



Ontwikkelingssamenwerking
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Resultaten in ontwikkeling

Rapportage 2007-2008



Inhoud

Voorwoord	5	MDG 3	Stimuleren van gelijkheid tussen mannen en vrouwen en vergroten van de zeggenschap van vrouwen	69
Inleiding	7	3.1	Inleiding	72
		3.1.1	Afbakening: wat zijn de prioriteiten?	72
		3.1.2	De resultaatketen	72
		3.1.3	De actoren: wie draagt bij aan verandering?	74
		3.1.4	Internationale afspraken	74
		3.1.5	Resultaten meten voor MDG 3	74
		3.2	Algemene voortgang en trends	75
		3.2.1	Deelname aan onderwijs na de basisschool	75
		3.2.2	Tijdbesparing door betere infrastructuur	76
		3.2.3	Goed geregeld eigendoms- en erfrecht	76
		3.2.4	Formele werkgelegenheid en gelijke kansen op de arbeidsmarkt	77
		3.2.5	Deelname aan vertegenwoordiging in politiek en bestuur	77
		3.2.6	Geweld tegen vrouwen	78
		3.2.7	Vrouwen in conflictgebieden	79
		3.2.8	Financiële en niet-financiële inzet	80
		3.3	Landencases	81
		3.3.1	Tanzania	82
		3.3.2	Bangladesh	86
		3.3.3	Suriname	90
		3.4	Conclusies	94
MDG 1	Verminderen van armoede en honger	MDG 4, 5, 6	De gezondheidsmillenniumdoelen	95
1.1	Inleiding	4.1	Inleiding	96
1.1.1	Context: kloof tussen arm en rijk neemt toe	4.1.1	Drie doelen voor een gezondere wereld	96
1.1.2	Resultaatketen voor de ontwikkeling van de private sector	4.1.2	Een goed gezondheidssysteem	98
1.1.3	Algemene begrotingssteun	4.1.3	Financiële inzet	99
1.1.4	Voedselhulp	4.1.4	De resultaatketen voor de gezondheidsmillenniumdoelen	99
1.2	Algemene voortgang en trends	4.2	MDG 4: sterke afname kindersterfte	100
1.2.1	Impact: minder armoede, maar niet overal	4.2.1	Inleiding: kindersterfte daalt enorm	102
1.2.2	Output en outcome: van betere wetgeving tot technologische vernieuwing	4.2.2	Algemene voortgang en trends: impact	102
1.2.3	Financiële en niet-financiële inzet	4.2.3	Resultaten op landenniveau	102
1.3	Landencases	4.2.4	Donorinzet: gezondheid in een breder perspectief	105
1.3.1	Mali	4.3	MDG 5: verbetering van de gezondheid van moeders	106
1.3.2	Bolivia	4.3.1	Inleiding: gezonde, goed opgeleide moeders	108
1.3.3	Ethiopië	4.3.2	Algemene voortgang en trends: impact	110
1.4	Conclusies	4.3.3	Resultaten op landenniveau	110
		4.3.4	Donorinzet: strategisch werken aan SRGR	113
		4.4	MDG 6: terugdringen van HIV/Aids, malaria, tuberculose en andere ziekten	114
		4.4.1	Inleiding	116
		4.4.2	Algemene voortgang en trends: impact	118
		4.4.3	Resultaten op landenniveau	119
		4.4.4	Donorinzet: beter voorkómen	121
		4.5	Landencases	123
		4.5.1	Kazachstan	124
		4.5.2	Ethiopië	128
		4.5.3	Vietnam	132
		4.6	Conclusies	136



MDG 7	Het waarborgen van een duurzame leefomgeving	137
5.1	Inleiding	140
5.2	Milieudegradatie, energie en klimaat	142
5.2.1	Inleiding: milieu wint aan belang	142
5.2.2	Algemene voortgang en trends	143
5.2.3	Resultaten: nationaal en internationaal	143
5.2.4	Financiële en niet-financiële inzet	145
5.2.5	Landencase: Vietnam	146
5.2.6	Conclusies	150
5.3	Bossen, biodiversiteit, waterbeheer	151
5.3.1	Inleiding: wankelende ecosystemen	151
5.3.2	Algemene voortgang en trends	151
5.3.3	Resultaten op landenniveau	153
5.3.4	Financiële en niet-financiële inzet	155
5.3.5	Landencase: Ghana	156
5.3.6	Conclusies	160
5.4	Drinkwater en sanitatie	162
5.4.1	Inleiding: schoner water, betere sanitatie	162
5.4.2	Algemene voortgang en trends	166
5.4.3	Resultaten op landenniveau	168
5.4.4	Financiële en niet-financiële inzet	169
5.4.5	Landencase: Mozambique	170
5.4.6	Conclusies	174
MDG 8	Een mondiaal partnerschap voor ontwikkeling	175
6.1	Inleiding	178
6.2	De brede agenda van ontwikkelingssamenwerking: hulp en samenhang	180
6.3	Inzet en effectiviteit van de hulp	181
6.3.1	Inzet	181
6.3.2	Effectiviteit van de Nederlandse hulp	183
6.4	Toegang tot de wereldmarkt	184
6.4.1	Inleiding: een eerlijk handelsstelsel	184
6.4.2	De Doha-ronde in de WTO	186
6.4.3	Algemeen Preferentieel Stelsel	186
6.4.4	Vrijhandelsakkoorden	187
6.4.5	Oorsprongregels	187
6.4.6	Hulp voor Handel	187
6.4.7	Non-trade concerns: van milieu tot arbeidsnormen	188
6.4.8	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	188
6.5	Schuldverlichting	189
6.5.1	Kwijtschelden: steeds meer landen onder het juk vandaan	189
6.5.2	Voorkomen van onhoudbare schulden	190
6.6	Milieu en duurzame ontwikkeling	191
6.6.1	Inleiding: een duurzame leefomgeving	191
6.6.2	Nationaal beleid: hoge ambities	191
6.6.3	Internationaal energiebeleid: betere samenhang	191
6.6.4	Internationaal klimaatbeleid: zwaar weer voor arme landen	192
6.7	Toegang tot betaalbare geneesmiddelen	193
6.7.1	Inleiding: medicijnen voor de armen	193
6.7.2	Nederlandse inzet: betere beschikbaarheid voor ontwikkelingslanden	193
6.8	Toegang tot nieuwe technologieën	195
6.9	Partnerschappen	197
6.9.1	Partnerschappen	197
6.9.2	Duurzame Ketens	197
6.9.3	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen	198
6.9.4	Akkoorden van Schokland	198
6.10	Conclusies	204

Goed bestuur en maatschappijopbouw	205
7.1 Inleiding	208
7.1.1 De resultaatketen toegelicht	208
7.1.2 De politieke omgeving	210
7.1.3 Hoofdstukindeling	210
7.2 Algemene voortgang en trends	211
7.2.1 Trends en uitdagingen	211
7.2.2 Resultaten van de inzet	214
7.2.3 Inzet in ontwikkelingen	217
7.3 Landencases	221
7.3.1 Kenia	222
7.3.2 Oeganda	226
7.3.3 Mali	230
7.4 Conclusies	234
Fragiele Staten	235
8.1 Inleiding	238
8.1.1 Context: stabiliteit als voorwaarde voor ontwikkeling	238
8.1.2 Resultaatketen Fragiele Staten	239
8.1.3 Afbakening	241
8.2 Algemene voortgang en trends	242
8.2.1 Impact: van veiligheid tot vredesdividend	242
8.2.2 Outputs en outcomes: wederopbouw, een politiek proces	244
8.2.3 Input (inzet): werken aan een strategie voor Fragiele Staten	248
8.3 Landencases	251
8.3.1 Zuid-Soedan	252
8.3.2 Afghanistan	256
8.4 Conclusies	260
Afkortingen	262
Dankwoord	263
Colofon	264

.....



Resultatenrapportage 2007-2008

Voorwoord

Bij haar aantreden in 2007 heeft het kabinet van het behalen van de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDG's) een prioriteit gemaakt. In 2000 heeft Nederland samen met 188 andere landen afgesproken dat alles-op-alles zou worden gezet om deze acht concrete en meetbare doelen in 2015 te halen. Nederland spant zich hier ten volle voor in, maar moet constateren dat het op een aantal terreinen en in sommige landen nog niet goed gaat. Om hierin verandering te brengen is twee jaar geleden het kabinetsbrede Project 2015 gestart. Dit project heeft tot doel concrete initiatieven te nemen om de achterstanden bij het behalen van de MDG's te verkleinen. Dit in de overtuiging dat de MDG's niet alleen een zaak zijn voor ontwikkelingssamenwerking, maar van iedereen: alle ministers, het bedrijfsleven en de samenleving.

In de tweejaarlijkse rapportage die voor u ligt doet het kabinet gedetailleerd verslag van de Nederlandse rol bij de internationale inspanning om de MDG's te realiseren en van de resultaten die daarmee tot stand zijn gekomen. Niet alleen de bijdragen van de Nederlandse overheid worden besproken, maar ook die van maatschappelijke organisaties, bedrijven en particulieren zijn in de analyse meegenomen. Deze rapportage is bedoeld als verdieping van de jaarlijkse verantwoording die wordt afgelegd in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Die verantwoording wordt meer inzichtelijk door het tonen van gedetailleerde en land-specifieke gegevens. Daarnaast geeft deze rapportage een informatief beeld van de manier waarop moderne Ontwikkelingssamenwerking wordt uitgevoerd en van de manier waarop daarbij

met anderen wordt samengewerkt. Ik hoop dat dit rapport een inhoudsvolle bijdrage kan leveren aan het maatschappelijk debat over de hulp.

Het is duidelijk dat de internationale gemeenschap een extra inspanning zal moeten leveren om de MDG's in 2015 te realiseren. Geen gemakkelijke opgave als men zich bedenkt dat veel landen kampen met de gevolgen van de klimaat-, voedsel-, energie- en financiële crises. Voorkomen moet worden dat in ontwikkelingslanden als gevolg van deze crises – waaraan zij part noch deel hebben gehad – honderden miljoenen terug in armoede vervallen. Het kabinet zet zich hier voor in via moderne en effectieve ontwikkelingssamenwerking. Het doet mij deugd u hiervan de resultaten te kunnen presenteren.

.....
Bert Koenders
Minister voor Ontwikkelingssamenwerking
April 2009

.....

.....

Inleiding Resultaten- rapportage

Doel van de Resultatenrapportage 2007/2008

Hoe draagt Nederland bij aan het oplossen van de problemen waarmee miljarden armen in deze wereld dagelijks worstelen? En welke resultaten zijn daarmee behaald in de periode 2007-2008? Op deze, en andere vragen geeft deze tweejaarlijkse resultatenrapportage een eerste antwoord. Deze rapportage informeert u over de voortgang die is geboekt bij het realiseren van de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDGs), over het Nederlandse aandeel daarin en over de vorm van de Nederlandse inzet.

Deze resultatenrapportage is een aanvulling op de verantwoording die jaarlijks wordt afgelegd in het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Daar waar in dat verslag op hoofdlijnen gerapporteerd wordt, wordt in deze rapportage getracht een zo scherp mogelijk inzicht te bieden in de door Nederland behaalde resultaten. Ook wordt getracht een helder beeld te geven van de Nederlandse inzet langs de verschillende kanalen (bilateraal, multilateraal en particulier).

Ten slotte wordt met deze rapportage beoogd bij te dragen aan het debat over de effectiviteit van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Voor het departement en de maatschappelijke partners die hebben meegewerkt aan de totstandkoming is de reflectie op de beleidstheorie en de toepassing daarvan in uiteenlopende landen en situaties, een waardevol leerproces geweest. Door die reflectie publiek te maken wordt gehoopt dat dit leerproces van groter nut zal zijn, zowel nationaal als internationaal. Mede in dit licht wordt de resultatenrapportage ook in het Engels gepubliceerd. Nederland loopt op dit terrein internationaal voorop.

Dit is de derde keer dat de resultatenrapportage in papieren versie aan de Kamer wordt aangeboden. Om in de toekomst nog effectiever over de resultaten van ontwikkelingssamenwerking te rapporteren zal worden onderzocht of meer moderne (*web-based*) vormen van communicatie kunnen worden gebruikt.

De Millennium Ontwikkelingsdoelen: quo vadis?

Ontwikkelingssamenwerking is erop gericht arme landen en arme mensen uitzicht te bieden op betere leefomstandigheden en meer kansen te geven op ontplooiing. De acht MDGs die in 2000 werden overeengekomen geven richting aan de nationale en internationale inspanningen die erop gericht zijn om dit mogelijk te maken. Deze concrete en meetbare doelen (die in 2015 moeten zijn gehaald) vormen de leidraad voor duurzame groei en armoedebestrijdingsplannen in veel ontwikkelingslanden en voor het ontwikkelingsbeleid van veel ontwikkelde landen, waaronder Nederland.

In ons land heeft het kabinet Balkenende IV direct na haar aantreden het verminderen van de achterstanden bij het behalen van de MDGs tot een van haar speerpunten gemaakt. Dit speerpunt is uitgewerkt in het Kabinetsproject “Millennium Ontwikkelingsdoelen dichterbij”, ook wel project 2015 genoemd. Doel van dit project is om samen met maatschappelijke partners en het bedrijfsleven een strategie te ontwikkelen om het behalen van de MDGs te bespoedigen. In dit kader zijn onder andere verschillende zogenoemde Schoklandakkoorden getekend. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking voert namens zijn collega's de regie over project 2015.

Mede als uitwerking van project 2015 is in oktober 2007 de beleidsbrief “Een Zaak van Iedereen” verschenen. Hierin worden de vier prioriteiten van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid aangegeven: groei en verdeling, vrede en veiligheid, betere kansen voor meisjes en vrouwen, en klimaat en duurzame energie. Deze intensiveringen hangen nauw samen met die gebieden waarop de achterstanden met betrekking tot de MDGs wereldwijd het grootst zijn. De keuze voor deze intensiveringen leidt ertoe dat de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking nog effectiever dan voorheen bijdraagt aan het behalen van de MDGs. Ditzelfde geldt voor de keuze voor het indelen van de partnerlanden in 3 landenprofielen waarvan een profiel specifiek gericht is op versnelde MDG-bereiking. In de moderniseringsagenda (“OS 2.0”) die de minister van Ontwikke-

lingssamenwerking in november 2008 heeft gepresenteerd heeft hij vijf prioriteiten aangegeven die verbonden zijn met het behalen van de MDG's. Dit zijn de aanpak van grote mondiale problemen als de opwarming van de aarde en regionale conflicten, versterkte inzet op groei en verdeling, het opvoeren van de strijd tegen corruptie, het openbreken van de hulpindustrie via grotere complementariteit van de inzet van bestaande spelers en verdere verhoging van de effectiviteit van de hulp door minder bureaucratie en meer oog voor complexiteit en maatwerk.

De uitvoering van het OS-beleid vindt plaats via verschillende kanalen. Een belangrijk deel (38%) van het OS budget, de zogenaamde bilaterale hulp, wordt direct door de minister voor OS ingezet in de samenwerking met partnerlanden. Maar voor een ander deel ligt de uitvoering in handen van maatschappelijke organisaties, multilaterale instellingen en het bedrijfsleven, met specifieke ervaring, kennis en kunde op het terrein van duurzame ontwikkeling en armoedevermindering. De vorige twee resultatenrapportages beperkten zich tot het bilaterale kanaal en de indirecte inzet via multilaterale organisaties zoals de VN, Wereldbank en Regionale Ontwikkelingsbanken (multilaterale kanaal). In deze rapportage wordt nu ook ingegaan op de bijdrage van het maatschappelijk middenveld (particuliere kanaal) aan resultaatbereiking in partnerlanden.

Met betrekking tot de MDGs kan men niet ambitieus genoeg zijn. Het is evenwel van groot belang in alle ambitie bescheiden en realistisch te blijven. Veel problemen in ontwikkelingslanden zijn complex en diepgeworteld. In veel landen staat een gebrekkige sociaal-economische en institutionele context het bereiken van resultaten in de weg. De Britse econoom Roger Riddell¹ heeft hierover opgemerkt dat het centrale dilemma van hulp is, dat deze het hardst nodig is en gegeven wordt onder omstandigheden die juist een betekenisvolle en blijvende impact moeilijk maken. Hij

Nederland en het bereiken van de MDGs

concludeert dat beschikbare onderzoeksgegevens aantonen dat hulp bijdraagt aan ontwikkeling, mits rekening wordt gehouden met de specifieke context waarin deze wordt verstrekt. De centrale uitdaging is dan ook om te begrijpen welke factoren de impact van hulp versterken en beperken. Daarnaast moeten ook elementen zoals coherentie van beleid, eerlijke handel en schuldverlichting in ogenschouw genomen worden.

Gelukkig kan worden geconstateerd dat de afgelopen jaren in veel landen forse vooruitgang is geboekt bij het bestrijden van armoede in de breedste zin van het woord. Zo is het aantal mensen dat leeft onder de extreme armoedegrens fors gedaald. Ook gaan veel meer jongens en meisjes naar school, waarbij de ongelijkheid tussen de seksen duidelijk afneemt. Tegelijkertijd hebben omvangrijke investeringen in gezondheid- en drinkwaterprogramma's indrukwekkende resultaten opgeleverd, zoals een aanzienlijke vermindering van kindersterfte. Dankzij wereldwijde inenting is de sterfte door mazelen sterker gedaald dan verwacht. De afgelopen jaren is fors geïnvesteerd in het tegengaan van malaria, waardoor sinds 2004 het aantal beschikbare, met insecticiden geïmpregneerde muskietennetten wereldwijd enorm is toegenomen. Het aantal aidspatiënten dat toegang heeft tot anti-retrovirale (ARV) behandelingen is sinds 2003 meer dan vertienvoudigd, van 240 duizend tot bijna 3 miljoen. Het aantal nieuwe infecties daalde bovendien van 3 miljoen in 2001 naar 2,7 miljoen in 2007. Er is succes geboekt in het verminderen van de schuldenlast van ontwikkelingslanden en het verbeteren van de toegang tot medicijnen en technologie. In veel arme landen is de basis gelegd voor duurzame groei en ontwikkeling.

Ondanks deze successen moet ook worden geconstateerd dat er op een aantal terreinen niet of nauwelijks vooruitgang is geboekt. Een voorbeeld hiervan is het terugdringen van moedersterfte. In de periode 1990-2005 is de moedersterfte afgenomen met slechts minder dan 1 procent per jaar. Problemen zijn er ook ten aanzien van het verkleinen van genderongelijkheid en de bestrijding van tuberculose.

Het gevolg van de huidige economische crisis zal voor veel ontwikkelingslanden zijn dat de positieve groei van de afgelopen jaren omslaat in negatieve groei. Het terugdringen van inkomensarmoede en het behalen van de MDG's zal hierdoor worden vertraagd. Nederland maakt zich sterk voor een mondiale inzet om via anti-cyclische maatregelen impulsen te geven die deze effecten zo veel mogelijk mitigeren en verdere groeivertraging voorkomen. Ons belang spoort hier met het belang van de ontwikkelingslanden.

Wat zijn de resultaten van de Nederlandse inspanningen om de MDGs te realiseren? Een greep uit een aantal belangrijke bevindingen van deze resultatenrapportage levert het volgende algemene beeld op:

MDG 1 Verminderen van armoede en honger

De Nederlandse bijdrage aan MDG 1 richtte zich met name op het versterken van de private sector en het geven van voedselhulp in noodsituaties. Miljoenen mensen – vooral op het platteland – profiteerden van programma's die hun toegang tot financiële diensten vergrootten. Veel – met name kleine – producenten werden geholpen hun toegang tot afzetmarkten en hun inkomen te vergroten. Het ontwikkelen van markketens, in combinatie met het ondersteunen van producenten en *business support*-organisaties, bleek een goede zet. Zo werd in Ethiopië via directe ondersteuning door *business support*-organisaties de kwaliteit en productiviteit van meer dan 15000 boeren substantieel verbeterd. De Nederlandse inzet op infrastructuur richtte zich op de sectoren water en duurzame energie, alsmede op samenwerking met het bedrijfsleven via ORET/ORIO, het Infrafonds van FMO en de *Private Infrastructure Development Group*. Ook via deze programma's werden goede resultaten geboekt: in Mali wordt sinds 1978 bijgedragen aan het versterken van de geïrrigeerde landbouw aan de bovenloop van de Niger. In de afgelopen 25 jaar is de rijstproductie in dit gebied toegenomen met een factor 7. De rehabilitatie van geïrrigeerde landbouwgrond gaat door. In 2007 en 2008 is er via dit programma 1,100 ha aan landbouwareaal bijgekomen.

Op het gebied van financiële dienstverlening, tot slot, hadden met name de door Nederland gesteunde instellingen voor microkrediet een enorm bereik. Deze instellingen leverden een zichtbare vermindering van de armoede, ook onder achtergestelde groepen, zoals vrouwen, inheemse groeperingen en plattelandsbewoners.

De Nederlandse inspanningen gericht op het ondersteunen van de hervormingen in wet- en regelgeving in partnerlanden lieten een gemengd beeld zien. Hierbij moet worden gedacht aan de pogingen om de administratieve lastendruk te verminderen en het oprichten van een bedrijf te vergemakkelijken. In sommige partnerlanden werd op deze terreinen nauwelijks voortgang geboekt, veelal vanwege de zwakke overheids-capaciteit in de betrokken landen. De resultaten op het terrein van landrechten in landen als Mozambique en Bolivia zijn daarentegen veelbelovend.

MDG 2 Alle jongens en meisjes naar school

Dankzij de omvangrijke steun aan onderwijs konden overheden van Nederlandse partnerlanden investeringen doen in scholen, leslokalen, leermiddelen en de opleiding van docenten. Ook werden partnerlanden in staat gesteld het belang van goed bestuur in de onderwijssector meer prioriteit te geven. In 2007 en 2008 is mede hierdoor de deelname aan het onderwijs in landen als Ethiopië en Tanzania spectaculair toegenomen. Armere bevolkingsgroepen hebben meege profiteerd van de vergrote toegang tot primair onderwijs. Ook is de ongelijkheid tussen meisjes en jongens aanzienlijk kleiner geworden, ook al moet ten aanzien van meisjes nog een grote inhaalslag gemaakt worden daar waar het het voltooiën van de schoolopleiding betreft. In een aantal landen, zoals Zambia, is naast grotere deelname aan onderwijs ook voortgang geboekt op het gebied van de kwaliteit van het onderwijs. Zo zijn er tussen

2000 en 2007 20,000 onderwijzers in het basisonderwijs bijgekomen, een toename van 50%. Door een stijging van het onderwijsbudget heeft de werving van leerkrachten zich door kunnen zetten. In 2008 alleen al werden er 6,300 nieuwe leerkrachten geworven.

De uitdagingen in de onderwijssector blijven groot. Waar de toegang tot onderwijs enorm is verbeterd, verschuift nu de aandacht naar verdere verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en het bereiken van de allerarmsten. De samenwerking via grote multi-donor programma's, zoals *Education for All*, vergroot de hulpeffectiviteit, maar gaat wel ten koste van de specifieke Nederlandse zichtbaarheid.

MDG 3 Het bevorderen van gelijkheid van mannen en vrouwen en de positieverbetering van vrouwen

De Nederlandse inspanningen voor het verkleinen van genderongelijkheid, MDG 3, hebben eraan bijgedragen dat in een aantal partnerlanden de ongelijkheid tussen jongens en meisjes in het onderwijs afneemt. Verbeterde water- en brandstofvoorziening heeft veel tijdsbesparing voor vrouwen opgeleverd en komt ook hun gezondheidssituatie ten goede. Op het gebied van eigendoms- en erfrecht is eveneens vooruitgang geboekt, waardoor de economische zekerheid van vrouwen toeneemt. Door activiteiten gesteund door ambassades in Bangladesh en Bolivia hebben veel vrouwen landtitels verworven. In Bangladesh kunnen deze vrouwen nu land als onderpand gebruiken bij het verkrijgen van microkrediet. Hetzelfde geldt voor de toegang tot betaald werk, van groot belang voor de empowerment en economische onafhankelijkheid van vrouwen. De arbeidsmarktparticipatie van vrouwen is toegenomen, maar van gelijke beloning is helaas in veel gevallen nog geen sprake. In politiek en bestuur is eveneens sprake van een stijgende deelname van vrouwen, onder andere door het instellen van quota. Ook de aanpak van geweld tegen vrouwen komt langzamerhand voorbij de voordeur. De aanpak van geweld tegen vrouwen wordt steeds meer bespreekbaar en overheden nemen onder andere via verbeterde wetgeving meer verantwoordelijkheid om het te bestrijden. Zo werd in Ethiopië de training van politiepersoneel ondersteund waardoor meer vrouwen aangifte doen en specifieke gevallen van geweld tegen vrouwen meer besproken worden in de media.

Hoewel duidelijke voortgang wordt geboekt op al deze terreinen, is de doorwerking daarvan op de positie van vrouwen op maatschappelijk niveau overigens niet altijd makkelijk in cijfers te vatten.

MDG 4,5,6 De gezondheidsmillenniumdoelen

De gezondheidsmillenniumdoelen 4 (verminderen kindersterfte), 5 (verbetering van de gezondheid van moeders) en 6 (bestrijding van HIV/Aids, malaria en andere dodelijke ziektes) zijn nauw met elkaar verbonden. Een belangrijke voorwaarde voor het behalen van deze doelen is een goed functionerend gezondheidssysteem en goede klinieken en ziekenhuizen. De Nederlandse inzet richt zich daarom veelal op verbetering van de effectiviteit van gezondheidssystemen via directe ondersteuning van de gezondheidssector. Ook investeert Nederland 'indirect' in gezondheid via onderwijs, water, sanitatie en het tegengaan van genderongelijkheid. Succesvolle inentingprogramma's laten goede resultaten zien en hebben tot een aanzienlijke vermindering van kindersterfte geleid. Dit gebeurt



Hoe zijn de effecten van de (Nederlandse) ontwikkelings-samenwerking vastgesteld?

veelal via het multilaterale kanaal: recente berekeningen van WHO en UNICEF geven aan dat via de *Global Alliance for Vaccines and Immunisations* tussen 2000 en 2008 3,4 miljoen sterfgevallen zijn voorkomen. Ook de ontwikkeling van nieuwe medicijnen, vaccins en strategieën voor implementatie is een belangrijk resultaat van de Nederlandse inzet. Zo is mede dankzij Nederlandse steun een nieuw kindvriendelijk middel ontwikkeld voor de behandeling van malaria, en een nieuwe aidsremmer, speciaal voor kinderen.

Bij het terugdringen van moedersterfte is de voortgang nog veel te traag. Om hierin een echte slag te kunnen maken zijn meer complexe interventies nodig en moet de hele keten van zorg op orde zijn. Veel landen kennen aan reproductieve gezondheid een lage prioriteit toe, reden waarom Nederland hier extra op inzet.

Bij het terugdringen van HIV/Aids worden, mede als gevolg van een forse Nederlandse inzet, goede resultaten geboekt. Nederland richtte zich de afgelopen jaren vooral op de opbouw van capaciteit, dienstverlening en het opkomen voor belangen van mensen met HIV en aids. Hoewel de behandeling van tuberculosepatiënten de laatste jaren succesvol is verlopen blijft verlaging van de sterfte ten gevolge van TB achter bij de streefcijfers. Het nauwe verband tussen HIV/Aids en TB heeft er voor gezorgd dat in bepaalde delen van de wereld de HIV/Aids-epidemie heeft geleid tot een forse toename van het aantal mensen dat lijdt aan tuberculose.

In de strijd tegen malaria wordt voortgang geboekt, waarbij het door Nederland gesteunde Global Fund to fight Aids, TB and Malaria een grote rol speelt. Met insecticide behandelde muskietennetten zijn een belangrijk preventief wapen tegen malaria. Nederland speelde ook een actieve rol bij het oprichten van Affordable Medicines for Malaria, een initiatief waarmee werkzame malaria geneesmiddelen tegen een gereduceerd tarief beschikbaar worden gemaakt.

MDG 7 Het waarborgen van een duurzame leef-omgeving

Mede dankzij de Nederlandse inzet is de capaciteit van overheden in de Nederlandse partnerlanden op het gebied van milieu aanmerkelijk verbeterd. Goed milieubeleid en effectief milieubestuur winnen langzaam terrein. De betrokkenheid van Nederlandse bedrijven en maatschappelijke organisaties speelt daarbij een steeds grotere rol. Het effect van deze ontwikkelingen op het milieu zelf is vaak nog een zaak van lange adem. Concrete resultaten zijn wel al zichtbaar op het terrein van hernieuwbare energie. Tussen 2004 en 2007 zijn via door Nederland gefinancierde voorzieningen 5,5 miljoen mensen moderne, duurzame energievormen, waaronder biogas gaan gebruiken. In Vietnam zijn tussen 2007 en 2008 ongeveer 30.000 installaties gebouwd. Dit heeft geleid tot de verbetering van de kwaliteit van de woonomgeving van ongeveer 150.000 mensen. Koken op biogas is relatief snel, schoon en comfortabel. Hiervan profiteren vooral vrouwen en kinderen, terwijl ook tijd wordt bespaard omdat niet langer brandstof hoeft te worden verzameld.

Heel belangrijk is de positieve rol van bedrijven en maatschappelijke organisaties bij het verduurzamen van internationale handelsketens, zoals die van tropisch hardhout. Op het gebied van drinkwater en sanitatie levert Nederland een gerichte bijdrage door de eigen doelstelling om tussen 2005 en 2015 50

miljoen mensen toegang te verschaffen tot veilig drinkwater én verbeterde sanitatie. Eind 2008 hadden in dat kader naar schatting reeds 5,7 miljoen mensen toegang tot drinkwater gekregen en 6,8 miljoen tot sanitaire voorzieningen. Daarbij is inmiddels een hechte samenwerking ontstaan tussen overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijven uit de Nederlandse watersector.

MDG 8 Een mondiaal partnerschap voor ontwikkeling

Op alle aandachtsgebieden van de MDG 8 agenda is de Nederlandse overheid kabinetsbreed actief en spelen ook de maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven een actieve rol. In vergelijkende internationale onderzoeken van o.a. de OESO en het Center for Global Development werden zowel de effectiviteit als de coherentie van het bredere Nederlandse ontwikkelingsbeleid zeer positief beoordeeld. Nederland heeft via de inbreng op het High Level Forum in Accra over effectiviteit van de hulp een belangrijke impuls gegeven voor de versnelling van de uitvoering van de Verklaring van Parijs. Ook maakt Nederland zich sterk voor hervormingen binnen de VN (one UN) en het kwijtschelden van schulden van partnerlanden. De innovatieve manier waarop in de Schoklandakkoorden met Nederlandse bedrijven en maatschappelijke organisaties MDG-partnerschappen worden aangegaan heeft tot tal van impulsen geleid en tot positieve belangstelling van andere donoren. Een voorbeeld is de samenwerking rond de Access to Medicine-Index, waarbij grote farmaceutische bedrijven zich inspannen om patiënten in de niet-geïndustrialiseerde wereld toegang te geven tot geneesmiddelen. Een ander voorbeeld is het in november 2008 afgesloten akkoord met Nuon en FRES (Foundation Rural Energy Services) over de levering van zonne-energie aan plattelandsbewoners in ontwikkelingslanden.

Goed bestuur en Fragiele Staten

Goed bestuur en maatschappijopbouw zijn cruciaal voor succes op alle MDGs. Zo bepaalt de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke omgeving hoe bijvoorbeeld groei en verdeling, vrouwenrechten en een gezonde omgang met klimaatverandering gestalte krijgen. De Nederlandse inzet richtte zich op de vier dimensies van goed bestuur: democratisering, effectiviteit van bestuur, rechtsstaat en corruptiebestrijding. In de afgelopen jaren is meer aandacht besteed aan de verantwoording door overheden in ontwikkelingslanden aan de eigen burgers. Beter inzicht in de politieke, sociaal-culturele en anderszins complexe realiteit in partnerlanden, mede gevoed door bestuursanalyses, heeft ertoe geleid dat Nederland strategischer en politieker is gaan werken. In veel situaties zullen zichtbare resultaten van deze veranderingen pas na enige tijd blijken.

Resultaten in 2007 en 2008 hadden betrekking op goed verlopen verkiezingen, politieke participatie en zeggenschap van burgers en maatschappelijke organisaties, betere verantwoording door het bestuur en een grotere rol van betekenis voor de media. Verder heeft Nederlandse inzet geholpen bij verdere decentralisatie en beter en transparanter beheer van overheidsfinanciën, betere samenwerking tussen justitiële instituties en ratificatie, en invoering en naleving van internationale verdragen. In fragiele staten komt daar de noodzakelijke inzet op het verzekeren van veiligheid en het creëren van een politieke basis voor ontwikkeling bij. Niet alleen de potentiële 'opbrengsten' van deze investeringen ('vredesdividend') zijn hoog, maar ook de risico's van terugval. MDG-bereiking is in veel van deze landen een zaak van stappen voor- én achteruit.

In de praktijk is het moeilijk een causale en meetbare relatie tussen de Nederlandse ontwikkelingsinspanningen en de resultaten in het veld aan te tonen. Hiervoor kunnen twee belangrijke redenen worden aangewezen. Allereerst is het toerekenen van ontwikkelingseffecten in het veld, op grond van een causaal verband, aan de Nederlandse inzet vaak lastig en soms eenvoudig onmogelijk. Hierbij speelt een rol dat:

- Nederland - overheid, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en bedrijven - slechts een klein deel uitmaakt van de zéér omvangrijke groep spelers die in de landen betrokken zijn bij het uitvoeren van hulpprogramma's. Er zijn naast enkele tientallen bilaterale donoren duizenden ngo's², zo'n 242 multilaterale ontwikkelingsinstellingen³ en talloze internationaal opererende bedrijven en kennisinstellingen actief. Dit tezamen is het hulpaanbod vanuit het perspectief van onze partnerlanden.
- nagenoeg altijd wordt samengewerkt met lokale overheden en niet te vergeten met de doelgroepen van de hulpprogramma's zelf. Dat er wordt samengewerkt is natuurlijk goed, maar het geheel of gedeeltelijk toerekenen ('attribueren') van bepaalde resultaten aan de afzonderlijke actoren wordt daarmee wel lastig en gekunsteld. Het gaat eigenlijk altijd om gezamenlijke resultaten die het gevolg zijn van de inzet en inspanningen van velen – en onze hulp is daarbij soms relatief omvangrijk maar soms ook klein in vergelijking met de investeringen van bijvoorbeeld de lokale overheid.
- het streven naar meer effectieve hulp, zoals vastgelegd in de Verklaring van Parijs (2005) gaat uit van het ervaringsgegeven dat hulp alleen werkt als die aansluit bij het ontwikkelingsproces van het land zelf ('ownership'). In de Parijs Verklaring zijn richtlijnen opgesteld voor donoren om onderlinge afstemming te bevorderen ('harmonisatie') en beter aan te sluiten op lokale systemen ('alignment'). Een dergelijke werkwijze vergt een resultaatfocus bij donoren en partners ('Management for Development Results' - MfDR), die elkaar daar ook op aan spreken ('Mutual Accountability'). Bij serieuze toepassing van deze principes wordt het toerekenen van resultaten aan de Nederlandse hulp steeds lastiger. Ook omdat 'losse projecten' in toenemende mate worden vervangen door programmatische hulp ter ondersteuning van nationale (sectorale) ontwikkelingsprogramma's.
- er soms sprake is van niet geplande resultaten die wel het gevolg zijn van een Nederlandse interventie.

Ten tweede zijn er beperkingen aan hetgeen kan worden gemeten en aan de optelbaarheid van de effecten van de (Nederlandse, of andere) hulp. Dit komt doordat:

- de resultaten van de hulp vaak van kwalitatieve aard zijn. Emancipatieprocessen of het opbouwen van meer vertrouwen in en tussen overheid en maatschappij kunnen bijvoorbeeld cruciaal zijn voor de mogelijkheden om resultaten te bereiken op andere terreinen, maar zijn zelf doorgaans lastig te meten. Hetzelfde geldt voor de uitkomsten van een politieke dialoog met de ontvangende overheid.
- meetbaarheid wordt soms bemoeilijkt door de time lag die bestaat tussen het moment waarop de hulp wordt gegeven en het moment waarop - beter nog is het te spreken van een periode waarover - de uiteindelijke impact op de doelgroepen zichtbaar wordt.

Opbouw van het rapport

- het technisch gezien lang niet altijd mogelijk is om de impact van hulp te meten met behulp van een controlegroep die geen hulp heeft ontvangen.
- in veel landen goede, actuele en betrouwbare statistieken (incl. baseline data) ontbreken op het niveau van de effecten van de hulp. Nederland investeert fors in verbeteringen op dit terrein, maar snelle resultaten mogen daarbij niet worden verwacht.
- de optelbaarheid van en vergelijking tussen effecten lang niet altijd vanzelfsprekend is. Duizend meisjes extra naar school in Afghanistan en duizend in Indonesië betekent niet hetzelfde – en vergt ook niet dezelfde inspanning – als tweeduizend extra alleen in Indonesië.

Hoe wordt – gegeven deze factoren - in deze resultatenrapportage dan het verband gelegd tussen de Nederlandse ontwikkelingsinspanningen en de ontwikkelingsprocessen in de landen en de uitkomsten daarvan? Net als in de vorige resultatenrapportage wordt ook in deze rapportage gebruik gemaakt van resultaatketens. Dit is een model waarin wordt uitgewerkt hoe, stapsgewijs, resultaten tot stand komen en welke rol de hulp daarbij kan spelen. Dat model vormt de uitwerking van de interventielogica van de Nederlandse inzet op bepaalde thema's. Uitgangspunt is daarbij de vraag welke verbeteringen in het leven van de mensen (of het milieu) we beogen: de doelstellingen. In de resultaatketens wordt vervolgens stapsgewijs geanalyseerd welke concrete diensten, goederen, investeringen, uitvoeringsplannen, enzovoort in het partnerland benodigd zijn voor de realisering van die beoogde effecten, welke concrete bijdragen (outputs) Nederland in dat kader zal leveren – naast de bijdragen van anderen (overheid, ngo's, andere donoren, enz.) - en welke middelen Nederland daarvoor beschikbaar zal stellen.

In deze rapportage vormen sectorale/thematische resultaatketens de rode draad in ieder hoofdstuk. Deze ketens zijn algemeen van aard en moeten niet worden opgevat als blue-prints waarin te lezen valt “hoe resultaat bereikt wordt”. Zij moeten steeds context (land, sector) specifiek worden ingevuld. De ketens fungeren als ordenend principe voor het weergeven van resultaten op verschillende niveaus. Aan de hand van deze resultaatketens wordt beargumenteerd dat het aannemelijk (plausibel) is dat de Nederlandse hulp wezenlijk heeft bijgedragen aan bepaalde ontwikkelingsresultaten in de landen waar we hulp geven⁴.

Dit is de derde keer dat de resultatenrapportage in papieren versie aan de Kamer wordt aangeboden. Om in de toekomst nog effectiever over de resultaten van ontwikkelingssamenwerking te rapporteren zal worden onderzocht of meer moderne (*web-based*) vormen van communicatie kunnen worden gebruikt.

De acht MDG's vormen de ruggengraat voor de indeling van dit rapport. Naast de hoofdstukken die ingaan op de afzonderlijke MDG's worden twee aparte hoofdstukken gewijd aan de inspanningen die gericht zijn op het creëren van de noodzakelijke voorwaarden voor het bereiken van de MDG's. Daarmee wordt recht gedaan aan de inzet van zowel de Nederlandse regering als het deel van het maatschappelijk middenveld dat gedeeltelijk geen directe MDG-focus heeft. Dit betreft (i) het bevorderen van “goed bestuur en maatschappij-opbouw” en (ii) de inzet in de zogenaamde ‘fragiele staten’ op veiligheid voor de burgers, een legitieme overheid en het realiseren van het zogenaamde ‘vrede dividend’ (het 3D-concept: diplomacy, defence, development).

De MDG's zijn overigens onderling vaak sterk gerelateerd. Moedersterfte komt veel minder voor bij vrouwen die basisonderwijs hebben doorlopen dan bij vrouwen die geen onderwijs hebben genoten. Verbeteringen op het gebied van onderwijs leveren dus ook effect op in de sfeer van gezondheid. Waar mogelijk worden dit soort dwarsverbanden in de afzonderlijke hoofdstukken weergegeven.

Representativiteit

De presentatie van resultaten in dit toch al omvangrijke rapport kan onmogelijk volledig zijn. Dit is niet mogelijk en zou ook niet zinvol zijn: het zou leiden tot lange opsommingen van OS activiteiten en de resultaten ervan. In plaats daarvan is gestreefd naar een zekere mate van representativiteit. En is ervoor gekozen om in ieder MDG/hoofdstuk in te zoomen op enkele landencases, om daarmee een evenwichtig beeld te geven van de manier waarop resultaten worden gerealiseerd. De bedoeling hiervan is om de lezer in meer detail inzicht te geven in de manier waarop wordt ingezet op het bereiken van de MDGs, wat de directe resultaten hiervan zijn en hoe dit doorwerkt in het veranderen van de levensomstandigheden van mensen. Het geeft de lezer het verhaal achter de resultaten. Formele verantwoording over het OS-beleid wordt afgelegd via het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Medefinancieringsorganisaties (MFS organisaties) en de koepelorganisatie PARTOS (www.partos.nl, de koepelorganisatie van het grootste deel van de MFS organisaties) hebben een belangrijke rol gespeeld bij totstandkoming van dit rapport. Alle 59 MFS partners zijn daartoe uitgenodigd, ongeveer 25 daarvan hebben uiteindelijk actief meegeschreven. Uit deze rapportage komt het beeld naar voren dat de verschillende kanalen elkaar aanvullen. Op het gebied van onderwijs en gezondheid worden hiervan goede voorbeelden gegeven. Verdere verbetering blijft zeker mogelijk.

De keuze van de landen die er in deze rapportage uitgelicht zijn is ingegeven door een aantal praktische en inhoudelijke overwegingen. Er is gestreefd naar een redelijke geografische spreiding van de landencases. De focus lag hier op de Nederlandse partnerlanden, maar er is ook een landencase opgenomen waar Nederland alleen via maatschappelijke organisaties actief is. Ook de beschikbaarheid van voldoende gegevens heeft bij de keuze van landencases een rol gespeeld. En de cases zijn ook zo gekozen dat zij niet alleen de successen illustreren maar ook een beeld geven van de weerbarstige en moeizame processen rondom het bereiken van resultaten.

Bij het rapporteren van resultaten over ontwikkelingssamenwerking bestaat het risico dat men vervalt in een opsomming van feiten en cijfers. Ontwikkelingssamenwerking is echter ‘mensenwerk’ – waarbij samenwerking centraal staat. In deze rapportage wordt via een aantal portretten gepoogd om ook het verhaal achter de resultaten te schetsen. Zo vertelt Tibebe Mako uit Ethiopië hoe zij via de lokale maatschappelijke organisatie waarvoor zij werkt mensen kan mobiliseren om de thuiszorg te regelen voor HIV/Aids patiënten. Ook zijn er portretten opgenomen van mensen die ‘hier’ betrokken zijn bij ontwikkelingssamenwerking.

¹ “Does foreign aid really work?”, Oxford University Press, 2007w

² “Aid from International NGO's”, Dirk-Jan Koch, Routledge Studies in Development Economics, 2009

³ schatting van de OESO/DAC

⁴ Gedetailleerde impactstudies analyseren in feite deze zelfde logica en zoeken naar een statistische onderbouwing. In dit rapport wordt gebruik gemaakt van dergelijke studies (zoals ‘de onderwijssector in Uganda’ en ‘de watersector in Tanzania’) om de bijdrage van Nederland aan resultaatbereiking in het partnerland te onderbouwen.



Besluitend rapport naar de toetsaankleding van de Resoluties Rapporthege 2007-2008

Naar: De raad van universiteitsbestuurders

Opdracht

Wij hebben de toetsaankleding van de Resoluties Rapporthege 2007-2008 onderzocht. Deze Resoluties Rapporthege is bedoeld onder verantwoordelijkheid van de raads van universiteitsbestuurders. De VCI is gevraagd een onderzoek te doen naar de toetsaankleding van het toetsaankledingproces.

Context en Werkzaamheden

In ons onderzoek naar de principes, samenwerking en deugdelijke wijze van toetsaankleding van de Resoluties Rapporthege hebben wij de volgende vragen beantwoord:

- Zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toetsaankleding goed en het proces helder en gebaseerd?
- Is het toetsaankledingproces volledig gebaseerd op het wetenschappelijk onderzoek?
- Is de kennis van de raads die op een study worden gebruikt voldoende verbeterd?
- Is de financiële informatie in de Resoluties Rapporthege op een juiste wijze afgeleid en de financiële verantwoordelijkheid?
- Zijn in de Resoluties Rapporthege andere de raads bevestigd waarin de gegeven informatie is gebaseerd?

Deze vragen hebben wij in ons proces van de toetsaankleding van de informatie in de Resoluties Rapporthege. Wij geven daarom geen antwoord op de kwaliteit van de informatie zelf.

Conclusie

De grond van onze werkzaamheden kunnen wij het de conclusie dat de Resoluties Rapporthege 2007-2008 op een eerlijke, samenwerking en deugdelijke wijze tot stand is gekomen.

Zon-Heng, 10 april 2009

Proctor Auditoren,

Dr. M.P.A. de Raaij

Proctor Auditoren,

Dr. M.A. van der Meer

Resultaten- rapportage als atlas

Kaarten

De resultatenrapportage 2007-2008 heeft een atlasvorm. Door deze vorm is er de mogelijkheid om de resultaten te presenteren via bijzondere wereldkaarten en nadruk te leggen op landencases. Ieder hoofdstuk opent met een wereldkaart die door specifieke vervorming inzicht geeft in de huidige stand van zaken wat betreft de Millennium Ontwikkelingsdoelen. Voor iedere kaart bepalen MDG-parameters de grootte van het land. Bij MDG 7 hebben we gekozen voor twee kaarten die de omvang van het probleem inzichtelijk kunnen maken: 'uitstoot van CO₂' en 'het aantal mensen dat geen toegang heeft tot veilig drinkwater'. Door de weergave op schaal ontstaat enerzijds een vervormd beeld van de wereldkaart zoals wij hem kennen, maar anderzijds geeft het direct een helder inzicht in de omvang en de urgentie van de problemen. Daarom werken deze bijzondere kaarten zo goed als indicatie voor de stand van zaken met betrekking tot het behalen van de doelen in 2015.

De MDG-wereldkaarten worden aangevuld met een MDG-voortgangkaart (stoplicht), om inzicht te geven in waar men op schema ligt bij het behalen van de Millennium Ontwikkelingsdoelen en waar niet. Verder geven op deze pagina regionale trends en een overzicht op het niveau van de Nederlandse partnerlanden inzicht in de resultaten per regio en per land.

Hoofdstukken

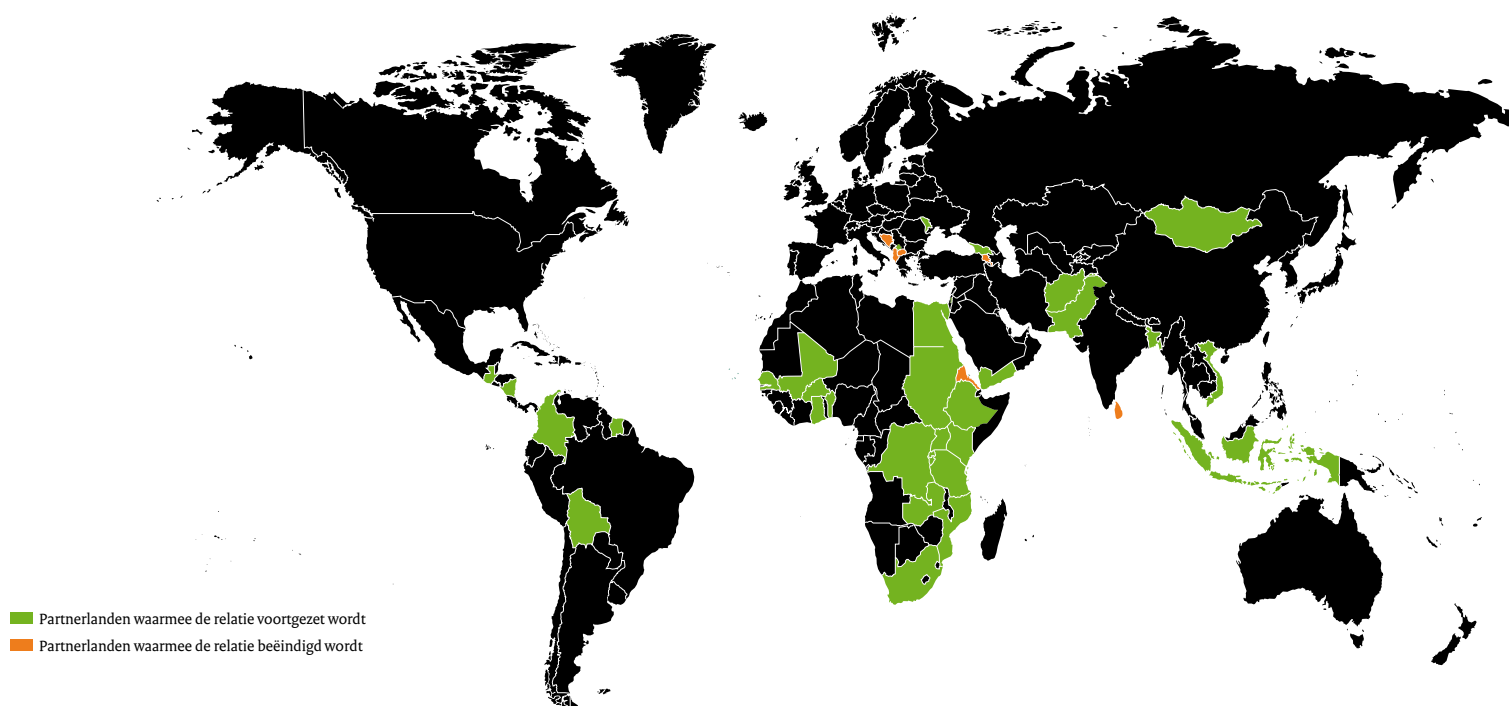
De kleur van de pagina's verwijst naar de kleuren van de internationale pictogrammen van de MDG's. MDG's 4, 5 en 6 zijn sterk met elkaar verweven en worden daarom behandeld als één hoofdstuk. Naast de hoofdstukken over de Millennium Ontwikkelingsdoelen zijn er twee hoofdstukken die extra inzicht geven in de resultaten van de ontwikkelingssamenwerking. Het betreft het hoofdstuk 'Goed bestuur' en het hoofdstuk 'Fragiele staten'. 'Goed bestuur' en 'Fragiele staten' worden door dit

kabinet als belangrijke randvoorwaarden gezien om het behalen van alle Millennium Ontwikkelingsdoelen te bewerkstelligen.

Bronnen

De informatie van de kaarten en de legenda's in deze resultatenrapportage is gebaseerd op de meest recente gegevens van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast is er gebruikgemaakt van andere bronnen, zoals het Millennium Development Goals Report 2008 van de VN, CIA, Mapping Worlds, de Bos Atlas en het NCDO. Meer informatie over de bronnen vindt u op www.minbuza.nl. Meer informatie over de kaarten is te vinden op www.millenniumdoelen.nl.

Partnerlanden



De Millennium Ontwikkelingsdoelen

In 2015 ...



1... zijn extreme armoede en honger uitgebannen

- Het percentage mensen dat moet rondkomen van minder dan 1 dollar per dag is in 2015 tot de helft teruggebracht ten opzichte van 1990.
- Volledige werkgelegenheid en fatsoenlijk werk voor iedereen, inclusief vrouwen en jongeren.
- Het percentage mensen dat honger lijdt moet in 2015 tot de helft teruggebracht zijn ten opzichte van 1990.



2... gaan alle jongens en meisjes naar school

- In 2015 moeten alle kinderen in alle landen, zowel jongens als meisjes, de mogelijkheid hebben volledig basisonderwijs te doorlopen.



3... hebben alle mannen en vrouwen dezelfde rechten

- Wegwerken van genderongelijkheid in basis- en voortgezet onderwijs, bij voorkeur al te realiseren in 2005, en uiterlijk in 2015 op alle onderwijsniveaus.



4... is kindersterfte sterk afgenomen

- Vermindering van sterftecijfers van kinderen onder de vijf jaar met tweederde in 2015 ten opzichte van 1990.



5... sterven minder vrouwen door zwangerschap

- Verlaging van de moedersterfte met driekwart in 2015 ten opzichte van 1990.
- Universele toegang tot reproductieve gezondheid.



6... is de verspreiding van ziektes als aids en malaria gestopt

- Voor 2015 een halt toeroepen aan de verspreiding van hiv/aids, malaria en andere levensbedreigende ziekten.



7... leven meer mensen in een duurzaam leefmilieu

- Integreren van de beginselen van duurzame ontwikkeling in nationaal beleid en nationale programma's en het keren van het verlies van natuurlijke hulpbronnen.
- Het percentage mensen dat geen duurzame toegang heeft tot veilig drinkwater moet in 2015 tot de helft zijn teruggebracht.



8... is er meer eerlijke handel, schuldenverlichting en hoop

- Verder ontwikkelen van een open en eerlijk, rule-based, voorspelbaar, niet discriminerend handels- en financieel systeem.
- Aandacht besteden aan de specifieke behoeften van de minst ontwikkelde landen van niet aan zee grenzende staten en kleine eilandstaten in ontwikkeling.
- Uitvoerig aandacht besteden aan de schuldenproblematiek in ontwikkelingslanden door nationale en internationale maatregelen die schulden beheersbaar maken op de lange termijn.
- In samenwerking met de farmaceutische bedrijven verschaffen van toegang tot betaalbare, noodzakelijke medicijnen.
- In samenwerking met de particuliere sector beschikbaar maken van de voordelen van nieuwe technologieën, voornamelijk op het gebied van informatievoorziening en communicatie.

