek overleg, veiligheidsoverwegingen en de grote afstand tot de plaats van hulpverlening.

16 Handel en coherentie

16.1 Inleiding

Coherentie, sinds 2002 uitdrukkelijk opgenomen 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 regelgeving 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. Voor de evaluatie is een bureaustudie verricht en zijn veldonderzoeken gedaan in Kenia, Benin en Mali.

16.2 Ontwikkeling van beleid

Het coherentiebeleid is in drie nota's vastgelegd: de *Coherentiebrief* (2002), de notitie *Beleidscoherentie Ontwikkelingssamenwerking-Landbouw* (2002) en later de notitie *Afrika en Handel* (2004). Doel was het Europese landbouwbeleid en het ontwikkelingsbeleid op elkaar af te stemmen, zodat vooral de landbouw in ontwikkelingslanden meer kans op productieverhoging en afzet op internationale markten zou krijgen.

Op het ministerie functioneerde sinds 2002 een Coherentie Eenheid als aanjager voor het eigen overheidsapparaat, voor de Europese Unie en voor multilaterale fora zoals de WTO. De Coherentie Eenheid richtte projectgroepen op voor zes coherentiedossiers, waarvan twee voor deze evaluatie van belang zijn: 'Markttoegang en productnormen' en 'Landbouwhervorming'.

Buiten de landenallocatie zijn hulpactiviteiten gefinancierd uit begrotingen van themadirecties. Een voorbeeld is het Publiek Private Partnerschap-programma (PPP) voor gezamenlijke initiatieven van overheden, bedrijven en niet-gouvernementele organisaties (NGO's) in de zogenaamde WEHAB-thema's: water, energie, gezondheid, landbouw en biodiversiteit.

16.3 Snijbloemen

De projectgroep Markttoegang en Productnormen zette zich in voor een gereduceerd EU-inspectiesysteem voor snijbloemen uit ontwikkelingslanden. Dat vergde afstemming met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en met EU- en WTO-regels. De interventie was succesvol: eind 2005 kondigde de Europese Commissie aan dat een aantal snijbloemen van specifieke landen, waaronder Zambia en Tanzania, in aanmerking kwamen voor gereduceerde inspecties. Met deze beslissing werd het snijbloemendossier van de Coherentie Eenheid gesloten.

Het Centrum voor Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (CBI), een agentschap van het ministerie van Buitenlandse Zaken, was nauw betrokken bij het coherentiebeleid rond snijbloemen en beheerde een programma voor exportbevordering voor bloemenkwekers in ontwikkelingslanden met een budget van EUR 3 mln voor de periode 2000-2008. Daarnaast had Nederland een reeks instrumenten beschikbaar voor bevordering van investeringen, zoals het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM, tien projecten), het Programma Economische Samenwerking Projecten (PESP, drie projecten), het programma voor Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET, één project), het programma Investerings Bevordering & Technische Assistentie (IBTA, één project), het Fonds Opkomende Markten (FOM, twee leningen), het programma Uitzending Managers (PUM, twintig uitzendingen).

Daarnaast vonden bilaterale hulpactiviteiten plaats. Zo ging in Kenia steun naar het ministerie van Handel voor onderzoek naar sociale wantoestanden in de snijbloemensector. In Zambia is technische assistentie verleend bij certificering en bij verlaging van de milieubelasting in de sierteelt, en is financieel bijgedragen aan training van inspecteurs. In Uganda is geld vrijgemaakt voor versterking van een brancheorganisatie.

16.4 Katoen

De Coherentie Eenheid vormde in februari 2003 een katoenteam, dat de vier West-Afrikaanse katoenproducenten Mali, Benin, Tsjaad en Burkina Faso steunde die voor de WTO-top in Cancún in 2003 met een eigen voorstel kwamen tot afbouw van alle handelsversturende katoensubsidies. Pogingen van het team om meer coherentie in het Europese katoenbeleid te brengen zijn niet echt met succes bekroond. 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. De WTO-conferentie 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 katoenteam zette zich tevens in voor de oprichting van een EU-Afrika Katoenpartnerschap, dat in juli 2004 van start ging. De oproep om de steun voor Afrikaanse katoenproducerende landen te verhogen is matig beantwoord. Wel heeft de EU onderkend dat steun aan de EU-katoenproductie niet langer gewenst is.