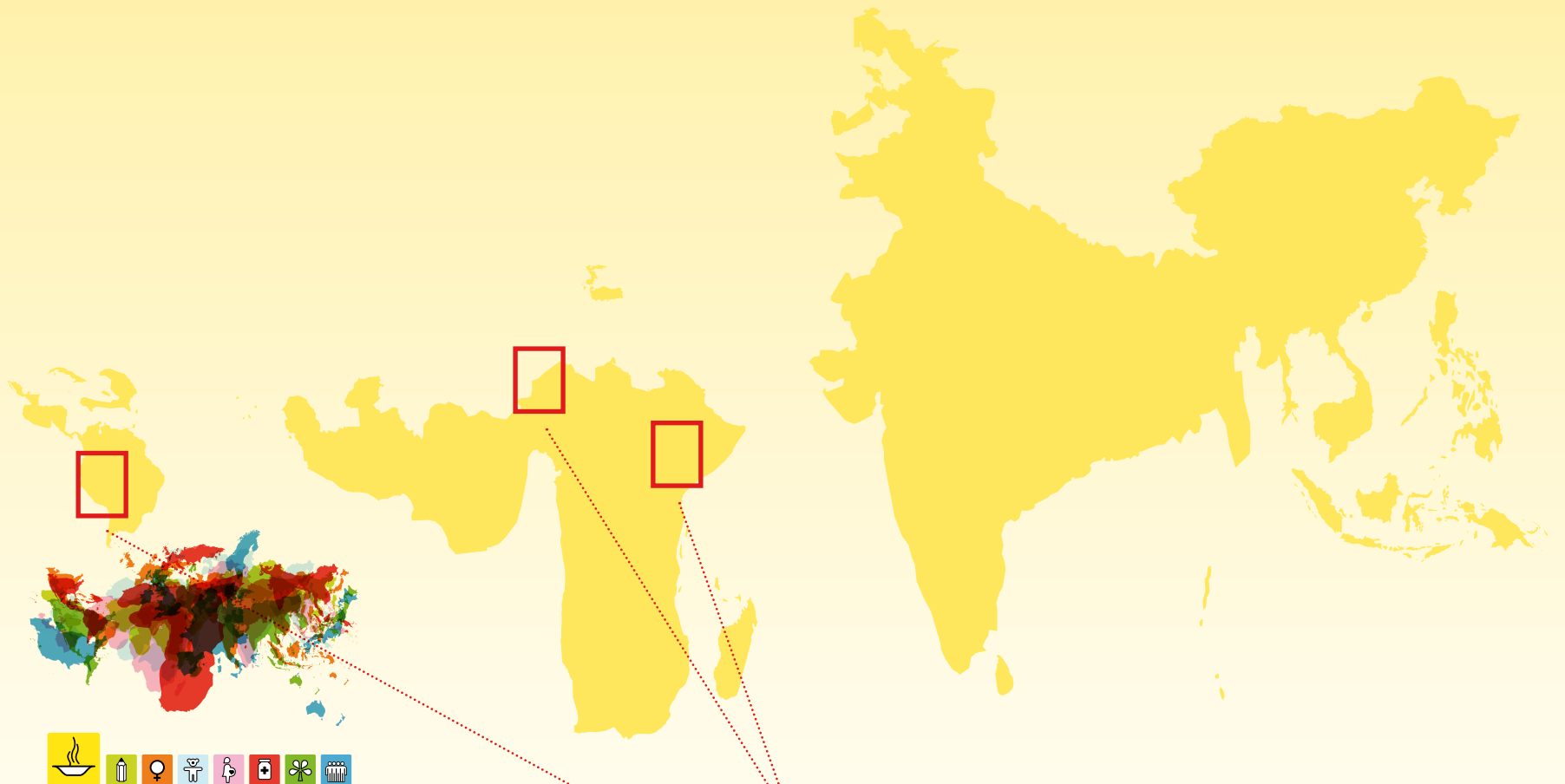
.....

.....



MDG 1

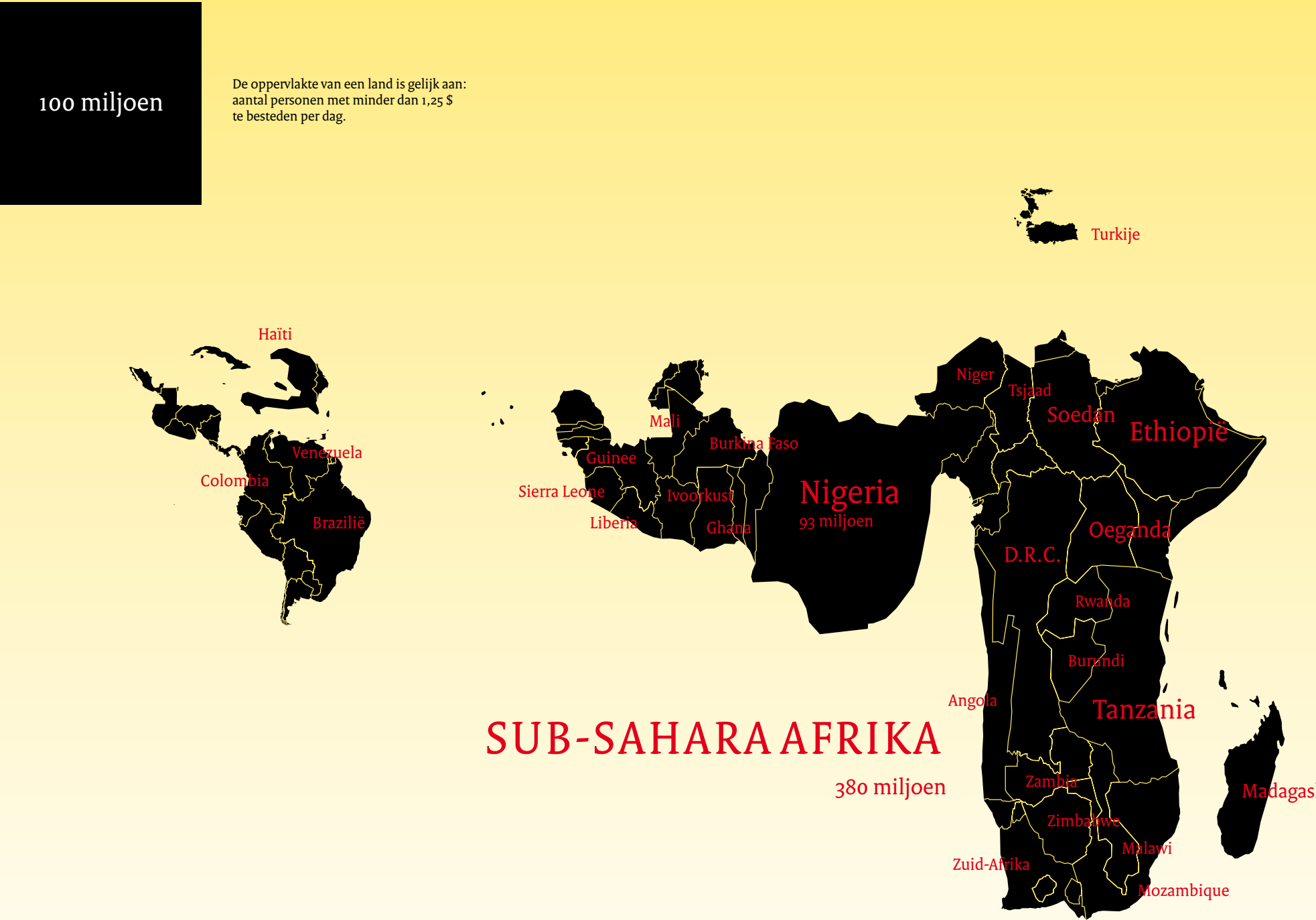
Verminderen van armoede en honger



1.1 Inleiding	18	1.3 Landencases	29
1.1.1 Context: kloof tussen arm en rijk neemt toe	18	1.3.1 Mali	30
1.1.2 Resultaatketen voor de ontwikkeling van de private sector	18	1.3.2 Bolivia	34
1.1.3 Algemene begrotingssteun	20	1.3.3 Ethiopië	38
1.1.4 Voedselhulp	20	1.4 Conclusies	42
1.2 Algemene voortgang en trends	21		
1.2.1 Impact: minder armoede, maar niet overal	21		
1.2.2 Output en outcome: van betere wetgeving tot technologische vernieuwing	22		
1.2.3 Financiële en niet-financiële inzet	28		

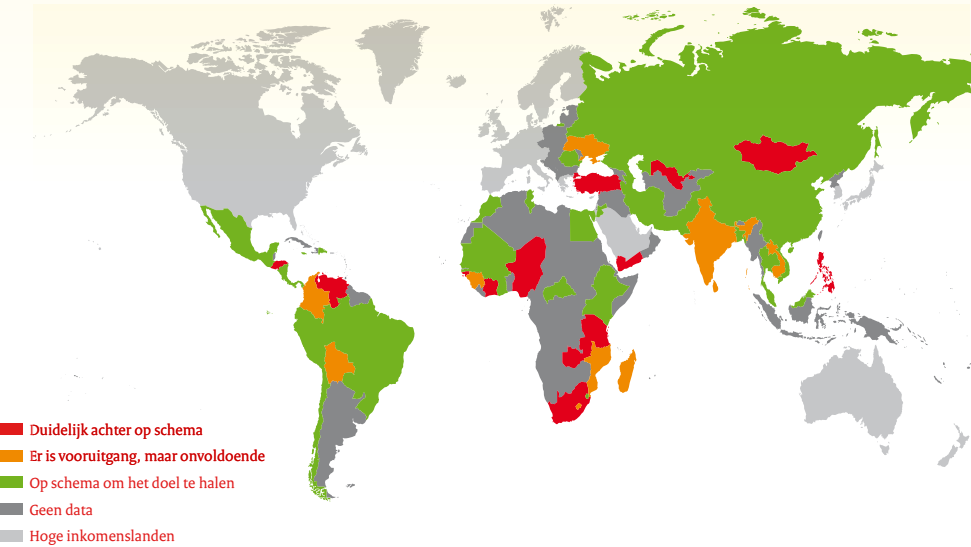
Doel 1: Armoede halveren

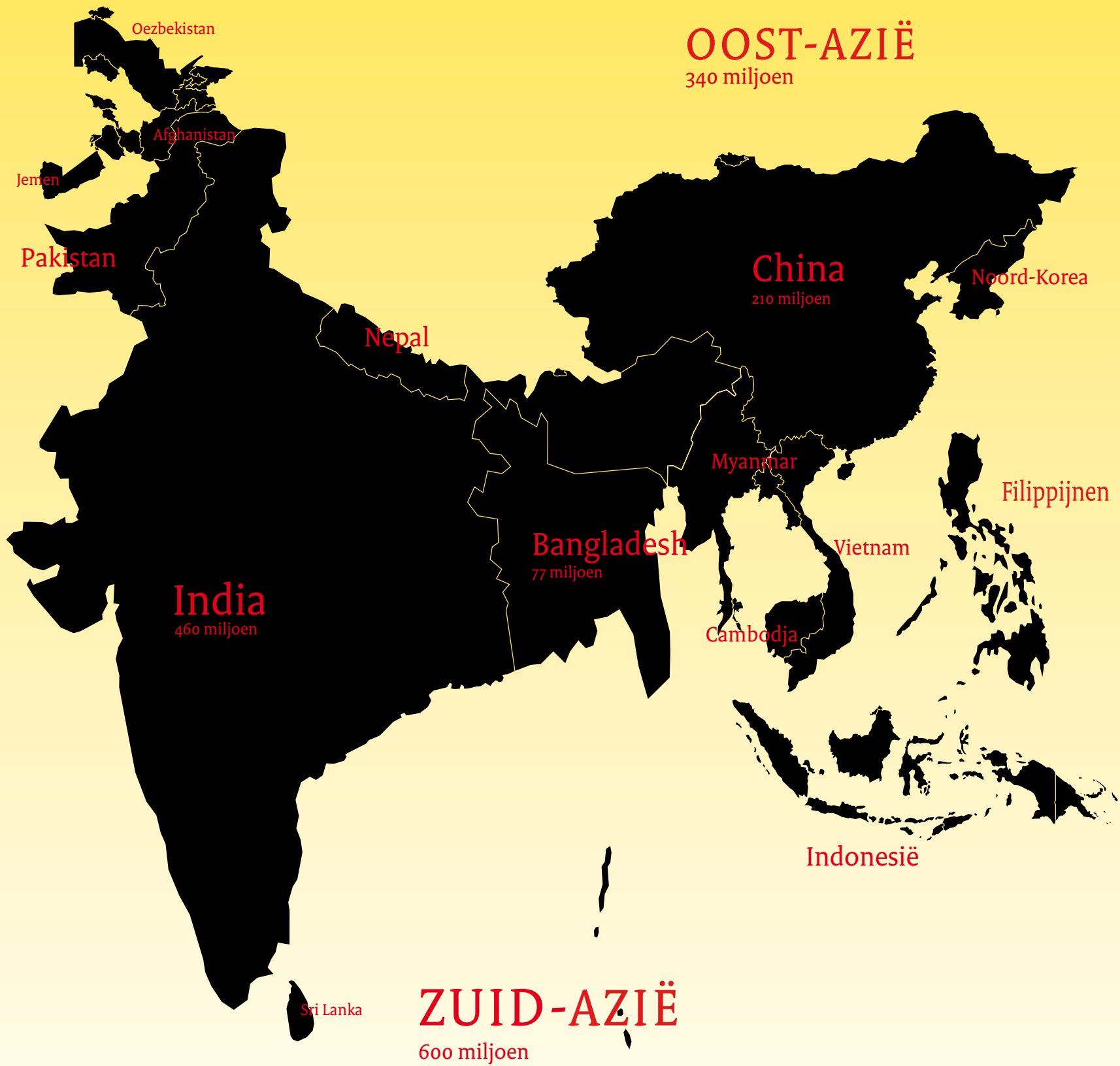
Aantal personen met minder dan 1,25 \$ te besteden per dag.
Totaal: 1,4 miljard



Halen landen dit doel?

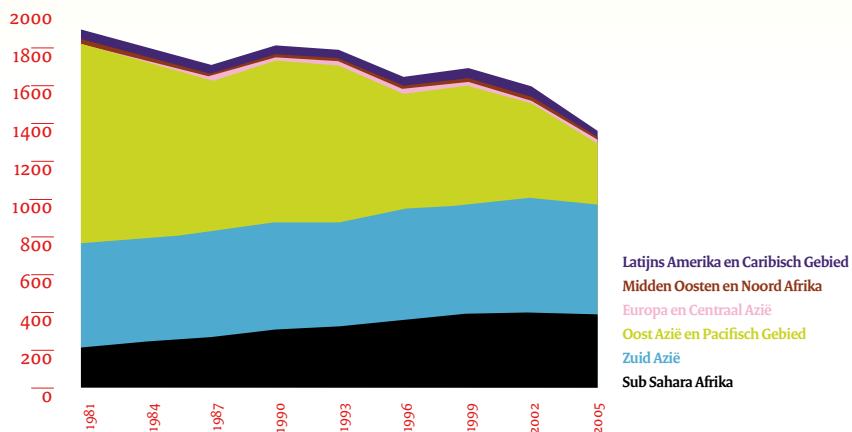
(Bron: Poverty Data: a supplement to World Development Indicators 2008 (Wereldbank))





Aantal mensen dat rond moet komen van minder dan US\$1,25 per dag

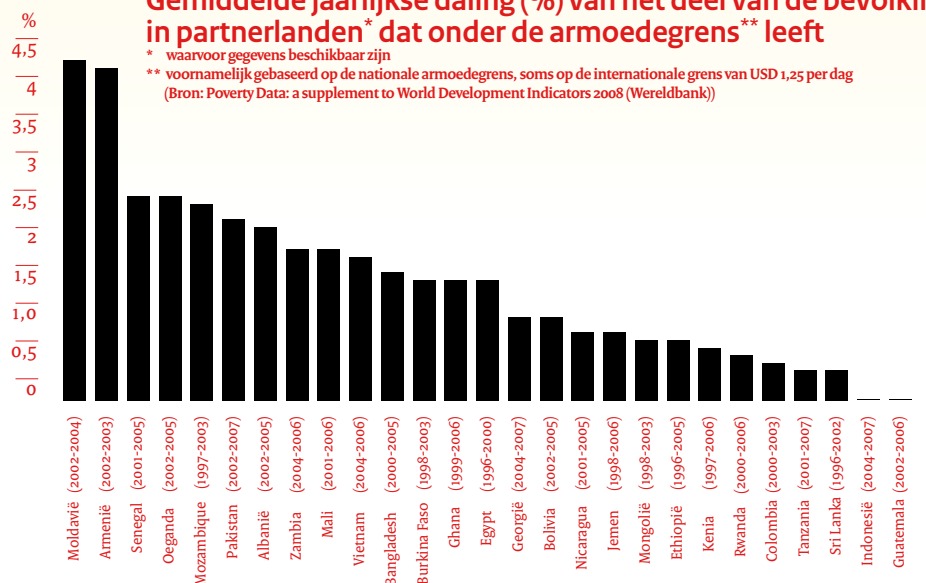
(Bron: Poverty Data: a supplement to World Development Indicators 2008 (Wereldbank))



Gemiddelde jaarlijkse daling (%) van het deel van de bevolking in partnerlanden* dat onder de armoedegrens** leeft

* waarvoor gegevens beschikbaar zijn

** voornamelijk gebaseerd op de nationale armoedegrens, soms op de internationale grens van USD 1,25 per dag
(Bron: Poverty Data: a supplement to World Development Indicators 2008 (Wereldbank))



1.1

Inleiding

1.1.1

Context: kloof tussen arm en rijk neemt toe

Gesteund door wereldwijde economische groei in de periode tot 2008 hebben veel mensen zich aan de armoede weten te onttrekken. Een succes. Toch leeft volgens de laatste schatting van de Wereldbank nog altijd een vijfde van de wereldbevolking, grofweg 1,4 miljard mensen, onder de armoedegrens van 1,25 dollar per dag, vooral in Zuid-Azië en Afrika.¹ Naar schatting zijn er op dit moment 963 miljoen hongerige mensen in de wereld, wat betekent dat bijna één op de zeven ondervoed is.² In ontwikkelingslanden is een kwart van de kinderen onder de vijf jaar ondervoed, meer dan 140 miljoen kinderen.³ Stijgende voedselprijzen in 2008 hebben de problematiek van armoede en honger recentelijk verergerd.⁴

De wereld wordt ook ongelijker⁵. Ondanks de sterke economische groei sinds begin jaren negentig is de inkomensongelijkheid in de wereld fors toegenomen. Uit een recente studie van de International Labour Organisation blijkt dat in twee derde van het aantal landen waarvoor gegevens beschikbaar zijn, het inkomensverschil tussen de hoogste en laagste groep kostwinners is toegenomen met gemiddeld 70 procent gedurende de periode 1990-2005.⁶ Vooral hoge inkomensgroepen hebben dus in deze periode geprofiteerd van de economische groei.

Volgens de beleidsbrief 'Een zaak van iedereen' moeten groei en verdeling meer aandacht krijgen. Donoren zijn het er in toenemende mate over eens dat de private sector een cruciale rol speelt bij het verminderen van armoede en honger. Ook overheden onderkennen dit belang steeds meer. De private sector draagt voor 60 tot 80 procent bij aan het bruto binnenlands product en zorgt voor 90 procent van de banen in een land.⁷ De private sector is ook de belangrijkste bron van belastinginkomsten voor de overheid en daarmee voor de financiering van onderwijs, gezondheidszorg en andere diensten. Economische groei én een eerlijke verdeling van die groei zullen we vooral moeten bereiken door te investeren in de op armoedebestrijding gerichte ontwikkeling van de private sector.

Naast de ontwikkeling van de private sector worden via begrotingssteun nationale overheden versterkt om een beleid te voeren dat is gericht op armoedebestrijding. In noodsituaties geeft Nederland ook voedselhulp.

1.1.2

Resultaatketen voor de ontwikkeling van de private sector

Voor het tegengaan van armoede en honger in ontwikkelingslanden zet Nederland in op de ontwikkeling van de private sector. Hoe bereiken we deze beoogde impact? Het doel is om meer bedrijvigheid in ontwikkelingslanden te bewerkstelligen (meer investeringen, productie, export, winst) en daarmee economische groei en armoedevermindering (*impact*). Om meer bedrijvigheid te stimuleren moet de toegang tot en het gebruik van diensten mogelijk zijn: meer bedrijven die zich registreren, een groter gebruik van financiële diensten, een betere benutting van kwalitatief goede infrastructuur en de toepassing van nieuw verworven kennis (*outcome*). Om dit te bereiken richten Nederlandse interventies zich op een gezond ondernemingsklimaat, onder meer door het wegnemen van de belemmeringen waar ondernemers tegen aanlopen bij het zaken doen (*output*). Bedrijven in ontwikkelingslanden worden nog te vaak belemmerd door ontoereikende of hinderlijke wet- en regelgeving (*redtape* en corruptie), beperkte toegang tot financiële diensten (krediet), gebrekkige markttoegang, slechte infrastructuur (wegen, energie, water) en onvoldoende toegang tot kennis, vaardigheden en technologische vernieuwing. Nederland spant zich in om deze knelpunten weg te nemen via financiële steun aan specifieke programma's en een actieve dialoog met de betrokken overheden (*input*).

MDG 1: Uitbannen extreme armoede en honger

- Doel 1:** Het percentage mensen dat moet rondkomen van minder dan 1 dollar per dag is in 2015 tot de helft teruggebracht ten opzichte van 1990.
- Doel 3:** Het percentage mensen dat honger lijdt moet in 2015 tot de helft teruggebracht zijn ten opzichte van 1990.



Figuur 1.1 Resultaatketen Private sector ontwikkeling

Impact

Uitbannen extreme armoede en honger

- Minder mensen die leven van minder dan 1 dollar per dag.
- Minder mensen die honger lijden.

Bedrijvigheid, groei en verdeling

- Investerings, productie, omzet, export.
- Groei aantal bedrijven.
- Economische groei.
- Meer werkgelegenheid.
- Betere inkomensverdeling.

Outcome

- Meer gebruik overheidsdiensten door ondernemers.

Outcome

- Meer gebruik financiële diensten (waaronder kredieten).

Outcome

- Verbeterde kwaliteit markketen en producten.
- Efficiëntie en levensvatbaarheid private ondernemingen verhoogd.

Outcome

- Meer gebruik van goede infrastructuur door ondernemers.

Outcome

- Verbeterde dienstverlening en lobby bedrijfsorganisaties.
- Verbeterde productiemethoden en kwaliteit producten.

Output wet- en regelgeving bedrijfsleven

Duur overheidsprocedures verkort en kosten verlaagd.

- Kwaliteit wet- en regelgeving ondernemers verbeterd.
- Succesvolle lobby lokale organisaties.
- Versterkte capaciteit beleidsmakers overheid.

Output financiële sector

Vergrote toegang tot financiële diensten.

- Aanbod financiële diensten vergroot en verbeterd.
- Financieel stelsel en nationaal toezicht verbeterd.
- Versterkte capaciteit banken en microfinancieringsinstellingen (focus op achtergestelde groepen).

Output markketens

Verbeterde handels- en productiestrategieën

- Effectieve samenwerkingsverbanden producentenorganisaties en bedrijven ter verbetering productie en vergroten afzetmarkten.
- Versterkte capaciteit ketenpartners (focus op achtergestelde groepen).

Output infrastructuur

Betere toegang tot infrastructuur.

- Infrastructuur aangelegd ter ondersteuning productie en handel (wegen, bruggen, havens, elektriciteit, irrigatie, waterleidingen, telecommunicatie).
- Versterkte capaciteit voor beleid en planning investeringen infrastructuur.

Output kennis en vaardigheden bedrijfsleven

Vergrote kennis en vaardigheden bedrijfsleven

- Succesvol opgezette en uitgevoerde programma's voor beroepsonderwijs.
- Versterking innovatievermogen.
- Versterkte capaciteit (MKB) bedrijven en bedrijfsorganisaties.

Output bilaterale kanaal:

- Succesvolle lobby overheidshervormingen ondernemingsklimaat, waaronder landrechten.
- Bank en microfinancieringsinstellingen functioneren beter.
- Partnerschappen opgezet voor markketens met bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en overheid.
- Infrastructuur werken uitgevoerd.
- Bedrijfsleven heeft assistentie ontvangen.

Output maatschappelijke kanaal:

- Samenwerking met partnerorganisaties voor ketenontwikkeling en microkredietverlening.
- Succesvolle campagnes voor effectieve aanpak voedselcrisis en eerlijke handel.
- Betere samenwerking bedrijven uit Nederland en ontwikkelingslanden.
- Nederlandse particuliere initiatieven effectief ondersteund.
- Vergroting volume investeringen voor innovatie in ontwikkelingslanden.

Output multilaterale kanaal:

- Succesvolle beïnvloeding multilaterale instellingen ter versterking private sector, met speciale nadruk op achtergestelde groepen en regio's.
- Partnerschapsprogramma's met Wereldbank en IFC waarin gezamenlijke ontwikkelingsdoelen worden verwezenlijkt.
- Effectieve bestrijding inkomensarmoede via multi-donorfondsen.

Actoren

Nationale overheden, maatschappelijke organisaties, private sector en de Nederlandse overheid.

Financiële en niet-financiële inzet

Het is niet zo dat elke interventie die zich richt op een beter ondernemingsklimaat automatisch leidt tot economische groei en armoedevermindering. In het kader van de intensivering op groei en verdeling uit de beleidsbrief ‘Een zaak van iedereen’ richt Nederland zich op een verbreding van de economische groei naar sectoren en regio’s waarin veel armen zijn vertegenwoordigd. Omdat een relatief groot deel van de armen zich in rurale gebieden bevindt, is landbouw een belangrijke productieve sector voor het behalen van MDG 1. Er zal echter ook werkgelegenheid moeten worden gevonden buiten de landbouw om. De uitdaging is een dusdanig pakket aan interventies te steunen die leiden tot economische groei waar ook de armen aan bijdragen en van profiteren.

1.1.3

Algemene begrotingssteun

Nederland geeft in een aantal partnerlanden begrotingsteun. Dit is een directe bijdrage aan de nationale begroting. Deze bijdrage geeft Nederland op basis van gezamenlijke en duidelijke afspraken over doelen en resultaten op het gebied van economische groei en armoedebestrijding, en de hiervoor noodzakelijke hervormingen. Begrotingssteun wordt pas na grondige analyse van het overheidsbeleid toegekend, in afstemming met andere donoren. Daarbij kijkt Nederland naar het respecteren van een aantal basisprincipes, waaronder mensenrechten en internationale verdragen. Bovendien moet het land voldoende scores op armoedebeloid, economisch beleid, goed bestuur, openbare financiën en de bereidheid van de overheid om tot oplossingen te komen. Begrotingssteun heeft verschillende functies. Ten eerste maakt ze de financiering van overheidsdiensten zoals onderwijs en gezondheidszorg mogelijk. Daarnaast heeft begrotingssteun vooral in postconflict landen een stabiliserende functie, om zo de transitie naar een meer stabiele situatie mogelijk te maken. Tot slot richt begrotingssteun zich op het verbeteren van het overheidsbeleid, om zo tot hogere economische groei en effectievere armoedebestrijding te komen.

1.1.4

Voedselhulp

Om armoede en honger tegen te gaan richt Nederland zich vooral op een sterke private sector (inclusief boerenbedrijven) en een goed overheidsbestuur in ontwikkelingslanden. Toch blijft in sommige situaties voedselhulp noodzakelijk. De Nederlandse overheid steunt onder andere het Wereldvoedselprogramma (WFP), Unicef en de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) van de VN om mensen in noodsituaties van voedsel te voorzien.

Voorbeeld resultaatketen

- **(Impact)**
Boeren investeren geld in hun boerenbedrijf. Dit leidt tot een hogere productie, omzet, werkgelegenheid en daarmee tot economische groei en armoedevermindering. De winst kan weer in het bedrijf geïnvesteerd worden.
- **(Outcome)**
Om dit geld te verkrijgen maakt een groot aantal boeren gebruik van de mogelijkheden van een ruraal kredietverleningsprogramma.
- **(Output)**
Via het programma hebben meer boeren toegang tot kredietmogelijkheden.
- **(Input)**
Nederland financiert het rurale kredietverleningsprogramma.

1 Bron: Poverty Data: a supplement to World Development Indicators 2008 (Wereldbank)

2 World Food Programme, 2009 (zie: www.wfp.org).

3 Cijfers 2006 uit: United Nations (2008).

4 United Nations (2008).

5 De GINI-ongelijkheidsindicator tussen landen steeg in de periode van 1980 tot 2000 van 0,46 naar 0,54 (Bron: World Development Report 2006).

6 World of Work Report 2008: Income inequality in the age of financial globalization, International Labour Organisation, 2008.

7 World Development Report 2005, A Better Investment Climate for Everyone, World Bank 2005.



1.2

Algemene voortgang en trends

1.2.1

Impact: minder armoede, maar niet overal

Het aantal armen in de wereld neemt af, zie figuur op de openingspagina van dit hoofdstuk. Voor de wereld als geheel ziet het er naar uit dat MDG 1 waarschijnlijk wordt gehaald in 2015. Dit is vooral te danken aan de hoge economische groei en snelle terugdringing van de armoede in Oost-Azië, inclusief Zuidoost-Azië. Tussen 1990 en 2005 is de extreme armoede in deze regio verminderd van 55 naar 17 procent. Ook in Sub-Sahara Afrika is de armoede verminderd van 58 naar 51 procent. Dit heeft daar echter niet geleid tot een absolute afname van het aantal mensen dat onder de armoedegrens leeft. In Sub-Sahara Afrika nam door de hoge bevolkingsgroei de absolute armoede toe van 298 miljoen mensen in 1990 tot 388 miljoen in 2005.⁸

De piek in voedselprijzen in 2008 heeft een negatief effect gehad op de armoedevermindering. Het deel van de arme bevolking dat zelf geen voedsel produceert was het hardst getroffen omdat deze groep een groot deel van hun uitgaven aan voedsel besteedt. Er wordt geschat dat de groep mensen die onder de armoedegrens leeft hierdoor is toegenomen met 100 miljoen. Het grootste deel hiervan leeft in Sub-Sahara Afrika en Zuid-Azië.⁹ De effecten van de financiële crisis komen hier nog eens bovenop. Op grote schaal wordt kapitaal uit ontwikkelingslanden teruggetrokken. Door de lagere mondiale economische groei neemt de export af en zijn er minder geldovermakingen van migranten. Dit leidt tot oplopende werkloosheid en te-

korten op de overheidsbegrotingen, wat weer kan leiden tot bezuinigingen op projecten op het gebied van armoedebestrijding. Volgens recente cijfers van de Wereldbank zullen door de mondiale recessie naar schatting 50 miljoen meer mensen onder de armoedegrens zakken.¹⁰

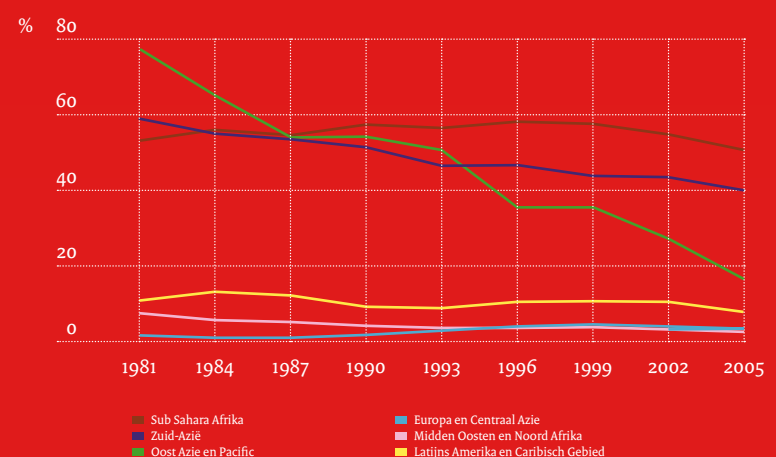
De figuur op de openingspagina van dit hoofdstuk laat zien dat in de meeste OS-partnerlanden (waarvan gegevens beschikbaar zijn) het percentage van de bevolking dat in armoede leeft, daalt. In Moldavië, Armenië, Senegal, Oeganda, Mozambique, Pakistan, Albanië, Zambia en Mali is het aandeel armen in de bevolking met meer dan twee procentpunten afgenomen.¹¹

MDG 1: Uitbannen extreme armoede en honger

Doel 1: Het percentage mensen dat moet rondkomen van minder dan 1 dollar per dag is in 2015 tot de helft teruggebracht ten opzichte van 1990.

Figuur 1.2 Aandeel bevolking dat leeft van minder dan \$1,25 per dag

(Bron: Poverty Data: a supplement to World Development Indicators 2008 (Wereldbank))



Wereldwijd woont 27 procent van de extreem armen in fragiele, door conflicten geteisterde landen. De armoede is in deze landen toegenomen van 49 procent in 1990 tot 54 procent in 2004.¹² Conflicten zijn funest voor reguliere economische ontwikkeling. Mensen kunnen niet meer in hun levensonderhoud voorzien, worden verdrongen uit hun huizen en verliezen toegang tot dienstverlening als onderwijs en gezondheidszorg. Hierdoor belanden meer mensen in deze landen in armoede. Nederland kiest dan ook in zijn beleid voor de armere, meer kwetsbare landen. Dat zijn onze partnerlanden. Zij hebben onze hulp het hardst nodig. We gaan ervan uit dat de Nederlandse inspanningen – hoe bescheiden ook – de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan de positieve groeicijfers en vermindering van armoede.

Het voorkomen van honger in de wereld laat een vergelijkbare trend zien als armoedevermindering: de voedselproductie op wereldniveau houdt minstens gelijke tred met de bevolkingsgroei en het aantal mensen met honger neemt wereldwijd af. Dit geldt echter niet voor Sub-Sahara Afrika en delen van Azië. Volgens schattingen is het aantal mensen in Sub-Sahara Afrika en Zuid-Azië dat honger lijdt, zelfs toegenomen. Bijna de helft van de kinderen in deze regio's lijdt aan ondergewicht. Het gedeelte van de kinderen onder de vijf jaar dat ondervoed is, neemt geleidelijk af op wereldniveau: het deel van ondervoede kinderen onder de vijf jaar is verminderd van 33 procent in 1990 tot 26 procent in 2006. Goed nieuws, maar het gaat in 2006 nog altijd om 140 miljoen ondervoede kinderen in ontwikkelingslanden. In een kwart van de OS-partnerlanden lag het aantal kinderen onder de vijf jaar dat ondervoed is in 2006 ver boven de dertig procent.¹³

1.2.2

Output en outcome: van betere wetgeving tot technologische vernieuwing

De Nederlandse inspanningen richten zich op de vijf knelpunten van de ontwikkeling van de private sector: een ontoereikende of hinderlijke wet- en regelgeving, beperkte toegang tot financiële diensten, gebrekkige markttoegang, slechte infrastructuur en onvoldoende toegang tot kennis, vaardigheden en technologische vernieuwing. Ambassades geven de meeste aandacht aan het verbeteren van wet- en regelgeving, ontwikkeling van (rurale) marktketens en de ontwikkeling van de financiële sector. Algemene bedrijfslevenprogramma's die in meerdere landen worden ingezet dragen met name bij aan de ontwikkeling van infrastructuur en het verbeteren van de kennis en vaardigheden van het lokale bedrijfsleven. Maatschappelijke organisaties leggen vooral de nadruk op de ontwikkeling van marktketens, microfinanciering en het verbeteren van de kennis en vaardigheden van het bedrijfsleven, met name van producentenorganisaties en *business support* organisaties.

MDG 1: Uitbannen extreme armoede en honger

Doel 3: Het percentage mensen dat honger lijdt moet in 2015 tot de helft teruggebracht zijn ten opzichte van 1990.

Wet- en regelgeving: resultaten in diverse landen

(Bronnen: Doing Business 2008; 2009, World Bank/IFC, Washington; Ambassade Maputo, Mozambique; Ambassade Dar Es Salaam, Tanzania; BEST-AC programma; HIVOS en Oxfam Novib; FIAS Investment Climate Advisory Services, World Bank group)

In Zambia is met de hulp van Nederland, de Wereldbank en andere donoren een aantal overheidshervormingen doorgevoerd. Een bedrijfsnaam registreren, een bankrekening openen en een BTW-nummer aanvragen ging in 2008 bijna twee keer zo snel als in 2007 (16 dagen in 2008 tegen 33 dagen in 2007).¹⁴ Sinds vorig jaar is het grensverkeer ook al behoorlijk verbeterd en worden onnodige vergunningen nu in sneltreinvaart ontbonden. Dat alles om het ondernemen aantrekkelijker te maken en werkgelegenheid te creëren.

In Mozambique is met Nederlandse steun de rechterlijke macht in 76 districten getraind op het gebied van land- en milieuwetgeving. Ook zijn 187 'paralegals' getraind, leden van gemeenschappen op het platteland die voorlichting en advies geven over landrechten. Daarnaast is samen met andere donoren een fonds opgezet voor specifieke projecten van gemeenschappen, gericht op het registreren van hun landrechten en het ontwikkelen van plannen voor het landgebruik. Het fonds is inmiddels operationeel in drie provincies en 24 projecten zijn in uitvoering. Ook steunt Nederland een Mozambikaanse organisatie die sinds 1997 71 rurale gemeenschappen bij de formalisering van hun landgebruiksrechten heeft geholpen. Inmiddels hebben 41 gemeenschappen hun certificaat ontvangen, wat betekent dat hun landgebruiksrechten zijn geregistreerd in het nationale kadaster en dat de grenzen van hun percelen onbetwistbaar zijn.¹⁵

Nederland steunde in Tanzania met een aantal andere donoren het *Business Environment Strengthening for Tanzania*-programma (BEST). De resultaten zijn tot nu toe beperkt, met name vanwege een gebrek aan politieke wil van de Tanzaniaanse overheid. Financiering van de tweede fase is om deze reden nog niet toegezegd. Een belangrijke leerervaring is om een meer politieke en een minder technische benadering te hanteren, die gericht is op de verbetering van het ondernemingsklimaat. Wel continueert Nederland de steun aan de 'advocacy'-component van het programma. Tot op heden hebben twaalf lokale private

sector-organisaties met steun van Nederland gelobbyd voor een beter beleid en regelgeving. Als gevolg hiervan zijn verschillende verbeteringen doorgevoerd. Zo zijn allerlei belastingen in de koffiesector versimpeld of komen te vervallen en is een aantal financiële barrières voor de invoer van vracht via de haven opgeheven.¹⁶

In Colombia zijn dankzij Nederlandse financiering in vijftien steden speciale bedrijfscentra opgericht binnen de lokale Kamers van Koophandel. Binnen deze centra kunnen startende ondernemers hun bedrijf laten registreren volgens een sterk versimpelde procedure. Het aantal dagen om nieuw bedrijf te registreren is teruggebracht naar drie werkdagen en de kosten zijn met ongeveer 60 procent gedaald. In totaal zijn in 2008 ruim 53.000 bedrijven ingeschreven bij deze bedrijfscentra. Het land klom 13 plaatsen op de "Doing Business" ranglijst en staat nu op de 53^e plaats.¹⁷

In India zijn partners van HIVOS succesvol geweest in het verbeteren en toegankelijker maken van de wetgeving rond microfinanciering, met name voor bepaalde achtergestelde bevolkingsgroepen. In Colombia, Bolivia, Peru en Brazilië heeft Oxfam Novib positieve resultaten geboekt met eerlijke handel en in Pakistan voor arbeidsrecht.¹⁸

Nederland is één van de donoren van FIAS (Foreign Investment Advisory Service), onderdeel van de Wereldbankgroep. FIAS beoogt het investeringsklimaat in ontwikkelingslanden te verbeteren door het geven van technische assistentie aan overheden voor het uitvoeren van hervormingen. Maar liefst 95 procent van zijn klanten (overheidsinstellingen) is tevreden met de dienstverlening (het jaar ervoor was dit nog 89% procent). Ook blijkt dat een jaar na afloop van elk project circa 70 procent van de aanbevelingen van FIAS daadwerkelijk wordt ingevoerd.¹⁹



Naast versterking van de private sector worden aan het eind van de paragraaf ook resultaten gemeld over het versterken van de nationale overheid via begrotingssteun en het helpen van mensen in noodsituaties via voedselhulp.

Betere en eerlijke wet- en regelgeving

Lokale en internationale ondernemingen ondervinden in ontwikkelingslanden vaak hinder van slechte wet- en regelgeving, tekortschietende handhaving hiervan en langdurige procedures. Hierdoor zijn de kosten en risico's voor ondernemers hoog. Dit belemmert het zaken doen en werkt corruptie in de hand. De jaarlijkse *“Doing Business”*-rapporten van de Wereldbankgroep tonen aan dat veel ontwikkelingslanden slecht scoren wat betreft tijd en kosten voor het oprichten van een bedrijf, het verkrijgen van vergunningen, het importeren van goederen enzovoort.

Nederland stimuleert hervormingen van wet- en regelgeving, onder meer via ambassadeprogramma's, maatschappelijke organisaties en de Wereldbank. Ambassadeprogramma's op dit terrein worden uitgevoerd in Bolivia, Burundi, Colombia, Ethiopië, Indonesië, Kenia, Macedonië, Mali, Mozambique, Rwanda, Sri Lanka, Tanzania en Zambia en bestaan uit steun aan sectorale programma's en uit begrotingsteun. Belangrijkste partner is de nationale overheid.

Maatschappelijke organisaties werken aan het verbeteren van de lobbycapaciteit van hun partnerorganisaties om het ondernemingsklimaat op het gebied van financiële diensten en 'eerlijke handel' te verbeteren (bijvoorbeeld door een prijs van producten te bedingen die in verhouding staat tot de productiekosten in plaats van de wereldmarktprijs). De maatschappelijke organisaties hebben in zo'n 35 landen een bijdrage

geleverd aan positieve veranderingen in de wet- en regelgeving rond 'eerlijke handel'. In twaalf landen hielpen ze de lokale wet- en regelgeving voor financiële diensten te verbeteren.

Is het zakendoen in de OS-partnerlanden verbeterd door al deze programma's? De inspanningen van de Wereldbankgroep (FIAS) hebben inderdaad gemiddeld genomen een positief effect. De OS-partnerlanden waar FIAS overheden heeft geassisteerd om hervormingen door te voeren zijn tussen 2006 en 2008 met gemiddeld elf plaatsen gestegen op de *“Doing Business”*-ranglijst. In de partnerlanden waar de Nederlandse ambassades hervormingen hebben gesteund, is het beeld gemengd. Sommige landen hebben hun wet- en regelgeving voor ondernemers verbeterd, in andere is het juist verslechterd. Er is dus nog een lange weg te gaan om de knelpunten in het ondernemingsklimaat te verbeteren.

Figuur 1.3 Aandeel kinderen onder de vijf jaar met ondergewicht, 1990, 2006

(procenten) (Bron: UN Millennium Development Goals Report, 2008)



Infrastructuur: voorbeelden van resultaten

In 2007 en 2008 is voor een totaal van 290 miljoen euro aan ORET-projecten afgerond. In totaal zijn 85 projecten afgerond voor de aanleg van wegen, bruggen, havens, waterwerken, ICT enzovoort. Zo zijn er bijvoorbeeld 102 ziekenhuizen gerenoveerd, uitgebreid of nieuw gebouwd. Van vier havens zijn diensten en faciliteiten verbeterd door infrastructurele werken en door het leveren van boten en technische assistentie. En de telecominfrastructuur is verbeterd door het installeren van 1400 kilometer glasvezelkabel. Uit een evaluatie uit 2006 is gebleken dat ORET-projecten goed zijn uitgevoerd en doorgaans aan de eigen doelstellingen voldoen (16 van de 22 onderzochte projecten).²⁰ Omdat projecten minder goed scoorden op ontwikkelingseffecten, waaronder het verminderen van armoede, is besloten om het programma vanaf 2009 te vervangen door een nieuw programma, ORIO (Ontwikkelings Relevante Infrastructuur Ontwikkeling), dat meer vraaggestuurd is en relevanter voor ontwikkeling. Een tender zal worden ingevoerd waarbij de voorstellen met elkaar moeten concurreren op ontwikkelingsrelevantie en betrokkenheid van het midden- en kleinbedrijf (MKB), om de toegang van armen tot infrastructuur te verbeteren. Alleen de beste voorstellen worden geselecteerd.

Nederland stond in 2002 aan de wieg van de Private Infrastructure Development Group (PIDG), een innovatief fonds dat de ontwikkeling van private infrastructuur in ontwikkelingslanden praktisch ondersteunt. PIDG steunt onder andere de ontwikkeling en financiering van projecten en geeft garanties af. Dankzij donoorinvesteringen van in totaal 238 miljoen dollar (waarvan 20 miljoen dollar Nederlandse bijdrage) is nog eens 7,7 miljard dollar aan gelden van de private sector aangetrokken. Deze investeringen zijn gericht op het ontwikkelen en aanleggen van infrastructuur, met name in de armste ontwikkelingslanden. In deze landen is nieuwe of verbeterde water-, elektriciteit- en transportinfrastructuur beschikbaar gekomen voor 6,3 miljoen mensen en mobiele telefoonaansluitingen voor 2,6 miljoen mensen. De investeringen hebben meer dan tienduizend banen gegenereerd.²¹

Goede infrastructuur

Een goede infrastructuur is voor ondernemers essentieel om efficiënt te kunnen produceren en handelen. Een goed ondernemingsklimaat heeft baat bij wegen, havens, goede communicatiemogelijkheden en een betrouwbare energie- en watervoorziening.

Naast infrastructurele activiteiten via bijvoorbeeld de Wereldbank, draagt de Nederlandse overheid hieraan bij via het ORET-programma (OntwikkelingsRelevante ExportTransacties) en de ontwikkelingsbank FMO met het infrastructuurfonds voor de minst ontwikkelde landen.

Met name door middel van multilaterale bijdragen en ORET heeft Nederland infrastructurele projecten in ontwikkelingslanden gesteund. Deze bijdrage is natuurlijk relatief bescheiden in vergelijking tot het totaal van infrastructurele werken dat

in ontwikkelingslanden tot stand is gekomen. Uit cijfers van de Wereldbank blijkt dat de toegang tot infrastructuur in circa dertig van de veertig OS-partnerlanden is verbeterd, waarbij met name de toegang tot elektriciteit en telecommunicatie wordt gemeten (rru.worldbank.org/besnapshots).

De ontwikkeling van marktketens

Ondernemers in ontwikkelingslanden die toegang willen krijgen tot internationale markten, ondervinden vooral belemmeringen op het gebied van tarieven, interne overheidssteun, exportsubsidies en strenge producteisen in de meer ontwikkelde landen. Vaak hebben bedrijven in ontwikkelingslanden ook te weinig kennis, ervaring en menskracht om de mogelijkheden van de markt te kunnen benutten. Via programma's van ambassades en maatschappelijke organisaties worden vooral kleine producenten bereikt met als doel hun inkomen, en daarmee hun mogelijkheden, te vergroten.

Programma's op het terrein van het ontwikkelen van de marktketen worden uitgevoerd door de ambassades in Bolivia, Colombia, Ethiopië, Mali, Nicaragua en Rwanda. De programma's van de maatschappelijke organisaties hebben de afgelopen jaren steeds meer de nadruk gelegd op de gehele keten, in plaats van de focus te leggen op één onderdeel. In totaal zijn wereldwijd door de gezamenlijke inspanningen van maatschappelijke organisaties meer dan duizend producentenorganisaties versterkt en hebben zo'n 2,5 miljoen producenten een duidelijke inkomensverhoging gezien.

Zeven maatschappelijke organisaties hebben zich met Nederlandse steun hard gemaakt om 28 keurmerken voor duurzame en eerlijke productie en handel te introduceren en versterken, te weten Cordaid, Fair Trade Original, Hivos, ICCO, Oxfam Novib, SNV en Solidaridad. Enkele belangrijke sectoren waarin hieraan gewerkt is zijn koffie, katoen, cacao, thee en fruit.²²

Tabel 1.1
Aantal versterkte producentenorganisaties en aantal mensen bereikt in de periode 2007-2008 (Bron: Compilatie jaarrapportages 2007 MFS-organisaties, ICCO)

	Cordaid	Hivos	ICCO/KiA	Oxfam Novib	SNV	Solidaridad	Totaal
Producenten-organisaties	590	n.a.	110	n.a.	170	142	1.012
Aantal leden bereikt	520.000 (50% vrouw)	60.000	410.000	1.400.000 (75 % vrouw)	n.a.	70.000	2.460.000

Tabel 1.2
Uitstaande leningen en garanties eind 2007 (in mln €)
(Bron: Compilatie jaarrapportages 2007 MFS-organisaties, ICCO)

Hivos-MyC4 *	Hivos-Triodos	Oikocredit (ICCO/KiA)	ASN-Novib	Oxfam Novib	Totaal
6	45	215	54	23	343

* MyC4 is een online marktplaats waar 11.782 investeerders uit 82 landen in hebben geïnvesteerd.



Financiële sector

Zo'n vier miljard mensen hebben geen toegang tot krediet en andere financiële diensten, zoals verzekeringen. Een gezonde financiële sector is een voorwaarde voor het mobiliseren van spaargelden voor investeringen. Door de toegang tot financiële diensten te verbeteren, hebben miljoenen mensen in ontwikkelingslanden zich letterlijk uit de armoede kunnen werken. Nederland steunt de financiële sector via bilaterale programma's van ambassades in Burundi, Macedonië, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Tanzania en Zambia. Daarnaast voert de Nederlandse ontwikkelingsbank FMO een aantal door Nederland gefinancierde programma's uit. Ook financiert Nederland het Health Insurance Fund en geeft het bijdragen aan de eerdergenoemde Financial Sector Reform and Strengthening Initiative (FIRST) en de International Finance Corporation (IFC).

Daarnaast ondersteunen verschillende maatschappelijke or-

ganisaties microfinancieringsinstellingen. In totaal zijn zo'n 125 microfinancieringsorganisaties versterkt in hun bedrijfsvoering en wordt met nog eens 200 intensief samengewerkt. Die samenwerking en versterking zorgden voor een grotere professionaliteit en uitbreiding van dienstverlening, waaronder nieuwe kredietvormen. Dit heeft geleid tot een veel beter bereik van de 'onderkant van de markt'. Arme mensen tellen mee als klanten voor de financiële sector. De diverse maatschappelijke organisaties bereiken in totaal zo'n 25 miljoen mensen. Ook werpen de inspanningen om de kredieten toegankelijk te maken voor vrouwen hun vruchten af. In het programma van Cordaid is 83% van de klanten vrouw; bij HIVOS 70%, bij Oxfam Novib 68% en bij Terre des Hommes 86%. De gelden die maatschappelijke organisaties beschikbaar stellen voor microfinancieringsinstellingen en MKB-bedrijven zijn sterk gegroeid en kennen door garanties met onderpand op de kapitaalmarkt een vermenigvuldigingseffect.²⁷

Maar het gaat niet altijd goed. Terre des Hommes noemt de onveilige en gewelddadige situatie in sommige landen een bedreiging voor de kredietprogramma's. Terugbetalingen worden door tegenvallende zakelijke resultaten bemoeilijkt, met name in Oost-Afrika, waardoor minder fondsen beschikbaar komen voor volgende leningen.

Wat betreft de effecten op nationaal niveau blijkt uit gegevens van de Wereldbank dat de omvang van de binnenlandse kredietverlening als percentage van het BBP in 21 van de 31 niet-fragiele OS-partnerlanden is vergroot tussen 2000 en 2006. In zes partnerlanden is deze verminderd en in vier partnerlanden nauwelijks gewijzigd. In de fragiele OS-partnerlanden is de omvang van de binnenlandse kredietverlening als percentage van het BBP in zes landen toegenomen en in één land gelijk gebleven (de gegevens van twee landen zijn onbekend). Dit is positief te noemen.³⁴ Uit onderzoek blijkt namelijk dat

Marktketenontwikkeling: voorbeelden van resultaten

(Bron: Evaluatie Vakbonds-medefinancieringsprogramma 2001-2006)

In Colombia zet de Nederlandse ambassade zich in voor een partnerschap op het gebied van de productie van duurzame koffie in samenwerking met onder andere Starbucks. Als gevolg hiervan zijn de leefomstandigheden van 1160 koffieproducerende gezinnen verbeterd. Zo verkopen 442 producenten nu hun producten via 25 associaties die zijn opgezet voor de koffieproductieketen. In een ander project wordt een bijdrage geleverd aan de reïntegratie van gedemobiliseerde guerrilla's en paramilitairen, door hen op te nemen in lokale bananen-coöperaties. Door investeringen in de lokale productie-infrastructuur en de verbeterde organisatie van de coöperaties zijn de producten inmiddels Fair Trade-gecertificeerd. Een Nederlands bedrijf brengt de bananen op de Europese markt. De resultaten van de programma's in Bolivia en Mali worden in de landencases achterin dit hoofdstuk uitgewerkt.²³

Het Centrum ter Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden (CBI) heeft in 2007/2008 in totaal vierhonderd exporterende bedrijven uit ontwikkelingslanden klaargestoomd voor de Europese markt. Uit evaluaties blijkt dat de bedrijven die door het CBI zijn begeleid gezamenlijk een exporttoename hebben behaald van 160 miljoen euro, wat naar schatting heeft geleid tot veertien duizend extra directe arbeidsplaatsen. Daarnaast zijn 3.400 exporteurs getraind in exportmarketing en management, een miljoen marktstudies verspreid onder de doelgroep, vijftig strategische partnerschappen aangegaan en 44 bedrijfslevenorganisaties versterkt om het lokale midden- en kleinbedrijf te ondersteunen bij het exporteren naar de Europese Unie.²⁴

Het programma Café Femenino is opgezet door Organic Products Trading Company (OPTCO) en startte in 2004 in Peru. OPTCO drijft sinds 1989 handel in organische koffie, die wordt gekocht van lokale coöperaties en afgezet bij koffiebranders in Canada, de VS en Europa. Het bedrijf besloot samen met twee partners om een eigen producentenorganisatie voor vrouwen op te zetten. Vrouwen in het gebied zijn vaak laagopgeleid en hebben geen toegang tot productiemiddelen. Dit Café Femenino startte met 464 boerinnen. Met de door Cordaid toegekende garantie is OPTCO in staat om Café Femenino uit te breiden naar meer coöperaties en landen (Colombia, Bolivia, Guatemala, Dominicaanse Republiek en Mexico). In totaal zijn achthonderd koffieproducerende vrouwen in inkomen erop vooruitgegaan. Ook de ketens in lokale markten zijn versterkt, bijvoorbeeld door supermarkten direct aan boerinnen te koppelen. De door het Café Femenino geleverde koffie is organisch en Fair Trade gecertificeerd. De vrouwen ontvangen naast een goede prijs ook nog een Fair Trade premie van twee dollarcent per pond. Dit geld wordt geïnvesteerd in gemeenschapsprojecten.²⁵

SNV heeft in Latijns-Amerika succesvol het concept 'inclusive business' geïntroduceerd; een concept waarbij het armere segment van de bevolking op duurzame wijze wordt betrokken in activiteiten van grotere bedrijven met als doel het behalen van winst voor beide partijen. Het programma heeft een bereik van 300 duizend huishoudens. In Ecuador bijvoorbeeld heeft deze benadering geleid tot achtduizend nieuw gecreëerde banen voor mensen uit het arme segment en een inkomensstijging van minder dan 2\$ per dag naar 8\$ per dag.²⁶

een toename van 10 procent in de ratio kredietverlening ten opzichte van het BBP leidt tot een 2,5 tot 3 procent afname in de armoede (Claessens, *Access to Financial Services*, 2005).

Kennis en vaardigheden bedrijfsleven

Veel bedrijven in ontwikkelingslanden kampen met een gebrek aan goed geschoold personeel en technologische kennis en kunde op het gebied van ondernemerschap. Ook is het bedrijfsleven vaak gebrekkig georganiseerd, zodat het onvoldoende kan opkomen voor zijn belangen.

Capaciteitsontwikkeling bij lokale bedrijven wordt via programma's van ambassades ondersteund in Bosnië-Herzegovina, Kenia, Sri Lanka, Nicaragua en Zambia. Daarnaast voert de Nederlandse overheid een aantal programma's uit die gericht zijn op de ontwikkeling van capaciteit van individuele bedrijven en lidmaatschapsorganisaties (werkgevers, producenten, vakbonden). Verschillende maatschappelijke organisaties richten zich specifiek op de versterking van bedrijfsondersteunende

organisaties (*business support organisations*). Deze organisaties bedienen op hun beurt producentenorganisaties, coöperaties en individuele bedrijven op verschillende gebieden, zoals marktonderzoek, bedrijfsplanning en productontwikkeling. Daarnaast zet Nederland zich ook in voor een betere positie van werknemers in ontwikkelingslanden en de 'Decent Work Agenda' van de International Labour Organisation (ILO).

Door de inzet van de maatschappelijke en overige organisaties zijn er in totaal 565 bedrijfsorganisaties uit ontwikkelingslanden geholpen. De maatschappelijke organisaties (Cordaid, ICCO/KiA, SNV en Solidaridad) versterkten circa 245 *business support* organisaties.⁴³ De overige organisaties (VMP, het werkgeversprogramma DECP, Agriterra, IFDC) hebben in totaal 320 landbouw- en lidmaatschapsorganisaties versterkt.⁴⁴ Via al deze inspanningen zijn miljoenen boeren, boerinnen, werknemers en kleine tot middelgrote bedrijven bereikt.

Steun aan de algemene begroting

Nederland gaf in 2008 186 miljoen euro aan algemene begrotingssteun, zoals tabel 1.3 laat zien. Dit is 3,9 procent van de totale ODA-middelen. Een gezamenlijke donorevaluatie⁴⁵ van begrotingssteun in acht landen in 2006 laat zien dat begrotingssteun positieve effecten heeft op het financieel beheer en de sociale uitgaven van het partnerland. Daarnaast verbetert begrotingssteun de coördinatie van donorhulp en de afstemming van hulp met de begroting en beleidsprioriteiten van het land. Tegelijkertijd geeft de studie aan dat het lastig is om verbeteringen in de armoedesituatie direct toe te schrijven aan begrotingssteun.

Begrotingssteun heeft wel geleid tot een aantal concrete beleidshervormingen. Zo werd in Burkina Faso dankzij begrotingssteun een belangrijk begin gemaakt met de verbetering van het beheer van overheidsfinanciën. In Oeganda en Tanzania nam het aandeel van de nationale begroting dat naar dienstverlening aan het arme deel van de bevolking gaat substantieel

Financiële sector: voorbeelden van resultaten

(Bronnen: Ambassade Dar Es Salaam, Tanzania; Cordaid.; HIVOS.; FIRST, Washington.; HIF 2009; IFC Washington)

In Rwanda steunt de Nederlandse ambassade samen met de Rabobank op verzoek van de Rwandese regering de transformatie van de *Banque Populaire de Rwanda* (BPR). Van een slecht functionerende unie van meer dan tweehonderd coöperatieve banken werd deze omgevormd naar een moderne commerciële bank met aandeelhouders. In totaal zijn meer dan een half miljoen Rwandenzen, die eerst lid waren van een van de coöperatieve banken, nu aandeelhouder geworden van de BPR. Nederland betaalt een deel van de technische assistentie die nodig is om de bank levensvatbaar te maken. De Rabobank heeft via Rabo Financial Institutions Development B.V. een aandeel van 35 procent in de BPR gekocht en betaalt dan ook 35 procent van de technische assistentie. Daarbij is met name aandacht besteed aan het bijzondere karakter van de coöperatieve vrouwenbanken. Die banken zijn nu verenigd in een speciale tak van het nieuwe bedrijf, die zich uitsluitend op vrouwen richt. Op dit moment wordt 27 procent van de leningen van de BPR uitgegeven aan vrouwen.

De Nederlandse ambassade in Tanzania steunt het *Financial Sector Deepening Trust* om de toegang tot financiële diensten, met name in rurale gebieden, te vergroten. Per oktober 2007 zijn negen projecten gestart waarbij 299.300 personen toegang hebben gekregen tot krediet om hun inkomens- en leefomstandigheden te verbeteren.²⁸

Sinds 1999 financiert Cordaid een microfinancieringsinstelling (MDSL) in Kenia. Het programma ontwikkelde zich aanvankelijk moeizaam. In 2004 zijn de activiteiten voor microkrediet zelfstandig onder de naam MDSL. Deze bleek in een uitermate precaire financiële positie te verkeren. Onder leiding van een nieuwe manager en met een kapitaalinjectie van Cordaid werd de organisatie omgevormd tot een efficiënte microfinancieringsinstelling. Door interne efficiency-maatregelen, training en een verbeterde informatiesysteem is de productiviteit per medewerker met vijftig procent toegenomen. De opening van nieuwe branches en de introductie van nieuwe leningproducten leidden in 2006 en 2007 tot de lang verhoopte groei van de portefeuille. MDSL is nu een winstgevende organisatie die financiële diensten verleent aan de bewoners van sloppenwijken in Nairobi.²⁹

In Centraal Amerika heeft Hivos de vorming van joint ventures tussen microfinancieringsinstellingen en HIV/Aids organisaties ondersteund om zo leningen en andere financiële diensten bereikbaar te maken voor mensen met HIV/Aids. In zuidelijk Afrika werkt Hivos

aan de integratie van een aidsbeleid binnen microfinancieringsinstellingen. 83 procent van de partners heeft nu een sociaal beleid (*work place policy*) voor de eigen staf. Dit beleid is gericht op het beter omgaan met de risico's en problemen aangaande HIV/Aids om zo het hoofd te kunnen bieden aan bijvoorbeeld uitval van personeel en discriminatie.³⁰

Nederland draagt ook bij het aan multidonorfonds FIRST (Financial Sector Reform and Strengthening Initiative). Het fonds biedt technische assistentie aan overheid en toezichhoudende instellingen voor een goed functionerende financiële sector. Hierbij zijn onder andere de Wereldbank en het IMF betrokken. Sinds 2003 zijn in totaal 271 missies voor specialistische assistentie ondersteund in 75 landen. Hiervan zijn 109 missies in Sub-Sahara Afrika uitgevoerd die centrale banken en ministeries van Financiën ondersteunen. Tijdens een consultatieve bijeenkomst in november 2008 hebben de begunstigde financiële autoriteiten zonder uitzondering hun waardering uitgesproken voor het werk van FIRST.³¹

Op het gebied van verzekeren is in Nederland in 2006 het initiatief genomen tot het oprichten van een innovatief fonds om de toegang tot gezondheidszorg te verbeteren. Het Health Insurance Fund (HIF) richt zich op de ontwikkeling van een basisgezondheidsverzekering (inclusief HIV/Aids) voor lage inkomensgroepen via de private sector. Tot nu toe waren dit type gezondheidsverzekeringen voorbehouden aan de allerrijksten. Het fonds is in 2007 gestart in Nigeria. Inmiddels zijn 45 duizend mensen verzekerd en vijftien ziekenhuizen opgeknapt. Het patiëntenbezoek is enorm toegenomen. Op federaal niveau is deze aanpak als voorbeeld gesteld voor integratie in het nationale verzekeringssysteem.³²

De International Finance Corporation (IFC) is een multilaterale organisatie die zich met steun van Nederland en andere donoren bezighoudt met investeringen, advies en andere diensten om de private sector te ondersteunen. De IFC heeft de capaciteit van kleine en middelkleine bedrijven versterkt door onder andere aan meer dan 20 duizend ondernemers training te geven, waaronder veel vrouwelijke ondernemers. Daarnaast heeft IFC via lokale kredietinstellingen circa 7 miljoen microkredieten uitgegeven.³³



toe. In Vietnam werden via begrotingssteun beleidsmaatregelen ondersteund, bijvoorbeeld op het gebied van private sector ontwikkeling, die er voor zorgden dat de groei meer aan de armen ten goede kwam. In Ghana en in Mozambique is er onder meer een aantal belangrijke hervormingen op het gebied van het investeringsklimaat en het bankstelsel doorgevoerd.

De IOB-evaluatie⁴⁶ van het Nederlandse Afrikabeleid uit 2007 erkent de positieve gevolgen van begrotingssteun voor donor-harmonisatie en voor het beheer van overheidsgelden in de betrokken partnerlanden. Tegelijkertijd benadrukt de IOB dat nader onderzoek nodig is naar de preciezere effecten van begrotingssteun op armoede. Momenteel wordt hier samen met de IOB aan gewerkt. De IOB adviseert verder terughoudendheid in het verlenen van algemene begrotingssteun bij schending van mensenrechten, slecht beheer of onvoldoende corruptiebestrijding door de overheid. Dergelijke zorgvuldige afwegingen worden door het Ministerie van Buitenlandse

Zaken gemaakt in het zogeheten ‘track record’, een sociaal-economische en politieke analyse die de basis vormt voor het verlenen van begrotingssteun. Bovendien worden met het ontvangende land heldere afspraken gemaakt over de te behalen resultaten en welke bijdrage verwacht kan worden voor de afgesproken periode als aan de resultaten wordt voldaan.

Voedselhulp

Nederland geeft een groot deel van de voedselhulp via het Wereldvoedselprogramma (WFP) van de VN. Het programma levert voedsel aan slachtoffers die in acute nood zijn vanwege bijvoorbeeld natuurrampen, en aan slachtoffers in langdurige noodsituaties, bijvoorbeeld vanwege oorlog of conflict. In 2007 is via het WFP 3,3 miljoen ton voedsel verstrekt aan 86,1 miljoen mensen in tachtig landen wereldwijd. Hieronder bevonden zich 76,1 miljoen kinderen en vrouwen.⁴⁷ Investeren in vrouwen is zo belangrijk omdat het leidt tot een betere voedselvoorziening en gezondheid van het hele gezin. In 2008 zijn er veel hongerige mensen bijgekomen door de voedselprijzen crisis waar-

door de prijzen van basisvoedsel tijdelijk enorm zijn gestegen. Waar het WFP het jaar begon met een planning van 70 miljoen begunstigden, heeft het programma in 2008 uiteindelijk circa 86 miljoen mensen geholpen.⁴⁸

Ook verschillende maatschappelijke organisaties verlenen voedselhulp, zoals ZOA Vluchtelingen zorg, Oxfam Novib, het Rode Kruis, Save the Children, World Vision, ICCO, Stichting Vluchteling, Cordaid, Terre des Hommes en Woord en Daad. In 2007 heeft Oxfam Novib met andere partnerorganisaties aan 4,6 miljoen mensen humanitaire hulp geleverd via noodhulp-programma’s en conflictpreventie. ICCO, Cordaid en Woord en Daad hebben samen aan meer dan 755 duizend slachtoffers noodhulp verleend.⁴⁹

Kennis en vaardigheden bedrijfsleven: voorbeelden van resultaten

(Bronnen: Ambassade Serajevo, Bosnië-Herzegovina; Ambassade Managua, Nicaragua; PSOM 2008, EVD; Stichting PUM)

In Bosnië-Herzegovina zijn met steun van Nederland verschillende organisaties opgezet voor een beter ondernemingsklimaat, zoals bedrijfscentra en associaties. Het Regionale Ontwikkelingskantoor in het midden van het land wordt in toenemende mate gezien als spil voor economische ontwikkeling.³⁵

In Nicaragua is met steun van Nederland een nieuwe fase van start gegaan van een succesvol programma (PROSEDE) dat subsidies verleent aan circa 15.000 kleine en middelgrote bedrijven door middel van vouchers. Zij kunnen hiermee zelf training en technische assistentie inhuren. Zeker 70% van de betrokken bedrijfjes heeft hierdoor in 2007/2008 een duidelijke toename laten zien van zowel de productiviteit als de productie, resulterend in hogere winsten. Daarnaast heeft ruim 40% van de bedrijven nieuwe arbeidsplaatsen gecreëerd. De door het bedrijfsleven zelf opgezette non-profit organisatie (INDE) heeft het programma uit kunnen breiden naar twaalf van de in totaal twintig departementen, inclusief rurale gebieden. Al eerder was gebleken dat van de ondernemers die profijt hebben gehad van het programma zeker 75% vrouw is. In de nieuwe fase wordt de dienstverlening deels gericht op productieketens met groot potentieel zoals koffie en toerisme.³⁶

Het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM), dat tot medio 2008 liep, bood financiële steun aan Nederlandse en lokale ondernemers die samen een innoverend investeringsproject wilden opzetten in ontwikkelingslanden. Het innovatieve karakter kon een nieuw product, productiemethode of technologie voor het ontwikkelingsland zijn. Vanwege de risico’s mislukte circa 35 procent van de projecten, een percentage dat niet veel afwijkt van dat in ontwikkelde landen. Omdat deze vaak in een vroegtijdig stadium worden stopgezet, is het geld dat ermee is gemoeid slechts vijf procent van het totale PSOM-budget. In de periode 2003 tot en met 2008 zijn in totaal 143 projecten afgerond. Deze projecten leidden gemiddeld per project tot 87 extra arbeidsplaatsen en tot gemiddeld 383 opgeleide mensen. Daarnaast hebben de projecten positieve keteneffecten, zoals verhoging van de inkomens voor gemiddeld 440 producenten (boeren) per project. Per medio 2008 is het programma vervangen door het Private Sector Investeringsprogramma (PSI).³⁷

Het Programma Uitzending Managers (PUM) zendt Nederlandse senior-experts uit om bedrijven in ontwikkelingslanden gericht advies te geven. In 2007-2008 heeft PUM in totaal circa 2715 adviesmissies uitgevoerd bij circa 2225 kleine en middelgrote bedrijven in met name Afrika en Azië. De tevredenheid bij de klanten is groot: de aanbevelingen van de PUM-expert werden door meer dan 95 procent van de geadviseerde bedrijven als bruikbaar beoordeeld.³⁸

Het vergroten van de organisatiegraad van het bedrijfsleven is één van de mogelijkheden om het ondernemingsklimaat te verbeteren. Een uniek programma is het Programma Ondersteuning Producentenorganisaties (POP), waarbij boerenorganisaties in ontwikkelingslanden technische assistentie ontvangen van collega-organisaties uit het Westen. In 2007 en 2008 is de capaciteit versterkt van 35 boerenorganisaties met circa 130.000 aangesloten boeren en boerinnen. Hierdoor hebben ze de belangen van hun eigen leden beter behartigd, bijvoorbeeld op het gebied van onderhandelingen met leveranciers en exporteurs en door kennisoverdracht aan hun leden.³⁹

Het IFDC (International Center for Soil Fertility and Agricultural Development) ondersteunt de ontwikkeling van de landbouwproductie in West-Afrika door alle partijen betrokken bij een keten bij elkaar te brengen. In 2007 zijn 158.536 boerengedzinnen geholpen. Dankzij het programma is hun gemiddelde inkomen uit de landbouw met 52% toegenomen. In 2008 breidt het programma zich verder uit, waardoor men goed op weg is om het doel te behalen om de positie van 1 miljoen huishoudens te verbeteren in 2010.⁴⁰

De Fair Wear Foundation zet zich in voor goede arbeidsomstandigheden in de kledingproductie. Kledingbedrijven die deelnemen aan de Fair Wear Foundation committeren zich aan een gedragscode en de organisatie gaat na of bedrijven deze naleven. In 2007 zijn hierdoor de rechtspositie en arbeidsomstandigheden van circa 155.000 arbeiders in 840 textielfabrieken in ontwikkelingslanden verbeterd.⁴¹

Via het Vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP) steunen de Nederlandse vakcentrales CNV en FNV vakbondsorganisaties in ontwikkelingslanden. Met projecten, trainingen en lobbyactiviteiten leveren zij een bijdrage aan de uitvoering van de *Decent Work Agenda* van de ILO. Behaalde resultaten zijn verbeterde arbeidsrechten, werkgelegenheid, sociale zekerheid, sociale dialoog en versterkte capaciteit van vakbondsorganisaties. De afgelopen periode zijn 130 partnerorganisaties in ontwikkelingslanden ondersteund (waarvan twintig organisaties op multilateraal/mondiaal niveau). Uit de evaluatie bleek onder meer dat vanuit de meeste onderzochte projecten hun beoogde *output* hadden behaald. Omdat bij een deel van deze projecten echter moeilijk vastgesteld kon worden in welke mate zij hebben bijgedragen aan capaciteitsversterking en de versterking van vakbonds- en arbeidsrechten, zijn de prioriteiten en beoogde resultaten in het nieuwe VMP beleidskader 2009-2012 aangescherpt.⁴²

1.2.3

Financiële en niet-financiële inzet

Nederland levert financiële hulp via verschillende kanalen: bilateraal (bedrijfsleven- en ambassadeprogramma's), multilateraal en via maatschappelijke organisaties. Zie figuur 1.4 en 1.5.

Ook levert Nederland niet-financiële steun. De meeste Nederlandse ambassades die zich richten op private sector ontwikkeling participeren in lokale donorgroepen voor economische ontwikkeling. Vaak lopen ze voorop bij het streven naar een betere afstemming van de hulp (harmonisatie) tussen donoren. Dit zijn met name de ambassades in Bolivia, Bosnië-Herzegovina, Ethiopië, Indonesië, Mali, Nicaragua, Rwanda, Tanzania en Zambia. In Zambia en Ethiopië vervult Nederland het co-voorzitterschap van deze donorgroep. Vaak voeren deze ambassades een actieve beleidsdialoog - direct of via deze donorgroepen- met de overheid om het ondernemingsklimaat te verbeteren, met aandacht voor een op armoede gerichte economische groei. In een aantal gevallen steunen ambassades of maatschappelijke organisaties private-sectororganisaties om de lobby naar de overheid te versterken. De Nederlandse ambassade in Bosnië-Herzegovina bijvoorbeeld voert in samenwerking met de *Foreign Investors Council* (Raad van Buitenlandse Investeerders) en andere ambassades overleg met de Bosnische overheid over oplossingen voor praktische problemen die (buitenlandse) bedrijven ervaren bij het zakendoen in Bosnië-Herzegovina.

8 World Development Indicators. Poverty data. A supplement to World Development Indicators 2008, World Bank, Washington, 2008.

9 United Nations, 2008.

10 Global Monitoring Report 2009, Crisis, MDGs and the private sector, emerging findings and messages, World Bank, 19 februari 2009.

11 World Bank, 2008.

12 nited Nations, 2008.

13 United Nations, 2008.

14 Doing Business 2008: Comparing regulation in 181 economuies, World Bank/IFC, Washington, 2007. Doing Business 2009, World Bank/IFC, Washington, 2008.

15 Ambassade Maputo, Mozambique

16 Ambassade Dar Es Salaam, Tanzania, en kwartaalrapportages van het BEST-AC-programma.

17 Doing Business 2008, World Bank/IFC, Washington, 2007. Doing Business 2009, World Bank/IFC, Washington, 2008.

18 Jaarverslagen 2007 van HIVOS en Oxfam Novib.

19 Annual report 2007, FIAS Investment Climate Advisory Services, World Bank group, 2008.

20 Evaluatie ORET, TK 30800 V, nr. 56 (januari 2007)

21 2007 Annual report PIDG.

22 Compilatie jaarrapportages 2007 en 2008 MFS-organisaties, ICCO.

23 Ambassade Bogota, Colombia.

24 Jaarrapportage CBI.

25 Jaarrapportage 2007, Cordaid.

26 Informatie SNV.

27 Compilatie jaarrapportages 2007 en 2008 MFS-organisaties, ICCO.

28 Ambassade Dar Es Salaam, Tanzania.

29 Jaarverslag 2007 Cordaid.

30 Jaarverslag 2007 HIVOS.

31 FIRST Annual report fiscal year 2008, Washington.

32 Jaarplan HIF 2009 en intern verslag bijeenkomst met het NHIF.

33 IFC 2008 Annual report, Washington (www.ifc.org).

34 Business Environment Snapshots, World Bank (website: rru.worldbank.org/besnapshots).

35 Ambassade Serajevo, Bosnië-Herzegovina.

36 Ambassade Managua, Nicaragua (rapport INDE).

37 Samenvatting jaarrapport PSOM 2008, EVD.

38 Jaarrapporten 2007 en 2008, Stichting PUM.

39 Informatiebrochure Agricord, 2008.

40 2nd semester 2008 Progress Report – SAADA/1000s+ Project, IFDC.

41 Jaarrapport 2007, Fair Wear Foundation.

42 Evaluatie Vakbonds-medefinancieringsprogramma 2001-2006.

43 Compilatie jaarrapportages MFS-organisaties 2007 en 2008, ICCO.

44 Jaarrapportages 2007 VMP (FNV en CNV), DECP, Agriterra en IFDC.

45 OECD/DAC Joint Evaluation of General Budget Support, 2006.

46 IOB evaluatie van het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006, 2007

47 World Food Programme: facts and figures 2007, Rome (www.wfp.org).

48 De cijfers voor 2008 zijn nog niet definitief.

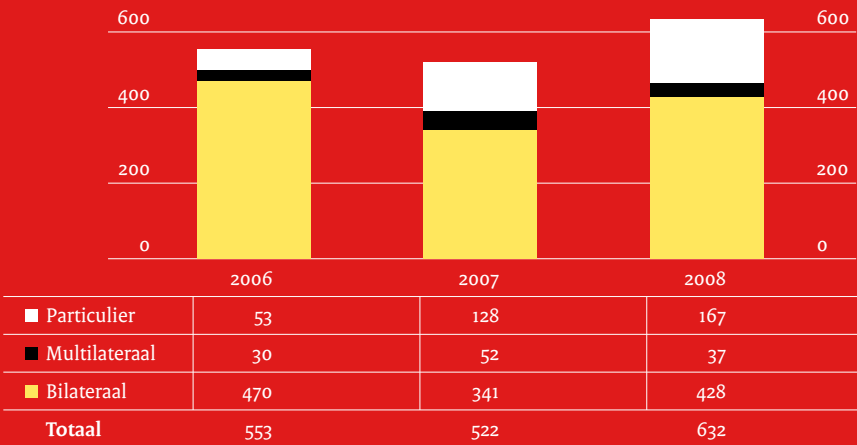
49 Compilatie jaarrapportages 2007 MFS-organisaties, ICCO.

Tabel 1.3
Structurele algemene begrotingssteun 2006-2008
(Mln EUR) (Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (DEK/HI), 2009)

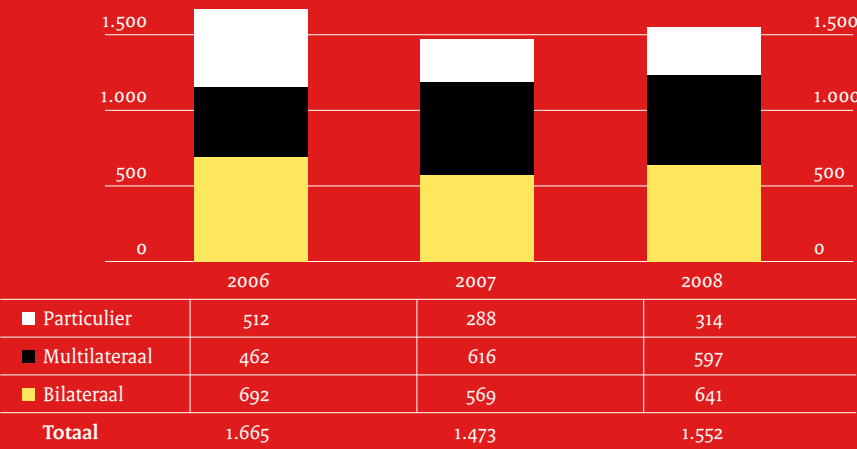
	2006	2007	2008
Armenië*	5	2	0
Benin	10	10	10
Bhutan*	0	0	2
Burkina Faso	18	19	20
Burundi	8	10	14
Georgië*	5	2	2
Ghana	14	25	24
Kaap Verdië	2	7	6
Macedonië*	0	0	7
Mali	10	10	12
Moldavië	0	3	4
Mozambique	16	18	18
Nicaragua	10	11	6
Oeganda	15	20	5
Senegal	0	0	10
Tanzania	30	30	30
Vietnam*	24	12	6
Zambia	5	8	10
Totaal ABS	172	187	186

* via de Wereldbank gefinancierd

Figuur 1.4 Uitgaven voor Private Sector Ontwikkeling per kanaal
(Mln EUR) (Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (FEZ))



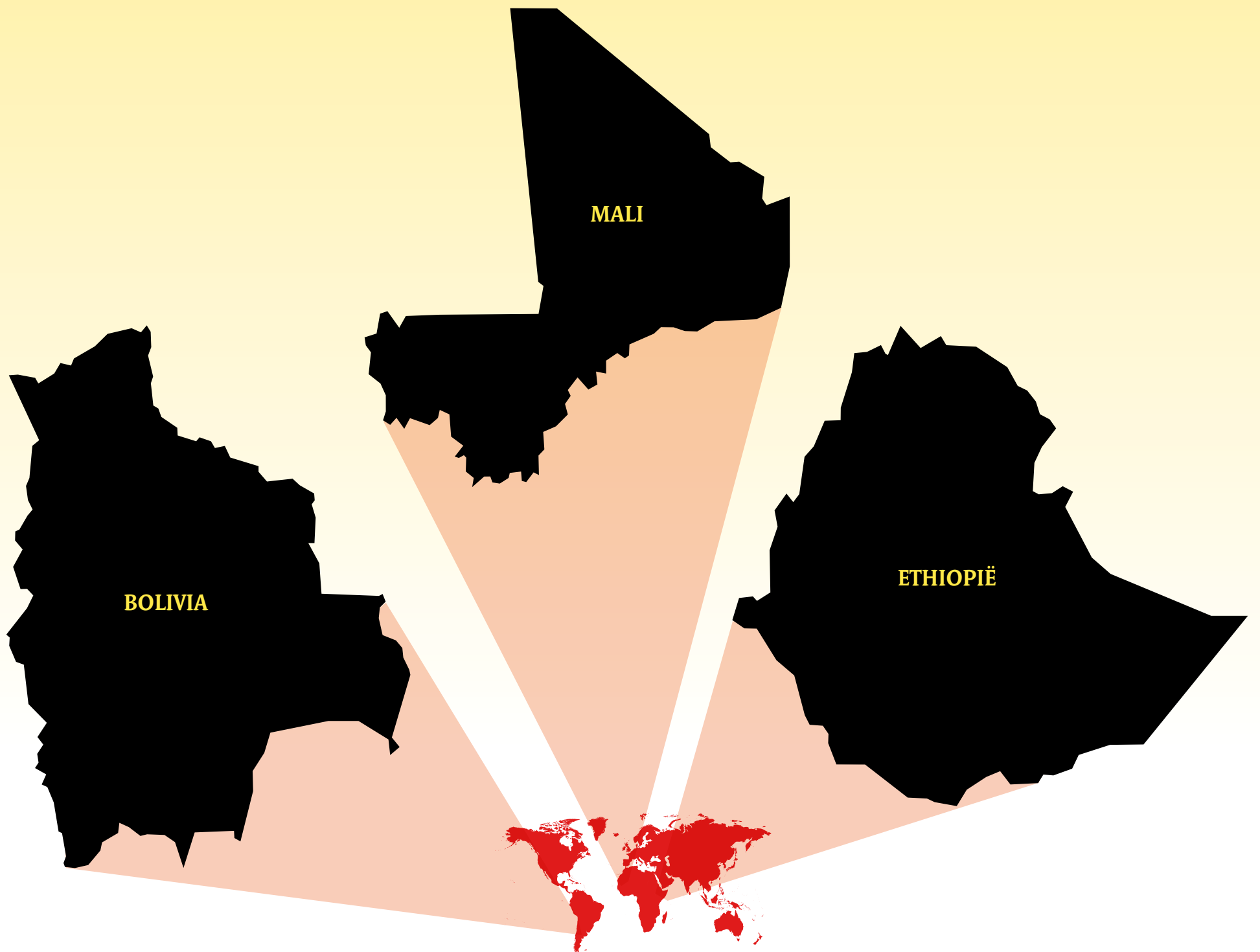
Figuur 1.5 Uitgaven voor MDG 1 per kanaal (Mln EUR)
(Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (FEZ))





1.3

Landencases



1.3.1

Mali

Groei en meer bedrijvigheid



Mali behoort tot de armste landen in Afrika, zowel wat betreft het bruto nationaal product per hoofd van de bevolking, als de sociale indicatoren voor ontwikkeling. 85 procent van de beroepsbevolking is afhankelijk van de landbouw, terwijl de opbrengsten in de landbouw laag zijn door geringe diversificatie en hoge gevoeligheid van de export voor externe schokken. De ontwikkeling binnen de landbouw wordt ook beperkt door de lage organisatiegraad van de agrarische beroepsbevolking en de geringe bodemvruchtbaarheid. Daarnaast werd Mali in 2008, net als de omringende landen, geconfronteerd met sterk stijgende voedselprijzen op de wereldmarkt. De Nederlandse steun in Mali heeft zich vooral gericht op economische ontwikkeling van het platteland en de verbetering van het algemene ondernemingsklimaat. Via specifieke programma's helpt Nederland om een aantal geselecteerde marktketens te ontwikkelen om zo de landbouwproductie te verbeteren en opbrengsten te verhogen.

Wet- en regelgeving

Om het investeringsklimaat in Mali te verbeteren steunt de Nederlandse ambassade een programma van FIAS (onderdeel van de Wereldbankgroep) dat zich richt op het vereenvoudigen van wet- en regelgeving voor ondernemers, vooral in de landbouw. De resultaten zijn tot nu toe beperkt, omdat de aanbevelingen die door het programma worden gedaan maar beperkt worden opgevolgd door de overheid. Eén van de successen is de oprichting van een agentschap voor de promotie van investeringen. Dit agentschap helpt bedrijven bij het doen van investeringen, bijvoorbeeld door informatie te geven over bestaande wet- en regelgeving.⁵⁰ Desalniettemin is Mali in de

periode 2007-2008 gedaald op de 'Doing Business'-ranglijst.⁵¹ Dat is vooral een gevolg van het feit dat buurlanden sneller hervormingen doorvoeren dan Mali. Ook via het maatschappelijke kanaal wordt steun gegeven aan het ondernemers- en handelsklimaat in Mali en de regio. Zo ondersteunen ICCO en SNV een West-en Centraal-Afrikaans lobbynetwerk van katoenproducenten uit dertien landen dat is gevestigd in Mali. Het netwerk maakt zich onder meer sterk voor eerlijke internationale handelsprijzen voor Afrikaanse katoen en verbetering van de concurrentiepositie van West Afrikaanse producenten. Oxfam Novib heeft gewerkt aan bewustwording en voorlichting over landrechten van kleine producenten; Tienduizend mensen zijn de afgelopen periode getraind in hun rechten. SNV heeft overkoepelende boerenorganisaties ondersteund in verschillende lobbytrajecten op nationaal niveau. Een succesvol voorbeeld hiervan is de verlaging van exportpremies bij de grensovergang van Mali naar Senegal en Ivoorkust (van 16500 FCFA naar 4050 FCFA per koe).

Ontwikkeling van marktketens

Nederland zet zich op verschillende manieren in voor de ontwikkeling van de Malinese landbouwsector. Via het IFDC hebben boeren en handelaren van verschillende gewassen geprofiteerd van training. In 2007 ontvingen circa 15.500 huishoudens training, waaronder circa 12.000 vrouwelijke gezinsleden. Deelnemers zagen hun gemiddelde inkomen uit de landbouw dankzij het programma stijgen met circa 70 procent.⁵² Ook illustratief is het programma dat de Nederlandse ambassade financiert in de provincie Koulikoro, dat wordt uitgevoerd door

de provinciale landbouwkamer met steun van SNV. Hierin staat de ontwikkeling van een zestal marktketens centraal. Goede resultaten worden geboekt bij de productieketens van sesam en jatropha. De productie van sesam is de afgelopen jaren gestegen van vrijwel niets naar een verwachte productie van vierhonderd ton in 2008/2009.⁵³ Voor jatropha worden eveneens elk jaar hogere opbrengsten gehaald. De jatropha-noten worden verwerkt tot bio-olie die vervolgens wordt opgekocht door een Nederlands-Malinese joint venture. Dit bedrijf, dat met PSOM financiering is opgericht, verzorgt de verdere verwerking tot biodiesel voor de verkoop op de lokale markt. Producenten zijn aandeelhouders (20 procent) van het bedrijf. Ook in de andere ketens weet het programma vooruitgang te boeken.

Maatschappelijke organisaties zoals Oxfam Novib en ICCO geven ook een impuls aan de ontwikkeling van markten. ICCO, het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT) en SNV steunen lokale boerenorganisaties bij de productie van biologische katoen en andere biologische gewassen. Ook hebben ICCO en KIT een handelshuis opgericht ten behoeve van de export van biologische gewassen. In 2008 produceerden 6.500 kleine boeren zo'n 2.000 ton biologische Fair Trade katoen. Ongeveer 2.000 producenten leverden aan het handelshuis, waaronder biologische katoen, sesam en soja.⁵⁴

Begin 2008 werd ook Mali geconfronteerd met de voedselprijzen crisis. Om deze het hoofd te kunnen bieden en de landbouw te versterken was de Malinese overheid genoodzaakt



Landbouw		Gezondheidszorg		Milieu	
Inwoners	11.626.000	Geboortecijfer	50 per 1000 inwoners	Groei BBP '90-'03	2,4 % inwoner/jaar
Oppervlakte	1.240.192 km2 (29,9 x Nederland)	Sterftcijfer	17 per 1000 inwoners	Uitvoer	Katoen, goud, vee
Hoofdstad	Bamako	Zuigelingensterfte	108 per 1000 geboortes	Invoer	Aardolie, textiel, machines en apparaten, bouwmaterialen, voedsel
Religie	Islam 90%	Levensverwachting	45		
Etniciteit	Inheemse godsdiensten 9%	Analfabetisme	81,0 % (>15 jaar)	CO2 uitstoot	0,1 ton / inwoner (2003)
	Bambara 32%	Voedselvoorziening	9.358 kJ per inwoner per dag (2003)	Energieverbruik	30 kg steenkoolequivalent per inwoner (2002)
	Fulani 14%	Gezondheidszorg	20.000 inwoners per arts (2002)	Energiebalans	80 % tekort (2002)
	Senufo 12%	Inenting	69 % (2003)		
	Soninke 9%	Werk in landbouw	85,8 %		
	Malinke 7%	Werk in industrie	2,0 %		
	Berbers (Tuareg) 7%	Werk in diensten	12,2 %		
	Songhai 7%	Koopkracht (BBP)	€ 994 per inwoner		
	Dogon 4%				

aanvullende maatregelen te nemen. Hiertoe heeft zij in april 2008 het 'Initiative Riz' gelanceerd.

Verbeterde infrastructuur

Een goede infrastructuur is een voorwaarde voor ondernemers om te kunnen produceren en handelen. De Nederlandse steun aan het grootschalige irrigatieprogramma van het 'Office du Niger'-gebied is onderdeel van de sectorale strategie van de Malinese overheid. Een belangrijk resultaat van de afgelopen jaren was de rehabilitatie van 1.100 hectare voor de geïrrigeerde landbouw. Verder is veel geïnvesteerd in het verbeteren van het waterbeheer, bijvoorbeeld via de oprichting van watergebruikersgroepen die het beschikbare water nu efficiënter onderling verdelen. Om hogere opbrengsten te realiseren is daarnaast een aantal proeven uitgevoerd met nieuwe rijstvariëteiten die minder water gebruiken, en met methoden om groenten zoals uien en tomaten langer te kunnen bewaren. Er is veel aandacht gegeven aan het verbeteren van de capaciteit van boerenorganisaties, die zich langzamerhand ontwikkelen tot kleine bedrijfjes.

In Bamako heeft Nederland de constructie gefinancierd van een logistiek centrum waar groente en fruit worden verwerkt en gekoeld voor export in containers naar Europa. In het eerste operationele jaar (2008) werden meer dan 900 ton mango's geëxporteerd naar Europa. De supermarktketen Ahold is betrokken in ondersteunende activiteiten en is de grootste klant van het centrum met 600 ton mango's in 2008. De verwachting is dat de export in 2009 verdubbelt.⁵⁶

Conclusie

De economie van Mali is afgelopen tien jaar met gemiddeld 5,5 procent gegroeid. De belastingquote stijgt geleidelijk: het belastingbedrag als percentage van het Bruto Nationaal Inkomen steeg van 14,7% in 2005 naar circa 17% in 2008. De bedrijvigheid in de grotere steden is merkbaar toegenomen, mede dankzij grote infrastructurele investeringen. De bedrijvigheid in rurale gebieden blijft achter, maar er zijn en worden goede initiatieven genomen door overheid en donoren om dit te verbeteren. Dit is echter een kwestie van lange adem. Volgens statistieken van de Wereldbank is het aantal Malinezen dat onder de armoedegrens leeft teruggelopen van 55,6% in 2001 naar 47,4% in 2006.⁵⁷ Er zijn echter nog grote regionale verschillen, zowel qua inkomensniveau als wat betreft de toegang tot sociale diensten (onderwijs, gezondheidszorg).

⁵⁰ Ambassade Bamako, Mali.

⁵¹ Mali is op de Doing Business ranglijst gedaald van plaats 160 naar 166, Doing Business 2009, World Bank/IFC, Washington, 2008.,

⁵² SAADA/1000+ programme, information sheet M&E Unit IFDC (International Center for Soil Fertility and Agricultural Development), IFDC.

⁵³ Ambassade Bamako, Mali.

⁵⁴ Informatie ICCO.

⁵⁵ Ambassade Bamako, Mali.

⁵⁶ Ambassade Bamako, Mali.

⁵⁷ World Bank, 2008.

Initiative Riz

(Bron: Ambassade Bamako, Mali)

Het 'Initiative Riz' heeft als doel om in één jaar de nationale productie van rijst met 50 procent te verhogen (tot 1,6 miljoen ton ongepelde rijst). Het idee was om de productieverhoging te realiseren door het voor rijstboeren aantrekkelijker te maken om meer rijst in te zaaien en kunstmest te gebruiken. Dit is gebeurd via het verlagen van de prijzen voor kunstmest en zaaigoed en door extra aandacht te schenken aan rijstvariëteiten die zonder irrigatie kunnen groeien. Dat laatste leidde tot een forse uitbreiding van het areaal rijst. Het initiatief past goed in de strategie van Mali om uit te groeien tot een belangrijke producent van voedsel in de regio en om landbouw tot motor van de economie te maken. Hoewel de uiteindelijke resultaten nog niet beschikbaar zijn, is het 'Initiative Riz' een groot succes gebleken. De gewenste productieverhoging van 50 procent (!) lijkt gehaald en de rijstboeren hebben meer inkomen dan in voorgaande jaren. Het succes is ten dele te danken aan een goed regenseizoen en het feit dat de marktprijs voor rijst niet is ingezakt na de oogst. De financiering van het 'Initiative Riz' is gedaan door de Malinese overheid, lokale banken en microfinancieringsinstanties met bijdragen van enkele donoren, waaronder Nederland (2 miljoen euro).⁶⁰





Mali

Seydou Idrissa Traoré

Wie?

Seydou Idrissa Traoré (62) is directeur-generaal van de landelijke irrigatiedienst Office du Niger. Hij woont in Segou, 235 kilometer van de hoofdstad Bamako.

Wat houdt uw functie in?

Ik ben directeur van de Office du Niger en manage alle processen en werknemers. Ik ben in 2006 aangetrokken om bestaande problemen in de organisatie en het management op te lossen. Er is nu meer transparantie en de producenten, de partners en het personeel van de Office du Niger zijn tevreden.

Wat is de Office du Niger?

De Office du Niger is in 1932 tijdens de kolonisatie opgericht met het doel de voorraadschuur van West-Afrika te worden. Vandaag de dag is de Office een van de belangrijkste voedselbronnen voor Mali. Wij beheren het water, de een miljoen hectare land en de infrastructuur.

Hoe belangrijk is de Office voor de gemeenschap?

De Office produceert bijna 48% van de rijst in Mali en voorziet in meer dan 52% van de behoefte. Ook de productie van groente bedraagt bijna 20 miljard CFA (30 miljoen euro) per jaar. Dat gaat direct naar de producenten. Voor de bevolking speelt de Office du Niger dus een belangrijke rol in de strijd tegen de armoede.

Hoe staat het met het halen van millenniumdoel 1 in uw regio?

Ruim 80% van de bevolking in Mali is actief in de landbouwsector. Armoedebestrijding begint bij het ontwikkelen van de landbouwsector. Wij helpen de kleine boeren met het vergroten van hun inkomsten en het verbeteren van hun levensomstandigheden. Dat zie je terug aan het aantal luxeproducten als televisietoestellen, bromfietsen en mobiele telefoons. Er zijn zelfs producenten met auto's. Dat betekent dat de Office du Niger een belangrijke rol speelt in het behalen van de doelen.

Mali heeft een groot agrarisch potentieel vergeleken met de meeste buurlanden. We zouden geen voedselproblemen moeten hebben. Maar steeds meer arbeidskrachten trekken van het platteland naar de stad. In de dorpen blijven alleen mensen over die de kennis en de ervaring hebben, maar niet de kracht. We moeten deze trend terugdraaien. Anders kunnen we nooit volledig onze doelen bereiken. In ontwikkelingslanden zijn de drie belangrijkste pilaren in de strijd tegen de armoede: de ontwikkeling van energiebronnen, de ontwikkeling van communicatie en transport en de ontwikkeling van de landbouw. Dat kan alleen als er genoeg arbeidskrachten zijn.

Hoe kan uw project bijdragen aan de strijd tegen armoede?

Wij werken aan het verbeteren van de levensomstandigheden, maar de staat moet doorgaan met het uitbreiden van de landbouwgrond. De toekomst van de landbouw, vooral in de Sahellanden, ligt in de irrigatie. Er is genoeg water, maar we moeten andere manieren vinden om er toegang toe te krijgen. In plaats van water door open kanalen te leiden, kunnen we

bijvoorbeeld een ondergronds pompstation aanleggen. We moeten de kleine producenten blijven stimuleren en ondersteunen, maar om in de voedselbehoefte te voorzien moeten de grote producenten genoeg kunnen produceren zonder de kleine producenten in de weg te staan.

Hoe vindt u het om (deels) afhankelijk te zijn van buitenlands geld?

Dat we niet genoeg landbouwgrond hebben, ondanks de hulp van donoren, is niet alleen een kwestie van middelen. Het is ook een kwestie van politieke wil en visie. De regering is te veel bezig geweest met problemen in andere sectoren, waardoor de agrarische sector in de steek is gelaten.

Wat zou u veranderen, als u minister voor Ontwikkelingssamenwerking was in Nederland?

In een land waar 80% van de bevolking afhankelijk is van de agrarische sector, zou ik vooral het accent op de landbouw leggen. Wat hebben we aan scholen en gezondheidscentra, als de bevolking niet de middelen heeft om de medicijnen te kopen en het schoolgeld te betalen. Ik zou het grootste deel van de middelen in de agrarische sector investeren en zorgen dat de fondsen heel efficiënt worden gebruikt. Dat is ook een van onze problemen: we krijgen genoeg middelen, maar ze worden slecht gebruikt en beheerd.

Wilt u nog iets zeggen?

De donoren zouden naar ons moeten luisteren, want we weten wat we willen en waar we heengaan. En er zou meer controle moeten zijn op het verspillen van middelen. Ontwikkelingssamenwerking betekent niet alleen geld geven. Als we dreigen te ontsporen, moeten we dat wel horen. Alleen op deze manier levert de samenwerking tussen landen resultaten op. Daar ben ik van overtuigd.

Tekst: Moussa Fofana
Foto: Moussa Koné

1.3.2

Bolivia

Moeizaam op weg naar de MDG's



Bolivia is het armste land in Latijns Amerika. Er moet nog veel gebeuren om de sociale en economische achterstand weg te werken en de MDG's te bereiken. Bolivia kent de laatste jaren een redelijke economische groei van gemiddeld vier procent per jaar. Deze groei hangt samen met de sterke groei van de export door de relatief hoge wereldmarktprijzen voor grondstoffen. Ondanks de redelijke macro-economische prestaties blijft het ondernemersklimaat in Bolivia zwak, ook in vergelijking met andere landen in Latijns Amerika, wat zich vertaalt in een relatief laag niveau van binnenlandse en buitenlandse investeringen. In het kader van MDG 1 richt Nederland zich in Bolivia met name op het verbeteren van landrechten van boeren en boerinnen en het verbeteren van de productie en handel.

Wet- en regelgeving: landrechten

Bolivia heeft een oppervlakte van meer dan 26 keer Nederland. Het merendeel van de grond is in handen van grootgrondbezitters. President Morales heeft als één van de prioriteiten van zijn beleid om kleine boeren meer toegang te verschaffen tot land. Dit gebeurt grotendeels via landhervormingen en het verstrekken van landtitels aan kleinschalige vaak inheemse boeren. De Nederlandse ambassade ondersteunt hiertoe het Nationaal Instituut voor landbouwhervormingen (INRA). Sinds 2006 hebben via INRA circa vijftigduizend boeren en boerinnen rechten over een stuk land verkregen voor productieve doeleinden.⁵⁸

Ontwikkeling van marktketens

De afgelopen periode hebben de Nederlandse ambassade en maatschappelijke organisaties in Bolivia de productie van een aantal specifieke ketens ondersteund. De ambassade voerde de laatste vijf jaar het productieketenprogramma uit, waarbij de productie en handel van verschillende nicheproducten zijn ondersteund. Eén van die ketens is de houtketen. Bolivia's tropische regenwoud is één van de zes grootste regenwouden ter wereld. Dertig tot veertig procent van de Boliviaanse bevolking is afhankelijk van het regenwoud voor haar dagelijkse bestaan. Internationaal gezien groeit de vraag naar gecertificeerd hout en de bosbouw heeft een relatief grote capaciteit om werk en inkomen te creëren voor lage inkomensgroepen. De ambassade steunt de houtketen in Bolivia in de provincie Pando via een multilateraal programma van de IFC. Kleinschalige rurale gemeenschappen zijn geholpen bij het produceren en het verkopen van hout en bosproducten (noten, etc.). Tegelijkertijd is gewerkt aan het veiligstellen van hun toegang tot land (eigendomstitels). De boeren verkopen nu legaal gekapt hout op lokale markten en gebruiken een gedeelte van de opbrengst om weer in het bos te investeren, bijvoorbeeld in herbebossing. Ook steunt

de Nederlandse ambassade de productieketen van de quinoa, een semi-graan met hoge voedingswaarde uit de Andes. Het accent ligt op de uitwisseling van ervaring en kennis tussen de verschillende actoren van de productieketens. De knelpunten – met name gebrek aan kennis en vaardigheden op het gebied van ondernemerschap, technologie, productiemethoden, promotie en export – worden daardoor in samenhang aangepakt zodat de gehele keten, van producent tot eindgebruiker, verbetert. De inkomens van vijftienduizend families in het armste deel van de hoogvlakte worden door het programma verbeterd. De export van quinoa is toegenomen van circa 1.400 ton in 2000 tot circa 10.500 in 2007.⁶⁰

Ook maatschappelijke organisaties als Cordaid, ICCO, Oxfam Novib en SNV steunen in Bolivia producenten en handelaren in de land- en bosbouw. Een voorbeeld is het programma inclusieve bosbouw van SNV (zie kader). Hierbij worden zoveel mogelijk kleinschalige boeren betrokken in de keten van grotere houtbedrijven die gecertificeerd hout exporteren. Centraal staat het versterken van de capaciteit van kleinschalige gemeenschappen om bosprojecten te beheren en het adviseren van bedrijven over hoe goed samen te werken met kleine boeren.

Conclusie

De Nederlandse inzet op het terrein van landrechten en het verbeteren van productie en handel in Bolivia laat een aantal succesvolle voorbeelden zien van groei en verdeling in de praktijk. Tegelijkertijd heerst er nog veel onderling wantrouwen tussen de regering en private sector, wat de huidige programma's die marktketens helpen ontwikkelen, bemoeilijkt. Ondanks de programma's van de ambassade en maatschappelijke organisaties is de extreme armoede in Bolivia als geheel toegenomen. Het werk van de ambassade is vooral gericht op het bevorderen van publiek-private platforms voor het leveren van diensten om problemen in de productieketens op te lossen. De huidige Boliviaanse regering legt juist meer nadruk op een vergroting van de overheidsinvloed op diverse terreinen. De rol van de staat in het stimuleren van productieve ontwikkeling is cruciaal, maar het belang van de private sector als motor voor ontwikkeling dient niet uit het oog te worden verloren. Dit wordt regelmatig door de ambassade opgebracht en gesteund, vooral met projecten waarbinnen publieke en private instellingen met elkaar (kunnen) samenwerken.

⁵⁸ Nota INRA, *Saneamiento*, 2008.

⁵⁹ Nota INRA, *Saneamiento*, 2008.

⁶⁰ Ambassade La Paz, Bolivia.

⁶¹ Informatie SNV.



Inwoners		8.586.000	Geboortecijfer		23 per 1000 inwoners	Koopkracht (BBP)		€ 2.587 per inwoner
Oppervlakte		1.098.581 km2 (26,5 x Nederland)	Sterftecijfer		8 per 1000 inwoners	Groei BBP '90-'03		1.3 % per inwoner/per jaar
Hoofdstad		Sucre (officiële hoofdstad) La Paz (regeringszetel)	Zuigelingensterfte		52 per 1000 geboortes	Uitvoer		Aardgas, soja, aardolie, zink, tin
Religie		Christendom: Katholieken 95% Protestanten 5%	Levensverwachting		66	Invoer		Voedsel, aardolieproducten, consumentenartikelen, kapi- taalgoederen, chemicaliën
Etniciteit		Quechua 30% Mestiezen 30% Aymará 25% Europeanen 15%	Analfabetisme		14 % (>15 jaar)	CO2 uitsoot		1,2 ton per inwoner (2003)
			Voedselvoorziening		9.286 kJ per inwoner per dag (2003)	Energieverbruik		712 kg steenkoolequivalent per inwoner (2002)
			Gezondheidszorg (2002)		769 inwoners per arts	Energiebalans		89 % overschot (2002)
			Inenting		81 % (2003)			
			Werk in landbouw		46,9 %			
			Werk in industrie		17,5 %			
			Werk in diensten		35,6 %			

Vrouwen en landrechten

(Bron: Nota INRA, Saneamiento, 2008)

In 2007 heeft INRA een studie gedaan naar de impact voor vrouwen van het verkrijgen van grondeigendomsbewijzen, met steun van Nederland. Veel vrouwen hebben geen documenten waaruit blijkt dat de grond hun eigendom is. Dit is onder meer het gevolg van het ontbreken van hun geboortebewijzen en daardoor ook het niet kunnen aanvragen van een identiteitsbewijs. INRA vraagt voor de veelal ongeletterde vrouwen identiteitsbewijzen en grondeigendom aan, een lange en bureaucratische weg. Uit de studie blijkt dat vrouwen zich met een eigendomstitel in het algemeen beter beschermd voelen tegen inbreuk op hun rechten door anderen. Rechtmatig bezit van grond wordt door hen ook gezien als een stap naar een groter respect voor hun rechten in het algemeen. De positie van vrouwen in Bolivia blijft echter kwetsbaar. Geweld tegen vrouwen is nog steeds geen uitzondering. Daarnaast blijkt de registratieprocedure voor vrouwen moeilijk toegankelijk te zijn. Cijfers van INRA laten dit ook zien: van de grond die sinds 1996 in kaart is gebracht voor herverdeling en nieuw eigendom, is 46% uitgegeven aan mannen, 31% aan 'families' (gezamenlijk bezit mannen en vrouwen) en slechts 18% aan vrouwen. Uit de studie kwam een aantal specifieke aanbevelingen naar voren voor de overheid, om de problemen van vrouwen gericht aan te pakken.⁵⁹

Bosbouw, maar dan samen met de Indiaanse gemeenschappen

(Bron: SNV)

Indiaanse dorpen zijn door het SNV-project voor inclusieve bosbouw direct hout gaan verkopen aan het houtbedrijf INPA, dat parket exporteert, in plaats van via tussenhandelaars. Dit leverde voordelen op voor het bedrijf en de Indiaanse gemeenschappen. Voor de gemeenschappen betekende dit bijvoorbeeld een efficiënter beheer van het bos. Daardoor bleef meer tijd over voor agrarische activiteiten werd een toename van de verkoop in volume met meer dan 200% gerealiseerd een prijsstijging van 15%. Het bedrijf heeft op zijn beurt een stabielere toegang verkregen tot gecertificeerd hout en wordt in de betreffende regio nu meer sociaal geaccepteerd.⁶¹





Bolivia

Alvaro Suarez

Wie?