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 eerdergenoemde vier West-Afrikaanse landen bij de WTO-onderhandelingen. Toen het *Réseau Coton* na twee jaar nog geen goed operationeel monitoringsysteem had opgeleverd, stierf het een stille dood. Het iDEAS-project heeft nog tot 2006 technische assistentie verleend.

De ambassade in Benin nam deel aan het nationale debat over de hervorming van de katoensector en speelde een belangrijke coördinerende rol in het donoroverleg. In 2006 werd voor twee jaar in Cotonou een katoenskundige gedetacheerd die zich op de regio zou richten. Deze katoenskundige is aanvankelijk sceptisch onthaald door de andere ambassades, maar uiteindelijk wel ondersteund. Tussen 2003 en 2006 financierde Nederland drie kleine projecten in de katoensector, gericht op verduurzaming van de katoenproductie en versterking van de positie van de lokale boerengemeenschappen.

In Mali bleef Nederland via macrosteun van 2001-2003 indirect betrokken bij de katoensector. Sinds 2004 geeft Nederland macrosteun op bilaterale basis, waarbij voorwaarden zijn gesteld aan het financiële beheer van de katoensector.

In Burkina Faso is geprobeerd landbouw als sector te steunen, maar de ambassade besloot 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. Uit het bilaterale hulpprogramma ging geen financiële steun naar activiteiten die direct betrekking hadden op katoen.

16.5 Conclusies

- De aandacht voor verbeterde markttoegang van Afrikaanse producenten is belangrijk verbeterd, maar grote successen zijn uitgebleven. Voor katoenproducenten zijn geen eerlijker handelsvoorwaarden bereikt door het starre VS-beleid en de slechts geleidelijke verandering in het EU-standpunt. De markttoegang voor snijbloemen is wel vergroot door een milder inspectieregime voor import op de Europese markt.
- De ondernomen activiteiten in de dossiers snijbloemen en katoen sloten aan bij het Nederlandse beleid en bij het sociaaleconomische beleid van de ontvangende landen. De export van snijbloemen is in Oost-Afrika een belangrijke bron van inkomsten en in de West-Afrikaanse landen is de katoenproductie van levensbelang voor zeker een kwart van de bevolking.
- De introductie van het coherentiebeleid viel samen met de vrijwel volledige afbouw van bilaterale hulp aan productieve sectoren, vooral aan de landbouw. Dit had grote gevolgen voor de Nederlandse steun aan de West-Afrikaanse katoenproductie. Voor de snijbloemensector minder, vanwege het groot-schalige, commerciële en overwegend buitenlandse karakter van de sector en omdat de bedrijven in aanmerking bleven komen instrumenten als PPP, PUM, PSOM, PESP, CBI en ORET.
- De ommezwaai van steun aan productieve sectoren naar steun aan sociale sectoren deed zich bij veel donoren voor. De gevolgen voor de snijbloemensector waren minder ernstig dan voor de katoensector. De katoenproducerende landen zullen grote problemen hebben om een eventuele vermindering van de EU- en VS-katoensubsidies werkelijk te verzilveren.
- Verbetering van de markttoegang voor Afrikaanse snijbloemen had meer betekenis dan de steun aan de lokale productie. Toch was de Nederlandse steun aan lokale bedrijven van belang, vooral in Uganda en Tanzania.

- De activiteiten en inzet van CBI, PPP, PUM, PSOM, PESP en ORET hadden een versnipperd karakter: ze waren niet op elkaar afgestemd. Alleen bij de investeringsbijdragen van acht PSOM-projecten in de snijbloemensector is sprake van directe armoedebestrijding, maar voortgangsrapportages geven geen inzicht in het effect op werk en inkomen.
- De voortgang in het PPP-programma is teleurstellend en te concluderen valt dat publiek-private samenwerking vooral gevoed wordt door de beschikbaarheid van donorfinanciering.

17 Conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten

17.1 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 schuldkwijtschelding. 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 donor-afhankelijk is zorgwekkend.
- **Revitaliseer de armoedefocus.**
- Bij kwijtschelding 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 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 geprofiteerd 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 markttoegang 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 ondersteuningsinstrumentarium 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 mensenrechten 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 samenwerking 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.**

17.2 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 hoofd-doelstellingen 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 veranderings-

- processen 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 ambassade medewerkers 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 Bilaterale uitgaven per land, 1998-2006 (in EUR 1.000)

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

Begünstigde	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 schulverlichting, 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 schulverlichting aan DRC in 2002 is niet in Midas teruggevoerd. Van de uitgaven aan DRC in 2005 was EUR 14,6 mln schulverlichting.