Alvaro Suarez (28) staat aan het hoofd van Madre Tierra Mas Unida, een organisatie die werkt aan duurzame ontwikkeling in de landbouwteelt. Hij woont in Riberalta, een plaats in het tropisch Amazoneregenwoud in het noorden aan de grens met Brazilië.

Hoe bent u bij Madre Tierra Mas Unida terechtgekomen en wat is uw functie?

Ik sta aan het hoofd van Madre Tierra Mas Unida, een organisatie die zich bezighoudt met de duurzame teelt en samenwerkt met de lokale bevolking. We werken zowel aan het behoud van de ecologische rijkdom van het gebied als aan een betere levensstandaard voor de medewerkers. Ik ben geboren in Riberalta en na mijn studie teruggekeerd om het leven van de armste bewoners te helpen verbeteren. De bewoners in deze regio leven vrij geïsoleerd van elkaar en van de rest van het land. Zij worden vaak vergeten in landelijke ontwikkelingsplannen. Onderwijs, gezondheidszorg, elektriciteit, drinkwater en bereikbaarheid laten veel te wensen over. Via Madre Tierra Mas Unida kan ik een bijdrage leveren aan de vooruitgang. Ik wil verbeteringen doorvoeren op een manier die past bij de leefwijze van de mensen hier. Het is een grote uitdaging om dit te doen in samenwerking met de bewoners.

Wat zijn de werkzaamheden van Madre Tierra Mas Unida?

Wij leren de mensen hun bedrijf zelf te leiden, zodat ze niet afhankelijk zijn van anderen. Verder promoten we de producten uit de regio in de rest van het land. We hebben in deze regio de teelt van de cupuacuvrucht geïntroduceerd. Een zeer gezonde vrucht die in Bolivia weinig bekend is. Bij de productie respecteren we de leefwijze van de mensen. Wij voeren verbeteringen door zonder alles te willen veranderen. Ook werken we aan meer bewustzijn en kennis onder de mensen en aan een beter inkomen voor iedereen. Zonder deze eerste stappen is er geen verdere ontwikkeling mogelijk.

Hoe belangrijk zijn uw werkzaamheden?

Er is vaak gezegd dat deze regio veel rijkdom kent, maar de armoede onder de mensen is groot. Dankzij de promotie van onze cupuacu in de rest van Bolivia, is de aandacht voor dit gebied vergroot. De teelt zorgt voor meer werkgelegenheid, meer zekerheid, meer inkomsten en meer erkenning van buitenaf. Hierdoor gaat de levensstandaard van de mensen vooruit. Zeker 150 boerenfamilies in de regio zijn direct bij de teelt betrokken en ongeveer 300 families indirect.

Kunt u voorbeelden van succes of falen geven?

We hebben een hele productielijn van cupuacu opgezet en daarmee de nationale markt weten te halen. Dat was een uitdaging, want de vrucht was niet zo bekend in Bolivia. Daarvoor hebben we veel aan promotie moeten doen. Natuurlijk zijn we ook problemen tegengekomen. Deze regio in het Amazonegebied heeft nauwelijks elektriciteit en door de slechte wegen wordt het transport ontzettend gehinderd, vooral als het regent. Door de slechte bereikbaarheid hebben we minder erkenning en steun van de regering gekregen. Daarnaast zijn er plagen geweest die de vruchten hebben aangetast. We hebben ook moeten werken aan het verbeteren van de techniek.

Hoe verhouden uw werkzaamheden zich tot millenniumdoel 1?

Madre Tierra Mas Unida wil bereiken dat de mensen een goed leven kunnen leiden en kunnen voorzien in hun basisbehoeften, zoals gezonde voeding, schoon drinkwater, onderwijs, gezondheidszorg en eigen grondbezit voor kleine zelfstandigen. Daarbij werken we aan de ontwikkeling van het gebied en zorgen we dat er meer verschillende soorten gewassen worden geproduceerd. Het introduceren van de cupuacu is hier een voorbeeld van. Een beter inkomen voor de mensen staat centraal, maar door de grotere productiviteit ontstaat er ook meer interesse voor de regio, waardoor de regering eerder zal investeren in onderwijs, gezondheidszorg en faciliteiten.

Hoe vindt u het dat uw werk (deels) afhankelijk is van buitenlandse financiering?

Belangrijker dan de financiële steun uit het buitenland is het ontwikkelen van zelfstandige ondernemingen en ondernemers. Maar de steun is wel hard nodig om die zelfstandigheid te bereiken. Helaas duurt het door de bureaucratie altijd lang voordat het geld aankomt op de plek waar het moet zijn. Afhankelijkheid van de goedkeuring van buitenaf en bureaucratische rompslomp zijn niet altijd bevorderlijk voor ontwikkeling. Daarom is het de bedoeling er uiteindelijk van af te zien. Zelfstandigheid levert altijd meer op.

Wat zou u veranderen, als u minister voor ontwikkelingssamenwerking was in Nederland?

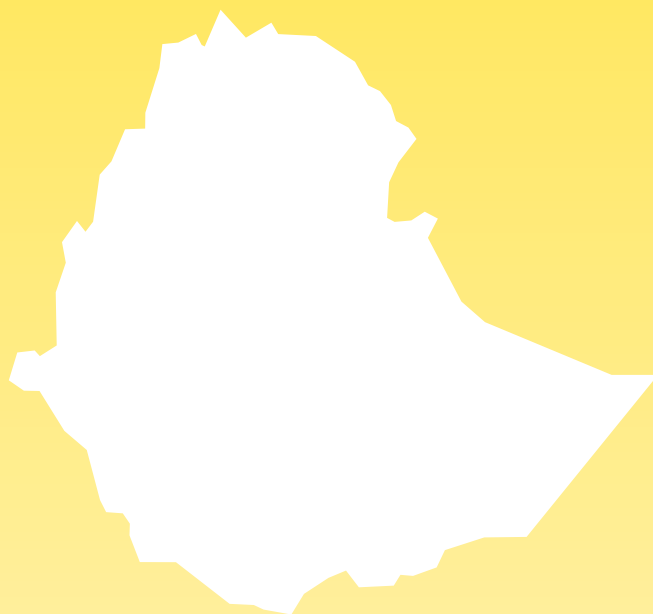
In plaats van geld te geven voor projecten zoals deze, zou ik bijvoorbeeld een campagne opzetten om cupuacusap in Europa te introduceren, waardoor er meer vraag komt naar het product. De winst gaat dan direct naar de producenten.

Tekst: Raúl Pérez Albrecht
Foto: Raúl Pérez Albrecht

1.3.3

Ethiopië

Prioriteit aan de landbouw



De stagnerende en verslechterde landbouwproductie in Ethiopië, zowel per eenheid land als per hoofd van de bevolking, heeft de landbouwproductie en groei hoog op de agenda gezet voor armoedevermindering. In de periode van 2000 tot 2007 groeide de economie in Ethiopië gemiddeld met 7,5 procent en nam het aantal mensen met honger af. Het jaar 2008 verliep echter moeilijk door uitblijvende regens, een sterke stijging van voedsel- en benzineprijzen, beperkte beschikbaarheid van de voedselvoorraden en een moeizame voedseldistributie in de Somali-regio. De Nederlandse hulp via zowel het bilaterale, maatschappelijke als multilaterale kanaal richtte zich de afgelopen jaren dan ook op voedselzekerheid, verhoging van de landbouwproductiviteit en betere markttoegang.

Voedselzekerheid

Samen met andere donoren steunde Nederland het Productive Safety Net Programme, dat de meest kwetsbare huishoudens helpt die niet zelfstandig het gehele jaar door in hun eigen inkomen kunnen voorzien. Door deelname aan publieke werken ontvangen zij een inkomen waarmee zij voedsel en kleding kunnen kopen en schoolgeld kunnen betalen. Een deel wordt ook in natura uitbetaald, in de vorm van voedsel. Op die wijze zijn de huishoudens niet langer gedwongen om hun (beperkte) bezittingen te verkopen in tijden van voedselschaarste. De resultaten over de laatste paar jaar (2006-2008) zijn ronduit bemoedigend: “Het Productive Safety Net Programme stabiliseert en bevordert het levensonderhoud, het beschermt bezit tegen beslaglegging, verbetert de voedselzekerheid van huishoudens, laat inkomens stijgen en zorgt voor veerkracht onder de huishoudens die ervan profiteren. Het lijkt erop dat de huidige begunstigden beter scoren op veel objectieve en subjectieve indicatoren”, zo concludeert het *Assessment Report* van oktober 2008.⁶² Via dit programma heeft Nederland samen met andere donoren aan circa zeven miljoen mensen ondersteuning geboden. Het afgelopen seizoen kwam het regen-seizoen laat. Bovendien viel er niet genoeg regen waardoor het aantal hulpbehoevenden in Ethiopië toenam. Toch werd aangetoond dat door het goed functioneren van het vangnet mensen in staat zijn geweest voedseltekorten op te vangen en zich gereed te maken voor het volgende landbouwseizoen.

Nederland verstrekke ook humanitaire hulp aan Ethiopië via de VN voor met name bijvoeding, water en sanitaire voorzieningen, landbouw en gezondheid. Dit bedroeg in 2008 22 miljoen euro.

Ontwikkeling van markketens

Ethiopië kent een grote groep van kleine boeren, die gebaat is bij opbrengstverhogende maatregelen en verbeteren van de toegang tot input- en outputmarkten. Diverse programma's van zowel de ambassade als maatschappelijke organisaties proberen hier verbetering in te brengen.

Via het maatschappelijke kanaal wordt directe ondersteuning gegeven aan *business support* organisaties, boerenorganisaties en -coöperaties. ICCO steunt bijvoorbeeld 150 organisaties (samen goed voor vijftienduizend boeren) bij het verbeteren van de kwaliteit van hun producten. Hierdoor hebben boeren een aanzienlijke inkomensstijging gezien in 2007.⁶³ Door de verbeterde handelskanalen kunnen boeren nu investeren in lucratieve gewassen. Ook is de lokale zaadproductie, als alternatief voor zaadimport van de grond gekomen. In andere sectoren zien we dezelfde benadering: Cordaid ondersteunde twaalfduizend koffieproducenten om de kwaliteit en de kwantiteit van koffie te verbeteren in de regio Oromia in het zuidwesten van het land. Koffie is het belangrijkste exportproduct voor Ethiopië en de levensstandaard van vele kleine producenten hangt direct samen met de prijs die zij krijgen voor hun product. Een ander belangrijk product is honing, dat overal in Ethiopië wordt geproduceerd en waarvoor een grote markt bestaat. De productie blijft echter achter bij de vraag. In de bijensector ondersteunde Cordaid twee lokale bedrijven die op hun beurt vijfduizend bijenhouders hebben geholpen om de kwaliteit en productie van honing te verbeteren. Tegelijkertijd kregen de bijenhouders via deze bedrijven toegang tot een afzetmarkt voor hun verbeterde product. Het vinden van gunstige afzetkanalen krijgt ook veel aandacht van andere maatschappelijke organisaties. Organisaties zoals Solidaridad, Oxfam Novib, Fair Trade, ICCO, en SNV hielpen hun lokale partners hierbij.

Financiële sector

Groei van de productiviteit en kwaliteit van de landbouwproductie is mede te danken aan de beschikbaarheid van kredieten. In Ethiopië werken de leden van MicroNed, Oxfam Novib, Cordaid, ICCO and Rabobank Foundation goed samen. Terrafina (lid van MicroNed) steunt zeven microfinancieringsinstellingen met in totaal 130 duizend klanten.⁶⁶ De organisatie heeft ook speciale mechanismen ontwikkeld om op gemeenschapsniveau kleine kredieten te verschaffen. Verschillende programma's hebben zich gericht op versterking van de microfinancieringsinstellingen zodat die doelmatiger werken en hun producten innoveren. Daardoor zijn de instellingen beter in staat om armere klanten te bedienen. Op de achtergrond speelt het heikele punt op het gebied van wetgeving, namelijk het aan banden leggen van alle organisatievormen buiten de staat om. Hier verzet de donorgemeenschap, inclusief Nederland, zich tegen, omdat juist de private sector (inclusief banken en microfinancieringsinstellingen) cruciaal zijn voor de economische ontwikkeling in een land.

Conclusie

In de periode van 2000 tot en met 2005 is het percentage van de Ethiopische bevolking dat onder de internationale armoedegrens leefde afgenomen van 56 naar 39 procent.⁶⁷ De armoede is echter nog steeds groot. Daarom zijn veel programma's gericht op landbouwontwikkeling en het bieden van sociale vangnetten voor de armen. Het *Productive Safety Net Programme* verlicht de urgente noden van de meest kwetsbare huishoudens. Programma's ter bevordering van productiviteitsverhoging en betere toegang tot markten hebben in een aantal ketens vooruitgang geboekt. Op nationaal niveau ligt de uitdaging vooral in betere afstemming tussen programma's en het uitwerken van een gezamenlijk beleid door overheid en donoren. In 2008 is hieraan vorm gegeven door de overheid samen met de donoren. Nederland is als een van de initiatiefnemers actief betrokken bij dit proces.

⁶² Ambassade Addis Abeba, Ethiopië.

⁶³ Informatie ICCO, 2008.

⁶⁴ Ambassade Addis Abeba, Ethiopië.

⁶⁵ Informatie SNV, 2008.

⁶⁶ Jaarverslag 2007, Terrafina.

⁶⁷ World Bank, 2008.



Inwoners	66.558.000	Geboortecijfer	38 per 1000 inwoners	Groei BBP '90-'03	2.0 % per inwoner/per jaar
Oppervlakte	1.104.300 km2 (26,6 x Nederland)	Sterftecijfer	15 per 1000 inwoners	Uitvoer	Koffie, qat, goud, vee en huiden, oliehoudende zaden
Hoofdstad	Addis Abeba	Zuigelingensterfte	94 per 1000 geboortes	Invoer	Voedsel en vee, aardolie en aardolieproducten, chemica- liën, machines, motorvoer- tuigen, textiel
Religie	Christendom 61% Islam 33% Natuurgodsdiensten 5% (1994)	Levensverwachting	49	CO2 uitstoot	0,1 ton per inwoner (2003)
Etniciteit	Oromo 32% Amharen 30% Tigraway 6% Somali's 6% Gurage 4% Sidama 4% Welaita 2% (1994)	Analfabetisme	58,5 % (>15 jaar)	Energieverbruik	424 kg steenkool equivalent per inwoner (2002)
		Voedselvoorziening	7.776 kJ per inwoner per dag (2003)	Energiebalans	7 % tekort (2002)
		Gezondheidszorg	33.333 inwoners per arts (2002)		
		Inentingen	56 % (2003)		
		Werk in landbouw	86,0 %		
		Werk in industrie	2,0 %		
		Werk in diensten	12,0 %		
		Koopkracht (BBP)	€ 711 per inwoner (2003)		

Business Organisations and Access to Markets (BOAM) programma

(Bron: Ambassade Addis Abeba, Ethiopie; SNV)

In het BOAM-programma, dat door de ambassade wordt gefinancierd, is een aantal goede voorbeelden van marktketenontwikkeling te vinden. In het geval van honing zijn nieuwe internationale markten aangeboord, waardoor 18.000 boerenhuishoudens verzekerd zijn van een goede afzet.⁶⁴ SNV ondersteunt de sector bij het proces van export-accreditatie voor de EU dat niet alleen tijdrovend is, maar ook de nodige kosten meebrengt. Na het verkrijgen van de exportvergunning, konden kleine bijenhouders (10.000) gecontracteerd worden door verwerkingsbedrijven voor de exportmarkt, hetgeen in 2008 resulteerde in een export van 300 ton honing naar Europa. Ook steunde SNV boerenorganisaties bij een vergroting van de honingproductie van hun leden (18.000 huishoudens) en het verwerven van een Fair-Trade certificaat.⁶⁵





Ethiopië

Adane Wolde

Wie?

Adane Wolde (45) is boer en begunstigde van het Productive Safety Net Programme. Hij woont 600 kilometer ten noorden van de hoofdstad Addis Abeba.

Wat is het Productive Safety Net Programme?

In de jaren tachtig werd mijn streek getroffen door grote hongersnoden. Sindsdien heb ik mijn hoofd nauwelijks boven water kunnen houden. De oogst is meestal net genoeg voor negen maanden. De overige drie maanden moet ik mijn geiten verkopen om te kunnen eten. Sinds het Productive Safety Net er is krijg ik in de moeilijke maanden voedsel in ruil voor werk. Dan hoef ik mijn geiten niet te verkopen. En het werk dat ik verricht komt alle boeren hier ten goede; we leggen terrassen aan en een bewateringssysteem. Hiermee kunnen wij onze opbrengsten verhogen.

Wat als het Productive Safety Net Programme er niet was geweest?

Dan was mijn situatie uitzichtloos geweest en had ik mijn laatste bezittingen moeten verkopen. Van mijn land kan ik niet leven. Nu kan ik juist werken aan het verbeteren van mijn situatie door mee te werken aan de aanleg van terrassen en dergelijke.

Vindt u dit een goed programma?

Ik vind dit veel beter dan de voedselhulp die wij vroeger kregen. Het was altijd maar afwachten of het kwam en wie er hulp kreeg of niet. Nu weet ik zeker dat ik kan werken en geld kan verdienen.

Welke invloed heeft het programma op uw dagelijks leven?

Het werk levert mij en mijn kinderen eten op, en ik merk ook dat door de aanleg van terrassen en bijbehorende bewatering de bodem verbetert.

Hoe helpt het programma bij het behalen van millenniumdoel 1?

Zeven miljoen mensen hebben een kans om via dit programma uit extreme armoede te komen. En wat de andere doelen betreft: zelf heb ik nooit de kans gehad om naar school te gaan en dat vind ik nog steeds jammer. Daarom wil ik het voor mijn kinderen anders. Mijn zoon Abraham gaat naar school en ik hoop dat hij de kans krijgt iets anders dan boer te worden.

Hoe vindt u het dat het programma (deels) afhankelijk is van geld dat uit het buitenland komt?

Het zou beter zijn als het door Ethiopië zelf betaald zou worden. De overheid draagt ook een deel van de kosten, maar Ethiopië is een arm land, dus veel is het niet.

.....
Tekst: Hans Ariëns en Lonneke van Genugten,
redactie Internationale Samenwerking
Foto: Sven Torfinn

1.4

Conclusies

MDG 1

Voor de wereld als geheel ziet het er naar uit dat het Millennium Ontwikkelingsdoel 1 zal worden gehaald in 2015. Het aantal armen in de wereld neemt duidelijk af. De afgelopen tien jaar is de economische groei, ook in Afrika, substantieel geweest. Ook een groot deel van onze partnerlanden heeft in de afgelopen jaren een positieve economische groei gekend en het percentage arme mensen is afgenomen. In sommige van deze landen is echter het absolute aantal armen en ook het absolute aantal hongerige mensen toegenomen, vooral door de hoge bevolkingsgroei en grote ongelijkheid.

Nederlandse programma's hebben bijgedragen aan het realiseren van economische groei en armoedevermindering door zich te richten op de belemmeringen voor het bedrijfsleven en de toegang van armen tot hulpbronnen en diensten te verbeteren. De in 2008 gestegen voedselprijzen en de financiële crisis dreigen echter roet in het eten te gooien. Het aantal armen en mensen met honger in ontwikkelingslanden neemt recent schrikbarend toe door de nog steeds hoge prijzen voor basisbehoeften, de afnemende internationale handel en achterblijvende buitenlandse investeringen.

Juist in deze tijden is het erg belangrijk dat Nederland zich blijft inzetten voor het versterken van economische ontwikkeling wereldwijd. Daarom is en blijft het thema "groei en verdeling" een belangrijke prioriteit voor ontwikkelingssamenwerking. Onze steun is een kwestie van lange adem. Over twintig tot dertig jaar zullen deze landen mogelijk de vruchten plukken van alle investeringen in de productieve sectoren die nu plaatsvinden.

Wat kunnen we leren van de Nederlandse inzet? De volgende leerpunten zijn te trekken uit de goede en minder goede voorbeelden:

- wet- en regelgeving: in een aantal landen waar Nederland overheidshervormingen heeft ondersteund ter verbetering van het ondernemingsklimaat is nog weinig verbeterd (met uitzondering van landrechten). De zwakke overheids capaciteit en gebrek aan wil tot hervormen zijn hieraan debet.
- financiële diensten: de steun aan microfinancieringsinstellingen heeft een groot bereik en helpt direct achtergestelde groepen te bereiken en armoede te verminderen. Er is echter nog te weinig aandacht voor het midden- en kleinbedrijf, terwijl het MKB cruciaal is voor de economische ontwik-

keling in een land. Daarom wordt ingezet op het vergroten van het aanbod van financiële diensten, onder meer via een speciale faciliteit voor mesofinanciering. Zie ook de beleidsnotitie Financiële sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden die op 22 september 2008 naar de Tweede Kamer is gestuurd.⁶⁸

- infrastructuur: de relevantie voor ontwikkeling van investeringen in infrastructuur kan worden vergroot. De opzet van de nieuwe ORIO (Ontwikkelings Relevante Infrastructuur Ontwikkeling)-faciliteit houdt hier rekening mee.
- de ontwikkeling van markketens en de capaciteit van het bedrijfsleven: de ontwikkeling van markketens in combinatie met de ondersteuning van organisaties voor producenten en business support is een gouden greep om zowel bedrijvigheid te stimuleren als een directe manier om grote groepen armen zich uit de armoede te laten werken. De landencases laten zien hoe succesvol deze combinatie is in het verminderen van armoede in achtergestelde rurale gebieden. In de beleidsnotitie Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid wordt daarom grote nadruk in het beleid gelegd op de duurzame ketenontwikkeling en ondersteuning van boerenorganisaties.⁶⁹
- begrotingssteun: de bijdrage aan armoedevermindering is weliswaar lastig te meten, maar kan heel groot zijn als het lukt om hiermee de nationale overheid te stimuleren een beter overheidsbeleid te voeren, mede gericht op het bereiken van armen. Daarom blijft begrotingssteun een belangrijk onderdeel van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking.

⁶⁸ Notitie Financiële sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden, Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK, 2008-2009, 31 700 V en 31 250, nr.3 (22 september 2008).

⁶⁹ Notitie Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid in ontwikkelingslanden, Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, TK, 2007-2008, 31 250, nr. 14 (8 mei 2008).



MDG 2

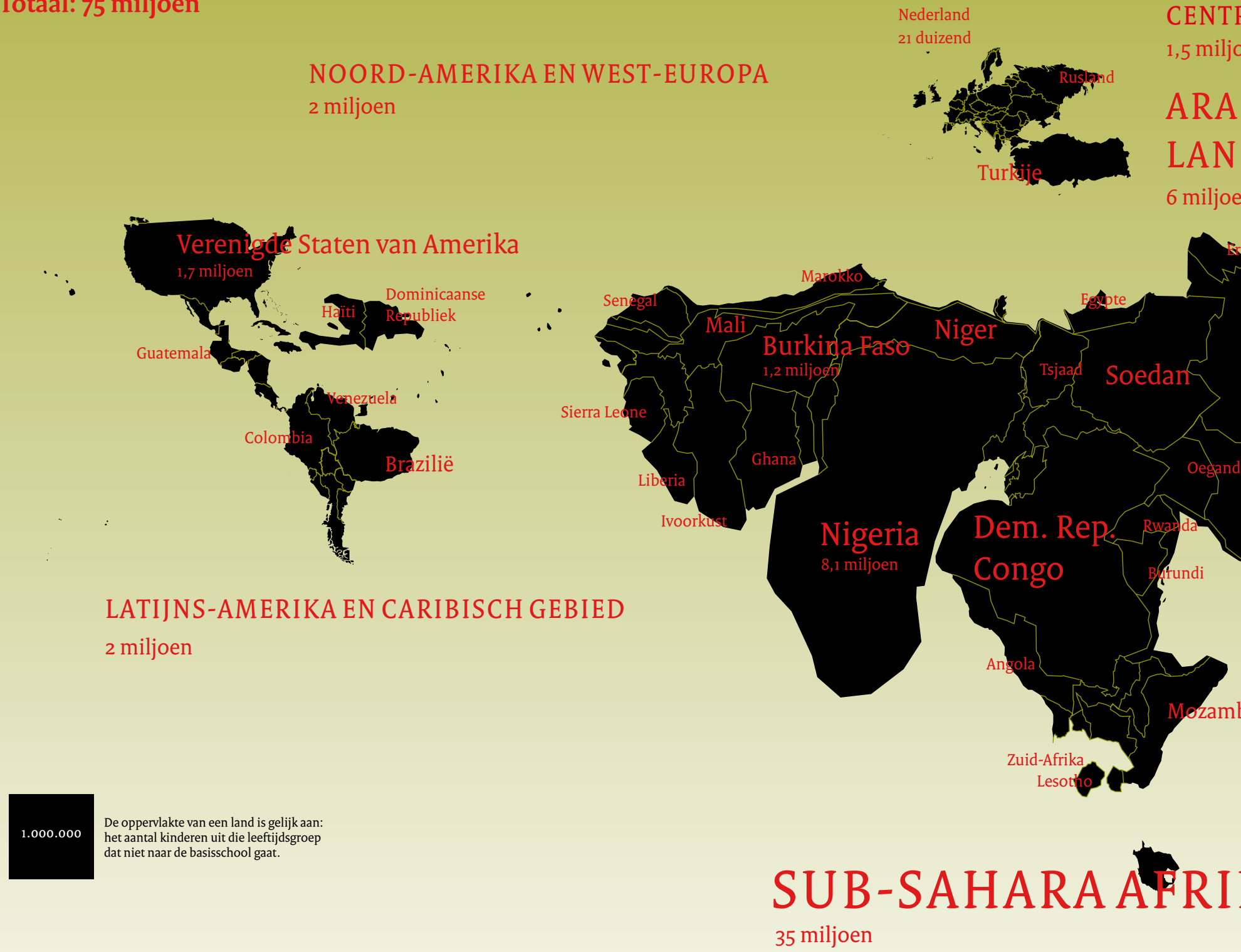
Alle jongens en meisjes naar school



2.1 Inleiding	46	2.3 Landencases	55
2.1.1 De resultaatketen voor onderwijs	46	2.3.1 Zambia	56
2.1.2 Internationale afspraken: van <i>Education for All</i> tot de Parijs-verklaring	46	2.3.2 Bangladesh	60
2.1.3 Betrokken spelers	48	2.3.3 Zuid-Soedan	64
2.2 Algemene voortgang en trends	49	2.4 Conclusies	68
2.2.1 Stand van zaken: grote vooruitgang, maar nog een lange weg te gaan	49		
2.2.2 Resultaten	50		
2.2.3 Onderwijs: een financiële prioriteit	53		

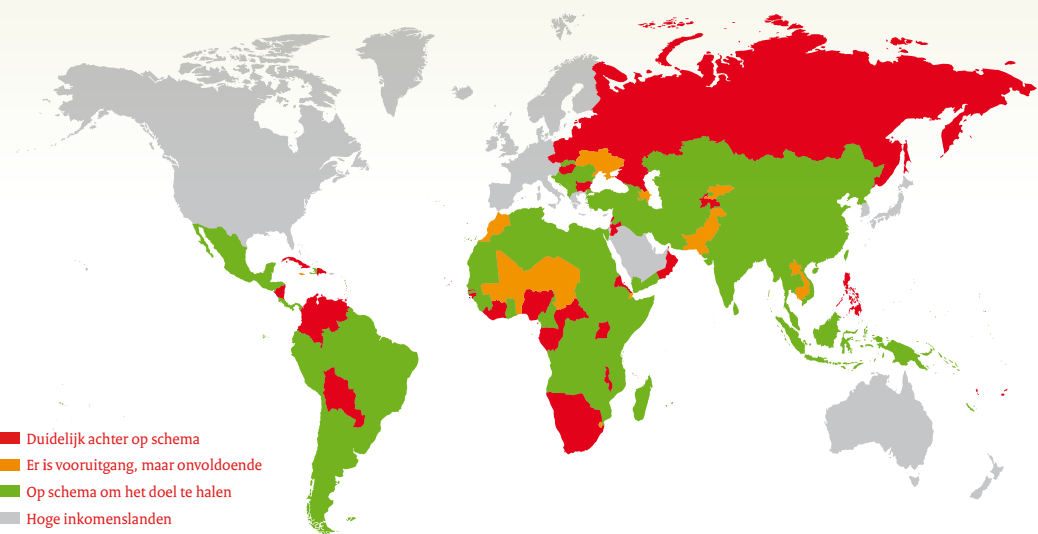
Doel 2: Iedereen naar school

Kinderen uit de leeftijdsgroep die niet naar de basisschool gaan.
Totaal: 75 miljoen



Halen landen dit doel?

(Bron: United Nations Statistical Division)

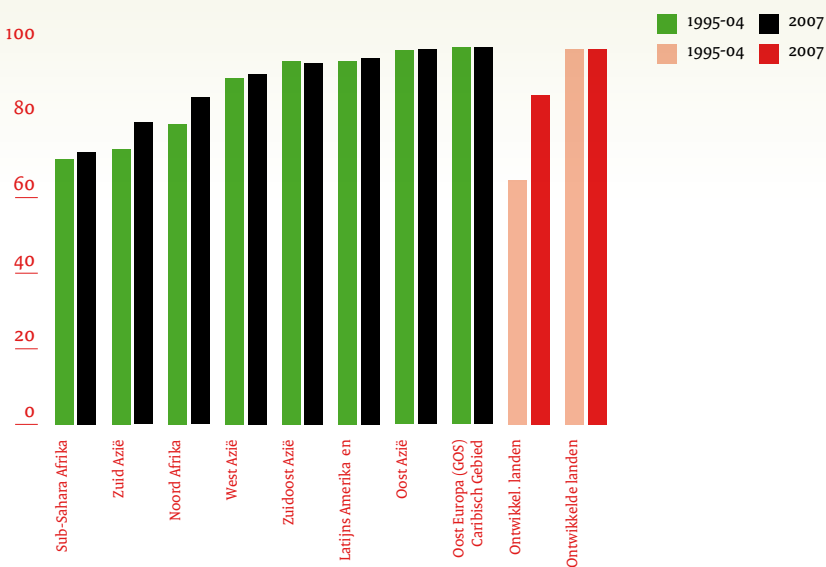




KA

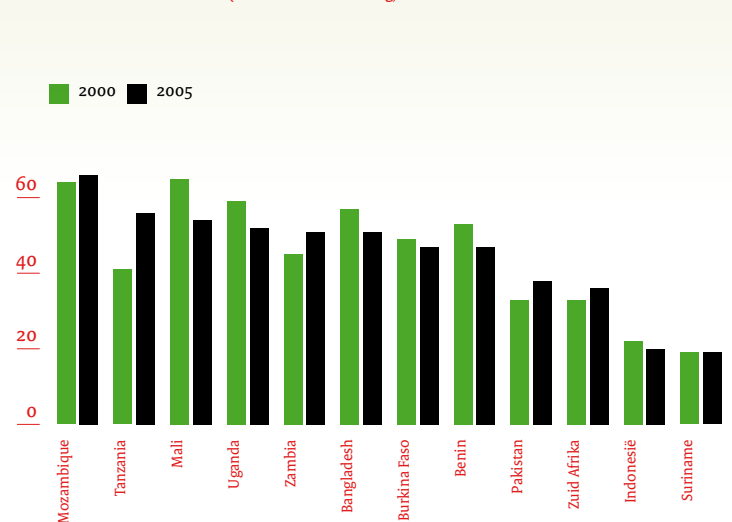
Aandeel van de bevolking (15-24 jaar) dat kan lezen en schrijven

Bron: UN, Millennium Development Goals Report, 2008



Aantal leerlingen per leraar in enkele onderwijspartnerlanden

Bron: Unesco Institute of Statistics (www.stats.uis.unesco.org)



2.1

Inleiding

2.1.1

De resultaatketen voor onderwijs

Onderwijs een mensenrecht maar nog niet voor iedereen

Onderwijs is een mensenrecht dat bovendien de strijd tegen armoede en ongelijkheid bevordert. Goed basisonderwijs' rust kinderen en volwassenen uit met de vaardigheden die zij nodig hebben om gezond te kunnen leven, te werken, een toekomst op te bouwen, deel te nemen aan het maatschappelijke verkeer en bij te dragen aan de ontwikkeling van hun land. Het goede nieuws is dat steeds meer kinderen naar school gaan. Tegelijk zijn er wereldwijd miljoenen kinderen die nog van het recht op onderwijs verstoken zijn, vooral meisjes. Dat betekent dat een op de drie kinderen van de wereld nooit de binnenkant van een klaslokaal ziet.

De resultaatketen voor onderwijs vormt de rode draad van dit hoofdstuk. Het laat zien wat de verschillende actoren bijdragen, hoe zij samenwerken en wat de algemene onderwijsstrategie is. Het einddoel van de Nederlandse inspanningen op het gebied van onderwijs is opgeleide bevolking (mannen, vrouwen en kinderen) met meer kansen op de arbeidsmarkt (*impact*). Per onderdeel van de keten zijn concrete resultaten benoemd die in het algemeen nodig zijn om dit einddoel te bereiken.

Allereerst moet de deelname aan kwalitatief goed onderwijs worden vergroot, zowel voor jongens als meisjes. Het is van belang dat ouders, kinderen en leraren hierbij betrokken worden en mogelijkheden hebben voor participatie en inspraak (*outcome*). De ontvangende overheid moet daarnaast voldoende capaciteit bezitten en een geïntegreerd en effectief onderwijsbeleid ontwikkelen, gericht op onderwijs voor iedereen. Ook zijn goed bestuur, controle op de kwaliteit van onderwijs en monitoring (controle) en evaluatie van beleid noodzakelijk. In de schoolomgeving leidt dit tot een verbeterd schoolmanagement en ouderparticipatie.

Een grotere deelname aan basisonderwijs vraagt om een toename in schoolgebouwen, menskrachten en onderwijsmiddelen. Voor de deelname van meisjes aan het onderwijs zijn een goede bereikbaarheid van scholen en veilige schoolomgeving essentieel. Ter bevordering van het afleggen van verantwoording (*accountability*) moet de positie van het maatschappelijk middenveld versterkt worden. Ook moet transparantie bestaan in beleid en uitgaven van overheid en organisaties van het maatschappelijk middenveld (*output*).

De resultaatketen brengt de aanvullende rollen van de overheid en het maatschappelijk middenveld in beeld. De Nederlandse overheid richt zich met name op de agendering van armoedebestrijding en gender in beleidsdialoog, en het versterken van de capaciteit van overheidsinstellingen in ontvangende landen. Het maatschappelijk middenveld houdt zich bezig met lobby en beleidsbeïnvloeding en het versterken van het lokale maatschappelijk middenveld (*input*). De afgelopen jaren is veel nadruk gelegd op het ontwikkelen van een meer

gestroomlijnd beleid en effectiever vormen van hulp. Dit heeft geresulteerd in meer samenwerking tussen de verschillende actoren binnen de onderwijssector.

2.1.2

Internationale afspraken: van Education for All tot de Parijs-verklaring

In 2002 zegde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking het parlement toe om de bijdrage aan onderwijs op te voeren tot 15 procent van de officiële ontwikkelingshulp (ODA) in 2007. Het Nederlandse onderwijsbeleid voor ontwikkelingssamenwerking, inclusief dat van het maatschappelijk middenveld, is gebaseerd op internationale afspraken die vanaf het begin van dit millennium tijdens internationale bijeenkomsten en conferenties zijn vastgelegd:

- *Education for All (EFA)*: in het Senegalese Dakar is in 2000 het actieplan *Education for All* aanvaard. Daarin is vastgelegd dat uiterlijk in 2015 iedereen basisscholing moet kunnen volgen;
- MDG's 2 en 3 (2000, New York);
- *Financing for Development (2002, Mexico)*: de uitvoering van goede ontwikkelingsplannen mag niet stagneren als gevolg van een geldtekort in landen;
- *EFA/Fast Track Initiative (FTI)*: een in 2002 opgericht international partnerschap van donorlanden en -organisaties om de uitvoering van onderwijsplannen in ontwikkelingslanden te bespoedigen en waar nodig te financieren;
- *Paris Declaration on Aid Effectiveness (Parijs, 2005)*: de afspraak om hulpstromen beter te coördineren en af te stemmen en de uitgaven inzichtelijker te maken en beter te verantwoorden, met als doel kwaliteit en resultaten van ontwikkelingsinspanningen te vergroten.



Figuur 2.1. Resultaatketen Onderwijs



2.1.3

Betrokken spelers

Wet- en regelgeving

Bij de vormgeving en uitvoering van het Nederlandse onderwijsbeleid zijn diverse partijen betrokken: het Ministerie van Buitenlandse Zaken (het departement in Den Haag en Nederlandse ambassades), andere donoren, multilaterale organisaties, nationale en internationale NGO's. Hieronder worden de rollen van de verschillende spelers nader toegelicht.

Nederlandse ambassades bieden directe, bilaterale steun aan de overheden van veertien onderwijspartnerlanden: Bangladesh, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Ethiopië, Indonesië, Jemen, Mali, Mozambique, Pakistan, Suriname, Oeganda, Zambia en Zuid-Afrika. In 2006 is besloten de directe betrokkenheid met de onderwijssector in Tanzania en Macedonië af te bouwen. Bijdragen aan de onderwijssector worden in de regel gegeven in de vorm van programmahulp, 'pooled funding', sectorale of algemene begrotingssteun aan overheden en waar nodig aan lokale NGO's. De ambassades in deze landen hebben themadeskundigen of andere beleidsmedewerkers die speciaal voor de ondersteuning van de sector zijn aangesteld. Zij voeren de dialoog over het beleid en adviseren de overheid c.q. het Ministerie van Onderwijs over zaken als gelijke toegang voor jongens en meisjes, onderwijskwaliteit, goed financieel beheer en armoedefocus.

Via andere, actieve donoren financiert Nederland onderwijs in enkele niet-onderwijspartnerlanden, zogenoemde *silent partnerships*. De begeleiding van deze samenwerkingsverbanden ligt grotendeels bij het departement in Den Haag, die in de beginfase en bij het jaarlijks voortgangsoverleg met het Ministerie van Onderwijs en de donoren aanwezig is. In Nicaragua, Rwanda, Malawi, Namibië en Ghana zijn in de afgelopen twee jaar discussies gevoerd over de mogelijkheden van een *silent partnership*. Samengewerkt wordt met onder anderen het Department for International Development (DFID) (in Rwanda), Canada, en de Europese Commissie. In Mali is de Nederlandse ambassade de actieve partner en heeft met Zweden en Noorwegen een *silent partnership* in onderwijs afgesloten.

Het *Education for All/Fast Track Initiative (FTI)* is een internationaal partnerschap met het secretariaat bij de Wereldbank met als doel meer geld op tafel te krijgen om landen met goede onderwijsplannen sneller te kunnen ondersteunen. Aan dit partnerschap doen zeventien donoren, de Wereldbank en VN-organisaties (Unesco en Unicef) mee. Het maatschappelijk middenveld wordt vertegenwoordigd door de *Global Campaign for Education*.

Noodhulporganisaties voor onderwijs in crisissituaties

Op landenniveau is een palet van organisaties bij de uitvoering betrokken. Er is steeds meer sprake van coördinatie en stroomlijning van beleid. Van de VN-organisaties zijn Unicef en de WFP de belangrijkste spelers op dit gebied. Belangrijke internationale hulporganisaties zijn Save the Children, War Child en Cordaid.

Multilaterale organisaties worden op internationaal en nationaal niveau ingeschakeld om met hun expertise specifieke aspecten in de onderwijssector te versterken. In de samenwerking met Unicef staan het verbeteren van de onderwijssector in fragiele staten en de aandacht voor voorschools onderwijs centraal. Bij ILO richt de aandacht zich op werkende kinderen. Het WFP wordt ingeschakeld bij het opzetten van voedsel/bijvoedingsprogramma's en ontworming bij kinderen van allerarmsten. Unesco-organisaties (IIEP en UIS) versterken de capaciteit van instituties (planning en statistieken) van de Ministeries van Onderwijs.

Maatschappelijke organisaties

In Nederland zijn dit organisaties die subsidie van het ministerie ontvangen en aan eigen fondsenwerving doen. Het ministerie stemt met deze organisatie ook inhoudelijk af. Belangrijke spelers in Nederland zijn onder meer: Oxfam Novib, Save the Children, Woord en Daad, ICCO Alliantie, SNV en Plan Nederland. Deze organisaties werken in de partnerlanden samen met talloze grote en kleine NGO's. Een strategische internationale partner is de Global Campaign for Education (GCE), die in ontwikkelingslanden zowel nationaal als regionaal coalities van vakbonden en maatschappelijk middenveldorganisaties ondersteunt bij het creëren van draagvlak voor onderwijs. De Nederlandse GCE-tak wordt gevormd door Oxfam Novib, Edukans, Save the Children, Plan Nederland, ICCO/KerkinActie en de onderwijsbonden CNV en AOb. Op regionaal niveau in Afrika wordt intensief samengewerkt met ADEA (Association for the Development of Education in Africa) en FAWE (Forum for African Women Educationalists).

1 Nederland hanteert de principes van 'basic education' en het 'Education for All (EFA) actieplan (Dakar 2000) in zijn onderwijsbeleid, wat behalve basisonderwijs ook andere subsectoren omvat, zoals voorschools- en beroepsonderwijs, post-primair en non-formeel onderwijs, waaronder volwassenenonderwijs en alfabetisering.



2.2

Algemene voortgang en trends²

2.2.1

Stand van zaken: grote vooruitgang, maar nog een lange weg te gaan

De vooruitgang die sinds het begin van deze eeuw op het gebied van deelname aan onderwijs is geboekt is groot: het aantal kinderen dat niet naar school gaat daalde van circa 103 miljoen naar 75 miljoen in 2006³. Opvallend is de aanzienlijke voortgang die in de periode 2000-2006 geboekt is in het bereiken van MDG 2, vooral in ontwikkelingslanden.

Tegelijkertijd wordt duidelijk dat veel landen nog een lange weg te gaan hebben, met name Sub-Sahara Afrika. Ook moeten nog veel meer werken worden verricht om de kwaliteit van onderwijs op niveau te krijgen.

Aan de forse vooruitgang heeft het internationale onderwijspartnerschap *Education for All-Fast Track Initiative* (EFA-FTI) een belangrijke bijdrage geleverd. De 36 door FTI gesteunde lage-inkomenslanden hebben de afgelopen jaren positieve

resultaten geboekt. Zo is in Sub-Sahara Afrika de toegang tot onderwijs over de periode 2000-2006 met 36 procent vergroot. Voor landen met een FTI-‘keurmerk’ is dit percentage zelfs 52 procent. Het percentage kinderen dat de lagere school afmaakt is de afgelopen jaren in niet-FTI landen gestegen met 13 procent en in FTI-landen met 18 procent.³ De resultaten tussen en zelfs binnen landen lopen sterk uiteen. Vooral in Sub-Sahara Afrika en Zuid- en West-Azië, waar relatief de grootste inhaalslagen zijn gemaakt, zijn de achterstanden nog het grootst; de kwaliteit van onderwijs bleef gelijk of ging soms zelfs iets achteruit omdat onderwijsvoorzieningen nog niet waren berekend op een grotere instroom. Toch heeft een aantal van de armste landen ter wereld, zoals Tanzania, Zambia en Ethiopië, laten zien dat met goed beleid en extra inspanningen grote vooruit-

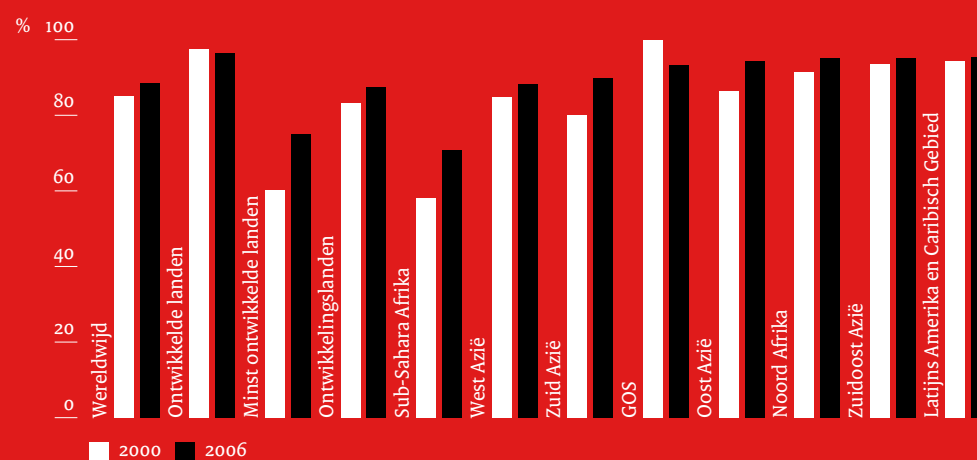
gang kan worden geboekt. Een goede bestuurlijke organisatie van het onderwijs, inclusief transparantie van de geldstromen, maakt onderwijs toegankelijker.

Sinds enkele jaren geeft Nederland hoge prioriteit aan verbetering van de kwaliteit van onderwijs. Dit gebeurt onder meer door in de beleidsdialoog over onderwijs hervormingen veel aandacht te besteden aan de verbetering van leermiddelen en curricula, de opleiding van leerkrachten, de opzet van voorschoolse zorg en onderwijs, HIV/Aids-preventie in de klas, non-formeel onderwijs en de verbeteringen van beroeps-onderwijs voor de aansluiting met de arbeidsmarkt.

Figuur 2.2

Regionale trends in deelname aan basisonderwijs (2000-2006)

(Bron: UN Millennium Development Goals Report 2008)



Resultaten

Deelname aan onderwijs en schoolomgeving

In 2006 volgde 85% van de kinderen in ontwikkelingslanden basisonderwijs, tegen 79% in 1999. In Sub-Sahara Afrika steeg de deelname aan onderwijs gemiddeld van 54% in 1999 naar 70% in 2006; in Zuid- en West-Azië van 75% in 1999 naar 86% in 2006. Het aantal kinderen dat geen onderwijs volgde, daalde van 104 miljoen in 1999 tot ruim 75 miljoen in 2006, van wie 55% meisjes. Thans woont nog steeds de helft van de 75 miljoen kinderen die niet naar school gaan in Sub-Sahara Afrika en een kwart in Zuid- en West-Azië, vooral op het platteland en achtergestelde gebieden. Volgens de huidige trends zal dit aantal in 2015 zijn gedaald tot ongeveer 29 miljoen kinderen. Daarbij is geen rekening gehouden met kinderen in fragiele staten en gebieden en landen zonder statistische gegevens. Dat vooruitgang ook kan worden geboekt door de armste landen, bewijzen lage inkomenslanden zoals Ethiopië, Nepal en Tanzania, die beter scoorden in het naar school krijgen van meer kinderen dan rijkere landen zoals Nigeria en Pakistan; het is niet uitsluitend een kwestie van geld, maar ook van politieke wil, prioriteitstelling en goed beleid. In Ethiopië, een van de partnerlanden, verdubbelde tussen 1999 en 2006 het aantal kinderen in het basisonderwijs en werd de ongelijkheid tussen jongens en meisjes stevig aangepakt. Jemen maakte een sprong vooruit dankzij onderwijshervorming en investeringen in scholen, lesmateriaal en leerkrachten (zie tabel 2.1 en 2.2). Vooral meisjes profiteerden hiervan. In Jemen heeft de ambassade het Ministerie van Onderwijs geadviseerd op aspecten als donorcoördinatie, het terugbrengen van projecten en het initiëren van programmasteun, wat geleid heeft tot additionele ondersteuning van EFA/FTI. Tanzania bracht het aantal niet-schoolgaande kinderen tussen 1999 en 2006 terug van drie miljoen tot minder dan 150.000.⁴

Een belangrijke factor in het behalen van MDG 2 is voorschoolse zorg en onderwijs (*early childhood care and education*, ECCD). Een goede gezondheid en voeding en een veilige, stimulerende omgeving tijdens de eerste levensjaren van een kind zijn een

basis voor de ontwikkeling van de rest van het leven. Het stelt kinderen in staat later beter te presteren op school en op de arbeidsmarkt, en is een belangrijk middel in de aanpak van armoede. Tussen 1999 en 2006 is de deelname aan voorschools onderwijs wereldwijd gestegen van 112 miljoen tot 140 miljoen kinderen. De verschillen tussen regio's en landen zijn echter groot. In 2006 nam gemiddeld 36 procent van de kinderen in ontwikkelingslanden deel aan voorschools onderwijs (in ontwikkelde landen is dit 78 procent). Sub-Sahara Afrika en de Arabische staten hebben de grootste achterstand op dit gebied. Daar was in 2006 de deelname aan voorschools onderwijs in veel landen minder dan 10 procent. Dankzij de prioriteit die zij hebben gegeven aan voorschoolse zorg en onderwijs hebben landen als Ethiopië en Tanzania, ondanks het feit dat zij tot de armste landen van de wereld behoren, op dit punt goede vooruitgang geboekt (GMR 2009, UNESCO). Nederland is op internationaal en landenniveau actief in het promoten van ECCD. Voor Afrika heeft Nederland jarenlang de ADEA-werkgroep voor ECCD geleid, Bank Netherlands Partnership Programme (BNPP)-fondsen zijn vrijgemaakt voor Wereldbank-onderzoek naar de effectiviteit van ECCD interventies en met Unicef wordt een programma ondersteund om ECCD te integreren in de nationale onderwijsprogramma's.

De afschaffing van schoolgeld en het verstrekken van maaltijden zijn maatregelen die in veel landen hebben geleid tot een massale instroom van leerlingen. In het begin van dit decennium lag de nadruk op de vergroting van toegang. De onderwijsvoorzieningen zoals het aantal klaslokalen, leermiddelen en leerkrachten groeiden vaak niet mee met het aantal leerlingen, met als gevolg een achterblijvende kwaliteit. Om een leeromgeving van goede kwaliteit te bereiken mag de leerling-leraar ratio niet hoger zijn dan veertig leerlingen per leraar. In de afgelopen jaren is echter weinig vooruitgang geboekt op de leerling-leerkracht ratio, ook in de meeste Nederlandse partnerlanden.

Het onderwijs vraagt de komend jaren vooral om investeringen in kwaliteit: goede leerplannen, geschikt lesmateriaal, de opleiding en aanstelling van leerkrachten (wereldwijd is er een tekort van 18 miljoen leraren; GRM 2009), kleinere klassen en capaciteitsversterking op beleids- en bestuurlijk niveau. Want alleen aanwezig zijn op school leidt er niet toe dat kinderen na afloop van het basisonderwijs voldoende kunnen lezen, schrijven en rekenen om deel te kunnen nemen aan vervolgonderwijs en een behoorlijk bestaan te kunnen opbouwen (GMR 2009, Unesco).

Naarmate de donorharmonisatie en -coördinatie in de onderwijssector toenemen, zijn de resultaten minder te herleiden tot de steun van een enkele donor; er is vaker sprake van resultaten die voortkomen uit gezamenlijke inspanningen. In een aantal landen waar Nederland de leidende bilaterale donor is en/of waar een sterke samenwerking met het Fast Track Initiative bestaat, speelt Nederland een belangrijke inhoudelijke en financiële rol in de vooruitgang naar MDG 2. In het geval van speciale interventies, zoals de afvloeiingsregeling voor gepensioneerde Zambiaanse leerkrachten (zie de Zambia-case), is het resultaat aan Nederland toe te schrijven. Zo ook in Indonesië, waar met Nederlandse hulp is gezorgd voor de wederopbouw van tien basisscholen in Bantul en Klaten die verwoest waren door een aardbeving. In Bolivia ondersteunt de Nederlandse ambassade Inheemse Onderwijsraden (CEPOS) in het verbeteren van de kwaliteit van onderwijs en het bevorderen van het emancipatieproces van de inheemse bevolking. De CEPOS ontwikkelen nieuw onderwijsmateriaal en curricula voor meertalig onderwijs, wat resulteerde in een toename van meertalig onderwijs en kinderen die trots zijn op hun eigen taal en cultuur. In Jemen zet Nederland zich zowel met bilaterale als FTI-fondsen in voor een grotere deelname van meisjes aan onderwijs: de afgelopen jaren werden 14.000 (vooral vrouwelijke) leerkrachten getraind, 86 nieuwe scholen gebouwd en gezorgd voor huisvesting voor vrouwelijke leerkrachten in afgelegen gebieden.

Onderwijs in fragiele staten

Van de minimaal 75 miljoen kinderen die niet naar school gaan wonen er ten minste 23 miljoen in conflictgebieden of fragiele staten. Zonder de extra steun aan onderwijs in deze gebieden zullen MDG's 2 en 3 niet worden gehaald. Naast het bieden van een toekomst en uitzicht op werk kan onderwijs ook een bijdrage leveren aan het verminderen van fragiliteit en het opbouwen van vredesdividend. Nederland heeft samen met Unicef een programma (*Education in Emergencies*) opgezet voor de wederopbouw van het onderwijs en onderwijssystemen in landen met noodsituaties en (post) conflicten en investeert daarin 166 miljoen euro voor de periode 2007-2011. Dit programma heeft in 2007-2008 vooruitgang in dertig landen bewerkstelligd bij het opzetten van school- en onderwijsvoorzieningen, kwaliteitsverbetering en soms ook de introductie van nationale onderwijsplannen. Zo zijn in de DRC (Congo) in het kader van een *Terug-naar-School campagne* les- en leerpakketten verspreid voor circa 750.000 kinderen in drie provincies. Ook zijn 960.000 boeken aan scholen geleverd. Het feit dat ouders geen schoolgeld en boeken hoefden te betalen was een stimulans om hun kinderen naar school te sturen.

Ook maatschappelijke organisaties zijn actief op het gebied van onderwijs in fragiele staten. In Afghanistan hebben in 2007 bijna 11.000 kinderen, van wie de helft meisjes, via een project van Save the Children Nederland toegang gekregen tot dorpsscholen en is de kwaliteit voor 31.000 kinderen in reguliere scholen verbeterd in het noorden en midden van Afghanistan. Zo'n 30.000 ouders en 1.000 onderwijsambtenaren en leraren zijn direct bij het programma betrokken. De capaciteit van lokale overheden en leerkrachten voor de organisatie van het onderwijs is versterkt door het geven van trainingen aan leerkrachten en overheidsfunctionarissen en het actief betrekken van ouders bij de scholing. Save the Children werkt samen met lokale organisaties en heeft ter plaatse zijn krachten gebundeld met de Nederlandse organisaties Healthnet TPO en Cordaid. Met dit programma, dat van 2005-2007 liep en waarin ruim 1,9 miljoen euro is geïnvesteerd, is het basisonderwijs in de betreffende regio's aanzienlijk verbeterd; kinderen die thuis zaten volgen nu onderwijs en voor kinderen die slecht onderwijs kregen is de kwaliteit verbeterd. Ook is het draagvlak voor het belang van goed onderwijs in de gemeenschappen positief beïnvloed.

Bron: Save the Children



Gender: meer meisjes naar school

De afgelopen jaren gaan er meer meisjes naar school. In 2006 bereikten 59 landen van de 176 landen waarover statistieken beschikbaar zijn gendergelijkheid in het primair én secundair onderwijs, een toename van twintig landen sinds 1999. In Zuid- en West-Azië is grote vooruitgang geboekt, en is de *Gender Parity Index* (GPI) toegenomen van 0.84 in 1999 tot 0.95 in 2006. Pakistan blijft achter, waar voor elke 100 jongens 80 meisjes naar de basisschool gaan. In Sub-Sahara Afrika is de GPI toegenomen van 0.85 in 1999 tot 0.89 in 2006. In landen als Ghana, Kenia en Tanzania is de deelname tussen meisjes en jongens in het onderwijs nu gelijk. In veel landen blijkt dat wanneer meisjes eenmaal onderwijs volgen, zij beter presteren dan jongens: zij blijven minder vaak zitten, en hebben een grotere kans de laatste klas te behalen en de het basisonderwijs af te ronden⁵. Ongeveer de helft van alle landen kent nog geen gendergelijkheid in het onderwijs, vooral in de Arabische landen, waaronder Jemen, Zuid- en West-Aziatische landen zoals Pakistan en Sahellanden zoals Tsjaad, Niger, Burkina Faso en Benin. De nadelige positie van meisjes in het onderwijs komt veelal voort uit sociale, economische en culturele factoren en inkomensongelijkheid.

Om de onderwijsparticipatie van meisjes te vergroten heeft een aantal landen speciale maatregelen genomen: de bouw van meisjesscholen, zoals in Jemen, en de opleiding en aanstelling van meer vrouwelijke leerkrachten. Ook zijn de kwaliteit en relevantie van de curricula en leermiddelen, sanitaire voorzieningen, een veilige schoolomgeving en transportmogelijkheden van groot belang voor de onderwijsparticipatie van meisjes.

In de meeste Nederlandse partnerlanden is de onderwijsdeelname van meisjes de afgelopen jaren toegenomen. Ondanks deze positieve trend kent een aantal landen nog geen gendergelijkheid. Ook zijn in sommige landen problemen met de hoge uitval van meisjes in het basisonderwijs. Onderwijsdeskundigen bij de ambassades geven aan dat (seksueel) geweld tegen meisjes aan het toenemen is. In Zambia besteedt de organisatie FAWEZA, die door de Ambassade wordt ondersteund, veel aandacht aan programma's die het seksuele geweld tegen meisjes aan de orde stellen (zie ook landencase Zambia). In Mozambique wordt dit probleem ook aan de orde gesteld in overleg met het Ministerie van Onderwijs.

Analfabetisme

Naar schatting zijn wereldwijd nog altijd 776 miljoen mensen boven de 15 jaar analfabeet. Dit is ongeveer 16 procent van de totale volwassenenpopulatie. De meeste landen hebben de afgelopen jaren weinig vooruitgang geboekt en de verschillen tussen en binnen de continenten blijven enorm: de meeste analfabeten wonen in Zuid- en West-Azië, en Sub-Sahara Afrika. Van de 776 miljoen analfabeten is 64 procent vrouw. Deze nadelige positie voor vrouwen geldt echter niet voor elk land. Zo waren in Bangladesh in 2008 onder de allerarmste meer vrouwen (36%) dan mannen (30%) alfabeet (*Literacy assessment survey*, Unesco, 2008). Belangrijke oorzaken van analfabetisme in ontwikkelingslanden zijn de slecht functionerende onderwijs-systemen, onvoldoende prioriteit voor volwassenen onderwijs en de sterke bevolkingsgroei. Ook ongelijkheid in de sociaal-economische structuur – waardoor bijvoorbeeld grote groepen in de samenleving worden uitgesloten – is een factor die er niet toe bijdraagt het analfabetisme terug te dringen⁶.

Een nieuwe onderwijsmethode in Oeganda

De introductie van een nieuwe, 'actieve' onderwijsmethode in Oeganda – *coöperatieve learning* – helpt de kwaliteit van onderwijs te verbeteren. In de Oegandese Teso-regio heeft een leerkracht in veel gevallen met veel meer kinderen in de klas te maken dan de norm van 55. Daarom hebben de onderwijsbureaus van kerkelijke organisaties de afgelopen jaren gezamenlijk gewerkt aan de introductie van deze nieuwe methode, waarbij kleine groepen leerlingen samenwerken om makkelijker te kunnen leren. Alle leerlingen die hiermee hebben kennis gemaakt, geven aan dat de leerkrachten het stellen van vragen aanmoedigen en driekwart van hen neemt waar dat er verschillende leermethoden worden toegepast. Zij ervaren dit als positief en voelen zich meer bij de les betrokken. Ruim 80 procent van de schoolhoofden vindt de methode van in-service training effectief.
Bron: Edukans 2009

Tabel 2.1 Trends in deelname aan basisonderwijs voor een selectie van Nederlandse partnerlanden (in aantallen kinderen)
(UNESCO institute for Statistics 2009)

	1999	2004	2006	2007
Bolivia	1.445.000	1.542.000	1.508.000	-
Bangladesh	1.7622.000	17.953.000	-	-
Burkina Faso	816.000	1.140.000	1.391.000	1.561.000
Ethiopie	5.168.000	8.270.000	10.972.000	12.175.000
Jemen	2.303.000	3.108.000	-	-
Zambia	1.556.000	2.251.000	2.679.000	2.790.000

Kwetsbare groepen bereiken

In een aantal partnerlanden hebben overheden onderwijsplannen uitgewerkt samen met het lokale maatschappelijk middenveld. Doel is te komen tot een onderwijssysteem (formeel en non-formeel) dat voldoende mogelijkheden biedt voor alle kinderen en jongeren, ook de meest fysiek moeilijk bereikbare groepen of zij die buiten de gebruikelijke doelgroepen vallen. Er zijn verschillende voorbeelden te noemen van bestaande innovatieve en creatieve manieren om ook de laatste 20 procent van de kinderen te bereiken. Mobiel onderwijs in Ethiopië voor 800 nomadenkinderen (van wie in 2008 eenderde meisjes) in zeer afgelegen streken en een aangepast en verkort curriculum voor jongeren die nooit naar school geweest zijn (1200 deelnemers per jaar, waarvan eenderde meisjes). In Mali nemen 4500 meisjes en volwassenen deel aan alfabetiseringsprogramma's in een samenwerkingsverband van dertien NGO's in vier regio's. In Kenia volgen ongeveer 400 jongeren per jaar (ruim 40% meisjes) een jaar lang stage bij een kleine ondernemer om een vak te leren. Deze jongeren komen uit de sloppenwijken van Nairobi en andere Keniaanse steden. Deze experimenten worden goed gedocumenteerd door de uitvoerende organisaties uit het maatschappelijk middenveld en in de rapportages van de medefinancieringsorganisaties⁷.

Goed bestuur

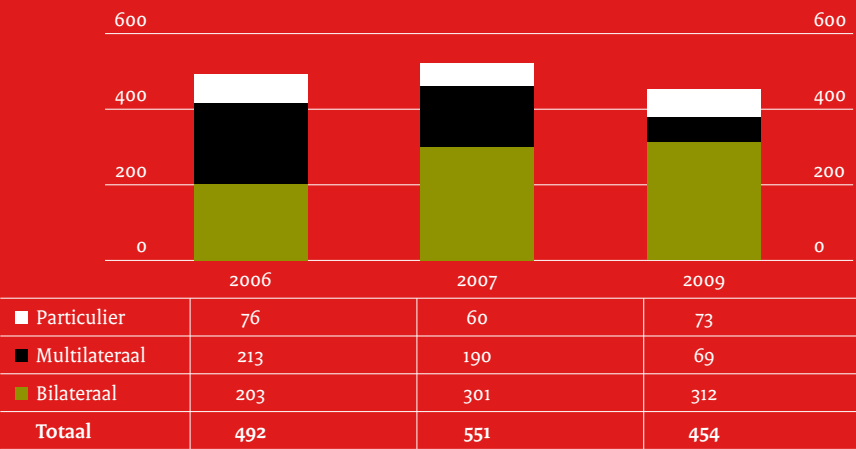
De vooruitgang van de afgelopen jaren op MDG 2 is vooral toe te schrijven aan landen die prioriteit hebben gegeven aan een combinatie van onderwijshervorming, eigen en donorinvesteringen in onderwijs en participatie van het maatschappelijk middenveld (zie de landencases). Een goed georganiseerde en bestuurd onderwijssector met openbaarheid van uitgaven, die leerkrachten aan zich bindt en de betrokkenheid van gemeenschappen en ouders bij het onderwijs stimuleert leidt tot kwalitatief beter onderwijs, waaraan iedereen ongeacht inkomen, afkomst, etnische afkomst, godsdienst kan deelnemen. Wat betreft de aspecten van goed bestuur: van groot belang voor het behalen van MDG 2 is dat de onderwijsplannen van landen in het verlengde liggen van strategieën voor armoedebestrijding; dat landen en donoren voldoende budget begroten; de planningscapaciteit en financieel management van de sector worden hervormd en versterkt; onderwijstaken worden gedecentraliseerd en corruptie en bureaucratie worden aangepakt. Deze aspecten zijn onderdeel van de beleidsdialoog met bilaterale, multilaterale en NGO-partners. Corruptie en wanbeheer belemmeren ook het behalen van de MDG's. De meeste partnerlanden hebben dan ook initiatieven ondernomen om effectiviteit en efficiency in de onderwijssector te verbeteren. Er wordt gewerkt aan de verbetering van het financieel manage-

ment en er worden onderzoeken gedaan naar de publieke uitgaven. Maatschappelijk middenveld en media in ontwikkelingslanden functioneren steeds vaker als waakhond. In diverse landen heeft het op de agenda zetten van corruptie geleid tot concrete stappen. In Bangladesh loopt een door Nederland en het Verenigd Koninkrijk gesteund hervormingsprogramma voor het financiële management en in Zambia is gestart met de werving van zeventuizend boekhouders die binnen de onderwijssector meer grip moeten krijgen op aankoop van lesmateriaal, aanbesteding van scholenbouw en examenfraude. In Burkina Faso is met een soortgelijke aanpak gestart.

Tabel 2.2 Trends in jongens-meisjes ratio voor deelname aan basisonderwijs voor een selectie van Nederlandse partnerlanden (bron: UNESCO institute for Statistics 2009)

	1999	2004	2006	2007	2008
Bolivia	1,00	1,01	1,01	1,01	1,01
Bangladesh	1,00	1,04	1,04	1,02	1,04
Burkina Faso	0,69	0,78	0,82	0,79	0,82
Ethiopie	0,69	0,85	0,91	0,92	0,92
Jemen	0,59	0,73	0,76	0,73	0,76
Zambia	0,96	1,01	1,04	1,01	1,03

Figuur 2.3 Nederlandse financiële inzet MDG 2 per kanaal (Mln EUR)
(Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (FEZ))





2.2.3

Onderwijs: een financiële prioriteit

Nederland besteedde in 2008 bijna 13 procent van het Nederlandse ODA-budget aan onderwijs (inclusief hoger onderwijs) en is hiermee wereldwijd één van de grootste financiers van onderwijs. De bilaterale samenwerking met veertien onderwijspartnerlanden blijft het belangrijkste kanaal voor de Nederlandse financiële inspanning in de onderwijssector. De totale financiering van onderwijsplannen via het *Catalytic Fund* van FTI is de afgelopen jaren weliswaar in omvang toegenomen (van 53 miljoen euro in 2006 tot 214 miljoen euro in 2008), maar de stijging bleef achter bij de verwachtingen. Oorzaken waren te lange goedkeuringsprocessen op landen-niveau en vooral de door de Wereldbank – de beheerder van het fonds – gehanteerde procedures. Doordat tegelijkertijd andere donoren substantieel zijn gaan bijdragen aan het *Catalytic Fund* moest Nederland de in 2007 en 2008 geplande bijdrage naar beneden bijstellen. Dit veroorzaakte een daling in de trend zoals in figuur 2.3 is te zien.

Multilateraal zijn er samenwerkingsrelaties met vooral Unicef, de Wereldbank en diverse Unesco-instellingen. De samenwerking tussen overheid, maatschappelijk middenveld, (internationale) NGO's en onderwijzersvakbonden is de afgelopen jaren intensiever geworden.

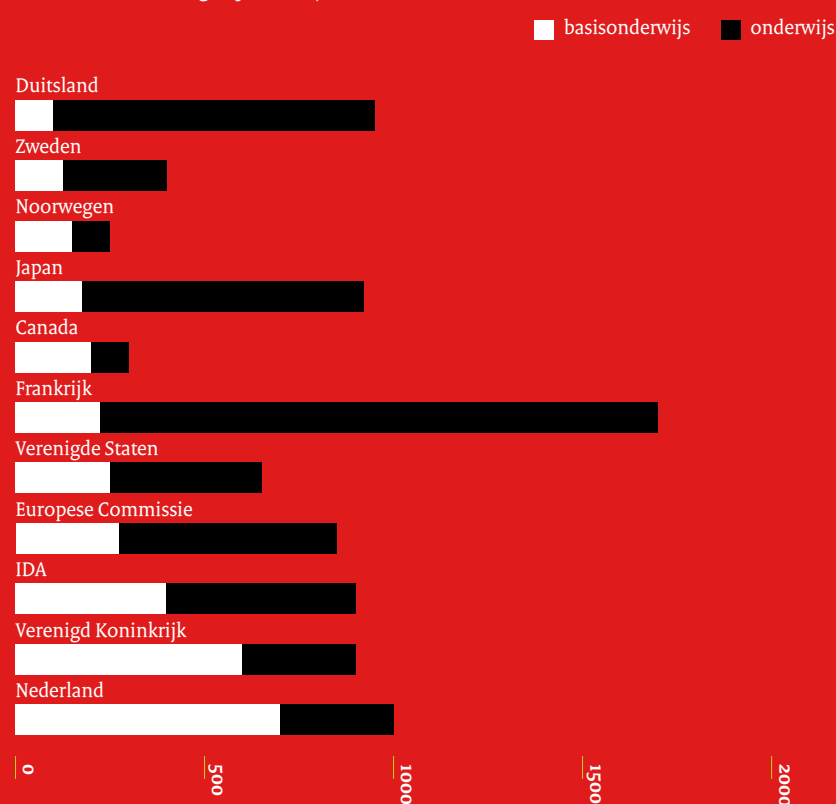
De meeste ontwikkelingslanden (waarvan statistieken beschikbaar zijn: 105) hebben hun onderwijsuitgaven sinds 2000 verhoogd. In sommige landen – zoals Ethiopië, Kenia, Senegal en Mozambique – heeft de toename in onderwijsuitgaven geleid tot een vooruitgang op MDG 2. Een verband tussen onderwijsuitgaven en MDG 2 wordt echter niet overal gevonden en wordt mede bepaald door de efficiency van de onderwijssector. Van regio's met de grootste achterstanden op onderwijs, besteedde Sub-Sahara Afrika in 2006 gemiddeld een groter percentage (18%) van het nationaal budget aan onderwijs dan Zuid- en West-Azië (15%). Binnen de regio's bestaan grote verschillen tussen landen wat betreft de onderwijsuitgaven. In Sub-Sahara Afrika besteedde in 2006 Madagascar 25% van het overheidsbudget aan onderwijs en Tsjaad 10% (GMR 2009, Unesco).

De internationale donorbijdragen aan onderwijs zijn de eerste jaren van dit decennium geleidelijk gestegen en vertoonden een sterke piek in 2004: enkele grote donoren zegden toen hoge bijdragen toe aan de onderwijssector in een aantal grote landen. Aangezien deze 'piek' het jaar daarna niet werd herhaald leek de volgende bijdrage een terugval, maar is dat vanuit de meerjarige tendens feitelijk niet. Het EFA *Global Monitoring Report* spreekt thans van stagnatie. In 2006 werd 5,1 miljard dollar aan hulp voor primair onderwijs gespendeerd, iets

minder dan in 2004 en ongeveer een derde van het bedrag dat nodig wordt geacht om de belangrijkste EFA-doelstellingen te bereiken. Het aandeel van de hulp dat naar lageinkomenslanden gaat is toegenomen, maar er gaat nog altijd een kwart van het geld voor basisonderwijs naar middeninkomenslanden. De 35 fragiele staten die de hulp voor onderwijs het hardste nodig hebben, ontvingen in 2006 900 miljoen dollar voor basisonderwijs. De Nederlandse bijdrage aan onderwijs in noodsituaties en fragiele staten is de afgelopen jaren fors toegenomen door een investering van 166 miljoen euro in het Unicef-programma (2007-2011) (Netherlands' Funding: 2007/2008 Estimated Projected Expenditures & Annual Report 2007).

Een lichte toename van de internationale bijdragen voor onderwijs tussen 2005 en 2006 kwam vooral op het conto van donoren zoals Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Wereldbank⁸. Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben, overeenkomstig MDG-afspraken, tussen 2002 en 2006 de hulp per land vergroot en het aantal ontvangende landen verminderd. Dit in tegenstelling tot veel andere landen, die de hulp meer versnipperen. Nederland was in die jaren de grootste donor voor basisonderwijs (1,1 miljard dollar) en nam bijna een kwart van de totale financiële steun voor zijn rekening (GMR 2009, Unesco p. 214-215). Particuliere fondsen zoals de Hewlett, de Gates en de Dubai Cares Foundations zijn de afgelopen jaren

Figuur 2.4 Officiële hulp aan basisonderwijs in lage inkomenslanden als aandeel van de totale hulp aan onderwijs (Mln US\$, 2006)
(Bron: EFA Global Monitoring Report 2009)



belangrijke spelers op het gebied van onderwijs geworden. Het *Catalytic Fund* van FTI is momenteel een belangrijke financiële bron voor verschillende lage inkomenlanden – voor de periode 2004-2011 zegden 17 donoren 1,3 miljard dollar toe – en was daarnaast een voorbeeld op het gebied van donorharmonisatie en -coördinatie in het kader van de *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. In de onderwijssector is de afgelopen jaren meer vooruitgang geboekt op het gebied van donorsamenwerking dan in andere sectoren (GMR 2009, Unesco).

Niet-financiële inzet

De Nederlandse financiële hulp gaat – mede dankzij de beschikbaarheid van onderwijsdeskundigheid bij de ambassades en op het departement – gepaard met een actieve beleidsdialogoog met zowel bilaterale als internationale en multilaterale partners, en met het maatschappelijk middenveld. In de bilaterale samenwerking overlegt Nederland met andere donoren, ministeries, organisaties uit het maatschappelijk middenveld en andere spelers over beleid, onderwijskwaliteit, versterking van de capaciteit van instituties en het creëren van gelijke kansen voor meisjes en kwetsbare groepen. Op nationaal/lokaal niveau heeft het agenderen van harmonisatie (betere samenhang van beleid) tot een betere donorcoördinatie en werkverdeling geleid. In acht landen (Bolivia, Zambia, Bangladesh, Indonesië, Burkina Faso, Mozambique, Ethiopië en Jemen) is Nederland door het Ministerie van Onderwijs en/of de andere donoren aangewezen als de leidende donor.

Maatschappelijke organisaties dragen ook via lobbyactiviteiten bij aan het behalen van MDG 2. Aantoonbare voorbeelden van geslaagde activiteiten zijn van groot belang om lobby te kunnen voeren bij de verschillende overheden. De lobby is onder andere gericht op het erkennen van non-formeel onderwijs en het verankeren van deze vorm van onderwijs in het beleid. Dit leidt vervolgens tot een samenwerking met de overheid. Een voorbeeld hiervan is de lobby van het maatschappelijk middenveld in Mali om alfabetisering onder de aandacht te brengen. ICCO/Kerk in Actie werkt in Mali met 13 NGO's samen op het gebied van alfabetisering, onder andere met de lokale NGO AFEM (Association des Femmes Educatrices au Mali). Deze NGO wordt eveneens ondersteund door Oxfam Novib. De Malinese overheid geeft alfabetisering vorm op beleidsniveau. Binnen het ICCO Multi actor programma zijn 41 onderwijscommissies, die bestaan uit gemeenteraadsleden en gemeentelijk personeel, getraind in het belang van alfabetisering. Het geheel leidt tot meer alfabeten, vooral vrouwen, en betere bestuurders op het niveau van de lokale overheid, die nu zelf lobbyen om alfabetisering (ten dele) uit het gemeentelijke budget betaald te krijgen. Een eerste resultaat is dat gemeenten bereid zijn om de helft van het salaris van de alfabetiseringsdocent te betalen. In de landencases van Zambia en Bangladesh wordt de dialoog tussen overheden en MFS-organisaties verder toegelicht (CAMPE en ZANEC).

Als medeoprichter en grootste financier van het Fast Track Initiative (FTI) was Nederland de afgelopen jaren actief in het leidinggevend orgaan (Steering Committee); op Nederlands initiatief zijn verbeteringen doorgevoerd in de regelgeving en bestuursstructuur van het FTI. Met Unicef heeft Nederland een programma voor het herstel van onderwijs in (post)crisis situaties opgezet waar andere donoren als het Verenigd Koninkrijk zich bij aansluiten. Het Unicef-programma sluit inhoudelijk en financieel nauw aan bij Education for All/FTI. Verder is een begin gemaakt met een programma voor voor-schoolse zorg en ontwikkeling. Met diverse Unesco-instituten voert Nederland gesprekken over betere planning en kwaliteit van onderwijsbeleid (IIEP) en statistieken (UIS). Met een aantal organisaties (ADEA, SACMEQ, FAWA) zit Nederland om de tafel voor kwalitatieve verbetering van onderwijs in Afrika en vergroting van de kansen voor meisjes. Binnen de internationale donorsamenwerking op het gebied van HIV/Aids (IATT, Inter-Agency Task Team on Education) ontwikkelde het Nederlandse

departement en de ambassades de afgelopen jaren een *tool-kit* (instrumentarium) voor beleidsmakers en donoren voor de integratie van HIV/Aids-preventie in het onderwijs.

De afgelopen jaren voert het ministerie een intensievere dialoog met het Nederlandse maatschappelijk middenveld. Dit gebeurt onder meer via overleg in het Kennisforum Onderwijs (er zijn vier werkgroepen actief: onderwijskwaliteit, onderwijs en HIV/Aids, onderwijs en werk, onderwijs en (post)conflict), het Schokland akkoord voor onderwijs in fragiele staten, het Schokland akkoord voor beroepsonderwijs, en de Nederlandse afdeling van de Global Campaign for Education. Door de uitwisseling op verschillende fronten kunnen de overheid en de maatschappelijke organisaties elkaar makkelijker en beter vinden. Zo kunnen ze gezamenlijke lobby voeren, zowel internationaal als naar andere overheden (bilateraal) en vanuit het maatschappelijk middenveld in Nederland en het zuiden. Kennisinstellingen vinden ook aansluiting bij deze samenwerking, omdat hun onderzoek informatie oplevert voor lobbyactiviteiten. Zo vindt er ook regelmatig overleg plaats tussen de ambassades en het maatschappelijk middenveld. In Bolivia organiseert de ambassade een *‘mesa de trabajo’* (letterlijk: werktafel) op het thema onderwijs, waarin Unicef, de Nederlandse medefinancieringsorganisaties en enkele van hun partners deelnemen. In Zambia is jaarlijks intensief overleg tussen ambassade, medefinancieringsorganisaties en SNV. Deze hebben geleid tot overeenkomsten die de aanvullende meerwaarde van de verschillende organisaties bepalen, de zogeheten ‘complimentariteitsovereenkomsten’.

2 Op het moment van samenstelling van deze rapportage (dec. 2008) waren de statistieken tot en met 2006 de meest recente.

3 UNESCO, EFA Global Monitoring Report 2009 – Overcoming inequality: why governance matters

4 UNESCO, EFA Global Monitoring Report 2009 – Overcoming inequality: why governance matters

5 UNESCO, EFA Global Monitoring Report 2009 – Overcoming inequality: why governance matters

6 UNESCO, EFA Global Monitoring Report 2009 – Overcoming inequality: why governance matters

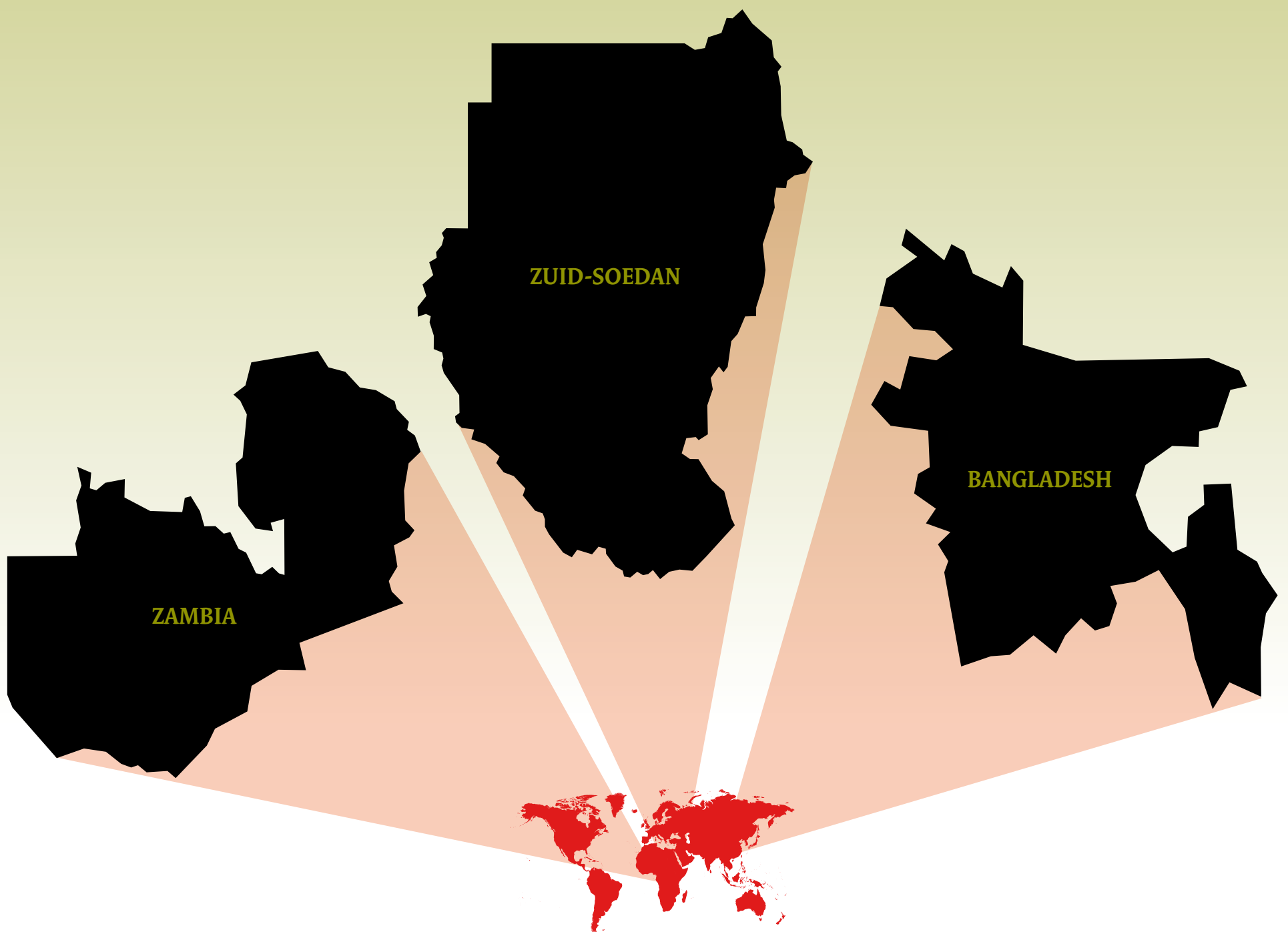
7 ICCO Alliantie/Edukans, 2009

8 In de tabel is de omvang van steun aan onderwijs van met name Frankrijk en Duitsland in grote mate bepaald door beurzenprogramma's en steun aan hoger onderwijs.



2.3

Landencases



2.3.1

Zambia

Veel arme meisjes gaan nu ook naar school



Zambia is een goed voorbeeld van een land waar beduidende voortgang is geboekt op MDG 2. Het aantal schoolgaande kinderen is in een korte tijd ongeëvenaard toegenomen. Uit een evaluatie van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) in 2008 bleek bovendien dat vooral kinderen uit de armste huishoudens meer toegang hebben gekregen. Bovendien bleek dat medezeggenschap van ouders een belangrijke factor is in het verbeteren van onderwijs. In de afgelopen jaren heeft het Ministerie van Onderwijs haar beleid en uitvoering gestroomlijnd om effectiviteit en efficiency in de sector te stimuleren. Hier heeft de agenda van harmonisatie (het zorgen van samenhang van beleid) en *alignment* (afstemming) aanzienlijk bijgedragen. Er is veel aandacht voor kwaliteit van onderwijs, de deelname van meisjes in het onderwijs en het betrekken van het maatschappelijk middenveld bij onderwijs. Er is nu een sectorprogramma voor onderwijs in plaats van afzonderlijke projecten en de donorcoördinatie is verbeterd. Samenhang in het nationale onderwijsbeleid vormt de basis voor vernieuwingen en kwaliteitsverbetering in het onderwijs zelf. In deze case wordt aangegeven hoe overheid, de Nederlandse ambassade, andere donoren en maatschappelijke organisaties soms op een innovatieve manier aan het succes van de Zambiaanse onderwijssector hebben bijgedragen.

Meer scholen, geen schoolgeld

Zambia heeft de ambitie om in 2015 alle kinderen minstens negen jaar kwalitatief goed onderwijs te laten volgen. De overheid heeft de lat zelfs hoger gelegd dan de MDG 2-indicator van vijf jaar. Aan het begin van het schooljaar 2007 stonden 2,8 miljoen – vrijwel allemaal leerplichtige – kinderen ingeschreven op scholen⁹. De grote groei in het aantal leerlingen is vooral toe te schrijven aan de afschaffing van het schoolgeld en de toename van het aantal gemeenschapsscholen van 55 in 1996 tot ruim 2.700 in 2006¹⁰.

In de periode van 2000 tot 2007 nam het aantal leerlingen in het basisonderwijs met 1,2 miljoen toe. Dit gebeurde vooral in de armere regio's van Zambia. De deelname van meisjes aan het basisonderwijs is fors gestegen – van 790.000 in 2000 tot 1,4 miljoen in 2007 – en gendergelijkheid in het basisonderwijs is binnen bereik gebracht. In de klassen 1 tot 4 is dit al het geval; het probleem van de uitval van meisjes doet zich vooral voor in de bovenbouw van het basisonderwijs (90 meisjes op 100 jongens) en in het voortgezet onderwijs (83 op 100). Ook zijn goede resultaten geboekt met de voltooiing van onderwijs. De voltooiingsgraad steeg van 64% in 2000 tot 90% in 2006. Steeds meer leerlingen slagen voor het examen dat toegang geeft tot de bovenbouw van het basisonderwijs.

Tussen 2000 en 2007 is het aantal onderwijzers in het basisonderwijs toegenomen met twintigduizend, een stijging van meer dan 50 procent. Deze vooruitgang is mogelijk geworden door een samenspel van factoren: kwijtschelding van schulden, economische groei, een grote Nederlandse bijdrage voor het vervangen van gepensioneerde onderwijzers en goede samenwerking tussen het ministerie en de donorgemeenschap. Zambia kampte in de jaren negentig met een groot financieringstekort en een onbeheersbare schuldenlast. Om in aanmerking voor schuldverlichting te komen, heeft Zambia jarenlang bezuinigd op de salarisuitgaven van overheidspersoneel, dus ook op die van onderwijzers. Het Ministerie van Onderwijs kon de kosten voor de afvloeiingsregeling voor gepensioneerde leerkrachten niet opbrengen. Oud-docenten, die intussen geen les meer gaven, bleven op de salarisadministratie staan waardoor geen nieuwe leerkrachten geworven konden worden. Om uit deze impasse te raken, heeft Nederland in 2004 de afvloeiingsregeling voor 7.700 onderwijzers in het basisonderwijs gefinancierd voor een bedrag van 9,2 miljoen euro. Daarbij is het Ministerie van Onderwijs ondersteund door het lokale kantoor van accountants- en adviesbureau Deloitte & Touche voor een kwaliteitscontrole van gegevens en herberekening van uitstaande verplichtingen. Door de economische groei van de afgelopen jaren is de onderwijsbegroting sterk gestegen. Jaarlijks worden duizenden leerkrachten geworven: 7.000 in 2006, 10.300 in 2007 en 6.300 in 2008¹¹.

Het aantal basisscholen steeg van 5.300 in 2000 tot ruim 8.000 in 2007. In dezelfde periode zijn er ongeveer tienduizend klaslokalen bijgekomen en heeft het ministerie miljoenen boeken verspreid. Ondanks alle investeringen en vooruitgang blijven er grote tekorten aan onderwijsfaciliteiten en -materialen. De investeringen in gebouwen en lesmateriaal zijn voornamelijk gefinancierd uit de gezamenlijke, voor de sector bestemde donorpool, waaraan Nederland in 2007 en 2008 substantieel heeft bijgedragen. Nederlandse medefinancieringsorganisaties hebben vooral bijgedragen aan de gemeenschapsscholen. In 2007 gaf Zambia 17 procent van zijn begroting uit aan de onderwijssector. Multilaterale organisaties dragen op beperkte wijze en grotendeels projectmatig bij aan het onderwijsprogramma. Het Wereldvoedselprogramma levert in het kader van een proefproject medicijnen voor het ontwormen van schoolkinderen. Unicef is actief in het voorschoolse en ouderonderwijs. Unesco-instellingen, waaronder het International Institute for Education Planning (IIEP), dragen bij aan versterking van de capaciteit van het Ministerie van Onderwijs.

Meer openheid

De medezeggenschap van ouders is volgens de IOB-evaluatie een belangrijke factor in het verbeteren van het onderwijs op school. De grote rol van de gemeenschapsscholen (17 procent van de Zambiaanse scholen) laat zien hoeveel belang de bevolking hecht aan onderwijs. Gemeenschapsscholen worden spontaan opgericht door een gemeenschap, die er zelf zeggenschap over heeft en waar vooral de ouders vaak zelf de kosten dragen. Dit blijkt ook uit een evaluatie van de Zambiaanse NGO Great Commission For People Development and Orphans (GCPDO) in 2007. Capaciteitsopbouw van de gemeenschappen en doorlopende en intensieve communicatie tussen gemeenschapscomités en NGO's blijken een voorwaarde om de betrokkenheid van de gemeenschappen te behouden (bron: Woord en Daad). Op aandringen van Zambiaanse NGO's en medefinancieringsorganisaties heeft het Ministerie van Onderwijs financiële steun aan gemeenschapsscholen in het huidige onderwijsplan en de begroting opgenomen.

Het maatschappelijk middenveld neemt steeds meer deel aan de discussie over het onderwijs, hetgeen de overheid letterlijk en figuurlijk bij de les houdt. De NGO's in de onderwijssector hebben zich verenigd in de belangenorganisatie Zambia National Education Council (ZANEC). Deze heeft de overheid in 2008 kritisch aangesproken op zaken als misbruik van fondsen, kwaliteit van onderwijs, en ondersteuning van scholen in de armere gebieden. De belangen van schoolmeisjes worden behartigd door FAWEZA. Deze organisatie heeft een bijdrage geleverd aan de genderstrategie van het nieuwe nationale onderwijsprogramma. Media worden gebruikt om misstanden op scholen publiek aan de kaak te stellen, vooral waar het gaat om seksueel misbruik van meisjes.

Het ministerie organiseert jaarlijks een landelijke openbare bijeenkomst om de voortgang in het onderwijs te bespreken met organisaties zoals ZANEC, FAWEZA, de onderwijsvakbonden, religieuze organisaties en de private sector. NGO's die goed weten wat er op de scholen en in districten speelt nemen deel aan landelijke overlegstructuren op het gebied van planning en toezicht. Op alle niveaus – van lokaal tot lokaal – is de samenwerking tussen het ministerie en het maatschappelijk middenveld toegenomen. NGO's organiseren zich steeds meer in belangenorganisaties: plaatselijk werken ze met Teacher Parent Associations en in de districten met Education Boards. SNV draagt in districten bij aan capaciteitsontwikkeling van deze koepels en van NGO's. De betrokkenheid van de gemeenschap bij de scholen is wisselend. De IOB-evaluatie laat zien dat er veel te winnen valt met het betrekken



Land			Bevolking			Economie		
Zambia			Zambia			Zambia		
Inwoners	10.307.000		Geboortecijfer	41 per 1000 inwoners		Koopkracht (BBP)	€ 877 per inwoner	
Oppervlakte	752.618 km2	(18,1 x Nederland)	Sterftecijfer	20 per 1000 inwoners		Groei BBP '90-'93	-0.9 % per inwoner/per jaar	
Hoofdstad	Lusaka		Zuigelingensterfte	87 per 1000 geboortes		Uitvoer	Koper, kobalt, elektriciteit, tabak, bloemen, katoen, zink, lood	
Religie	Christendom 72%		Levensverwachting	35		Invoer	Machines, vervoermiddelen, voedsel, brandstof, kleding, kunstmest	
	Islam 5%		Analfabetisme	21 % (>15 jaar)		CO2 uitstoot	0,2 ton per inwoner (2003)	
	Etniciteit		Voedselvoorziening	8.263 kJ per inwoner per dag (2003)		Energieverbruik	914 kg steenkoolequivalent per inwoner (2002)	
	Bemba 34%		Gezondheidszorg	14.286 inwoners per arts (2002)		Energiebalans	5 % tekort (2002)	
	Nyanja 18%		Inenting	80 % (2003)				
	Tonga 16%		Werk in landbouw	74,8 %				
	Barotse 8%		Werk in industrie	8,5 %				
	Mambwe 5%		Werk in diensten	16,8 %				
	Tumbuka 5%							

van gemeenschap en ouders bij het reilen en zeilen van de scholen. Inspraak en controle over de besteding van de veelal van donoren afkomstige schoolfondsen kan misbruik tegen- gaan. Ook heeft gemeenschapscontrole invloed op het gedrag van de leerkrachten en draagt dit bij aan minder verzuim onder de leraren.

Conclusie

De sterke vooruitgang op MDG 2 in Zambia is vooral het resul- taat van de hoge prioriteit van de overheid voor onderwijs en de uitbreiding van gemeenschapsscholen. De financiering van de afvloeiingsregeling voor oud-onderwijzers in het basis- onderwijs in 2004, is een innovatieve strategie waarmee Nederland het Ministerie van Onderwijs in staat heeft gesteld meer budget vrij te maken voor de verbetering van de kwaliteit van onderwijs. Nederland is in Zambia een motor achter de sectorale benadering (waarbij de hulp zicht richt op de onder- wijssector), het gemeenschappelijk donorfonds en harmo- nisatie (betere afstemming van beleid), die de effectiviteit van de hulp zeer heeft bevorderd. Nu de onderwijsdeelname sterk is gegroeid, is de kwaliteit van onderwijs – met name in de armste gebieden – het belangrijkste aandachtspunt. De dialoog tussen donoren, onder leiding van Nederland, heeft ertoe geleid dat het huidige Zambiaanse onderwijsplan (2008-2010) geheel is gericht op kwaliteitsverbetering, gelijkheid voor jongens en meisjes en doorstroming naar het voortgezet onderwijs. De acceptatie van de onderwijsplannen in 2008 door het Fast Track Initiative heeft de weg vrijgemaakt voor extra investeringen in kwaliteitsverbetering. Door de komende jaren meer te investeren in de kwaliteit van onderwijs en ver- antwoordingsstructuren samen met maatschappelijke orga- nisaties te borgen, kan het onderwijsniveau in Zambia worden verhoogd en hebben kinderen later meer kansen op de arbeidsmarkt.

9 HMA Lusaka, Sectoraal Track Record (STR) Zambia, 2009
10 IOB impactevaluatie primair onderwijs Zambia, 2008
11 HMA Lusaka, Sectoraal Track Record (STR) Zambia, 2009

Safe Clubs: veiligheid voor meisjes op school

Uitval van meisjes vindt vooral tussen de 10 en 13 jaar plaats. Ze worden vaak thuisgehouden om in het huishouden te werken, ze raken zwanger (soms als gevolg van seksueel geweld op en rond school of gedwongen huwelijken) of hebben HIV/Aids gekregen. De Zambiaanse afdeling van de Federatie van Afrikaanse vrouwelijke onderwijskrachten FAWWEZA richt zich sinds 2003 actief en met onorthodoxe methoden op het terugdringen van de achterstand van meisjes. Met onder meer Nederlandse steun probeert FAWWEZA kwetsbare meiden op school te houden en uitvallers te laten terugkeren naar school. Het is de drijvende kracht achter de oprichting van Safe Clubs op 36 hoger onderwijsinstellingen, 130 middelbare scholen, 430 basisscholen en 10 gemeenschapsscholen. In deze clubs vinden meisjes een veilige haven en leren zij voor hun rechten op komen. Ze kunnen er – ook anoniem – met hun problemen terecht, er is een klachtenbus en ze delen hun kennis over misbruik, zwangerschappen, HIV/Aids en preventie met leeftijdsgenoten. Een aantal regio's met Safe Clubs heeft al melding gemaakt van dalend schoolverzuim en vermindering van het aantal zwangerschappen. (Bron: FAWWEZA, 2008)

Onderwijzen op het achtergebleven platteland van de Eastern Province

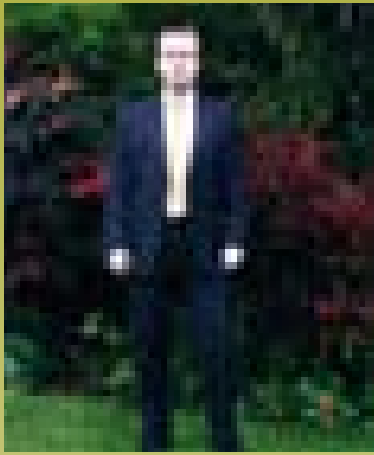
Van de nieuwe leerkrachten die Zambia in 2007 heeft aangesteld is een groot deel geplaatst op het platteland van de Eastern Province, één van de provincies met een grote achterstand in het behalen van MDG 2. Ook zijn er 196 nieuwe klaslokalen bijgebouwd. De grootste knelpunten waren hier dat slechts 70 procent van de kinderen ingeschreven stond voor de groepen 1 tot 7, dat er te weinig klaslokalen waren en dat er voor iedere (ruim) honderd leerlingen maar één leerkracht was. Bovendien was er voor die leerkrachten nauwelijks huisvesting. De plaatsing van de nieuwe leerkrachten in de Eastern Province is in 2007 en 2008 gepaard gegaan met flankerende maatregelen van het ministerie van Onderwijs om de situatie te verbeteren.

De leerkrachten moeten na hun aanstelling eerst twee jaar op het platteland werken en mogen daarna overplaatsing aanvragen. Decentralisatie van de aanbesteding van de bouw van klaslokalen stelt districten nu in staat zelf hun aanbestedingen te doen. Door inefficiënte aanbestedingsregels in heel Zambia zijn de afgelopen vijftien jaar slechts 300 klaslokalen per jaar gebouwd, waardoor in het hele land een tekort was ontstaan van 25.000 klaslokalen. De speciale aandacht van het ministerie voor scholenbouw en decentralisatie van de aanbestedin- gen hebben in 2008 geleid tot de bouw van 1.500 klaslokalen. Dankzij deze maatregelen kan het tekort aan lokalen de komende jaren waarschijnlijk worden opgelost.

Dankzij het feit dat Zambia beschikt over één van de best functionerende *Education Management Information Systems* (EMIS) in Afrika zijn er tamelijk gedetailleerde gegevens per district beschikbaar over het aantal schoolgaande kinderen, klaslokalen, leerkrachten, wezen en meisjes die na een zwangerschap weer onderwijs volgen. Op provinciaal en districtsniveau worden deze gegevens nu gebruikt om hun planning te onderbouwen en de onderwijsprogram- ma's beter af te stemmen op de feitelijke situatie. In het geval van de Eastern Province heeft dit de afgelopen jaren geleid tot de plaatsing van nieuwe leerkrachten en de bouw van klaslokalen in de meest afgelegen dorpen, die de grootste achterstand hebben in het bereiken van MDG 2.

Bron: Verslag Veldbezoek Zambia DCO, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2009





Zambia

Vincent Snijders

Wie?

Vincent Snijders (42) is senior beleidsmedewerker onderwijs van de Nederlandse ambassade in Zambia en verantwoordelijk voor de Nederlandse investeringen in de onderwijssector. Hij woont in de hoofdstad Lusaka.

Wat is uw functie?

Sinds 2005 ben ik verantwoordelijk voor de onderwijsportefeuille.

Wat houden uw werkzaamheden in?

Als grootste financier en belangrijkste donor van de onderwijssector, samen met Ierland, overlegt de Nederlandse ambassade namens de donoren met het ministerie van Onderwijs en maatschappelijke onderwijsorganisaties. Wij adviseren op het gebied van beleid, financiën, openbare aanbestedingen en monitoring, en ondersteunen de overheid bij het aanvragen van extra fondsen.

Hoe belangrijk is uw werk?

De Zambiaanse overheid neemt een steeds groter deel van de onderwijsbegroting voor eigen rekening. Daarmee maken we ons langzamerhand overbodig. Onze bijdrage wordt vooral gebruikt voor investeringen in infrastructuur (klaslokalen, stafhuizen) en leermiddelen, waarvoor Zambia nog onvoldoende middelen heeft.

Kunt u voorbeelden van succesvolle projecten of falen noemen?

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de onderwijssector in Zambia vanaf 2000. Het aantal leerlingen in het basisonderwijs is gegroeid van 1,6 miljoen in 2000 naar 2,9 miljoen in 2008, terwijl de kwaliteit niet achteruitging. Dat is 93%. Daarmee ligt Zambia op schema voor wat betreft MDG2. Wel is het zo dat de kwaliteit op een laag niveau staat. Slechts een derde van alle leerlingen in grade 5 voldoet aan de minimumeisen voor Engels en rekenen. Dat betekent twee derde niet. Kwaliteitsverbetering is dan ook de prioriteit voor de komende jaren, en dat vereist grote investeringen in klaslokalen, leerkrachten, leermiddelen, inspectie en training.

Hoe verhoudt uw werk zich tot het halen van millenniumdoel 2?

Zambia gaat deze MDG zeer waarschijnlijk halen, maar is vanwege de sterke toestroom aan kinderen nog onvoldoende toegekomen aan verbetering van de kwaliteit. Door het tekort aan leerkrachten en klaslokalen werken de meeste scholen in ploegen: de ene groep kinderen heeft 's ochtends les en de andere 's middags, gemiddeld 2 à 3 uur per dag. Zambia wil investeren in leerkrachten, klaslokalen, meer leermiddelen en betere inspectie. De kwaliteit zal de komende jaren wel verbeteren, al is dat een langzaam proces. Verder valt te verwachten dat de sociale druk voor toegang tot middelbaar en hoger onderwijs sterk toeneemt.

Hoe vindt u het dat het onderwijs in Zambia (deels) afhankelijk is van buitenlands geld?

Zambia slaagt er steeds beter in het onderwijssysteem zelf te financieren (88%). Leraren in Zambia worden elke maand op tijd betaald, scholen krijgen elk kwartaal een financiële bijdrage. Donorfinanciering blijft echter essentieel voor verdere ontwikkeling en kwaliteitsverbetering. Het systeem heeft een chronisch tekort aan geld. Ter vergelijking: een Zambiaanse leerling in het basisonderwijs kost € 60 per jaar. In Nederland is dat € 5.200 (bijna 90 x zo veel)!

Wat zou u doen, als u minister voor Ontwikkelingssamenwerking was?

Zorgen dat Nederland een betrouwbare partner blijft die aansluit bij de beleidsprioriteiten van de Zambiaanse overheid. Een directeur van het ministerie van Onderwijs vertelde me dat van de tien donoren er jaarlijks één of twee een nieuwe regering krijgen met nieuwe beleidsprioriteiten die zij verondersteld worden op te nemen in hun beleid. Dat is natuurlijk ondoenlijk. Bescheidenheid (we financieren tenslotte maar 12%) en consistentie, dat zijn de kernpunten voor een betrouwbare donor.

Tekst: Vincent Snijders

Foto: Vincent Snijders

2.3.2

Bangladesh



Krachtenbundeling, goed beleid, extra inspanningen en een kritische dialoog tussen overheid, donoren en NGO's hebben in een paar jaar tijd geleid tot grote vooruitgang in het basisonderwijs van Bangladesh. In 2008 gingen bijna 18 miljoen kinderen naar school, 91 procent. In dit hoofdzakelijk islamitische land volgen evenveel jongens als meisjes basisonderwijs. Steeds meer kinderen in de armere groepen worden bereikt¹².

Bangladesh is een voorbeeld van een land waar publieke (overheden) en non-publieke (NGO's) partijen onderwijsvoorzieningen die op elkaar aansluiten, aanbieden. Er is een goede samenwerking en een kritische dialoog tussen overheid en organisaties uit het maatschappelijk middenveld enerzijds, en met bilaterale en 'civilaterale' (tussen maatschappelijke organisaties) kanalen anderzijds. De nog bestuurlijk en organisatorisch zwakke prestaties van de overheid worden gecompenseerd door de aanwezigheid van een krachtige en wijdverbreid opererende lokale NGO-sector. Het werk van de NGO's is een waardevolle aanvulling op de inspanningen en investeringen van de overheid en draagt bij aan het bereiken van *Education for All* en MDG 2. Grote NGO's zijn BRAC, Campaign for Popular Education (CAMPE), Friends in Village Development (FIVDB) en Underprivileged Children's Education programs (UCEP). Nederland ondersteunt zowel het publieke onderwijs als activiteiten die speciaal gericht zijn op het bereiken van de allerarmsten. Ook heeft Nederland een stimulerende en ondersteunende rol gespeeld om de dialoog over het beleid en consultaties tussen overheid en NGO's te bevorderen.

MFO's en hun partnerorganisaties richten hun steun – meestal in samenwerking met lokale overheden – op het verkrijgen van betrokkenheid bij onderwijs, lobby-initiatieven en deelname in consortia en platforms, zoals in het Bangladesh Overleg Ontwikkelingssamenwerking en Mensenrechten (BOOM). Om tot meer gecoördineerde, gestroomlijnde, beter uitgelijnde en effectieve vormen van hulp voor het basisonderwijs te komen, voeren de overheden van Nederland en Bangladesh, MFO's, de plaatselijke partnerorganisaties en andere donoren regelmatig overleg.

Schoolomgeving

Sinds de invoering van de leerplicht (*Compulsory Primary Education Act*) begin jaren negentig is het aantal lagere scholen en leerkrachten in Bangladesh gigantisch toegenomen. Voor miljoenen kinderen werd de mogelijkheid geopend om naar school te gaan en in 2007/2008 gingen bijna 18 miljoen kinderen naar school. Het percentage kinderen in de schoolgaande leeftijd dat onderwijs volgt is gestegen van 87,2% in 2005 naar 91,1% in 2008 dankzij aanzienlijke investeringen van de over-

heid, niet-gouvernementele organisaties en lokale gemeenschappen (STR 2008). De huidige inzet is om de resterende 10% van de kinderen naar school te krijgen en het onderwijsrendement te verbeteren om MDG 2 in 2015 te halen. De ongelijkheid in de toegang tot basisonderwijs (vanwege etniciteit, handicap, kinderarbeid, armoede en geografische factoren) moet verder worden teruggedrongen.