EVALUATIE-STUDIES UITGEBRACHT DOOR DE INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE (IOB) 1999-2008

Evaluatie-studies uitgebracht vóór 1999, zijn te vinden op de IOB-website: www.minbuza.nl/iob

- 279 1999 **Diamonds and Coals.** Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Summary evaluation report). isbn 90-5328-229-7
- 279 1999 **Diamonds and Coals.** Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Evaluation report). isbn 90-5328-230-0
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996** (Volume 1 - Summary Report). isbn 90-5328-232-7
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996** (Volume 2 - Main Report). isbn 90-5328-231-9
- 281 1999 **Hulp door handel,** evaluatie van het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden. isbn 90-5328-246-7
- 282 1999 **Palestinian territories,** review of the Netherlands development programme for the Palestinian territories, 1994-1999. isbn 90-5328-245-9
- 283 1999 **Oret/Miliev review 1994-1999** Assisting developing countries to buy investment goods and services in the Netherlands. isbn 90-5328-248-3
- 284 2000 **Institutional Development** Netherlands support to the water sector. isbn 90-5328-274-2
- 285 2000 **Onderzoek naar de samenwerking tussen Mali en Nederland 1994-1998** isbn 90-5328-278-5
- 286 2001 **Smallholder Dairy Support Programme (SDSP) Tanzania** Inspection of its identification, formulation and tendering process isbn 90-5328-298-x
- 287 2001 **De kunst van het Internationaal cultuurbeleid 1997-2000** isbn 90-5328-300-5
- 288 2002 **Health, nutrition and population** Burkina Faso Mozambique Yemen isbn 90-5328-301-3
- 289 2002 **Cultuur en Ontwikkeling** De evaluatie van een beleidsthema (1981-2001) isbn 90-5328-302-1
- 289 2002 **Culture and Development** Evaluation of a policy (1981-2001) isbn 90-5328-305-6
- 290 2003 **Agenda 2000** Hoe Nederland onderhandelt met Europa isbn 90-5328-307-2
- 291 2002 **Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990-1999** isbn 90-5328-306-4
- 292 2003 **Resultaten van internationale schuldverlichting 1990-1999** isbn 90-5328-310-2
- 292 2003 **Results of International Debt Relief 1990-1999** isbn 90-5328-314-5
- 293 2003 **Netherlands-FAO Trust Fund Co-operation 1985-2000** isbn 90-5328-308-0
- 294 2003 **Co-ordination and Sector Support** An evaluation of the Netherlands' support to local governance in Uganda, 1991-2001. isbn 90-5328-311-0
- 295 2003 **Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba** Een evaluatie van de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken isbn 90-5328-316-0
- 296 2003 **Poverty, policies and perceptions in Tanzania** An evaluation of Dutch aid to two district rural development programmes isbn 90-5328-337-4
- 297 2004 **Over solidariteit en professionalisering** Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001). isbn 90-5328-341-2
- 298 2004 **Onderzoek naar de kwaliteit van in 2002 afgeronde decentrale evaluaties** Eindrapport. isbn 90-5328-344-7
- 299 2005 **Een uitgebreid Europeabeleid** Evaluatie van het Nederlands beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003 isbn 90-5328-347-1
- 300 2005 **Aid for Trade?** An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance isbn 90-5328-349-8
- 301 2006 **Van Projecthulp naar Sectorsteun** Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005 isbn 90-5328-351-x
- 301 2006 **From Project Aid towards Sector Support** An evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005. isbn 90-5146-000-7
- 302 2006 **Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen** isbn 90-5328-350-1
- 303 2006 **Dutch Humanitarian Assistance** An Evaluation isbn 90-5328-352-8
- 304 2007 **Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005** isbn 978-90-5328-353-0
- 304 2007 **Evaluation of the Netherlands' Research Policy 1992-2005 (Summary)** isbn 978-90-5328-353-0
- 305 2007 **Impact Evaluation: Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006** isbn 978-90-5328-354-7
- 306 2007 **Chatting and Playing Chess with Policymakers** Influencing policy via the Dutch Co-Financing Programme isbn 978-90-5328-355-4
- 307 2008 **Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006** isbn 978-90-5328-358-5
- 308 2008 **Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006** Evaluatie van de bilaterale samenwerking isbn 978-90-5328-359-5
- 308 2008 **Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006** Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting) isbn 978-90-5328-359-5

www.minbuza.nl

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

www.minbuza.nl/iob

februari 2008
ISBN 978 90 5328 359 2