Het aantal verplichte schooljaren is vijf en wordt door bijna 55 procent van de kinderen behaald¹³. Schooluitval en zittenblijven blijken hardnekkige problemen die nauw samenhangen met de kwaliteit van het onderwijs, maar ook met (extreme) armoede en honger. Overheid en maatschappelijke organisaties zijn zich terdege bewust van de noodzaak om de kwaliteit van onderwijs te verbeteren; geleidelijk presteren steeds meer scholen redelijk tot goed. Men wil het aantal leerlingen per leraar terugbrengen van 54 in 2005 naar 48 in 2009 en het systeem van 'ploegendiensten' op school vervangen door een volledig lesprogramma, waardoor de leerlingen meer lesuren krijgen. Dankzij een betere selectie en vooropleiding zijn tienduizenden nieuwe leerkrachten inmiddels beter gekwalificeerd dan veel 'oude'. Opleidingsinstituten worden toegerust om aan de nog steeds groeiende vraag naar leerkrachten te kunnen voldoen.

De samenwerking tussen de grote NGO's en de overheid verbetert vooral inhoudelijk. De door het maatschappelijk middenveld gebruikte methoden, modellen en strategieën zijn van goede kwaliteit en vinden steeds meer erkenning bij de overheid. Op verzoek van de overheid krijgen 2600 openbare basisscholen en 1500 middenscholen technische begeleiding van BRAC. Dit heeft inmiddels geleid tot een aanzienlijke vermindering van verzuim van leerkrachten en leerlingen en tot een intensiever gebruik van de leermiddelen. BRAC heeft zo'n tien jaar geleden het kleuteronderwijs uitgebreid om kinderen beter voor te bereiden op het basisonderwijs en werkt hierbij samen met de overheid. Sindsdien zijn er bijna 2,3 miljoen kinderen vanuit de kleuterschool doorgestroomd naar het lager onderwijs.

Bangladesh is één van de weinige lage inkomenslanden met een hoofdzakelijke islamitische bevolking waar gendergelijkheid in het basisonderwijs en de onderbouw van het middelbaar onderwijs is bereikt. In sommige gebieden maken zelfs meer meisjes dan jongens de school af. BRAC en andere NGO's zijn baanbrekend geweest in het verhogen van de deelname van meisjes aan het onderwijs, niet alleen door een voorkeursbeleid voor meisjes te voeren, maar ook door voor meisjes relevante zaken in de lessen op te nemen, zoals informatie over seksualiteit en reproductieve

gezondheid. Organisaties als BRAC, FIVDG en CAMPE hebben het vertrouwen van de bevolking gewonnen. Ze zijn erin geslaagd de bevolking bij onderwijs te betrekken en ouders te stimuleren hun kinderen naar school te sturen. Dorpen en krottenwijken zonder publieke voorzieningen hebben nu beschikking over onderwijsfaciliteiten en leerkrachten. Dit heeft een aantoonbare positieve invloed gehad op de deelname van met name meisjes aan onderwijs en de motivatie van vooral de vrouwelijke leerkrachten. De overheid verstrekt beurzen aan arme meisjes om onderwijs te kunnen volgen. In Bangladesh is de meerderheid van de volwassen bevolking analfabeet. In de afgelopen jaren is door de overheid met behulp van donoren geïnvesteerd in volwassenonderwijs. Het percentage van de bevolking dat kan lezen en schrijven is toegenomen van 41% in 2005 tot 48% in 2008 (Unesco GMR 2009). Opmerkelijk daarbij is dat het genderverschil in 2005 van ruim 10% ten nadele van vrouwen, in 2008 geheel is weggewerkt en dat vrouwen nu zelfs iets hoger scoren dan mannen. Deze positieve ontwikkeling geeft ouders de stimulans om hun kinderen naar school te sturen en ze deze te laten afmaken.

Rekenschap afleggen

De organisatie CAMPE staat in Bangladesh bekend om zijn kritische rapporten over ontwikkelingen in het onderwijs, die vaak de discussie tussen overheid, NGO's en de bevolking op gang brengen en vormgeven. Voor CAMPE is de ondersteuning vanuit Nederland (Oxfam Novib) belangrijk. Veel NGO's in Bangladesh ontvangen – gezien de omvang van de onderwijssector in het land – een combinatie van bilaterale en NGO-steun. NGO's stemmen belangenbehartiging en lobbyactiviteiten op elkaar af en werken daarin samen met internationale organisaties, zoals de GCE. De GCE in Bangladesh heeft sinds 2000 campagne gevoerd om EFA hoog op de politieke agenda te krijgen. Miljoenen volwassenen en kinderen zijn als gevolg hiervan geactiveerd om hun steun te betuigen voor gratis onderwijs voor iedereen, politici zijn teruggekeerd in de schoolbanken en in discussie gegaan met ouders, leraren en kinderen. De Campaign for Good Governance (Supro), een netwerk van NGO's in Bangladesh, maakt zich sterk voor accountability (het afleggen van rekenschap), begrotingscontrole en toezicht, vooral op basisniveau. Ouders en leerlingen melden Supro op gezette tijden of er op school leraren voor de klas staan en hoeveel kinderen les volgen waarna deze gegevens openbaar worden gemaakt. Supro krijgt veel aandacht en gebruikt de media om het publiek te informeren en te activeren om hun invloed uit te oefenen op beleid en uitgaven. Supro heeft zich met succes hardgemaakt voor de schuldverlichting van Bangladesh; zo kan het geld dat in 2008 door Japan is kwijtgescholden in lokale valuta worden gebruikt voor onderwijs.



Inwoners	138.448.000	Analphabetisme	59 % (>15 jaar)	Groei BBP '90-'03	3.1 % per inwoner/per jaar
Oppervlakte	143.998 km2 (3,5 x Nederland)	Voedselvoorziening	9.177 kJ per inwoner per dag (2003)	Uitvoer	Kleding, jute, leer, vis, garnalen
Hoofdstad	Dhaka	Gezondheidszorg	5.000 inwoners per arts (2002)	Invoer	Machines, chemicaliën, ijzer en staal, textiel, voedsel, aardolie, cement
Religie	Islam 83% Hindoeïsme 16% (1998)	Inentingen	85 % (2003)	CO2 uitstoot	0,3 ton per inwoner (2003)
Etniciteit	Bengalen 98% (2001)	Werk in landbouw	50,3 %	Energieverbruik	221 kg steenkoolequivalent per inwoner (2002)
Geboortecijfer	30 per 1000 inwoners	Werk in industrie	14,8 %	Energiebalans	20 % tekort (2002)
Sterftecijfer	8 per 1000 inwoners	Werk in diensten	34,9 %		
Zuigelingensterfte	61 per 1000 geboortes	Koopkracht (BBP)	€ 1.770 per inwoner (2003)		
Levensverwachting	61				

Nederlandse NGO's, zoals Woord en Daad en Oxfam Novib, voeren een kritische dialoog met de overheid en donoren over zaken als onderwijsprioriteiten, financiering en de kwaliteit.

Conclusie

De vooruitgang op het gebied van onderwijs in Bangladesh is mede te danken aan de overeenstemming en samenwerking op het gebied van onderwijsbeleid die er bestaat tussen de betrokken groepen. Vooral de overheid en de NGO's in Bangladesh erkennen elkaars complementaire rol steeds meer. De Nederlandse MFO's en de Nederlandse ambassade spelen een stimulerende en ondersteunende rol in hun samenwerking met de overheid en de lokale NGO's. Deze samenwerking heeft bevordert dat in een relatief korte tijd goede resultaten zijn behaald. Om de EFA- en MDG-doelstellingen te behalen moet de komende jaren nog flink worden geïnvesteerd in: verbetering van de kwaliteit van basisonderwijs; vermindering van schooluitval; verbetering van het publieke onderwijssysteem; betere aansluiting van het non-formele onderwijssysteem op het publieke; aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt; verhoging van de waarde en relevantie van diploma's; vergroting van het aantal gekwalificeerde leerkrachten; en het aanpakken van de geografische, sociaal-economische en etnische ongelijkheid. Het is belangrijk dat alle betrokken partijen overeenstemming bereiken over een goed beleid voor de hele onderwijssector, beginnend bij voorschoolse zorg en onderwijs en eindigend bij beroeps- en wetenschappelijk onderwijs. Hierbij kunnen de ervaringen met samenwerking op het gebied van dialoog, beleidsvorming en afstemming goed van pas komen.

Laxmi Rani Das

Laxmi Rani Das is een jong meisje en gaat naar school. Haar ouders werken, evenals de meeste mensen in hun krottenwijk, als vuilnisophalers, die door de overheid het stempel “langdurig armen” hebben gekregen. Op de eerste school waar ze zat vonden de leerkrachten het overbodig om haar iets te leren; ze zou immers toch als vuilnisophaler eindigen, net als haar familie. Ook burens en familie drongen er bij Laxmi’s moeder op aan haar weinige geld beter te besteden. Laxmi kon beter snel trouwen met een vuilnisophaler.

Omdat ze haar moeder veel in het huishouden hielp om geld te verdienen voor de familie, verzuimde ze vaak school en liep ze een achterstand op; ze ging uiteindelijk in 2006 van school. De lokale NGO Dhoritri, stimuleerde Laxmi om terug te gaan naar school. Na gesprekken met Dhoritri begrepen Laxmi en haar moeder hoe belangrijk haar school is voor een betere toekomst van het meisje. Ondanks de druk van familieleden, angst voor uitsluiting en stigmatisering zet Laxmi door en blijft ze op school: ze wil namelijk heel graag verpleegkundige worden.

Bron: Oxfam Novib

12 HMA Dhaka, Sectoraal Track Record (STR) Bangladesh, 2009

13 CAMPE & People's Forum for MDGs (PFM) Bangladesh, 2008

Samenwerking tussen overheid en organisaties

Mw. Rasheda Chowdhury was tot begin 2009 adviseur lager en volwassenenonderwijs in het laatste Zakenkabinet van Bangladesh. Zij is voormalig directeur van CAMPE en mensenrechtenactiviste, die haar sporen heeft verdiend met vrouwenrechten en het recht op onderwijs. Mw. Chowdhury onderstreept het belang van de samenwerking tussen overheid en het maatschappelijk middenveld. In haar functie als adviseur maakte ze zich sterk voor het verstevigen van publiek-private partnerschappen, de ontwikkeling van een holistisch en inclusief beleid voor alle vormen van basisonderwijs, maar ook voor concrete zaken als gratis schoolboeken en een flexibel schoolrooster.

Bron: Oxfam Novib





Bangladesh

Popy Banarjee

Wie?

Popy Banarjee (33) is advocaat en voorzitter van Sufia Kamal, een actiegroep die vrouwen traint en opleidt in politiek activisme. Ze woont in Khulna, 335 km van de hoofdstad Dhaka.

Hoe raakte u betrokken bij Sufia Kamal en wat is uw positie?

Ondanks een moeilijke start, ben ik toch advocaat geworden. Mijn vader stierf toen ik jong was en er was geen geld om te gaan studeren. Maar ik wilde zo graag, dat ik mijn oudere broer kon overtuigen om mee te betalen. Zelf ging ik bijlessen geven om mijn studie te bekostigen. In 2001 studeerde ik af en ging ik als advocaat werken bij de rechtbank. Ondanks de tegenwerking van mijn mannelijke collega's had ik veel succes als vrouwelijke advocaat. Ik raakte betrokken bij de vrouwenbeweging en werd lid van een groep die strijdt voor de rechten van de vrouwen. Op dit moment ben ik de voorzitter van het activistennetwerk Sufia Kamal dat vrouwen opleidt om politiek actief te worden.

Hoe dragen uw activiteiten bij aan betere scholing?

Als advocaat krijg ik veel te maken met geweld tegen vrouwen. Om vrouwen weerbaarder te maken zorgen wij met Sufia Kamal voor opleidingen en trainingen op het gebied van vrouwenrechten en politiek activisme. Wij zorgen ervoor dat vrouwen meer kennis krijgen en daardoor meer macht, zodat ze meer zeggenschap krijgen over hun leven en deel kunnen nemen aan de politiek.

Hoe belangrijk is het werk van Sufia Kamal voor u en uw omgeving?

Heel belangrijk. Zo kon ik dankzij de opleiding die ik kon volgen met een beurs van Sufia Kamal, in augustus 2008 meedoen aan de gemeenteraadsverkiezingen. Ik heb overigens niet gewonnen. Er waren 46 vrouwen voor maar tien zetels. Maar dankzij de trainingen kreeg ik de kans om kennis op te doen en vaardigheden te ontwikkelen die ik kan gebruiken als politiek leider. Zo houd ik me nu bezig met een onderzoek naar de rechten van de fabrieksarbeidsters in de visindustrie en de jutemolens in Khulna. Minder geslaagd is dat ik niet genoeg tijd had om me op de verkiezingen voor te bereiden. In maart 2008 begon ik met de opleiding en de verkiezing was al in augustus datzelfde jaar. Verder kreeg ik als Hindoe vrouw (minderheidsgroep) niet genoeg steun van het districtsverkiezingsbureau.

Kunt u een voorbeeld geven van een behaald succes?

Bij de landelijke verkiezingen in december 2008, was ik een van de officiële waarnemers die de uitslagen moesten controleren. Ik weet zeker dat mijn harde werk en de ervaring die ik heb opgedaan bij de gemeenteraadverkiezingen, hieraan hebben bijgedragen.

Hoe verhoudt het werk van Sufia Kamal zich tot het halen van MDG 2?

We strijden voor gelijke rechten voor vrouwen en voor meer deelname van vrouwen in de politiek. Kennis is macht, en met scholing maken wij de vrouwen sterker. Door vrouwen te trainen in politiek activisme, vergroot je hun kansen. Dat meer vrouwen in het parlement en in lokale regeringsinstellingen vertegenwoordigd zijn, bewijst die kansen, maar er blijven veel uitdagingen. De participatie van vrouwen in de politiek is nog laag. Naast scholing zullen er meer maatregelen nodig zijn om het aandeel van vrouwen te bevorderen, zoals wetswijzigingen, kieshervormingen of de benoeming van meer vrouwelijke kandidaten door politieke partijen.

Wat zou u veranderen, als u minister voor Ontwikkelingssamenwerking was in Nederland?

Ik zou de sociaaleconomische omstandigheden in Bangladesh veranderen, zodat vrouwen gelijk zijn aan mannen en kunnen leven in een geweldloze maatschappij.

Tekst: Reka Saha en Tapati Das
Foto: Tarun Karmaker

2.3.3

Zuid-Soedan

Onderwijs in een wankelende, wederopbouwende omgeving



In Zuid-Soedan, waar in 2005 een eind kwam aan 21 jaar burgeroorlog tussen het Noorden en Zuiden van het land, en dat op veel plaatsen nog steeds kampt met armoede, onveiligheid en crisissituaties, is de afgelopen jaren enige vooruitgang geboekt in het herstel van het basisonderwijs, zij het op relatief kleine schaal. Door de oorlog zaten 4 miljoen mensen jaren in vluchtelingenkampen, nederzettingen of bij familie. Er is grote schade aan het onderwijsstelsel toegebracht; meer dan de helft van de kinderen is nog nooit naar school geweest en in de meest getroffen gebieden is minder dan één op de drie kinderen die naar school gaan, een meisje (UNICEF Southern Sudan, 2008). Het werk om het onderwijssysteem te herstellen en kinderen scholing te kunnen bieden, ondervindt de nodige belemmeringen. Het vergt tijd om een effectieve samenwerking op gang te krijgen tussen de vele verschillende partijen in de onderwijssector, zoals de lokale overheden, multilaterale organisaties en (vaak nog erg zwakke) organisaties van het maatschappelijk middenveld. De capaciteit van de lokale overheden moet sterk worden verbeterd om op grote schaal onderwijs te kunnen leveren. Lokale NGO's zijn dun gezaaid, relatief jong en onervaren, maar leren snel. Bovendien is de nog steeds grote onveiligheid een belangrijke belemmering voor herstel, waardoor NGO's lang niet overal kunnen werken. Kerkelijke organisaties, die gedurende de oorlogsperiode de rol van de overheid vervulden, spelen hier nog een belangrijke rol.

Onderwijs is de afgelopen jaren binnen het bereik van een snel groeiend aantal kinderen gekomen. Momenteel gaat ongeveer 40 procent van de kinderen naar school, waarvan 35 procent meisjes¹⁴ (UNICEF, Southern Sudan, 2008). De lage kwaliteit van het onderwijs baart echter zorgen. Het succes

van de toegenomen deelname is voor een groot deel toe te schrijven aan Unicef's 'Go To School' campagne, waaraan Nederland bijdraagt. Ook programma's van andere NGO's waaronder Save the Children, Oxfam Novib, War Child Nederland, Dark & Light Blind Care, ICCO en Kerk in Actie hebben bijgedragen aan de vergrote deelname aan onderwijs. De verschillende Nederlandse organisaties werken niet alleen met lokale partners, maar werken ook met elkaar samen binnen het in 2008 opgezette Schokland Akkoord voor Onderwijs in Fragiele gebieden. Het doel hiervan is effectiever samen te werken met de betrokken overheid, waarbij gebruik wordt gemaakt van ieders meerwaarde. Behalve van NGO-fondsen wordt in Zuid-Soedan ook steun verkregen uit internationale fondsen, zoals het *Multi Donor Trust Fund* om herstel van het onderwijs te ondersteunen.

'Go To School' campagne

Via door Unicef uitgevoerde 'Go To School' campagne zijn leermaterialen aan 1,3 miljoen leerlingen verspreid. Daarnaast zijn meer dan honderd klaslokalen gebouwd en zijn via het *Fast-Track Teacher Training*-programma, ruim 6.500 leerkrachten getraind. Het afgelopen jaar is ook meer nadruk komen te liggen op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs en het verbeteren van het onderwijssysteem in Zuid-Soedan door het versterken van de capaciteit op zowel centraal als lokaal niveau. Zo werd de oprichting van het *Southern Sudan Institute of Education* gesteund, alsook een *Education Management Information System*.

Herstel van het onderwijs in de Upper Nile State

In 2006 is een samenwerkingsverband tussen ICCO, Oxfam Novib en het Ministerie van Buitenlandse Zaken opgezet om

de mogelijkheid te verkennen van rehabilitatie van het primair onderwijs in Upper Nile State van Zuid-Soedan. Deze samenwerking heeft geleid tot de ontwikkeling van een uitdagend onderwijsprogramma, waarbij andere partijen (zoals SNV en Dark & Light Blind Care) zich inmiddels hebben aangesloten. De eerste resultaten werden bereikt in 2007 en 2008. Het jaar 2007 stond in het teken van het opstarten van het programma (baselines, participatieve voorstudies, contacten/relaties opbouwen, maatschappelijk middenveld, etc.). In 2008 zijn 45 leerkrachten getraind (waarvan twee vrouwen) in o.a. inclusief onderwijs. Er zijn dertig onderwijsstafleden en toezichthouders op in de districten getraind, ouderraden versterkt en zijn meerdere gemeenschappen voorzien van lesmateriaal. Via partner RECONCILE is het project *School as promotor of peace* op tien scholen gestart en zijn 41 leraren getraind. Per school zullen hiermee gemiddeld 650 leerlingen worden bereikt; in totaal 6.500 leerlingen.

In Malakal is begonnen met alfabetiseringsprogramma's voor vrouwen en het toegankelijk maken van onderwijs voor gehandicapten. In deze zeer moeilijk bereikbare gebieden (Maiwut en Pagak) zijn drie scholen gebouwd en/of gerenoveerd, waar 3.200 leerlingen van profiteren¹⁵. De vraag naar onderwijs is echter zo groot dat nog altijd een groot aantal kinderen les krijgt onder de boom. Voor de duurzaamheid wordt er samengewerkt met lokale NGO's, de lokale overheid en gemeenschappen.

¹⁴ Als gevolg van een gebrek aan statistisch materiaal is het moeilijk resultaten met cijfers te onderbouwen. Bovendien verschilt de situatie per district of provincie, afhankelijk van de veiligheid en bestuurlijke capaciteit ter plaatse. UNICEF Education in Emergencies and (Post) Crisis Situations 2007 Report & <http://educationrpr.pbwiki.com/Southern+Sudan>

¹⁵ ICCO, 2009



Inwoners	38.114.000	Voedselvoorziening	9.458 kJ per inwoner per dag (2003)	Uitvoer	Aardolie, katoen, sesamzaad, vee, pinda's, arabische gom, suiker
Oppervlakte	2.505.813 km2 (60,3 x Nederland)	Gezondheidszorg	6.250 inwoners per arts (2002)	Invoer	Voedsel, aardolie, diverse fabrikaten, machines, medicijnen, chemicaliën, textiel, tarwe
Hoofdstad	Khartoum	Inenting	50 % (2003)	CO2 uitstoot	0,3 ton per inwoner (2003)
Geboortecijfer	35 per 1000 inwoners	Werk in landbouw	69,8 %	Energieverbruik	691 kg steenkoolequivalent per inwoner (2002)
Sterftecijfer	9 per 1000 inwoners	Werk in industrie	8,6 %	Energiebalans	58 % overschot (2002)
Zuigelingensterfte	61 per 1000 geboortes	Werk in diensten	21,6 %		
Levensverwachting	58	Koopkracht (BBP)	€ 1.910 per inwoner		
Analfabetisme	41 % (>15 jaar)	Groei BBP '90-'03	3.3 % per inwoner/ per jaar		

Bescherming en scholing van Zuid-Soedanese kinderen

Medio 2007 is Save the Children begonnen met het verlenen van steun aan de wederopbouw van het basisonderwijs in Zuid-Soedan. Doel: meer en betere basisscholen voor meisjes en jongens en het beter beschermen van deze kinderen tegen misbruik. Met een bijdrage van ruim 58.000 euro heeft de organisatie gezorgd voor basale onderwijsvoorzieningen voor 40.000 kinderen in de leeftijdsgroep van 6-18 jaar. Op 115 basisscholen is begonnen met kwalitatieve verbetering van het onderwijs en zijn onderwijsmaterialen verspreid over HIV/Aids, kinderrechten en bescherming. Op dertig scholen zijn kinderclubs gestart, waarin negenhonderd kinderen actief meedoen aan toneel, sport en spel, verhalen vertellen en debat over kinderrechten. Impact: een flinke verbetering van de onderwijskansen voor kinderen in de basisschoolleeftijd. Save the Children investeert in totaal circa 945.000 euro in deze programma's (2007-2011).

War Child is werkzaam in de Zuid-Soedanese steden Juba en Yei, waar veel ontheemden die naar hun dorpen willen terugkeren (tijdelijk) neerstrijken. Het doel van het programma is kinderen, jongeren en gemeenschappen bewustmaken van de schending van kinderrechten, misbruik en exploitatie, de preventie ervan en hoe er mee om te gaan. Daarvoor worden onder meer jeugdgroepen en lokale organisaties, autoriteiten, leraren en welzijnswerkers getraind, veilige plekken voor activiteiten gecreëerd, de toegang tot onderwijs vergroot en kansen gecreëerd op het gebied van basisvaardigheden en beroepsmogelijkheden voor kinderen en jongeren. Dit gebeurt in samenwerking met Soedanese partnerorganisaties, zoals de Soedanese Organisation for Education and Development en de Khartoum State Council for Child Welfare. In 2007 waren ruim 9.300 kinderen en jongeren en 2.500 volwassenen actief betrokken bij het programma van War Child (kosten: 830.000 euro); nog eens 16.000 kinderen en 3.600 volwassenen werden op andere wijze bereikt. Circa tien procent van de activiteiten was gericht op scholing.

Bron: Save the Children en War Child





Zuid-Soedan

Mayom Mabuong

Wie?

Mayom Mabuong (24) is leraar op de *Deng Nhial School* voor oud-kindsoldaten. Hij is ook actief binnen de Girls' Education Movement. Hij woont in Rumbek.

Hoe kwam u bij de *Deng Nhial School*?

Op mijn 15de werd ik soldaat, ik was net van de basisschool. Na drie jaar vechten in de burgeroorlog werd ik door UNICEF in 2001 uit het leger gehaald. Ik verruilde mijn geweer voor een studieboek en ging weer terug naar school.

Wat is uw functie?

Sinds 2004 ben ik leraar op deze school. De *Deng Nhial School* is een onderdeel van het 'Go To School' programma van UNICEF. Doel van dit programma is een goed functionerend onderwijssysteem op te bouwen en 1,6 miljoen kinderen naar school te krijgen. Ook werk ik als leider binnen de Girls' Education Movement. Wij proberen kwetsbare kinderen te bereiken en stimuleren ze om naar school te gaan.

Hoe belangrijk is uw werk?

Heel belangrijk! Voor kindsoldaten is de *Deng Nhial School* een veilige plek waar ze de herinneringen aan de oorlog kunnen verwerken. Ik heb het ook meegemaakt. Als je als kind gevochten hebt, is het soms moeilijk als bepaalde herinneringen bovenkomen. Het helpt om er dan met anderen over te praten. En verder wil ik dat alle kinderen onderwijs kunnen volgen, zodat ze kunnen bouwen aan hun toekomst.

Hoe staat het met halen van millenniumdoel 2 in uw regio?

De burgeroorlog in Zuid-Soedan, waar in 2005 na 21 jaar oorlog een eind aan kwam, heeft grote schade aan het onderwijssysteem toegebracht. Meer dan 50% van de kinderen is nog nooit naar school geweest en minder dan één op de drie kinderen die naar school gaan, is een meisje.

Hoe draagt uw project bij aan het halen van millenniumdoel 2?

Dankzij het 'Go To School' programma is het aantal leerlingen toegenomen van 850.000 in 2006 naar 1.2 miljoen in 2007. We hebben tot nu toe leermaterialen voor 1.3 miljoen leerlingen gedistribueerd, 100 klaslokalen gebouwd en ruim 6.500 leerkrachten getraind.

Tekst: www.unicef.org

Foto: www.unicef.org

2.4

Conclusies

MDG 2

Meer kinderen naar school nu extra aandacht voor kwaliteit

Wereldwijd worden positieve resultaten geboekt bij het realiseren van MDG 2. Het gaat redelijk goed met de toegang tot onderwijs, maar veel minder goed met verbetering van kwaliteit en het bereiken van de allerarmsten. Grote delen van Afrika, met name de fragiele staten en een aantal landen in Zuid- en Oost-Azië, presteren nog onder de maat. De successen komen in de meeste gevallen voort uit een combinatie van factoren, maatregelen en interventies: politieke bereidheid om voorrang aan onderwijs te geven; samenwerking met het maatschappelijk middenveld; het opstellen van goede onderwijsplannen, die voortbouwen op nationale strategieën voor armoedebestrijding; het verhogen van de nationale uitgaven voor onderwijs; donorstun om de plannen te kunnen uitvoeren.

Aangezien de weg naar het bereiken van de uiteindelijke resultaten (impact) een lange horizon heeft – minstens een generatie – is het niet mogelijk om de impact met harde cijfers te kunnen onderbouwen. Daarvoor zou de verdere ontwikkeling van een generatie basisschoolleerlingen moeten worden gevolgd tot in de (jong) volwassenheid. Alleen dan is vast te stellen of zij met hun opleiding(en) de benodigde competenties hebben verworven om een behoorlijk bestaan op te bouwen en bij te dragen aan de economische groei van hun land. Via het *Bank Netherlands Partnership Programme* (BNPP) wordt momenteel onderzoek verricht naar de relatie tussen onderwijs en de arbeidsmarkt. Wel is een aantal conclusies te trekken over de voortgang en de uitdagingen in de onderwijssector en de rol van donoren.

Wat is er bereikt?

- De deelname aan het onderwijs is spectaculair toegenomen. Dankzij de omvangrijke steun aan onderwijs konden overheden van Nederlandse partnerlanden schoolgeld afschaffen en investeringen doen in scholen, leslokalen, leermiddelen en de opleiding van docenten.
- Het belang van goed bestuur krijgt ook in de onderwijssector steeds meer prioriteit.
- In acht partnerlanden kreeg Nederland de leidende rol in processen die moeten zorgen voor betere samenhang in beleid (harmonisatie), door de specifieke technische expertise bij de ambassades.

- Allianties met maatschappelijk middenveldorganisaties en NGO's en inspraak voor gemeenschappen en ouders bij de onderwijsvoorzieningen is bevorderlijk voor het afleggen van rekenschap (accountability).
- Vooral armere bevolkingsgroepen hebben geprofiteerd van de vergrote toegang tot primair onderwijs.
- De ongelijkheid tussen meisjes en jongens is aanzienlijk kleiner geworden, ook al moeten meisjes nog een grote inhaalslag maken in het voltooien van de schoolopleiding.
- De toegenomen samenwerking tussen de verschillende donoren heeft in de onderwijssector geleid tot betere taakverdeling, coördinatie en harmonisatie (*Paris Agenda for Aid Effectiveness*).
- Nederland heeft het afgelopen decennium internationaal zijn meerwaarde bewezen op het gebied van onderwijs hulp, zowel financieel als inhoudelijk, en speelt een sleutelrol in het Fast Track Initiative voor Onderwijs (FTI) en in onderwijs in fragiele staten, zoals door Unicef wordt ondersteund.

Wat zijn de uitdagingen om zowel de MDG 2- en EFA-doelen, als MDG 3 te behalen?

- 75 miljoen kinderen en waarschijnlijk meer gaan nog steeds niet naar school.
- Het grote aantal niet-schoolgaande kinderen in fragiele staten heeft extra aandacht nodig.
- De onderwijskwaliteit is vaak niet toereikend om kinderen werkelijk een toekomst te bieden; de relevantie van onderwijs moet worden verbeterd, onder meer met uitbreiding/verbetering van het beroepsonderwijs.
- Het aantal analfabeten op de wereld is nog dramatisch hoog.
- Veel landen dreigen MDG 2 en de EFA-doelen niet in 2015 te halen.
- Een inhaalslag is nodig om gelijkheid voor meisjes en jongens in het voltooien van onderwijs te waarborgen en voor meisjes een veilige schoolomgeving te garanderen.
- In de meerjarige plannen van Nederland in 2008 wordt in een aantal partnerlanden, zoals Mozambique en Ethiopië, steun aan onderwijs langzaam gestopt (uitgefaseerd). Bezien zal moeten worden hoe Nederland zijn lange-termijn-investeringen in onderwijs in deze landen op adequate wijze kan monitoren.

In vergelijking met de conclusie van de resultatenrapportage 2005–2006 zijn de resultaten van de Nederlandse inzet ver-

beterd. Dit blijkt vooral uit de verhoogde toegang tot onderwijs in de landen waar Nederland actief is. Juist omdat de vooruitgang op het terrein van kwaliteit en aandacht voor de armsten nog onverminderd aandacht moet krijgen, investeert het ministerie veel in de financiering van de *Education for All*-agenda en in het verbeteren van controle en coördinatie.

MDG 3

Stimuleren van gelijkheid tussen mannen en vrouwen

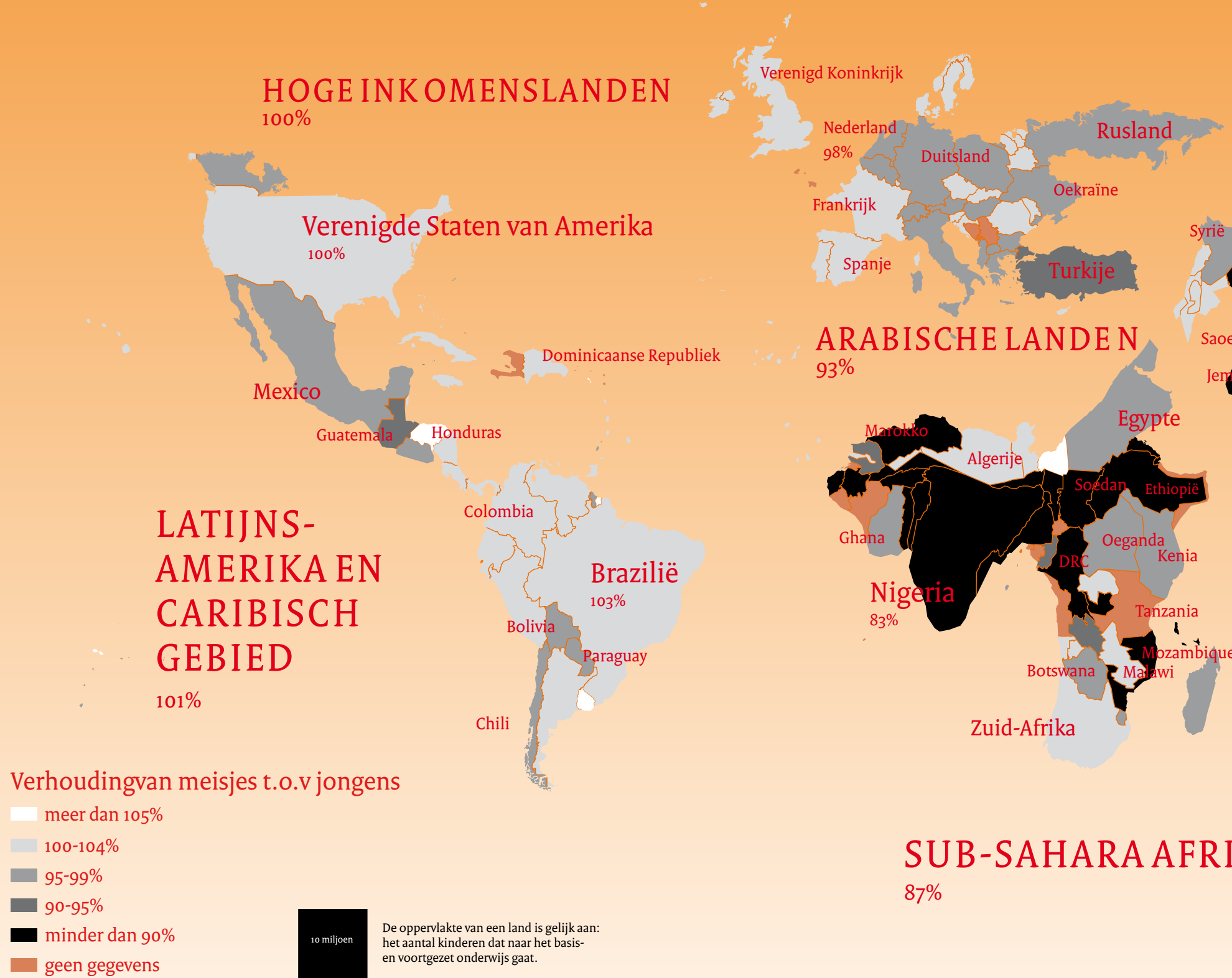
en vergroten van de zeggenschap van vrouwen.



3.1 Inleiding	72	3.2.5 Deelname aan vertegenwoordiging in politiek en bestuur	77
3.1.1 Afbakening: wat zijn de prioriteiten?	72	3.2.6 Geweld tegen vrouwen	78
3.1.2 De resultaatketen	72	3.2.7 Vrouwen in conflictgebieden	79
3.1.3 De actoren: wie draagt bij aan verandering?	74	3.2.8 Financiële en niet-financiële inzet	80
3.1.4 Internationale afspraken	74	3.3 Landencases	81
3.1.5 Resultaten meten voor MDG 3	74	3.3.1 Tanzania	82
3.2 Algemene voortgang en trends	75	3.3.2 Bangladesh	86
3.2.1 Deelname aan onderwijs na de basisschool	75	3.3.3 Suriname	90
3.2.2 Tijdbesparing door betere infrastructuur	76	3.4 Conclusies	94
3.2.3 Goed geregeld eigendoms- en erfrecht	76		
3.2.4 Formele werkgelegenheid en gelijke kansen op de arbeidsmarkt	77		

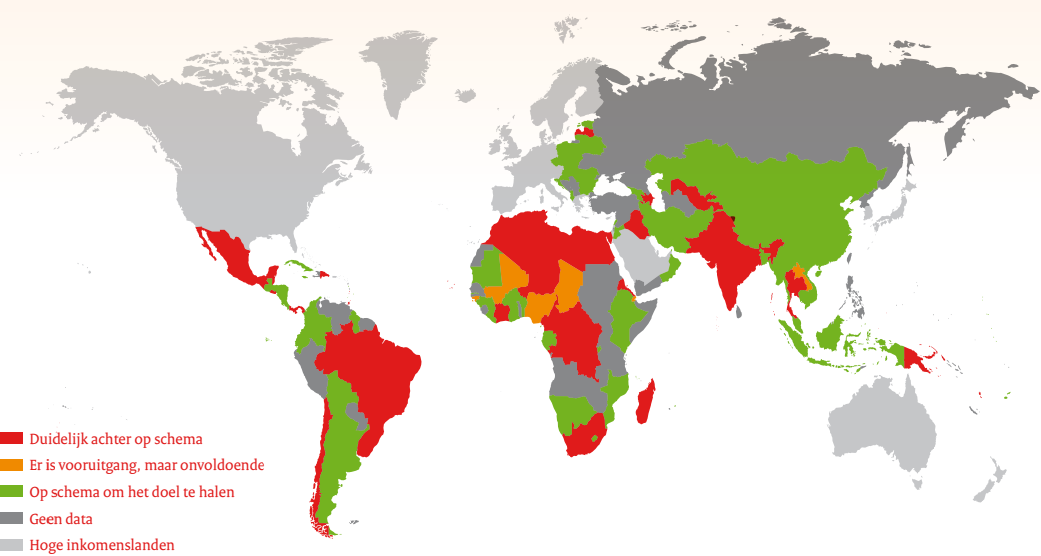
Doel 3: Gelijke kansen

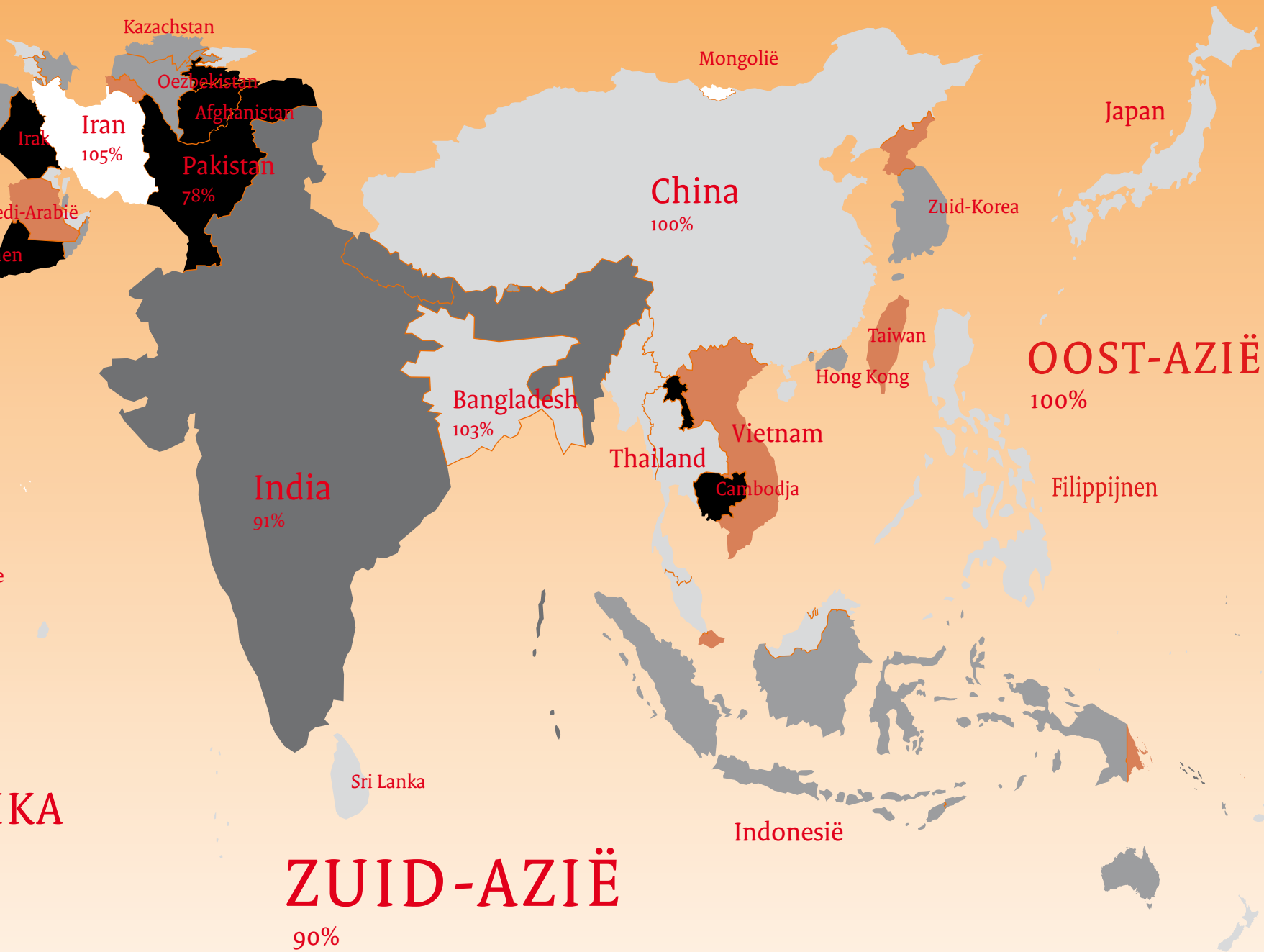
Evenveel meisjes als jongens naar school



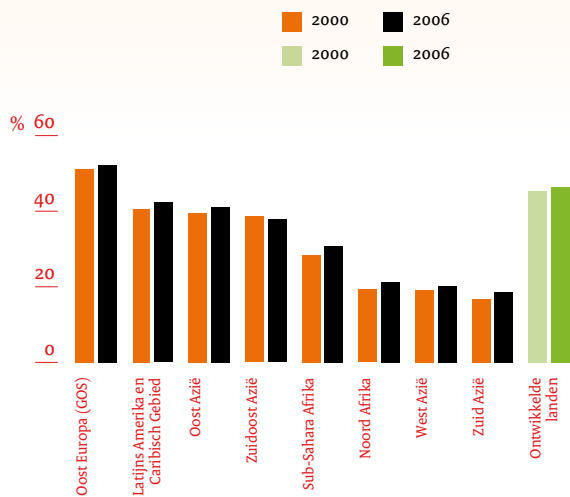
Halen landen dit doel (basisonderwijs)?

(Bron: United Nations Statistical Division en World Development Indicators)

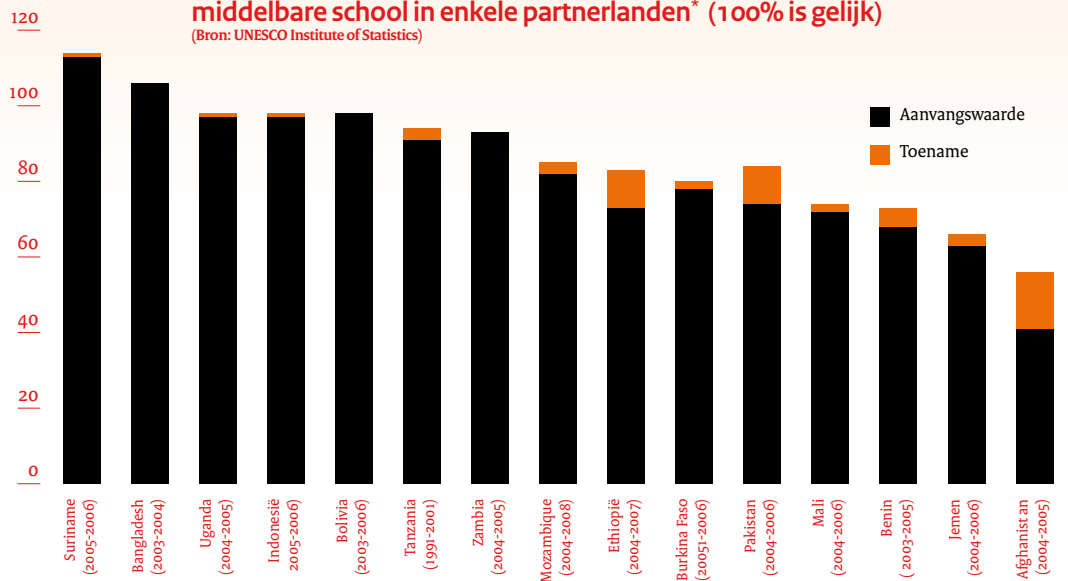




Aandeel van vrouwen in de beroepsbevolking met betaald werk buiten de landbouw in 2000 en 2006
(Bron: UN, Millennium Development Goals Report, 2008)



Toename in verhouding jongens/ meisjes op de lagere en middelbare school in enkele partnerlanden* (100% is gelijk)
(Bron: UNESCO Institute of Statistics)



3.1

Inleiding

3.1.1

Afbakening: wat zijn de prioriteiten?

Langzaam wordt de genderkloof gedicht: steeds meer meisjes in ontwikkelingslanden gaan naar het basisonderwijs. Een eerste stap die de eeuwenoude ongelijke verhoudingen tussen vrouwen en mannen moet veranderen. Maar er valt nog veel te verbeteren. In bijna alle ontwikkelingslanden werken vrouwen minder in betaalde banen en worden ze vaak ‘weggemoffeld’ naar onzekere, slecht betaalde banen. Nog maar weinig vrouwen nemen hogere posities in bedrijfsleven en politiek in. Hoewel er vooruitgang wordt geboekt, zijn vrouwen nog steeds op veel terreinen achtergesteld. Geweld tegen vrouwen is nog altijd een belangrijke doodsoorzaak. Het is duidelijk: gendergelijkheid – waarbij het gaat om meer gelijkheid in de sociale en culturele rollen van mannen en vrouwen in de maatschappij – is van het grootste belang.

Het derde Millennium Ontwikkelingsdoel heeft een tweeledig karakter: het kijkt zowel naar de relatieve positie van vrouwen ten opzichte van mannen, als naar de absolute positie van vrouwen. In aansluiting op de Millenniumverklaring zijn de volgende drie indicatoren vastgesteld waarmee de voortgang kan worden gevolgd:

- 1 de verhouding van het aantal meisjes en jongens in het basis, middelbaar en hoger onderwijs;
- 2 het aandeel van vrouwen in betaald werk in de niet-agrarische sector;
- 3 het percentage nationale parlementszetels dat door vrouwen wordt ingenomen.

Deze set van indicatoren is echter onvoldoende om een goed beeld te geven van de werkelijke absolute en relatieve positie en kansen van vrouwen. Daarom heeft de UN Task Force on Education and Gender Equality zeven terreinen geïdentificeerd waarop het effectief is in te grijpen, om zo naar gendergelijkheid te streven:

- 1 *Post-primair onderwijs voor meisjes.* Investeren in secundair en hoger onderwijs hebben grote resultaten voor de empowerment van vrouwen. Dit uit zich onder meer in het potentieel om inkomsten te verwerven, in staat te zijn om te onderhandelen binnen het huishouden, en controle te hebben over reproductieve rechten (rechten op het gebied van voortplanting) en participatie in het openbare domein.

- 2 *Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten* (hierna afgekort als SRGR, wat zich vrij laat verklaren als alles wat met seksualiteit en voortplanting te maken heeft, van rechten tot gezondheidszorg). Als mensen – vooral vrouwen – zelf kunnen kiezen óf, wanneer en hoeveel kinderen zij willen, en de daartoe benodigde gezondheidsdiensten en producten aanwezig zijn, blijkt het aantal tienerzwangerschappen en het aantal kinderen per vrouw af te nemen. Dit komt hun gezondheid en die van hun families ten goede, evenals hun kans op ontplooiing. Dit resulteert in meer mogelijkheden voor een land om zich te ontwikkelen.

- 3 *Tijdsbesparende infrastructuur voor vrouwen.* Vrouwen en meisjes zijn in veel landen primair verantwoordelijk voor de water- en brandstofvoorziening in het huishouden. Dikwijls zijn ze hier vele uren per dag mee in de weer. Dit gaat ten koste van onder meer de arbeidsproductiviteit en onderwijsdeelname van vrouwen en meisjes.

- 4 *Goed geregeld eigendoms- en erfrecht.* Vrouwen hebben in de meeste landen minder toegang tot eigendom en land dan mannen. Eigendom van en controle over goederen als land en huizen voorziet in economische zekerheid en een stimulans om economische risico's te nemen die leiden tot groei en inkomsten. Een direct voordeel is het hebben van onderpand, dat functioneert als buffer voor crisistijden en tevens de toegang tot kapitaal verbetert.

- 5 *Formele werkgelegenheid en gelijke kansen op de arbeidsmarkt.* Betaald werk is van groot belang voor de empowerment en economische onafhankelijkheid van vrouwen, en daarmee hun sociale zekerheid. Toegang tot formele werkgelegenheid, eerlijke arbeidsvoorwaarden en gelijke beloning dragen bij aan meer gelijke kansen voor vrouwen om een eigen bestaan op te bouwen.

- 6 *Deelname aan vertegenwoordiging in politiek en bestuur.* De kwaliteit van bestuur verbetert wanneer meer vrouwen deelnemen in politieke besluitvorming. Landen waar vrouwen minder dan 30 procent van de zetels in politieke organen bekleden, zijn minder inclusief, minder egalitair en minder democratisch.

- 7 *Aanpak van geweld tegen vrouwen.* Geweld tegen vrouwen komt in alle socio-economische, religieuze en etnische groepen voor. Wereldwijd krijgt naar schatting één op de drie vrouwen

er in haar leven mee te maken. Het uitbannen van geweld tegen vrouwen is dan ook een voorwaarde voor het bereiken van MDG 3 en het bereiken van de overige MDG's.

SRGR komt aan bod in het hoofdstuk over MDG 4, 5 en 6. De overige zes terreinen zijn overgenomen als de basis waarlangs de Nederlandse inzet op het terrein van gender wordt georganiseerd en via deze resultatenrapportage inzichtelijk gemaakt. De *UN TaskForce* vroeg naast de zeven prioritaire gebieden extra aandacht voor vrouwen in conflictsituaties, wat ook in dit MDG 3-hoofdstuk zal terugkomen. De zeven interventierreinen zijn sterk gerelateerd aan elkaar. Het verwezenlijken van één van de prioriteiten heeft positieve gevolgen voor het bereiken van MDG 3.

3.1.2

De resultaatketen

De resultaatketen vormt de leidraad voor dit hoofdstuk. MDG 3, gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes is het uiteindelijke doel, de zogenaamde *impact*.

De zeven interventierreinen van de UN Task Force on Education and Gender Equality vormen binnen de resultaatketen het ‘*outcome*’-niveau. Gendergelijkheid en de verbetering van de positie van meisjes en vrouwen zijn sociale veranderingsprocessen bij uitstek, omdat achterstelling geworteld is in sociaal-culturele instituties. Verandering van die sociaal-culturele instituties en patronen is een gevoelig en langdurig proces. Er zijn grofweg drie categorieën te onderscheiden, waar *outcomes* en *output* zichtbaar worden:

- Veranderingen in instituties zoals (profijt van) nieuwe, betere wet- en regelgeving, actieplannen, maatschappelijke structuren, infrastructuur, kinderopvang, quota, goed functionerende politie en justitie;
- Cultuurveranderingen, zoals maatschappelijk draagvlak voor deelname en leiderschap van vrouwen in politiek en bestuur, openbare verklaringen van formele en informele leiders over gelijke rechten en kansen en veroordeling van geweld

Gelijke rechten en kansen voor vrouwen en mannen

Institutioneel

- ## Cultureel

- ## Individuele capaciteit

Nederland, andere bilaterale en multilaterale donoren, overheid, lokale NGO's, Nederlandse MFO's, lokale en Nederlandse vrouwenorganisaties

tegen vrouwen, niet discriminerende beelden in de media;

- Veranderingen in individuele capaciteiten van vrouwen, zoals kennis over rechten, regelgeving, vaardigheden op technisch, politiek en financieel terrein en een zelfbewuste houding. Resultaten binnen de categorieën hangen met elkaar samen en zijn van elkaar afhankelijk. Daarom zijn er investeringen nodig op alle drie de terreinen.

3.1.3

De actoren: wie draagt bij aan verandering?

Versillende Nederlandse actoren dragen – afhankelijk van hun directe doelgroep en meerwaarde – op hun eigen manier bij aan veranderingen.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken

De bevordering van gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes is in belangrijke mate een politieke kwestie, en vraagt om een politiek antwoord en dito betrokkenheid. Nederland en gelijkgezinden zetten zich in **internationale** fora in voor meer aandacht en geld voor de verbetering van de positie van vrouwen. Internationaal wordt ingezet op het bereiken van een mondiale standaard, onder meer door vastlegging van afspraken in resoluties, conventies en verdragen als CEDAW¹. Op **nationaal** niveau toetst het ministerie de voortgang van MDG 3 – bijvoorbeeld via dialoog en landenspecifieke plannen voor armoedebestrijding – en geeft het advies voor verbeteringen. Ten slotte draagt het via lobby of geldelijke ondersteuning bij aan specifieke activiteiten die een direct aandeel leveren aan bijvoorbeeld een nationaal debat of een wetwijziging. Partnerlanden hebben in meerjarige beleidsplannen genderdoelen opgenomen en daar budget aan gekoppeld. Het succes van dit beleid valt of staat met de mate waarin veranderingsprocessen gedragen worden door de overheid, lokale NGO's en de bevolking. Hiertoe steunen ambassades samenwerking, coördinatie en netwerken van overheid en maatschappelijk middenveld op nationaal niveau. Middels steun aan **lokale** organisaties, alsook via multilaterale programma's dragen ambassades bij aan benodigde cultuurveranderingen om vrouwen in staat te stellen hun eigen keuzes te maken.

Maatschappelijke organisaties

Omdat verandering bij vrouwen zelf begint, ondersteunen maatschappelijke organisaties en bewegingen de versterking van de capaciteit van vrouwen om voor hun rechten op te komen en hun besef van eigenwaarde te verankeren. Ook worden organisaties gesteund die de diensten verlenen waar vrouwen hun mogelijkheden mee verruimen, zoals onderwijs, rechtshulp of microkredieten, en organisaties die zich richten op verandering van de formele instituties, zoals wetgeving en samenstelling van politieke partijen. Het maatschappelijk middenveld wordt door medefinancieringsorganisaties (MFO's) ondersteund om de uitvoering van wetgeving te monitoren en overheden ter verantwoording te roepen. Sociale verandering gaat niet zonder politieke verandering. Daarom is grotere deelname van vrouwen in politiek-bestuurlijke processen een wezenlijk onderdeel van de strategie van de vrouwenbeweging. De MFO's ondersteunen vrouwenorganisaties die dat proces op gang helpen en begeleiden, waartoe ook leiderschapstrainingen behoren. MFO's zijn ook op internationaal niveau actief waar zij vooral samen met gelijkgezinden lobbyactiviteiten uitvoeren. Een voorbeeld is de Commission on the Status of Women (CSW) en het Social Forum. Daarnaast voeren MFO's campagnes om een Nederlands draagvlak te creëren voor hun activiteiten en aandacht te vragen voor speciale thema's, zoals bijvoorbeeld de actie van Plan, “*Because I am a girl*”.

Vrouwenorganisaties

In het proces van duurzame ontwikkeling, inclusief vrede en

veiligheid, is een belangrijke rol weggelegd voor vrouwenorganisaties, die gezamenlijk de ‘*Major Group Vrouwen*’ vormen. Deze organisaties dringen door tot in de haarvaten van de samenleving en zijn goed georganiseerd, van lokaal tot internationaal niveau. Zij staan aan de basis van veel lokale initiatieven voor duurzame ontwikkeling en (weder-)opbouw van de leefomgeving door het versterken van basisorganisaties en netwerken, en onderzoek. Vrouwenorganisaties zijn ‘*agents of change*’ en onmisbare partners voor de ontwikkelingsprogramma's van de VN. Hun werk is gericht op de actieve en blijvende betrokkenheid van vrouwen in ontwikkelingsprojecten vanaf de planfase. Hiermee wordt de benodigde cultuurverandering en ‘*local ownership*’ (waarbij de wensen en ideeën van de hulpontvanger centraal staan) bewerkstelligd. Ook worden behoeften en zienswijzen van vrouwen vanaf de basis vertaald naar institutionele veranderingen op nationaal niveau. Deelname van vrouwen staat daarmee garant voor het integreren van genderperspectief in zowel beleid (mainstreamen) als de projectaanpak en uitvoering in het veld.

In het schema van de resultatenketen wordt op het niveau van de *input* zichtbaar dat er sprake is van een inzet van zowel financiële middelen als menskracht. Soms ligt de nadruk meer op inzet van mensen dan van kapitaal, omdat gendergelijkheid om een grote cultuuromslag vraagt. De instrumenten die worden ingezet zijn langlopende subsidierelaties en ad hoc projectondersteuning aan multilaterale organisaties zoals UNIFEM. Daarnaast wordt de ondersteuning van de ontwikkeling van internationale vrouwen- en gendemetwerken, zoals het Women for Water Partnership (WWP) ondersteund. De inzet van BZ is gekoppeld aan die van het maatschappelijk middenveld en vrouwenorganisaties. Van belang is steeds scherper in beeld te krijgen waar precies de meest effectieve invloedssfeer ligt van elk van de actoren.

Donoren en andere spelers moeten elkaar aanvullen

Complementariteit tussen donoren levert de synergie die nodig is voor het behalen van MDG 3. MFO's hebben samen met vrouwenorganisaties meer toegang tot organisaties aan de basis, waar ambassades meestal verder van af staan. Ambassades en multilaterale instellingen hebben juist weer toegang tot overheden en andere donoren. Op deze wijze kan er van onderop de nodige druk worden uitgeoefend om veranderingen te bewerkstelligen, die op het overheidsniveau in een politieke dialoog door ambassades worden aangekaart. Daarbij zijn een goed werkend donoroverleg evenals goed samenwerkende lokale actoren essentieel om optimale successen te behalen. Ook de lokale actoren worden onderscheiden in drie groepen: nationale overheden, maatschappelijke organisaties en vrouwenorganisaties. Binnen het duurzame ontwikkelingsproces spelen zij alledrie een belangrijke rol. De belangrijkste rol van de overheid is het stellen van kaders. Daarnaast zou de overheid de verschillende actoren in het maatschappelijk veld in de uitvoering van hun taken moeten faciliteren. Helaas gebeurt dat niet altijd (Ethiopië, Nicaragua). Concrete samenwerking tussen BZ, MFO's en vrouwengroepen vindt plaats bij de uitvoering van de Akkoorden van Schokland die een aantal organisaties en bedrijven ondertekenden in de zomer van 2007 om 1) samen geweld tegen vrouwen aan te pakken, 2) de VN Veiligheidsraadresolutie 1325 over vrouwen, vrede en veiligheid in de praktijk te gaan brengen, en 3) tot versterking te komen van vrouwenorganisaties uit de hele wereld.

3.1.4

Internationale afspraken

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) stelt dat ‘de erkenning van de inherente waardigheid en van de gelijke en onvervreembare rechten van alle leden van de mensengemeenschap grondslag is voor de vrijheid, gerech-

tigheid en vrede in de wereld’. De praktijk is echter anders. Genderongelijkheid is nog altijd diepgeworteld in de sociaal-culturele traditie van veel samenlevingen. Op een aantal plaatsen en terreinen in de wereld komt dit nog steeds tot uitdrukking in een *de jure* ongelijkheid, en op veel meer plaatsen in *de facto* ongelijkheid en ongelijke kansen.

MDG 3 richt zich op het tegengaan van deze ongelijkheid en ongelijke kansen op basis van geslacht of gender. Hiermee is het een direct uitvloeisel van de verklaring. De basis voor de inzet op MDG 3 zijn het CEDAW-verdrag uit 1979, de bevolkingsconferentie in Cairo van 1994, en de uitkomsten van de Beijing wereldvrouwenconferentie in 1995.

Om de MDG's te bereiken is – naast vergroten van de financiële inzet – verbetering van de effectiviteit van de hulp noodzakelijk. Met het ondertekenen van de Verklaring van Parijs (2005-2010) hebben ministers van ontwikkelde en ontwikkelingslanden zich verplicht internationale samenwerking beter te stroomlijnen, het beheer te hervormen en de resultaten beter te monitoren. De vijf kernprincipes van de Parijsverklaring: ‘*ownership, alignment, harmonisation, managing for development results en mutual accountability*’ (eigenaarschap, afstemming, harmonisatie, resultaatgericht beheer, wederzijds rekenschap) zijn de handvatten om dit in praktijk te brengen. Er ontstaat steeds meer overeenstemming over het feit dat effectiviteit alleen kan worden verhoogd indien er ook aandacht is voor sociale aspecten. Gender is er daar één van. Het *Gendernet* van OESO/DAC heeft een aantal praktische en handzame documenten geproduceerd met voorbeelden hoe gendergelijkheid gekoppeld kan worden aan harmonisatie, resultaten en *accountability* (rekenschap afleggen). In 2008 is in Accra de voortgang van de Verklaring van Parijs besproken. De uitkomst, de *Accra Agenda for Action* (AAA), geeft een kader waarin gendergelijkheid gezien wordt als de hoeksteen voor ontwikkeling. De verbetering van de positie van vrouwen is tenslotte essentieel voor duurzame groei en armoedebestrijding. Ook is in de AAA opgenomen, dat ontwikkelingslanden en donoren garanderen om in hun beleid en programma's internationale afspraken na te zullen komen op het gebied van gendergelijkheid, zoals CEDAW, *Maputo Protocol* en ‘Beijing’.

3.1.5

Resultaten meten voor MDG 3

Bij het interpreteren van de resultaten in dit hoofdstuk moet ermee rekening worden gehouden dat het niet eenvoudig is om resultaten op het gebied van gender meetbaar te maken. Omdat genderproblematiek vaak diep geworteld zit in culturele normen en gewoonten, is het bereiken van resultaten (dus veranderingen in de levensomstandigheden van vrouwen of meisjes) op dit vlak een kwestie van lange adem. Het ontbreekt vaak ook aan goede indicatoren die de voortgang meten en aan gesegregeerde gegevens over mannen en vrouwen. Ook zijn er op het gebied van gender weinig impactevaluaties voorhanden die inzicht geven over welke interventies het meest effectief blijken te zijn.

Binnen een periode van twee jaar worden kleine stappen gezet waardoor overheden, organisaties en vrouwen en mannen beter in staat zijn om transities in gang of door te zetten. Deze rapportage tracht duidelijk te maken aan welk van deze stappen Nederland heeft bijgedragen op verschillende niveaus (internationaal, nationaal en lokaal) en aan verschillende facetten (institutioneel, cultureel en individuele capaciteit).



3.2

Algemene voortgang en trends

Hoewel precieze cijfers ontbreken, wordt aangenomen dat vrouwen over-gerepresenteerd zijn onder de armen². Genderongelijkheden zijn daarnaast groter onder armen dan onder rijken. Het welzijn van arme huishoudens is voornamelijk afhankelijk van de productieve en reproductieve bijdragen van vrouwen. Ook wordt een toenemend aantal huishoudens geleid of onderhouden door vrouwen. De officiële indicatorenset van MDG3 (zie 3.1.1.) laat zien dat de voortgang traag gaat. Van de 113 landen die in 2005 nog geen gendergelijkheid in primair en secundair onderwijs hadden zullen er slechts 18 dit doel in 2015 gaan halen. Het aandeel vrouwen met betaald werk buiten de landbouw is wereldwijd toegenomen van 35% in 1990 naar bijna 40% in 2008, maar nog steeds werkt 2/3e van de vrouwen in ontwik-

kelingsgebieden in de informele sector. Het aandeel vrouwen in nationale parlementen is sinds 2000 mondiaal gestegen van 13,5% naar bijna 18%³. Deze paragraaf zal per prioritair terrein uitleggen wat het belang is van interventies op het betreffende gebied, wat de mondiale trends zijn, en hoe Nederland heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen. De resultaten worden weergegeven aan de hand van de in hoofdstuk 1 uitgelegde resultatenketen.

3.2.1

Deelname aan onderwijs na de basisschool

Mondiale trends

Zoals tabel 3.1 laat zien, kunnen in de meeste landen meer vrouwen lezen en schrijven dan in 2006. Sinds 1990 is er significante vooruitgang geboekt wat betreft gendergelijkheid in primair en secundair onderwijs, met name in Zuid-Azië. Ook het Midden-Oosten, Noord-Afrika en Sub-Sahara Afrika hebben grote sprongen gemaakt. In 2008 gaan meer meisjes naar het secundair en tertiair onderwijs dan in 2006. Toch is genderongelijkheid in het secundair en tertiair onderwijs nog erg groot, zeker in regio's waar minder meisjes primair onderwijs volgen. Nog altijd zijn er veel belemmeringen voor meisjes om naar school te gaan. In Sub-Sahara Afrika komen seksueel misbruik van meisjes door leraren en tienerzwangerschappen veel voor. Het

Tabel 3.1 Postprimair onderwijs in de partnerlanden van 2006-2008

(Bron: Global Gender Gap Index, 2006-2008. Gegevens van overige landen zijn te vinden op www.minbuza.nl)

	Alfabetisme		Inschrijving secundair onderwijs		Inschrijving tertiair onderwijs	
	% van vrouwen 2008	Verandering % 2006-2008	% van vrouwen	Verandering % 2006-2008	% van vrouwen	Verandering % 2006-2008
Bolivia	85	4,9	70	-4,1		
Jemen	40		26	23,8	5	0,0
Ghana	58	16,0	43	22,9	4	100,0
Colombia	93	0,0	68	17,2	32	14,3
Pakistan	40	11,1	26		4	33,3
Macedonië	95	1,1	80	0,0	35	6,1
Nigeria	64	8,5	23	-8,0	8	14,3

3.2.2

Tijdbesparing door betere infrastructuur

ontbreken van sanitaire voorzieningen voor meisjes en lange afstanden naar school kunnen reden zijn voor ouders om hun dochters thuis te houden. Ook aanpassing van curricula op vrouwen is van belang voor deelname aan het onderwijs en daarmee voor de arbeidsparticipatie van vrouwen.

In regio's waar genderverschillen in primair onderwijs nihil zijn, gaan meisjes gewoonlijk ook naar het secundair onderwijs, terwijl meer jongens gaan werken. In drie regio's volgen dan ook meer meisjes dan jongens secundair onderwijs: Oost-Azië, Zuid-Oost Azië en Latijns-Amerika en het Caribische gebied⁴.

Wat Nederland bijdraagt

De donorgemeenschap is één groep actoren die bijgedragen heeft aan bovengenoemde mondiale vooruitgang in onderwijs voor meisjes en vrouwen. Nederland speelt hierin een rol, allereerst door te investeren in institutionele verbeteringen (infrastructuur, regelgeving en beschikbaar stellen van middelen). In Burkina Faso bestaat een fonds dat voor financiële ondersteuning voor lesmateriaal en latrines zorgt, waardoor meisjes eerder naar school gaan. Een aantal landen heeft beurzen ingesteld voor meisjes (Burkina Faso, Kenia, Macedonië, Mozambique) en voor specifieke doelgroepen:

- Bolivia voor ongehuwde moeders;
- Oeganda voor vrouwelijke slachtoffers van het conflict in Noord-Oeganda;
- Zuid-Afrika voor zeshonderd vrouwelijke leerlingen die thuis blijven om ouders met Aids te verzorgen. In aanvulling op deze beurs zorgen sociaal werkers ervoor dat ze naar school kunnen blijven gaan⁵.

Ook zijn vormen van volwassen onderwijs opgezet, zoals in Jemen, waar een programma bestaat waarin jonge, ongeschoolde vrouwen een basisopleiding krijgen. In dit land zijn tevens 1500 vrouwen geschoold als leraressen, waardoor meer meisjes naar school gaan en de ratio leerling-leraar is verbeterd⁶. Bovendien verkrijgen de getrainde vrouwen een betere positie in de gemeenschap. Om uitval van meisjes te verminderen, is in Indonesië deelname van moeders in schoolcomités een effectief middel gebleken. Deelname van meisjes in *school clubs* in Ethiopië heeft als resultaat dat meisjes assertiever en meer leiderschapsvaardigheden ontwikkelen.

Het afleggen van rekenschap (*accountability*) van de overheid wordt vergroot in een project van Oxfam waar Jemenitische organisaties van het maatschappelijk middenveld worden gesterkt in het controleren van de overheid op het gebied van gender-planning en -budgettering, zowel op nationaal als lokaal niveau.

Mondiale trends

Er wordt geschat dat Afrikaanse vrouwen en kinderen elk jaar 40 miljard uur besteden aan het halen van water en brandhout. Dit komt overeen met een jaar werk van de gehele arbeidspopulatie van Frankrijk. In Ghana spenderen vrouwen meer dan 700 uur per jaar aan watervoorziening, in Tanzania 500 uur en in Zambia 200 uur⁷. Een studie in Kenia laat zien dat met de aanleg van zanddammen de tijd die vrouwen nodig hadden voor het halen van water voor het huishouden is afgenomen van 140 naar 90 minuten⁸. De ruime meerderheid gebruikte deze beschikbare tijd voor inkomensgenererende of landbouwactiviteiten, waaronder het halen van meer water voor het verbouwen van groenten. Toch is de realiteit complex, aangezien de daadwerkelijke impact – dus hoe vrouwen de extra beschikbare tijd besteden – afhankelijk is van meerdere factoren. Om bijvoorbeeld meer meisjes op school te krijgen en te houden, zijn zowel sanitaire voorzieningen op school als beschikbare tijd vereiste voorwaarden.

Bijdrage van Nederland

Wat betreft de tijdbesparende infrastructuur kent het Nederlandse OS-beleid op centraal niveau enkele thematische uitgavendoelstellingen die effecten zullen hebben op de positie van vrouwen. Dit betreft de fysieke aanleg van infrastructuur waarbij Nederland 50 miljoen mensen aan drinkwater zal helpen en 10 miljoen mensen aan duurzame energie. In verschillende landen is de toegang tot water dan ook verbeterd door Nederlandse steun⁹:

- In Pakistan heeft ruim een half miljoen vrouwen in rurale gebieden toegang tot water gekregen en leveren windturbines hen elektriciteit.
- In Bolivia zijn naast drinkwater (waarvan 96.390 personen profiteren) ook latrines (waarvan 84.800 personen profiteren) en douches met warm water via zonnepanelen (waarvan 108.00 personen profiteren) aangelegd¹⁰.
- In Oekraïne zijn door partnerorganisaties van Women in Europe for a Common Future (WECF) verbeterde toiletten op scholen aangelegd. Hierdoor is een vermindering van de afwezigheid van meisjes op scholen waargenomen, en is binnen een jaar een afname tot twintig procent van de 'helminth'-bacterie gerealiseerd¹¹.

Een duurzame drinkwatervoorziening vergt meer dan alleen de aanleg van infrastructuur. Daarom dringt Nederland aan op het versterken van maatschappelijke structuren en vaardigheden voor vrouwen, zodat hun specifieke wensen meegenomen worden in het ontwerp en de uitvoering van waterprogramma's (Bangladesh, Indonesië, Vietnam, Suriname). In Indonesië brachten vrouwen een verschuiving teweeg van investeringen in wegen en irrigatie naar investeringen in publieke toiletten en wasplaatsen. Ook in Guatemala zijn meer dan vijfhonderd vrouwen (en een kleine driehonderd mannen) actief in integraal waterbeheer, waardoor de toegang tot water sterk is verbeterd en conflicten over water zijn afgenomen.

Investeren in drinkwater gaat hand in hand met investeren in energievoorzieningen. Een door Hivos gesteund grootschalig biogasprogramma in Cambodja (drieduizend biogas installaties) levert een substantiële (tijds)besparing op voor vrouwen, omdat zij minder tijd of geld kwijt zijn aan het organiseren van brandhout of andere brandstof. Een belangrijk voordeel is de vermindering van gezondheidsproblemen die de traditionele rokerige houtgestookte fornuizen met zich meebrengen. In Tanzania heeft ontwikkelingsorganisatie Tatedo een efficiënte, rookloze oven ontwikkeld voor zesduizend huishoudens, waardoor tot de helft minder hout nodig is en vrouwen dus substantieel minder tijd en/of geld kwijt zijn aan het organiseren van brandstof. In Rwanda hoeven door het gebruik van *cookers* (kooktoestellen) vrouwen in sommige plattelandsgebieden geen hout meer te sprokkelen¹².

3.2.3

Goed geregeld eigendoms- en erfrecht

Mondiale trends

In veel landen (waaronder Bangladesh, Guatemala, Rwanda) bestaat inmiddels nationale wetgeving die vrouwen formeel gelijke landrechten geeft. Soms overheerst echter het gewoonte-recht, waardoor vrouwen geen eigen bezit kunnen verkrijgen. Dat belemmert hen om bijvoorbeeld een bedrijf te kunnen starten. Rechtszaken over eigendomsrechten, zoals in Kenia, veroorzaken nog altijd veel weerstand.

Bijdrage van Nederland

In Bangladesh en in Bolivia hebben veel vrouwen landtitels verworven door activiteiten die door de ambassades worden gesteund. In Bangladesh is het Char¹³ Development and Settlement Project gesteund dat de overdracht van landbezit aan duizend vrouwen heeft gefaciliteerd. Door het verkrijgen van landrechten is de status van vrouwen verhoogd en kunnen zij hun land als onderpand gebruiken bij het verkrijgen van microkredieten. In 2005 is in Guatemala met steun van de ambassade een kadasterwet aangenomen, waarin toegang tot land voor vrouwen is vastgelegd. Om gelijke rechten ook daadwerkelijk te implementeren moeten instituties in staat zijn deze uit te voeren. Nederland steunt daarom een FAO-project in Mozambique waar op decentraal niveau training gegeven wordt aan o.a. rechters en ambtenaren over duurzame wetgeving en rechten voor vrouwen. Deze ontwikkelingen versterken maatschappelijke structuren en dragen daarnaast bij aan de acceptatie van vrouwenrechten en hun zelfbeschikingsrecht.

Door steun aan verschillende Jemenitische organisaties hebben vrouwen hun kennis over bestaande wetgeving vergroot en kunnen ze juridische bijstand verkrijgen. Versterking van deze organisaties garandeert hun zelfstandig bestaan op de lange termijn. In samenwerking met CARE zijn het bestuur en management van de organisatie verbeterd en is er een strategisch meerjarenplan ontwikkeld. Ook zijn niet goed draaiende inkomensgenererende activiteiten verbeterd of gesaneerd en is een functionerende database voor het ledenbestand opgezet. Op vergelijkbare wijze verleent de Nederlandse Ambassade in Zambia steun aan *The National Legal Aid Clinic for Women* (NLACW). Deze lokale organisatie biedt minder bevoorrechte vrouwen juridische hulp bij problemen rondom erfrecht, maar ook rondom landrechten, eigendomsrechten en huwelijk. Steeds meer vrouwen maken gebruik van de NLACW (3680 in 2006, en 5119 in 2007) waardoor hun zelfbewustzijn en individuele empowerment is vergroot¹⁴.



3.2.4

Formele werkgelegenheid en gelijke kansen op de arbeidsmarkt

Mondiale trends

Hoewel de arbeidsparticipatie (percentage werkenden of actief werkzoekenden) van vrouwen in alle partnerlanden tussen 2006 en 2008 is toegenomen (zie tabel 3.2), is het percentage vrouwen in alle regio's lager dan het percentage mannen. Verschillen zijn het grootst in Zuid-Azië, het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Bijna tweederde van de vrouwen werkt in kwetsbare banen in de informele sector. In Zuid-Azië en Sub-Sahara Afrika is dit zelfs 80 procent. Vrouwen zijn daarnaast disproportioneel vertegenwoordigd in deeltijd, seizoens- en tijdelijke arbeid, waardoor ze minder sociale en economische zekerheid genieten. Ondanks toename van het aantal vrouwen op de arbeidsmarkt, bestaat er nog altijd een grote inkomensongelijkheid tussen mannen en vrouwen. Er zijn landen waar vrouwen ongeveer de helft van mannen verdienen voor hetzelfde werk (Bangladesh en Bolivia). In een aantal landen is het verschil in beloning zelfs groter geworden. De traditionele rolopvatting dat vrouwen voor de kinderen en het huishouden moeten zorgen, vormt een grote belemmering voor vrouwen om te werken.

Bijdrage van Nederland

Nederland heeft bijgedragen aan het verbeteren van wetgeving ten aanzien van secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals zwangerschapsverlof (Tanzania, Jemen), kinderopvang, het aantal werkuren, pensioen (Jemen) en veilig transport (Pakistan). Met steun van de International Labour Organisation (ILO) is de Directoraat-Generaal van Vrouwelijke Werkers in Jemen opgericht, dat een centrale rol vervult in de naleving van internationale arbeidsnormen, gendergelijkheid en sociale dialoog. In samenwerking met de overheid is een succesvolle media-campagne over arbeidsrechten uitgevoerd. Een aantal landen, waaronder Oeganda, past positieve discriminatie toe om meer vrouwen aan het werk te krijgen. Zo wordt in Kenia geëist dat 25 procent van de sollicitanten bij de politie vrouw moet zijn. In verschillende landen maken vrouwen gebruik van beroeps-trainingen:

- in Pakistan en Jemen zijn resp. 700 en 1500 vrouwelijke docenten uit rurale gebieden getraind, die ook na afloop van het project een aanstelling krijgen via de overheid¹⁵;
 - in Bolivia hebben ruim 3000 vrouwen training ontvangen in de productieve en dienstensector, en daarbij ook in de niet traditionele beroepen¹⁶;
 - in Rwanda, Zuid-Afrika en Bolivia stimuleren docenten meisjes om technische vakken te kiezen.
- Speciale aandacht wordt gegeven aan microkredieten voor vrouwen. Klanten van het *Hivos-Triodos Fonds* die krediet en technische begeleiding ontvangen, bestaan voor 70 procent uit vrouwen en in Macedonië is 43 procent van de nieuwe leningen door vrouwen afgesloten. Organisaties als ProMujer in Bolivia, CrediMujer in Peru en MicroStart in Burkina Faso richten zich zelfs volledig op vrouwen. Instellingen voor microkrediet werken veelal via groepsleningen, waardoor vrouwen ook zonder onderpand geld kunnen lenen en versterkt worden in organisatorische vaardigheden. De vrouwen die bij Promujer in Bolivia lenen, blijken meer dan gemiddeld actief te zijn in lokale organisaties (44% versus 21%), waarbinnen zij bovendien meer dan twee keer zo vaak leiderschapsrollen op zich nemen¹⁷. Nederland geeft financiële ondersteuning aan het netwerk Women's World Banking, dat tegenwoordig 54 instellingen voor microkrediet en banken in dertig landen omvat waarbij 21 miljoen ondernemers begunstigd zijn¹⁸. Buiten de vele positieve resultaten van microkredieten, zijn er ook tegengeluiden. In Tanzania zijn de bedragen die worden verstrekt te klein om vrouwen uit de armoede helpen, maar ze vergroten wel hun werklast. Ze blijven dan enkel actief in kleinschalige activiteiten in de informele sector, en moeten extra inspanningen verrichten voor een kleine opbrengst.

3.2.5

Deelname aan vertegenwoordiging in politiek en bestuur

Mondiale trends

Hoewel het *Beijing Platform for Action* regeringen heeft aanbevolen om als doel dertig procent zetels in het parlement voor vrouwen te reserveren, is dit niet in alle landen gebeurd. Vrouwen zijn in grotere aantallen vertegenwoordigd in systemen waar quota zijn ingesteld en in de meeste regio's is over een langere periode (sinds 1990) een significante groei van het aantal vrouwelijke parlementariërs waar te nemen. Het aandeel van vrouwen in de nationale volksvertegenwoordiging ligt tussen 0% (Jemen) en 49% (Rwanda). Het gemiddelde is 17% in 2008 (16% in 2006). Naast Jemen, is een achteruitgang in het percentage vrouwelijke parlementariërs waar te nemen in Colombia en Nicaragua. Vrouwen zijn grotendeels afwezig als staatshoofden. In veel landen lijkt een forse toename van het aantal vrouwelijke ministers te zijn, maar hun percentage is in vergelijking met mannelijke vaak nog erg laag. Opvallend is de sterke daling van het aantal vrouwelijke ministers in de vier vermelde fragiele staten (Colombia, Guatemala, Pakistan en Sri Lanka). Het aantal vrouwelijke parlementariërs in deze landen is, behalve in 2005 en 2007¹⁹.

Bijdrage van Nederland

Nederland heeft de afgelopen twee jaar met name geïnvesteerd in de individuele capaciteiten van vrouwen om hun deelname in het politieke domein te vergroten. Voorafgaand aan zowel lokale als nationale verkiezingen zijn in Mali, Jemen en Egypte vrouwelijke kandidaten getraind en hebben campagnes plaatsgevonden om vrouwelijke stemmers bewust te maken van het belang van verkiezingen. Vrouwen zijn weerbaarder geworden door kennis op te doen over de rechten van vrouwen in politiek, te leren hoe ze een politiek betoog kunnen houden, en door een netwerk te creëren waarin ze kunnen terugvallen bij tegenslagen, bijvoorbeeld door intimidatie uit conservatieve hoek.

Tabel 3.2 Gelijke kansen op de arbeidsmarkt

(Bron: Global Gender Gap Index, 2006-2008. Gegevens van overige landen zijn te vinden op www.minbuza.nl)

	Arbeidsparticipatie van vrouwen		Vrouwen met betaalde baan buiten de landbouwsector	Inkomensgelijkheid	
	% van vrouwen 2008	Verandering % 2006-2008	% vrouwen van totale beroepsbevolking in 2008	Verhouding vrouw/man in 2008	Verandering % 2006-2008
Bangladesh	55	3,8	23	0,50	22,0
Bolivia	65	3,2	37	0,45	-4,3
Ethiopië	74	4,2	41	0,59	-9,2
Pakistan	34	3,0	9	0,58	5,5
Egypte	22	10,0	21	0,83	9,2
Indonesië	53	3,9	31	0,74	-6,3
Albanië	55	12,2	32	0,68	-4,2

3.2.6
Geweld tegen vrouwen

In Egypte is één van de getrainde vrouwen daadwerkelijk verkozen in de Eerste Kamer en zijn er 2621 in lokale raden gekozen (in tegenstelling tot 774 in de vorige verkiezingen)²⁰. Verkozen worden in de Eerste Kamer is hier niet gebruikelijk omdat de andere vrouwelijke leden door de president zijn aangewezen.

Als een opstap naar politieke participatie van vrouwen fungeert vaak participatie op gemeenschapsniveau, zoals in Pakistan, Indonesië en in Bangladesh, waar vrouwen deelnemen in water-managementcomités, schoolcomités en in besluitvorming van de wederopbouw na de tsunami. Persoonlijke vaardigheden van vrouwen zijn verbeterd, alsook hun toegang tot krediet, zoals in Indonesië. Andere stappen naar culturele veranderingen betreffen de invloed van de media. In Egypte heeft een vrouwenorganisatie een eenheid opgesteld om schendingen van vrouwenrechten in de media te monitoren. Het media-personeel is er veel gevoeliger voor het genderperspectief door geworden, waardoor een publiek debat over deelname van vrouwen in de politiek ontstond. Op institutioneel niveau spelen vaak praktische belemmeringen een rol. Zo heeft de ambassade in Bolivia een organisatie ondersteund waardoor ongeveer 60 duizend vrouwen geboorteakten hebben gekregen, een voorwaarde om naar de stembus te kunnen gaan²¹. In Nicaragua heeft een sterke lobby van de ambassade bij verschillende partijen bijgedragen aan het totstandkomen van een wet, die de publieke sector opdraagt om enerzijds gender te integreren in beleid, en anderzijds toegang voor vrouwen tot publieke programma's garandeert.

Mondiale trends

Wereldwijd wordt geschat dat geweld tegen vrouwen een even ernstige doodsoorzaak is voor vrouwen tussen de 15 en 49 jaar als kanker, en meer gezondheidsproblemen veroorzaakt dan verkeersongelukken en malaria samen²². Gegevens van de WHO laten zien dat in Ethiopië, Bangladesh en Tanzania respectievelijk 49, 37 en 33 procent van de vrouwen te maken heeft gehad met fysiek geweld door een intieme partner²³. Huiselijk geweld wordt in veel landen niet bij de politie aangegeven omdat er geen vertrouwen is in de politie, er zelden rechtszaken van komen, een vrouw bang is dat haar man in de gevangenis verdwijnt (Mozambique), zij zich schaamt om ermee naar buiten te treden (Tanzania), bang is voor consequenties (Ethiopië), denkt dat het niet serieus is (Bangladesh, Tanzania), of het vanzelfsprekend vindt dat zij wordt geslagen (Zuid-Afrika). Daar waar meer bewustzijn ontstaat over geweld tegen vrouwen, ondermeer doordat er al wetgeving bestaat (in Indonesië en Georgië), vindt meer aangifte plaats. In meer landen bestaat inmiddels wetgeving of wordt aan de totstandkoming of implementatie ervan gewerkt. Ook wordt in de media steeds meer over geweld tegen vrouwen gesproken.

Bijdrage van Nederland

Verandering begint bij vrouwen en meisjes zelf, en de gemeenschappen waarin ze leven. Doordat vrouwen zich organiseren, leren wat hun rechten zijn en het zelfvertrouwen ontwikkelen om voor hun rechten op te komen, wordt de alledaagsheid van geweld, het 'culturele' recht van mannen om hun vrouwen te mishandelen, ter discussie gesteld. Zo helpt een organisatie

als Kaq'la in Guatemala Maya-vrouwen om autoriteiten met zelfvertrouwen tegemoet te treden en op te komen voor hun rechten. Verschillende organisaties uit het maatschappelijk middenveld (CSO's) in Colombia proberen vrouwenhandel te bestrijden door (potentiële) slachtoffers (o.a. prostituees) weerbaarder te maken en een betere rechtspositie te geven. In verschillende landen richten organisaties zich op bewustwording binnen lokale gemeenschappen en overheden, zoals CSO's in Nigeria en de 'We can end all violence against women'-campagne in zes Zuid-Aziatische landen, waarbij meer dan 1800 organisaties zijn aangesloten.

Het geweld maakt echter elke dag slachtoffers en daarom richten veel organisaties zich ook op directe ondersteuning door opvang of juridische bijstand. In Ghana geeft de mensenrechtenorganisatie The Ark jaarlijks zo'n duizend vrouwen directe hulp en realiseert daarnaast meer bewustwording in de gemeenschappen waar zij leven. In Ethiopië steunt de ambassade de coördinatie van het werk van 25 CSO's en in Indonesië ontvangt het Netherlands Local Women Fund financiële steun bij de aanpak van geweld. Er zijn opvanghuizen geopend en een netwerk van rechtshulp opgezet. Onder lokale overheden en religieuze leiders wordt de bewustwording over wetgeving, opvang en procedures vergroot. Naast dat vrouwen medische, juridische en psychologische hulp krijgen leren zij hier vaardigheden die hen weerbaarder maken. Een grote verdienste is dat verschillende instanties beter zijn gaan samenwerken doordat de opvanghuizen de vrouwen samenbrengen met politie, rechtbanken, en ook met toekomstige werkgevers. In Indonesië is bewust gekozen om mannen in opvanghuizen

Werken aan MDG 3 in Bolivia

De activiteiten van de ambassade in Bolivia vormen een mooi voorbeeld van bewuste inzet om MDG 3 te behalen. Aan alle partners, zowel overheid als NGO's, is gevraagd een genderstrategie te formuleren en uit te voeren, waardoor alle programma's bijdragen aan het verbeteren van de positie van vrouwen (gendermainstreaming). Ter versterking hiervan ondersteunt de ambassade het vice-ministerie van Gender bij de uitvoering van het intersectorale strategische genderplan, waarin de verantwoordelijkheden op genderterrein van elke sector vastliggen. De subsector water/irrigatie formuleert zo een vijfjarenplan dat is gebaseerd op gelijke toegang en gebruik voor mannen en vrouwen.

De toegang tot basisonderwijs is in Bolivia gelijk voor jongens en meisjes, maar daarna neemt de genderongelijkheid toe. Het toegankelijker maken van het technisch onderwijs voor vrouwen wordt ondersteund via de Boliviaanse NGO Fautapo. Dit programma selecteert meer vrouwen en stimuleert hun deelname aan niet-traditionele trainingen, waardoor het aantal geschoolde vrouwen is toegenomen. Via Fautapo hebben vrouwen ook toegang tot leningen. Alleenstaande moeders krijgen een beurs zodat hun kinderen naar de crèche kunnen. Tachtig procent van de vrouwen heeft na het afronden van de opleiding werk in het beroep waarvoor ze zijn opgeleid, waardoor hun levensomstandigheden direct verbeteren.

Op het terrein van verbetering van erf- en landrechten steunt de ambassade het uitreiken van grondtitels aan vrouwen. Hiermee versterken zij hun economische en sociaal-maatschappelijke positie en worden investeringen op langere termijn aantrekkelijk, waardoor de productie toeneemt. De afgelopen twee jaar zijn meer titels aan vrouwen uitgereikt. Er is ook meer gezamenlijk bezit op naam van vrouwen en mannen. Door fondsen te financieren die startkapitaal aan vrouwen bieden draagt de ambassade bij aan **vermindering van de ongelijkheid op de arbeidsmarkt**. Dit is positief geëvalueerd en overgenomen door UNDP en het vice-ministerie van Gender, die een breder programma op landelijk niveau hebben opgezet. Dit leidt uiteindelijk tot een toename van inkomsten van vrouwen.

Tabel 3.3 Deelname van vrouwen aan politiek

(Bron: Global Gender Gap Index, 2006-2008. Gegevens met * afkomstig van Wereld Bank GenderStats 2007.)

	Vrouwen in parlement		Vrouwen op ministersposten	
	% vrouwelijke parlementariërs in 2008	Verandering % 2006-2008	% vrouwelijke ministers in 2008	Verandering % 2006-2008
Burkina Faso	15	25,0	14	-6,7
Jemen	0	0,0	6	100,0
Nicaragua	19	-9,5	33	135,7
Rwanda *	49			
Colombia	8	-33,3	23	-36,1
Sri Lanka	6	20,0	6	-40,0
Zuid-Afrika	33	0,0	45	9,8
Peru	29	0,0	29	141,7

krijgen over de rollen en positie van vrouwen in vredesprocessen en een *Checklist Genderaspecten in het Operationeel Planningproces* toepassen, hebben de Nederlandse *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) manieren gevonden om toegang te krijgen tot en te communiceren met vrouwen in de Afghaanse samenleving en hun perspectief te horen en in ogenschouw te nemen. De plaatselijke ambassade ondersteunt daarnaast scholing voor meisjes. Verder pleit ze voor verhoging van de salarissen van vrouwelijke onderwijzeressen, financiert ze de bouw van de vrouwen vleugel in het ziekenhuis van Tarin Kowt en steunt ze vrouwelijke parlementariërs en activisten.

3.2.8

Financiële en niet-financiële inzet

Door gendermainstreaming (het integreren van het genderperspectief in het maken van beleid) is het moeilijk inzichtelijk te maken wat de precieze uitgaven aan gender van verschillende kanalen zijn geweest. Van belang is derhalve te realiseren dat de volgende cijfers niet impliceren dat bij overige bestedingen geen aandacht aan gender is besteed.

Genderbestedingen bij bilaterale en multilaterale organisaties zijn sterk toegenomen, door de nadrukkelijke prioriteitstelling van gender in 2007. De NGO's hebben al langer relatief zwaar ingezet op gender, zoals Hivos dat 15 procent van de schenkingen besteedt aan gender en diversiteit. Nederland heeft, om specifieke aandacht voor gender te genereren, een aantal gerichte financiële bijdragen geleverd aan (katalyserende) initiatieven op het gebied van gender, zoals:

- in 2006 5 miljoen euro aan UNDP voor het *Gender Thematic Trust Fund* (ingezet in 2006/2007);
- jaarlijks een miljoen dollar aan de WHO in 2006-2008 voor het *Partnership Programma Gender*;
- in 2008 8,05 miljoen dollar aan het *UN Violence Against Women (VAW) Trustfund* (beheerd door UNIFEM);
- 700 duizend dollar aan de oprichting van een VN-databank over geweld tegen vrouwen ter implementatie van de VN resolutie *'Geweld tegen vrouwen'*;
- in 2007 een miljoen euro aan UNIFEM voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen in Afghanistan.

Het MDG 3 Fonds

Middels het MDG 3 *Fonds: Investeren in Gelijkheid* is in 2008 besloten tot een subsidietoekenning van 70 miljoen euro voor

45 projecten van NGO's, verspreid over Afrika, Azië en Latijns-Amerika. Doel van het fonds is activiteiten te ondersteunen die leiden tot concrete resultaten op het gebied van gelijke rechten en kansen voor vrouwen en mannen. Het fonds geeft prioriteit aan de thema's eigendoms- en erfrecht (6 projecten, 8.843.048 euro), arbeidsparticipatie (2 projecten, 5.877.000 euro), politieke participatie (8 projecten, 13.845.673 euro) en geweld tegen vrouwen (13 projecten, 19.646.257 euro). Er zijn zestien projecten die zich richten op drie of meer van deze prioriteiten (21.742.700 euro). Ruim 14 miljoen van het totale MDG 3 *Fonds* is bestemd voor organisaties die actief zijn op het gebied van vrouwen, vrede en veiligheid.

Public diplomacy; het aankaarten van gender

Het bereiken van MDG 3 vraagt om een brede inzet die zich niet alleen beperkt tot ontwikkelingssamenwerking, maar ook aandacht vraagt in de politieke dialoog en op diplomatiek niveau. De aandacht voor de rechten van vrouwen en meisjes is een thema dat steeds vaker door ambassadeleiding hoog op de agenda wordt geplaatst. Zo zei een ambassadeur: "Als je wilt dat het ontvangende land gender serieus neemt, zorg er dan voor dat het de ambassadeur of het hoofd ontwikkelingssamenwerking is die het aankaart op het hoogste niveau. Dan geef je het goede voorbeeld."²⁵ Op internationale conferenties, tijdens bilateraal overleg, in speeches, interviews en tijdens dienstreizen worden talrijke situaties benut om aandacht te geven aan gender in relatie tot alle thema's waarmee BZ zich bezig houdt. Er zijn ambassadeurs die zich laten interviewen voor een krant over het programma ter bestrijding van geweld tegen vrouwen (Bangladesh), die tijdens dienstreizen vragen stellen over de participatie van vrouwen in lokaal bestuur (Mozambique) en die van de lancering van het programma op het terrein van geweld tegen vrouwen een publieke gebeurtenis maken en een reportage hiervan op de ambassadewebsite plaatsen (Macedonië). Veel ambassades en het maatschappelijk middenveld grijpen data als 6 februari (dag tegen vrouwenbesnijdenis), 8 maart (internationale vrouwendag) en 25 november (internationale dag van geweld tegen vrouwen) aan om met activiteiten aandacht voor gender te vragen en het Nederlandse beleid uit te dragen.

Ook oefent Nederland druk uit op multilaterale organisaties om voldoende aandacht te schenken aan gender, onder andere door aan te dringen op het beter formuleren van resultaat-indicatoren in de programma's van deze organisaties. UNFPA, waar Nederland de grootste 'core' donor is, heeft gender en bestrijding van geweld tegen vrouwen als een van de prioriteiten. Ook UNDP, UNHCR en de WHO richten zich in hun beleid sterk op gender.

Het scala aan vrouwenorganisaties in de landen zelf en hun partnerorganisaties in Nederland en de internationale netwerken hebben een groot vrijwilligerspotentieel. Dit wordt sinds een aantal jaren door donoren als eigen bijdrage in projecten geaccepteerd en kan, afhankelijk van het soort project, 25 tot 50 procent van de totale inzet bedragen (financieel uitgedrukt).

1 Het Verdrag inzake de Uitbanning van Alle Vormen van Discriminatie tegen Vrouwen (CEDAW), dat in 1979 door de Algemene Vergadering van de VN is aangenomen, wordt vaak omschreven als een internationale wet voor de rechten voor vrouwen. Zij omschrijft wat discriminatie tegen vrouwen inhoudt en stelt een agenda voor om via nationale actie een einde te maken aan deze discriminatie.

2 UN Task Force on Education and Gender Equality.

3 UN MDG summit, september 2008.

4 VN, The Millennium Development Goals Report 2008.

5 HMA Pretoria.

6 HMA Sana'a.

7 ActionAid, 2008.

8 W. Rhebergen, E. de Bruijn (2006), *Socio-economic Impacts of the Construction of Sand Dams on Communities in Kitui District, Kenya*.

9 Zie MDG7 voor kwantitatieve data over toegang tot drinkwater en sanitatie.

10 HMA La Paz.

11 WECF.

12 Hivos.

13 "Char" land is ondergelopen land, dat in de droge tijd droog valt en bebouwd kan worden.

14 HMA Lusaka.

15 Bronnen: HMA Islamabad en HMA Sana'a.

16 HMA La Paz.

17 ProMujer, 2007.

18 Women's World Banking, 2009.

19 The Millennium Development Goals Report 2008.

20 HMA Cairo.

21 HMA La Paz.

22 UN Task Force on Education and Gender Equality, 2005.

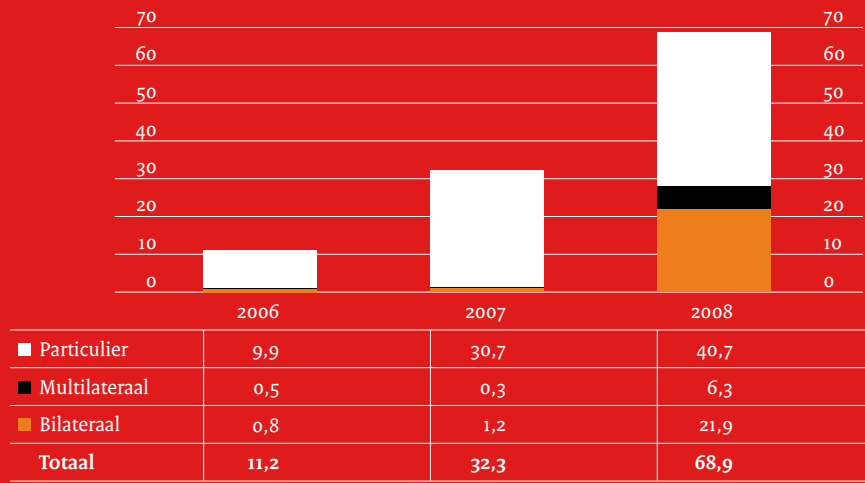
23 WHO, 2005.

24 Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, van Defensie en van Binnenlandse Zaken, samen met een groot aantal vertegenwoordigers van het Nederlandse maatschappelijk veld en academische instellingen zijn ondertekenaars.

25 Ambassadeur Hans Blankenberg in Goede wil alleen is niet genoeg; 2007; pag. 25.

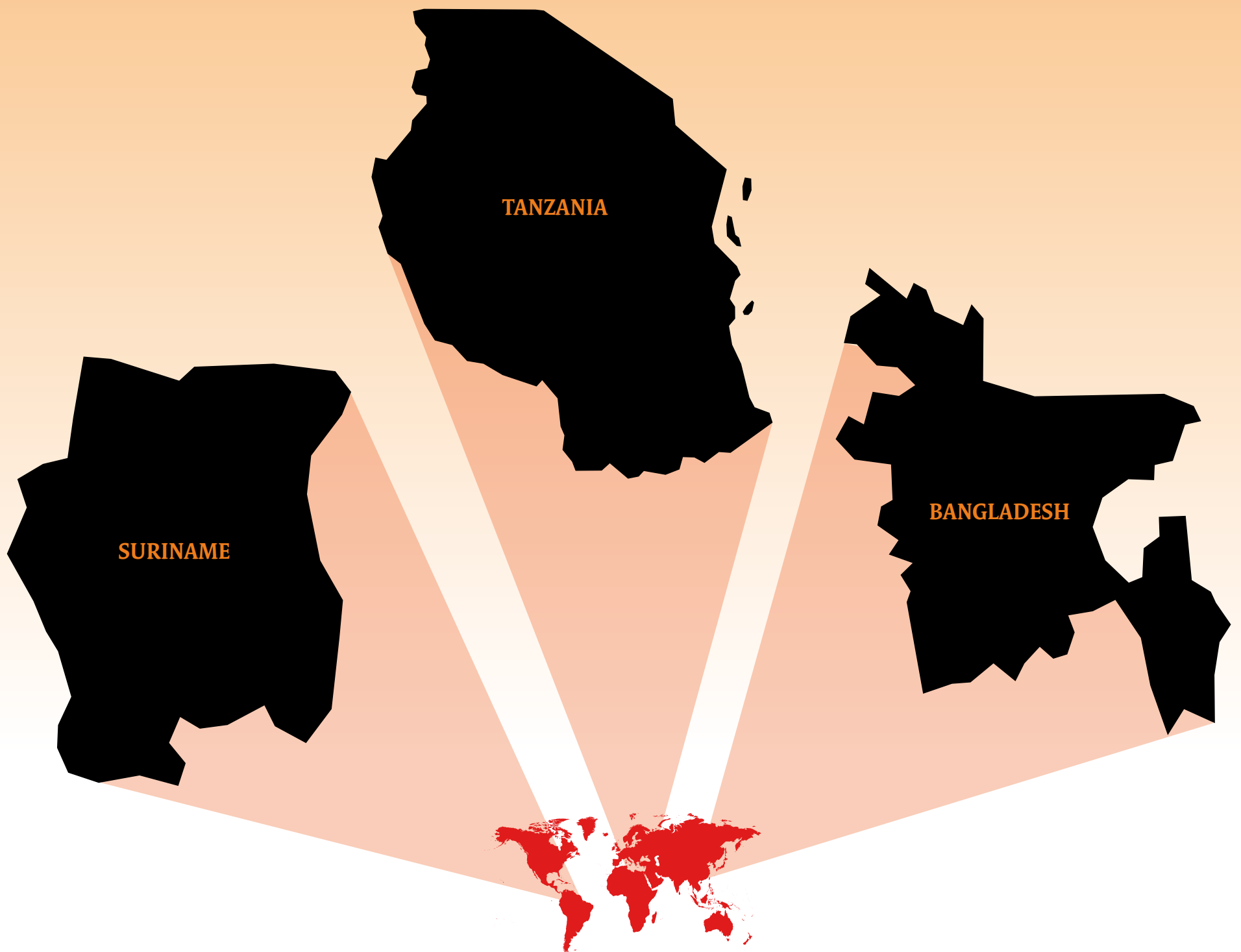
Figuur 3.2 Uitgaven MDG 3 per kanaal (Mln EUR)

(Bron: Ministerie van Buitenlandse zaken (FEZ))



3.3

Landencases



3.3.1

Tanzania



Tanzania maakt duidelijk dat een ambassade met veel algemene en sectorale budgetsteun succesvol resultaten op het gebied van gender kan behalen. De casus maakt zichtbaar hoe cultuurverandering een voorwaarde is voor het realiseren van duurzame gendergelijkheid, en dat ambassade en MFO's ieder op eigen en elkaar versterkende wijze bijdragen aan deze verandering.

Culturele factoren een belemmering voor vrouwen

Tanzania laat een gemengd beeld zien voor wat betreft de verbetering van de positie van vrouwen en meisjes. Het percentage vrouwelijke parlementariërs is de afgelopen jaren 30 procent gebleven en het aantal vrouwelijke ministers is met 40 procent toegenomen²⁶. Het *Poverty and Human Development Report 2007* van Tanzania vermeldt een aantal verbeteringen op het terrein van de kwaliteit van het onderwijs, zoals meer leraren en leermiddelen. Er is bij de ontwikkeling van onderwijsplannen extra aandacht voor meisjes, en positieve discriminatie heeft ervoor gezorgd dat in het secundair en tertiair onderwijs het percentage meisjes van 27 naar 38 procent en in de technische wetenschappen van 28 naar 40 procent is gegaan. De overheid heeft meer vrouwen dan mannen getraind om hen beter te equiperen voor hoge posten, met als resultaat een toename van vrouwelijke rechters (16 procent) en van vrouwelijke ambtenaren van 14 naar 18 procent. Toch profiteren vrouwen nog maar weinig van de verbeteringen. De grootste belemmeringen voor vrouwen lijken te liggen in culturele factoren. Tanzaniaanse gemeenschappen kennen een patriarchale structuur, waar dominantie van mannen de traditionele normen, praktijken en attitudes beheersen. Deze ongelijke machtsrelaties kunnen uitmonden in gendergerelateerd geweld. De WHO (2005) constateert dat bij ongeveer 15 procent vrouwen haar eerste seksuele ervaring was afgedwongen. Ook wordt het in Tanzania normaal gevonden dat een man zijn vrouw slaat. Terwijl 88 procent van de vrouwen werkt, verdienen zij nog altijd minder dan mannen en is deze ongelijkheid zelfs met ruim 10 procent verslechterd²⁷.

Vernieuwingen in wet en regelgeving

Tanzania heeft in de grondwet opgenomen dat discriminatie op basis van gender verboden is. Het heeft de meeste internationale overeenkomsten op gendergebied ondertekend, zoals het CEDAW. Er is een nationale strategie voor genderontwikkeling, en er is een beleid aangenomen dat gender in alle overheidsbeleid en programma's wordt geïntegreerd, waarvoor ook budgetteringsworkshops zijn georganiseerd. De decentralisatie die momenteel wordt doorgevoerd in het land, maakt besluitvorming voor vrouwen beter toegankelijk. Recentelijk is een amendement op de grondwet aangenomen, dat erin voorziet dat minimaal 30 procent van het parlement uit vrouwen bestaat. Op het terrein van individuele ontwikkeling zijn vrouwen getraind in leiderschapscapaciteiten. Ze hebben kennis van ondernemen en kredieten gekregen, en zijn geschoold in eenvoudige technologie die hun toegang tot de arbeidsmarkt heeft vergroot. Ook heeft de overheid samen met NGO's bewustwordingsprogramma's aan schoolcomités en leerlingen over vrouwenrechten gegeven, waarmee ze een begin heeft gemaakt om de heersende culturele en traditionele normen te veranderen. De overheid erkent mensenrechten van vrouwen en heeft daarmee voorkomen dat meer dan honderd meisjes werden besneden, nadat ze hierover was geïnformeerd door gemeenschapsouderen. Door de inspanningen van basisorganisaties en de politieke druk van nationale CSO's heeft de overheid het *Nationale Actieplan om Geweld tegen Vrouwen uit te bannen* aangenomen.



Inwoners	35.922.000	Geboortecijfer	38 per 1000 inwoners	Koopkracht (BBP)	€ 621 per inwoner
Oppervlakte	883.749 km2 (21,3 x Nederland)	Sterftcijfer	16 per 1000 inwoners	Groei BBP '90-'03	1.0 % per inwoner/per jaar
Hoofdstad	Dodoma	Zuigelingensterfte	96 per 1000 geboortes	Uitvoer	Goud, koffie, cashewnoten, katoen, sisal, thee, tabak, di- amanten, diverse fabrikaten
Religie	Tanganyika: Christendom 30% Islam 35% Inheemse godsdiensten 35%	Analfabetisme	30,6 % (>15 jaar)	Invoer	Diverse fabrikaten, machi- nes, vervoermiddelen, indus- triële grondstoffen, aardolie
Etniciteit	Zanzibar: Islam 99% Nyamwezi en Sukuma 21% Swahili 9% Hehet en Bena 7% Makonde 6%	Voedselvoorziening	8.198 kJ per inwoner per dag (2003)	CO2 uitstoot	0,1 ton per inwoner (2003)
		Gezondheidszorg	25.000 inwoners per arts (2002)	Energieverbruik	582 kg steenkoolequivalent per inwoner (2002)
		Inenting	95 % (2003)	Energiebalans	7 % tekort (2002)
		Werk in landbouw	84,4 %		
		Werk in industrie	5,0 %		
		Werk in diensten	10,6 %		

Wat deed Nederland?

De ambassade sluit aan op het Tanzaniaanse genderbeleid door een strategisch genderplan te vervaardigen met twee duidelijke doelstellingen: effectieve bevordering en mainstreaming van gendergelijkheid en verbeterde gelijke toegang tot lokale dienstverlening. Het ministerie van Gemeenschapsontwikkeling, Gender en Kinderen wordt gesteund om genderbeleid in strategieën en programma's op te nemen. Resultaat is dat 5 van de 23 ministeries gender in hun plannen hebben opgenomen. De begrotingssteun die Nederland geeft, laat ruimte om thema's als gender op het hoogste niveau en in bredere context te agenderen. Hierdoor is een begin gemaakt met een samenhangende en regeringsbrede aanpak van gender in overheidsorganen van Tanzania, onder meer door het versneld aanstellen van *gender-focal points* in elk departement. Nederland is voortrekker in de gezondheidssector, decentralisatie/lokaal bestuur en private sector ontwikkeling. De donoren hebben de taken op het gebied van gender verdeeld. Nederland en Dfid, de Britse ontwikkelingshulp, richten zich op de financiële sector ontwikkeling en samen met UNFPA richt Nederland zich op gezondheid.

Het maatschappelijk middenveld van Tanzania, daarin ondersteund door Nederlandse MFO's Cordaid, OxfamNovib, Hivos, zet zich in om vrouwen in staat te stellen de overheid ter verantwoording te roepen. Het *Tanzania Gender Networking Programme* (TGNP) volgt de overheid kritisch rond budgettering van gender in alle ministeries en regionale en lokale afdelingen, en de implementatie van de kieswetten ter vergroting van het aantal vrouwen in het parlement. TGNP heeft ook een groot aandeel gehad in het opnemen van gender in de tweede armoedestrategie (*Mkukuta*). Om vertaling naar de praktijk mogelijk te maken ondersteunt TGNP vrouwengroepen aan de basis met leiderschapstraining. Hieraan draagt ook het *Tanzania Gender Festival* bij, waaraan duizenden vrouwen en mannen deelnemen en waar kwesties aan de orde worden gesteld zoals huiselijk geweld, reproductieve rechten, en taboes als verkrachting en HIV/Aids. Het genderfestival heeft geleid tot sterke coalities en lokale netwerken die de onderwerpen in eigen kring verder dragen.

De Nederlandse financiële ondersteuning van Tanzania verloopt voor het grootste deel (90%) via algemene begrotingssteun, *basketfunds* (waaraan meerdere donoren bijdrage), *silent partnerships* (waarbij een 'stille' donor meebetaalt aan de activiteiten van een 'actieve' donor) en steun voor de sectoren. In totaal is hiermee een bedrag gemoeid van ongeveer 70 miljoen euro per jaar.

Wat hebben we geleerd?

Tanzania staat vooraan voor wat betreft het creëren van een gunstige juridische structuur en een positieve politieke context voor gendergelijkheid. De ontwikkelingen in Tanzania lopen op institutioneel vlak echter niet parallel met de ontwikkelingen in de dagelijkse praktijk. De kennis binnen het overheidsapparaat over toepassing van de wet- en regelgeving is dikwijls onvoldoende en de negatieve invloed van onder meer diepgewortelde culturele opvattingen belemmeren verbeteringen in de positie van vrouwen en meisjes.

De jarenlange elkaar versterkende inspanningen van de door vrouwenorganisaties, MFO's en de ambassade gesteunde organisaties – die zich richten op het weerbaarder maken van vrouwen en op het realiseren van institutionele en culturele verduurzaming van gendergelijkheid – bewegen zich stapje voor stapje in de richting van het bereiken van MDG 3. Dit alles vraagt nog veel gezamenlijke, brede, langdurige, structurele en intensieve inzet.

26 Global Gender Gap Index, 2006-2008.

27 Global Gender Gap Index, 2006-2008.





Tanzania

Peresi Lazaro Sentozi

Wie?

Peresi Lazaro Sentozi (45) is straatverkoopster van o.a. mobiele telefoonkaarten, reistassen en softdrinks. Ze heeft een handicap en ontvangt steun van een speciaal fonds voor gehandicapten. Ze woont in Dar es Salaam.

Hoe bent u aan uw baan gekomen?

Ik mocht van de autoriteiten in mijn dorp 24 jaar geleden naar een school voor gehandicapten in Dar es Salaam. Ik werd uitgekozen omdat ik een mooi handschrift had. Tijdens mijn studie verbleef ik bij familie en verkocht appels om in mijn onderhoud te voorzien. Ik verdiende niet genoeg en moest bedelen, tot ik met een speciale lening voor gehandicapten van Coca-Cola een softdrinkkiosk kon openen. Die werd na zes jaar vernield tijdens een opschoningsactie van de stadspolitie, en ik raakte alles kwijt. Ter compensatie kreeg ik de mogelijkheid om een kleine zaak in reistassen te openen. In 1998 kon ik bij een steunfonds een training voor gehandicapten volgen in businessmanagement. Ik kreeg een kleine lening, en omdat de zaken goed gingen en ik een trouwe klant was, werd mijn lening ongekend verhoogd, voor een gehandicapte in Tanzania.

Kunt u uw werkzaamheden beschrijven?

Naast het runnen van een aantal zaken, houd ik me vooral bezig met de verkoop van mobiele telefoonkaarten, ook als manager en serviceprovider. Ik krijg daarbij veel steun van mijn eveneens gehandicapte echtgenoot.

Hoe belangrijk is uw werk?

Mijn werk betekent heel veel voor mij. Dankzij dit werk kan ik mijn familie en nog zeven weeskinderen onderhouden. Ik heb een huis met vier slaapkamers en een tri-cycle die ook dienstdoet als taxi. Mijn voornaamste problemen zijn de stijgende huurprijzen en de torenhoge energierekeningen. En verder heb ik in mijn winkel vier assistenten wiens salaris ik moet betalen.

Hoe verhoudt uw werk zich tot millenniumdoel 3?

Door het succes van mijn eigen zaak draag ik bij aan het creëren van een maatschappij waar mannen en vrouwen gelijk zijn en van dezelfde rechten en kansen kunnen genieten.

Hoe vindt u het om afhankelijk te zijn van buitenlandse hulp?

Ik heb er geen probleem mee dat het geld van donoren komt. Zolang de ontwikkeling van Tanzania maar wordt gesteund, en dan vooral die van (arme) vrouwen. Verder doen wij zelf de zaken en zorgen we voor terugbetaling. Ik zou willen dat meer internationale donoren projecten van vrouwen en kansarme groepen in ontwikkelingslanden als Tanzania zouden steunen.

Wat zou u veranderen, als u minister voor Ontwikkelingssamenwerking was in Nederland?

Ik zou organisaties steunen die gehandicapten helpen in Afrika.

Wilt u nog iets zeggen?

Meer vrouwen op het platteland zouden toegang moeten krijgen tot microkrediet.

Tekst: Jane Zum
Foto: Jane Zum

3.3.2

Bangladesh



De Wereldbank noemt Bangladesh “een lichtend voorbeeld in Zuid-Azië van een arm land dat indrukwekkende vooruitgang boekt met gendergelijkheid”²⁸. Zo is het alfabetisme onder vrouwen van 2006 tot 2008 met 55% toegenomen tot het huidige 48%. De deelname van vrouwen op de arbeidsmarkt is die periode met bijna 4% toegenomen tot 55% en de inkomensgelijkheid met mannen is 22% vooruitgegaan, hoewel vrouwen nog altijd de helft verdienen van het salaris van mannen²⁹. Bij de verkiezingen in december 2008 verwierven vrouwen naast de 45 voor hen gereserveerde parlementaire zetels, 19 van de 345 zetels (in 2001 slechts 6 zetels). In 2008 stond Bangladesh op de 90^{ste} plaats op de genderindex van totaal 130 landen.³⁰

Vrouwen worden zelfstandiger en mondiger

De bloeiende textielindustrie heeft de levens van vrouwen ingrijpend veranderd. Steeds meer vrouwen zijn naar de steden getrokken om een eigen inkomen te verdienen. Zij wonen zelfstandig en hebben zich onttrokken aan het conservatieve en arme platteland, waar traditionele rolopvattingen de boven- toon voeren. Dit heeft tot gevolg dat het steeds normaler wordt gevonden dat vrouwen een bijdrage aan het huishouden en de familie leveren, wat hen meer aanzien geeft en hen zelfbewuster maakt. De actieve vrouwenbeweging stimuleert meer politieke participatie van vrouwen en de vrouwelijke partijleiders van de twee grootse politieke partijen tonen dat het kan. Door toegenomen zelfstandigheid en mondigheid van vrouwen wordt straffeloosheid en geweld tegen vrouwen minder geaccepteerd.

Betere wetgeving door samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties.

De interim-regering van Bangladesh heeft in het in maart 2008 uitgebrachte *Nationaal Vrouwen Ontwikkelingsbeleid* (NWDP) aangekondigd dat eenderde van alle parlementszetels voor vrouwen gereserveerd zullen worden. De Bengaalse kiescommissie heeft als voorwaarde voor registratie van politieke partijen gesteld dat 40 procent van de leden van alle partijcommissies vrouwen moeten zijn. Door onwil van de politieke partijen is dit voornemen echter verdaagd tot 2020, maar is als streefcijfer 33 procent opgenomen in het armoedebestrijdingsplan. Ook is in het NWDP gendergelijkheid in eigendomsrechten vastgelegd. Dit leverde echter direct een heftig protest op vanuit islamitisch fundamentalistische hoek.³¹ Daarop zag de regering zich genoodzaakt het voorstel voor te leggen aan een adviescommissie, die besloot dat vrouwen niet dezelfde eigendomsrechten als mannen kunnen hebben. In 2008 heeft de interim-regering het tweede armoedebestrijdingsplan goedgekeurd voor 2009-2011. Eén van de doelstellingen is een reductie van geweld tegen vrouwen met tenminste de 50 procent. Ook wordt gestreefd naar een goede bescherming van vrouwen door de politie. In nauwe samenwerking van overheid met organisaties uit het maatschappelijk middenveld is een conceptwet *Preventie Huiselijk geweld tegen vrouwen* opgesteld dat nu ter beoordeling ligt bij het Ministerie van Vrouwen en Kinderen en het Ministerie van Justitie.



Inwoners	138.448.000	Sterftecijfer	8 per 1000 inwoners	Koopkracht (BBP)	€ 1.770 per inwoner (2003)
Oppervlakte	143.998 km2 (3,5 x Nederland)	Zuigelingensterfte	61 per 1000 geboortes	Groei BBP '90-'03	3.1 % per inwoner per jaar
Hoofdstad	Dhaka	Levensverwachting	61	Uitvoer	Kleding, jute, leer, vis, garnalen
Religie	Islam 83%	Analfabetisme	59 % (>15 jaar)	Invoer	Machines, chemicaliën, ijzer en staal, textiel, voedsel, aardolie, cement
	Hindoeïsme 16% (1998)	Voedselvoorziening	9.177 kJ per inwoner per dag (2003)	CO2 uitstoot	0,3 ton per inwoner (2003)
Etniciteit	Bengalen 98% (2001)	Gezondheidszorg	5.000 inwoners per arts (2002)	Energieverbruik	221 kg steenkoolequivalent per inwoner (2002)
Geboortecijfer	30 per 1000 inwoners	Inenting	85 % (2003)	Energiebalans	20 % tekort (2002)
		Werk in landbouw	50,3 %		
		Werk in industrie	14,8 %		
		Werk in diensten	34,9 %		

Wat deed Nederland?

Het door Oxfam Novib gesteunde BRAC³² heeft een groot programma op het gebied van vergroting van de beschikbaarheid van voedsel (voedselzekerheid) en versterking van de economische positie van de allerarmsten, in het bijzonder vrouwen. De ambassade ondersteunt het programma *Brac WASH* (water, sanitatie en hygiëne), waarbij in de dorpen groepen worden gevormd waarvan zes van de elf leden vrouwen zijn, die de participatie en mondigheid van vrouwen op plaatselijk niveau versterken.

De Nederlandse ambassade versterkt het democratisch functioneren van politieke partijen met speciale aandacht voor de vrouwelijke politici via de NGO Steps towards Development. Vanaf begin 2007 tot september 2008 heeft deze NGO honderd vrouwen getraind die in lokale afdelingen van politieke partijen participeren. Van deze vrouwen zijn vier van de dertien verkozen in de stedelijke verkiezingen in 2008.

Geweld tegen vrouwen wordt aangepakt door steun aan lokale NGO's, bewustwordingscampagnes, geboorte- en huwelijksregistratie en het verbeteren van toegang tot het rechtssysteem. Zo is een proefproject uitgevoerd met dorpsrechtbanken en een model voor gemeenschapspolitie ingevoerd. In 2008 is het boekje *Breaking the Silence* gepubliceerd en gelanceerd samen met het actieplan van de ambassade over geweld tegen vrouwen. Het boekje bevat cijfermateriaal en gedetailleerde cases over 21 meisjes en vrouwen die geconfronteerd zijn geweest met geweld. Het vormt het uitgangspunt voor een nulmeting en een databank. Deze en andere acties, zoals de door Nederland uit het MDG 3 Fonds gefinancierde "We Can"-bewustwordingscampagne, welke gecoördineerd wordt door Oxfam Groot-Brittannië en waaraan diverse door de ambassade gesteunde lokale vrouwenorganisaties deelnemen, dragen bij aan een grotere lobbycampagne om geweld tegen vrouwen te bestrijden in Bangladesh.

De Nederlandse ambassade werkt in Bangladesh actief samen met donoren, overheid, VN-agenten, lokale NGO's en vrouwenorganisaties. De financiële inzet voor MDG 3 bedraagt ongeveer 3,5 miljoen euro voor 2009³⁹. Het integreren van het genderperspectief vindt plaats binnen de drie sectoren onderwijs, gezondheid en water, waarbinnen de ambassade actief is. Ook in de thema's goed bestuur en handel is gender een thema dat er dwars doorheen loopt. De ambassade draagt actief het genderbeleid uit door het op de agenda te zetten in de politieke dialoog met ministers, gouverneurs, lokaal bestuur en NGO's.

Wat hebben we geleerd?

Economische zelfstandigheid van vrouwen is een noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van gelijke rechten tussen mannen en vrouwen. Politieke toewijding van de Bengaalse overheid is daarbij van cruciaal belang. De interim-regering bleek uiteindelijk over te weinig intern draagvlak te beschikken om het nationale vrouwenbeleid daadkrachtig gestalte te geven. Openbaarheid van bestuur (transparantie) over interventies, het vastleggen door donoren van de coördinatie van de hulp in concrete afspraken (harmonisatie) en coördinatie tussen donoren blijven punten van zorg. Ook moet de Bengaalse overheid het initiatief nemen voor een nationaal actieplan voor bestrijding van geweld tegen vrouwen. Alleen dan kunnen de interventies van diverse actoren gebundeld worden en zullen zij aan impact winnen. Ten slotte blijken strategische inmenging door een ambassadeur vele deuren te kunnen openen.

28 World Bank, 2008, *Whispers to Voices, Gender and Social Transformation in Bangladesh*.

29 Global Gender Gap Index, 2006-2008.

30 In 2006 stond Bangladesh in de gender index op plaats 91 van in totaal 115 landen, in 2007 op plaats 100 van in totaal 128 landen.

31 Vrouwenbeweging Bangladesh zet zich schrap, Volkskrant, 20 mei 2008.

32 BRAC is de grootste NGO ter wereld met 45.000 stafleden, en is voor 18% afhankelijk van donoren.

33 Alles meegerekend, dus inclusief geboorteregistratie, alle activiteiten gericht op versterking vrouwenrechten, bestrijding geweld tegen vrouwen en politieke participatie van vrouwen.





Bangladesh

Julekha Begum

Wie?

Julekha Begum (55) is zakenvrouw en voorzitter van de lokale vrouwenbeweging. Ze woont in Kurigram, 400 km van de hoofdstad Dhaka.

Hoe raakte u betrokken bij de vrouwenbeweging en wat is uw positie?

Na de dood van mijn echtgenoot op jonge leeftijd moest ik mijn familie onderhouden. Ik kwam in aanraking met iemand van de lokale arbeidersvakbond en in 1995 werd ik lid van een speciale vrouwengroep. Ik zorgde onder andere voor de introductie van het microkrediet in Kurigram. Via de vakbond kon ik verschillende trainingen volgen op het gebied van vrouwenrechten. In 1999 werd ik vicevoorzitter van de gemeenteraad en in 2002 werd ik gekozen tot voorzitter. Ik ben ook voorzitter van een speciale commissie die bemiddelt bij geschillen, van het vrouwenforum en van het rampencomité.

Wat zijn uw werkzaamheden?

Ik zet me in voor vermindering van geweld tegen vrouwen en kinderen. Onder andere door het tegengaan van vroege huwelijken en polygamie en door het verhogen van geboorte- en huwelijksregistratie. Met onze vereniging oefenen wij druk uit om te komen tot een juist gebruik van lokale regeringsmiddelen, zoals het rechtsbijstandfonds, en het gebruik van ziekenhuisfaciliteiten.

Als voorzitter maak ik beleid, leid ik vergaderingen, ben ik verantwoordelijk voor de financiën. Verder doe ik de onderhandelingen met de overheid op het gebied van lokale voorzieningen en bemiddel ik bij problemen en juridische conflicten. Verder leid ik jongeren op in nieuw leiderschap.

Hoe belangrijk is uw werk voor de gemeenschap?

Mijn belangrijkste bijdrage is dat de vrouwen in mijn omgeving zich bewuster zijn van hun rechten. Zonder ons zouden de mensen niet weten dat een te vroeg huwelijk en een bruidsschat illegaal zijn. Ook zouden vrouwen binnen de familie niets te zeggen hebben. Nu sturen ze hun dochters naar school, doen ze aan familieplanning, geven ze geen bruidsschat voor hun dochters en huwelijken ze dezen niet te vroeg uit. Ik heb met succes in 75 geweldszaken tegen vrouwen bemiddeld. Ook heb ik bijgedragen aan betere economische omstandigheden voor de hele gemeenschap door het invoeren van microkredietregelingen. Overal zijn kleine ondernemingen ontstaan. Verder heb ik mij enorm ingespannen om de vrouwenvereniging sterk te maken. We zijn onlangs officieel geregistreerd door de overheid. We hebben nu een juridische status en kunnen onafhankelijk werken.

Hoe verhouden uw activiteiten zich tot het halen van MDG 3?

Ik zet me in voor de participatie van vrouwen in economische activiteiten (vooral in de niet-landbouwkundige sector) en binnen de politiek. Door het geweld tegen vrouwen te bestrijden en door politieke druk te zetten, zowel op plaatselijk als op regeringsniveau, heb ik de positie van vrouwen in mijn gemeenschap versterkt. De participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt is gestegen en vrouwen worden zeer geleidelijk aan politiek actief.

Hoe vindt u het om (deels) afhankelijk te zijn van buitenlands geld?

Dankzij deze steun hebben veel arme mensen in mijn streek betere levensomstandigheden gekregen.

Wat zou u veranderen, als u minister voor Ontwikkelingssamenwerking was in Nederland?

Ik zou meer hulp geven aan arme landen, zodat de levens van nog meer mensen kunnen verbeteren.

Tekst: Jesmul Hasan
Foto: Tarun Karmaker

3.3.3

Suriname



De ontwikkeling in Suriname geeft inzicht in de effecten van empowerment van vrouwenorganisaties voor het maatschappelijke veranderingsproces naar gendergelijkheid en het behalen van de MDG's. Via ambassades en Nederlandse en lokale NGO's bestaat een langdurige samenwerking die bijdraagt aan gendergelijkheid in de praktijk.³⁴

Cultuurverandering door economische zelfstandigheid

De langdurige ondersteuning van lokale vrouwenorganisaties heeft geleid tot een krachtige vrouwenlobby op landelijk niveau die de institutionele ontwikkeling ondersteunt. Meer vrouwen zijn politiek actief geworden in Suriname. De vrouwenorganisaties hebben een vooraanstaande rol bij het *de facto* behalen van gendergelijkheid door het bespreekbaar maken van taboes en het openbreken van gangbare patronen, wat ook in de binnenlanden goed op gang is gekomen. Dit wordt bereikt via economische zelfstandigheid van vrouwen en het tot stand brengen van basisvoorzieningen in de lokale gemeenschappen.

Sterke vrouwenorganisaties

Nederland heeft Suriname ondersteund in zowel de ontwikkeling van wet- en regelgeving en van actieplannen, alsook de ondersteuning van de benodigde maatschappelijke structuren. Dit proces is verregaand voltooid. De uitvoering van het genderbeleid wordt echter verhinderd door enerzijds de beperkte notie van prioriteit van gender binnen de regering, en anderzijds de beperkte capaciteit binnen het Nationaal Bureau Genderbeleid (NBG) dat de uitvoering van het *Integraal Gender Actieplan* (IGAP) coördineert.

Op het gebied van de bestrijding van geweld tegen vrouwen is uit het *Sectorplan Rechtsbescherming en Veiligheid* het Bureau voor Vrouwen- en Kinderbeleid binnen het Surinaamse Ministerie van Justitie & Politie opgezet, evenals bureaus voor slachtofferhulp in Nickerie en Paramaribo. Als onderdeel van het *Sectorplan Rechtsbescherming en Veiligheid* is er door het Ministerie van Justitie en Politie tevens een *Integraal Actieplan over geweld tegen vrouwen* in de maak, dat samen met NGO's wordt opgesteld.

Het maatschappelijk middenveld is in Suriname zeer actief en loopt voorop in het vertalen van de beleidsuitgangspunten naar de praktijk, het actief betrekken van de lokale gemeenschappen en het bewerkstelligen van de benodigde cultuuromslag. De Women's Business Group (WBG) en de Nationale Vrouwen Beweging (NVB) spelen hierin een grote rol. Beide organisaties zetten zich o.a. in voor de verbetering van de economische positie van vrouwen. De WBG heeft o.a. een textielwerkplaats opgezet waardoor vrouwen in staat zijn gesteld hun productie te verbeteren en te verhogen. De NVB, tevens een krachtige lobbyorganisatie tijdens het ontwikkelingsproces voor instituties, heeft met het *Binnenland Programma* vaktrainingen gegeven en spaar- en kredietsystemen voor vrouwen binnen de landbouwsector versterkt. Daarbij worden bestuursleden van vrouwengroepen getraind en begeleid en lo-

kale leerkrachten opgeleid om dit werk voort te zetten. Door op vraag gerichte activiteiten ontstaan functionele organisaties die gebaseerd zijn op al actieve vrouwengroepen. In de dorpen waar het programma voor economische zelfstandigheid in 2008 van start is gegaan, is nu al een verschuiving zichtbaar van voedselvoorziening voor het gezin naar inkomsten genererende activiteiten en marketing van de producten. Door de versterking van hun organisaties vervullen vrouwen in toenemende mate een rol in de besluitvormingsprocessen in hun leefgemeenschap.

Binnen het internationale Women for Water Partnership (WfWP) waar de NVB onderdeel van is, worden programma's uitgevoerd die zich richten op empowerment van vrouwen via waterprojecten (drinkwater, sanitatie en irrigatie). Door lokale vrouwen-groepen een centrale rol te geven in de ontwikkeling van de watervoorziening wordt tijdsbesparende infrastructuur aangelegd, die aansluit bij de behoeften van de lokale gemeenschap en evenredig ten goede komt aan vrouwen en mannen.

Verder is door toedoen van de NVB een stuurgroep opgericht die zich richt op het formuleren van een nationaal sanitatieplan, waarbij de Surinaamse overheid, universiteiten, NGO's en Unicef betrokken zijn.



Inwoners	435.000	Geboortecijfer	18 per 1000 inwoners	Groei BBP ‘90-’03	0.9 % per inwoner/per jaar	
Oppervlakte	163.265 km2 (3,9 x Nederland)	Sterftecijfer	7 per 1000 inwoners	Uitvoer	Aluinaarde, bauxiet, alumi- nium, aardolie, garnalen en vis, rijst, bananen, hout	
Hoofdstad	Paramaribo	Zuigelingensterfte	23 per 1000 geboortes	Invoer	Machines, aardolie, voedsel, katoen, diverse fabrikaten	
Religie	Christendom 48%	Levensverwachting	69		CO2 uitstoot	4,0 ton per inwoner (2003)
	Hindoeïsme 27%	Analfabetisme	7 % (>15 jaar)		Energieverbruik	2.752 kg steenkoolequivalent per inwoner (2002)
	Islam 20%	Voedselvoorziening	11.285 kJ per inwoner per dag (2003)	Energiebalans	41 % tekort (2002)	
Etniciteit	Inheemse godsdiensten 5%	Gezondheidszorg	2.222 inwoners per arts (2002)			
	Indiërs 37%	Inenting	74 % (2003)			
	Mulatten 31%	Werk in landbouw	15,0 %			
	Javanen 15%	Werk in industrie	20,0 %			
	Afrikanen 10%	Werk in diensten	65,0 %			
	Indianen 2%	Koopkracht (BBP)	€ 3,780 per inwoner			
Chinezen 2%						

Wat deed Nederland?

De Nederlandse ambassade in Paramaribo heeft financiële steun verleend aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor het de opstellen en evalueren van het Nationaal Genderbeleid, zoals dat omschreven staat in het *Integraal Gender Actieplan*. Ook heeft de ambassade het bovengenoemde *Sectorplan Rechtsbescherming en Veiligheid* medegefinancierd.

Nederland heeft bijgedragen aan de versterking van de capaciteit van vrouwen en hun organisaties. In 2008 hebben twaalf vrouwen van het Vrouwen Parlement Forum (VPF) via een NUFFIC-programma een op maat gemaakte training gevolgd met als doel de politieke participatie van vrouwen te bevorderen. Via financiering van de ambassade van het *Vrouwen Fonds Lokaal* en via verschillende NGO's steunt Nederland de GVB en de NVB.

Wat hebben we geleerd?

De stap van *de jure* naar *de facto* gendergelijkheid is groot en vereist een ander samenspel van betrokkenen dan bij het opzetten van instituties. Dit proces is in Suriname goed op gang gekomen. Bij het vertaling naar het lokale niveau zijn het bespreekbaar maken van taboes en doorbreken van culturele en religieuze tradities cruciale elementen. Dit vereist lokaal leiderschap en betrokkenheid van vrouwenorganisaties, en inzicht door deze organisaties in bestaande maatschappelijke structuren en machtsverhoudingen. De maatschappelijke druk en de steun aan lokale vrouwen komt in de eerste plaats van de georganiseerde vrouwenbeweging. De blijvende ondersteuning van dit proces is cruciaal om blijvende verandering teweeg te brengen.

34 Bronnen: HMA Parimaribo en NVR.





Suriname

Siegmien Staphorst

Wie?

Siegmien Staphorst (61) is maatschappelijk werkster en directeur van de Nationale Vrouwen Beweging (NVB). Ze woont in de hoofdstad Paramaribo.

Wat is uw functie?

Ik ben directeur van de Nationale Vrouwen Beweging.

Wat zijn de activiteiten van de NVB?

De NVB is in 1982 opgericht als een vrijwilligersstichting. In 1996 is het een professionele organisatie geworden met betaalde werknemers, full- en parttime. De organisatie houdt zich onder meer bezig met ondernemerschap, vrouwenrechten, training en begeleiding, water en ecosanitie en sociale woningbouw. De NVB heeft met name projecten in de Binnenlanden, en ook aantal langs de kust.

Kunt u een voorbeeld geven van een programma?

Ik heb in 1997 geholpen de basis te leggen voor het Binnenland Programma. In de plattelandsgebieden ontbreken sanitaire voorzieningen, drinkwater en elektriciteit, en het onderwijs is er slecht. Vrouwen zijn verantwoordelijk voor de voornamelijk zelfvoorzienende landbouw. Door het gebrek aan bemesting worden elke twee jaar nieuwe stukken bos gekapt voor landbouw.

De insteek van het programma, waarin 12 dorpen zijn opgenomen, is economische versterking, dat is de wens van de vrouwen zelf en capaciteitsversterking van de reeds bestaande lokale vrouwenorganisaties. En daarnaast het leren van andere landbouwmethoden en kennis opdoen van commerciële landbouw. De bewoners leren gebruik te maken van bemesting en onkruidbestrijding en er is verder aandacht voor marketing. Ook zijn gereedschappen aangeschaft waarvan de extra opbrengsten in een fonds zijn gezet dat uitgegroeid is tot een dorpskredietfonds.

Wat was uw rol?

Ik heb het proces begeleid en veel overlegd, vooral met de mannelijke leiders. De vrouwen hadden voornamelijk traditionele genderrollen, zoals besluitvorming over bijvoorbeeld de schoonmaak van het dorp en koken bij dorpsfeesten. Ze hadden weinig zeggenschap in beleidszaken. Ik zorgde er voor dat zaken bespreekbaar werden gemaakt met vrouwen en mannen. Vrouwen konden voordat het dorpskredietstelsel er was niets aanschaffen. Door het systeem veranderde de traditionele rol van mannen als kostwinner. Een deel van de mannen maakte bezwaar tegen het feit dat vrouwen nu ook machines konden aanschaffen en geld konden verdienen. Om deze thema's bespreekbaar te maken liet ik eerst de vrouwen vertellen welke problemen zij ervoeren. Bijvoorbeeld als hun man zich geen echte man meer voelde, voelden vrouwen dat ook als probleem. Ik vroeg de vrouwen hoe dit opgelost kon worden en vervolgens bespraken we dit met de mannen. De mannen accepteerden uiteindelijk dat het handig is als vrouwen ook inkomsten verwerven. Het proces tot acceptatie heeft zo'n vijf tot zes jaar geduurd.

Hoe zit het met de toekomst van MDG3 in Suriname?

Het is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de overheid om goed genderbeleid te ontwikkelen en uit te voeren, samen met het maatschappelijk middenveld. De overheid heeft daarvoor een actieplan opgesteld, maar de afstand tussen beleid en uitvoering is groot. NGO's moeten zich sterk inzetten om het beleidsplan daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. Als de NGO's niet aandringen, gebeurt er te weinig.

Hoe vindt u het om (deels) afhankelijk te zijn van buitenlands geld?

Ik vind het jammer dat we voor ongeveer 60% afhankelijk zijn van buitenlandse donoren. De overheid zou in feite een subsidie regeling voor NGO's moeten instellen en ook het Suri-naamse bedrijfsleven zou een grotere rol moeten vervullen.

Wat zou u doen, als u minister voor Ontwikkelingssamenwerking was in Nederland?

Ik zou sturen op procesbenadering en niet op projecten. Armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling zijn sociale veranderingsprocessen die beide een lange adem vergen. Vrouwenorganisaties krijgen in de huidige situatie een disproportioneel klein deel van de OS fondsen terwijl ze in alle beleidsdocumenten worden omschreven als een centrale factor en belangrijke actor in het realiseren van duurzame ontwikkeling. Dit geldt voor lokale organisaties maar ook voor hun internationale NGO netwerken.

Tekst: Annelieke Duker
Foto: Nico Commijs

Conclusies

MDG 3

Wat is bereikt met MDG 3 in het vizier?

De officiële indicatorenset van MDG3 laat zien dat de voortgang traag gaat. Van de 113 landen die nog geen gendergelijkheid in primair en secundair onderwijs hadden in 2005 zullen er slechts 18 dit doel in 2015 gaan halen. Het aandeel vrouwen met betaald werk buiten de landbouw is toegenomen van 35% in 1990 naar 40% nu, maar nog steeds werkt 2/3e van de vrouwen in ontwikkelingsgebieden in de informele sector. Het aandeel vrouwen in nationale parlementen is sinds 2000 mondiaal gestegen van 13,5% naar 17%. De volgende conclusies worden gepresenteerd aan de hand van de zeven interventie-terreinen van de *UN Task Force on Education and Gender Equality*.

1. Postprimair onderwijs voor meisjes: er wordt vooruitgang geboekt in het terugdringen van gender ongelijkheid in postprimair of secundair onderwijs. Ongelijkheden tussen meisjes en jongens blijven echter groot, met name in Sub-Sahara Afrika.
2. Tijdsbesparende infrastructuur voor vrouwen: Hoewel er veel programma's zijn om huishoudens te voorzien van water en sanitatie is niet altijd aantoonbaar wat de impact van deze tijdsbesparende infrastructuur daadwerkelijk voor vrouwen is. Een betere watervoorziening, sanitatie en alternatieve energievoorziening hebben positieve gevolgen voor de gezondheid van gezinnen.
3. Goed geregeld eigendoms- en erfrecht: in een aantal landen bestaat wetgeving omtrent land- en erfrecht, en meer vrouwen zijn hiermee bekend en weten wegen te vinden, zoals juridische bijstand, om hun rechten op te eisen. Het is moeilijk aan te tonen dat dit resulteert in meer grondbezit voor vrouwen en meer gezamenlijk bezit van mannen en vrouwen. Grondbezit door vrouwen roept in veel landen weerstand op en wordt geblokkeerd door bestaand gewoonterecht.
4. Formele werkgelegenheid en gelijke kansen op de arbeidsmarkt: hoewel arbeidsmarktparticipatie van vrouwen is toegenomen, blijven verschillen in lonen en arbeidsparticipatie substantieel. Er zijn weinig gegevens die zichtbaar maken dat deze kleiner worden. De economische zelfstandigheid van vrouwen blijft gering.
5. Deelname aan vertegenwoordiging in politiek en bestuur: In de meeste landen is het aantal vrouwelijke parlementariërs toegenomen, niet in de laatste plaats vanwege de afspraak in Beijing in 1995 om 30% parlementszetels voor

vrouwen te reserveren. In 5 Afrikaanse landen participeren daadwerkelijk 30% of meer vrouwen in het parlement. In een opvallend aantal landen is het aantal vrouwelijke ministers gedaald. Het instellen van quota lijkt te werken, ook op lokaal niveau, waar meer vrouwen participeren en wat als opstap wordt beschouwd voor een hoger niveau.

6. Aanpak van geweld tegen vrouwen: In veel landen is wetgeving aanwezig en wordt geweld tegen vrouwen maatschappelijk verworpen. Geweld tegen vrouwen wordt langzamerhand meer bespreekbaar en overheden nemen meer verantwoordelijkheid om het te bestrijden.
7. Vrouwen in conflictgebieden: Het NAP 1325, in 2007 getekend door drie departementen en vele civil society organisaties, wordt op internationaal, nationaal en lokaal niveau uitgevoerd, waarbij de 3D benadering leidend is. Resultaten van Nederland op output niveau kunnen tijdelijk succesvol zijn, maar de impact is onzeker en fragiel door de enorme instabiliteit van conflictgebieden.

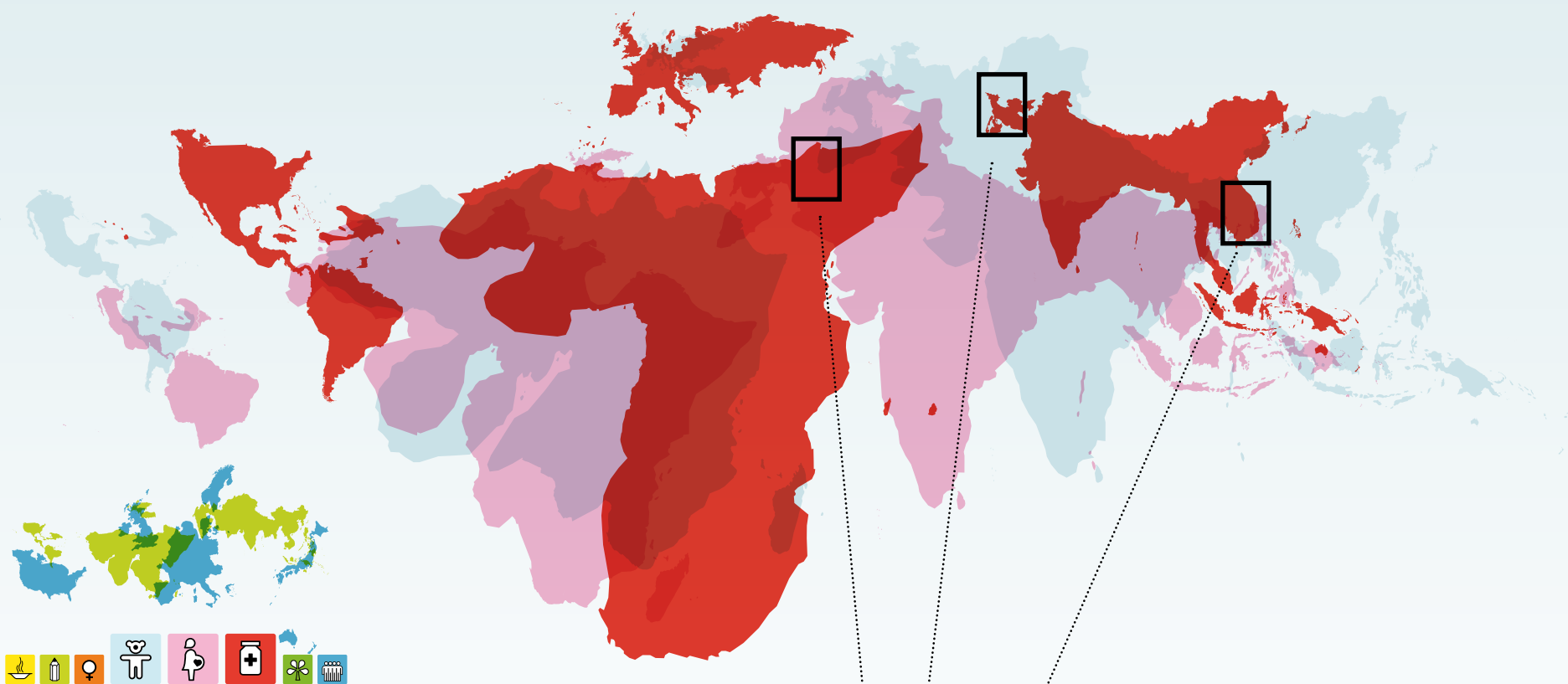
Interventies op verschillende terreinen versterken elkaar en gezamenlijk realiseren zij de gewenste impact. Zo leidt economische activiteit van vrouwen tot meer empowerment, een sterker zelfbewustzijn en meer aanzien in de familie en gemeenschap, welke voorwaarden zijn voor politieke participatie. Sanitaire voorzieningen op scholen en drinkwatervoorziening in het huishouden zullen er samen voor zorgen dat meer meisjes naar school gaan.

Hoewel veel activiteiten binnen de drie verschillende categorieën van de resultatenketen plaats hebben gevonden om zowel de jure als de facto gendergelijkheid te realiseren, is het zichtbaar maken van concrete resultaten tegengevallen. Het ontbreken van betrouwbaar statistisch materiaal bemoeilijkt het inzichtelijk maken van trends. Wel is de financiële inzet fors omhooggegaan.

Sinds 2007, het aantreden van het kabinet Balkenende IV, staat emancipatie hoger op de politieke agenda. In *Een Zaak van Iedereen* wordt het bevorderen van gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes als absolute prioriteit aangemerkt. Gezien de nieuwe beleidsplannen wordt er gericht op genderzaken ingezet en zijn in de nabije toekomst meer en duidelijker resultaten te verwachten die zijn gebaseerd op betrouwbare data en daarmee het bereiken van MDG3 dichterbij brengen.

MDG 4, 5 & 6

De gezondheids- millenniumdoelen



4.1 Inleiding	96	4.4 MDG 6: terugdringen van HIV/Aids, malaria, tuberculose en andere ziekten	114
4.1.1 Drie doelen voor een gezondere wereld	96	4.4.1 Inleiding	116
4.1.2 Een goed gezondheidssysteem	98	4.4.2 Algemene voortgang en trends: impact	118
4.1.3 Financiële inzet	99	4.4.3 Resultaten op landenniveau	119
4.1.4 De resultaatketen voor de gezondheidsmillenniumdoelen	99	4.4.4 Donorinzet: beter voorkómen	121
4.2 MDG 4: sterke afname kindersterfte	100	4.5 Landencases	123
4.2.1 Inleiding: kindersterfte daalt enorm	102	4.5.1 Kazachstan	124
4.2.2 Algemene voortgang en trends: impact	102	4.5.2 Ethiopië	128
4.2.3 Resultaten op landenniveau	102	4.5.3 Vietnam	132
4.2.4 Donorinzet: gezondheid in een breder perspectief	105		
4.3 MDG 5: verbetering van de gezondheid van moeders	106	4.6 Conclusies	136
4.3.1 Inleiding: : gezonde, goed opgeleide moeders	108		
4.3.2 Algemene voortgang en trends: impact	110		
4.3.3 Resultaten op landenniveau	110		
4.3.4 Donorinzet: strategisch werken aan SRGR	113		

4.1

Inleiding

4.1.1

Drie doelen voor een gezondere wereld

Maar liefst drie MDG's richten zich op gezondheid. 'De gezondheidsmillenniumdoelen', zo worden MDG 4, 5 & 6 dan ook wel genoemd. Ze staan voor het terugdringen van sterfte bij kinderen (MDG 4), het verbeteren van gezondheid van vrouwen en moeders (MDG 5), en het bestrijden van belangrijke ziektes zoals HIV/Aids, tuberculose en malaria (MDG 6). Gezondheid staat centraal in de acht millenniumdoelen en heeft alles te maken met bijvoorbeeld extreme armoede, honger en genderongelijkheid. Veel is al bereikt, maar juist op het gebied van moedersterfte, MDG 5, is nog een enorme inzet nodig.

In dit hoofdstuk worden aan de hand van één resultaatketen de resultaten van de drie gezondheidsmillenniumdoelen geschetst. Deze doelen zijn onderling nauw met elkaar verbonden: voortgang of tegenspoed bij één heeft invloed op de andere. Daarom worden de drie doelen ook in één hoofdstuk behandeld.

Veel organisaties zijn met Nederlandse steun op deze terreinen actief, maar niet alle maatschappelijke organisaties kunnen in de voorbeelden aan bod komen. Deze rapportage is in samenwerking met enkele NGO's tot stand gekomen¹. Naast dit particuliere kanaal worden ook het bi- en multilaterale kanaal toegelicht.

Ter verdieping en om de behaalde resultaten in de goede context te plaatsen, zijn aansluitend op de drie gedeeltes over MDG 4, 5 en 6 de recente ontwikkelingen in een aantal landen toegelicht: Kazachstan, Ethiopië en Vietnam. Met uitzondering van Kazachstan zijn dit partnerlanden. Hiernaast worden in tekstboxen voorbeelden uit landen belicht, zoals Nicaragua en Tanzania. Deze landenkeuze betreft een dwarsdoorsnede van de landen waar Nederland actief is in elk relevant werelddeel, met de nadruk op Afrika.

Door de jaren heen is grote vooruitgang geboekt bij het tegengaan van kindersterfte, MDG 4. Stierven er in 1960 nog bijna 13 miljoen van de ongeveer 430 miljoen kinderen onder de vijf jaar, in 2007 waren dit er 9,2 miljoen van de 630 miljoen kinderen onder de vijf jaar wereldwijd.^{2,3} Dit is een opmerkelijke vooruitgang. Het doel is om in 2015 uit te komen op een

derde van de kindersterfte (per duizend levendgeborenen) van 1990, wat neerkomt op 4,3 miljoen kinderen.

MDG 5 gaat over de gezondheid van moeders en de toegang van iedereen tot reproductieve gezondheid. Dit is het gezondheidsmillenniumdoel waar de minste vooruitgang op is geboekt. Wereldwijd is de moedersterfte sinds 1990 met minder dan één procent per jaar afgenomen. In 1990 stierven zo'n 576 duizend zwangere vrouwen, in 2005 was dit aantal gedaald tot 536 duizend. Er zijn aanzienlijke regionale verschillen waarbij 99 procent van de sterfgevallen ten gevolge van zwangerschap of geboorte in ontwikkelingslanden plaats heeft, vooral in Afrika en Azië.⁴

Verlaging van de moedersterfte hangt nauw samen met het goed functioneren van de reguliere gezondheidszorg. Daarbij moeten zwangere vrouwen goed worden voorgelicht en begeleid. De resultaten laten zien dat op sommige essentiële onderdelen vooruitgang is geboekt, bijvoorbeeld in het gebruik van anticonceptie en de begeleiding tijdens zwangerschap, terwijl de zorg tijdens en na de bevalling nog veel tekortkomingen laat zien. En juist rond de bevalling ontstaat niet alleen de meeste moedersterfte, maar ook een belangrijk deel van de kindersterfte (neonatale sterfte⁵). De landencase over Ethiopië laat dit ook zien.

MDG 6 heeft tot doel HIV/Aids, tuberculose, malaria en andere ziektes terug te dringen. De laatste jaren is op dit terrein veel bereikt. Het aantal aidspatiënten dat toegang heeft tot anti-retrovirale behandeling is vertienvoudigd van 240 duizend in 2003 naar bijna 3 miljoen in 2007. Daardoor sterven er minder mensen aan Aids. Het aantal nieuwe infecties is gedaald van 3 miljoen in 2001 naar 2,7 miljoen in 2007.⁶

HIV/Aids en tuberculose zijn nauw met elkaar verbonden. HIV-positieve mensen zijn vatbaarder voor tuberculose (TB). De HIV/Aids-epidemie heeft dan ook bijgedragen aan een forse toename van tuberculose. Voor het opsporen en succesvol behandelen van tuberculosepatiënten worden de streefcijfers gehaald. Maar de verlaging van de sterfte ten gevolge van TB blijft achter bij de streefcijfers.

Ook de strijd tegen malaria begint langzaam zijn vruchten af te werpen, waarbij voor het Global Fund to fight Aids, TB and Malaria (GFATM of Global Fund) een belangrijke rol is weggelegd. Met insecticide behandelde muskietennetten zijn een essentieel preventief wapen om besmetting met malaria tegen te gaan. De G8-doelstelling om voor 2010 100 miljoen van deze netten uit te delen, heeft een belangrijke impuls gegeven: in 2008 zijn er al 70 miljoen bednetten verspreid.⁷

Het malariaprobleem illustreert treffend hoe de gezondheidsmillenniumdoelen verbonden zijn. Een tiende van de kindersterfte wordt veroorzaakt door malaria. Bij MDG 5 geven cijfers van het United Nations Children's Fund (Unicef) aan dat zo'n 50 miljoen zwangere vrouwen wereldwijd per jaar malaria krijgen. Dit draagt direct bij tot moedersterfte, maar ook indirect, omdat de bloedarmoede als gevolg van malaria een verhoogd risico geeft bij bevalling.⁸

Figuur 4.1 Resultaatketen voor de gezondheidsmillenniumdoelen

Impact

Kindersterfte en moedersterfte zijn afgenomen, er is universele toegang tot reproductieve gezondheid en HIV/Aids preventie, zorg en behandeling, en de verspreiding van HIV/Aids, tuberculose en malaria is teruggedrongen.

Sector Outcome

- Toegenomen kennis heeft houding en gedrag van mensen ten aanzien van gezondheid verbeterd
- Ziekte en ongewenste zwangerschappen worden beter voorkomen
- Effectieve behandeling wordt breed gebruikt

Sector Output / Pleitbezorging

- Draagvlak en politieke betrokkenheid is toegenomen
- Doelgroepen (b.v. vrouwen, jongeren, HIV+) en relevante beroepsgroepen participeren in beleidsvorming
- Intersectorale samenwerking is bevorderd, andere publieke actoren nemen gezondheidsbevorderende maatregelen (b.v. verkeersveiligheid, onderwijs: seksuele voorlichting)

Sector Output / Capaciteit

Aanbod dienstverlening:

- Effectieve diensten zijn eerlijk verdeeld, toegankelijk en afgestemd op doelgroepen (b.v. zwangere vrouwen en pasgeborenen)
- Middelen (voor preventie en behandeling) zijn ontwikkeld en universeel beschikbaar: gezondheidswerkers, medicijnen etc.
- Toegang tot en kwaliteit van voorlichting is toegenomen
- Actoren uit de private sector en NGO's voorzien complementair in dienstverlening (b.v. HIV/Aids *workplace policies*, seksuele voorlichting)

Capaciteitsversterking:

- Betere organisatie gezondheidszorg: goed op elkaar afgestemde management en administratie systemen
- Lobbycapaciteit van civil society is versterkt (b.v. opkomen voor de belangen van kwetsbare groepen)
- Meer evidence-based onderzoek wordt uitgevoerd in landen zelf
- Toename van het aantal en kwaliteit lokale opleidingscentra

(Donor Output) Inzet NL'se OS / Pleitbezorging

- Agendering in beleidsdialoog en beleidsbeïnvloeding op diverse terreinen (zoals toegang tot veilige abortus)
- Stimulering brede participatie actoren in beleidsontwikkeling
- Bestuurlijke inbreng

(Donor Output) Inzet NL'se OS / Capaciteit

- Aansluiting donoren bij landeigen beleid, plannen en uitvoering
- Harmonisatie van donoren op landenniveau
- Technische assistentie, informatievoorziening en analyses (b.v. UNICEF: *State of the World's Children Report*, 2009)

(Donor Output) Inzet NL'se OS / Dienstverlening

- Directe ondersteuning van lokale dienstverlening (bijv. humanitaire hulp)
- Productontwikkeling op mondiaal niveau met allerlei partnerschappen (Schokland hittebestendig Oxytocine)

Input

(Financieel/niet-financieel)

4.1.2

Een goed gezondheidssysteem

Een belangrijke voorwaarde voor het behalen van de gezondheidsdoelstellingen is een goed functionerend gezondheidssysteem. Goed geleide klinieken en ziekenhuizen dienen te beschikken over kwalitatief goed en voldoende personeel, de juiste medicijnen en apparatuur. De bredere gezondheidssector dient zodanig georganiseerd te zijn dat mensen toegang hebben tot betaalbare, kwalitatief goede zorg en preventie. Vooral bij MDG 5 wordt duidelijk dat een goed functionerend verwijssysteem van levensbelang is, juist voor vrouwen. Via verschillende kanalen draagt Nederland hieraan bij, hetgeen geleid heeft tot duidelijke verbeteringen. Voorbeelden daarvan zijn het *Health Service Extension Program* (HSEP) in Ethiopië waar het gezondheidspersoneel met 25.000 gezondheidswerksters is uitgebreid en Tanzania waar de hulp heeft bijgedragen aan een betere medicijnvoorziening en efficiënter werkende gezondheidscentra. Bij de behandeling van de individuele MDG's en in landencases wordt hier verder op ingegaan. Gezondheid vereist een brede aanpak van maatregelen, binnen de sector maar ook daarbuiten. Bijdragen van Nederland op het terrein van onderwijs, water en sanitatie leveren een directe bijdrage aan het behalen van de gezondheidsmillenniumdoelen. In de betreffende hoofdstukken zijn voorbeelden daarvan opgenomen.

De laatste jaren laten een stijging zien van de ontwikkelingshulp aan gezondheid. Deze stijging is noodzakelijk, maar nog ontoereikend voor het behalen van de MDG's.

Afrikaanse overheden hebben onderling in 2005 afgesproken minimaal vijftien procent van hun beschikbare begroting aan gezondheid te besteden. Veel landen blijven echter achter bij deze afspraak.

Bovendien is de effectiviteit waarmee de hulp wordt ingezet een factor van belang. Thema's als voorspelbaarheid van de hulp, het stroomlijnen van beleid door donor (harmonisatie) en goede aansluiting bij nationale prioriteiten en processen vormen grote uitdagingen. De architectuur van de hulp is sterk gefragmenteerd: zo'n 25 procent van de officieel ontwikkelingshulp voor gezondheid verloopt via mondiale en regionale initiatieven.⁹

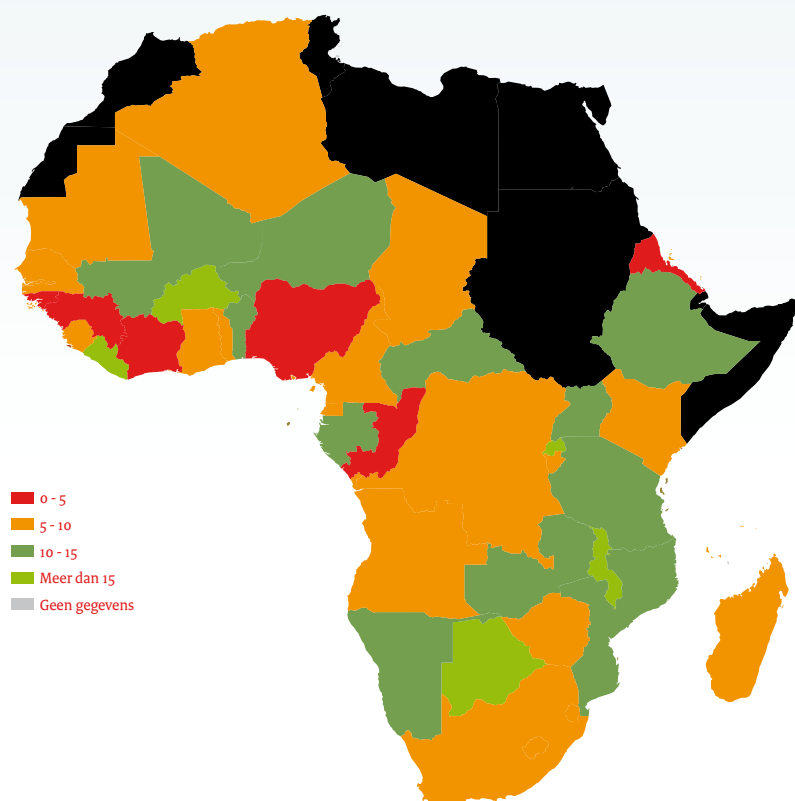
Op het terrein van effectiviteit van de bilaterale hulp, van overheid naar overheid, is vooruitgang geboekt. De sectorale benadering, waarbij gekozen is voor hulp aan een of enkele sectoren, is het leidende principe in de bilaterale inzet. Er is sprake van grotere voorspelbaarheid van de hulp (via meerjarige toezeggingen en de ontwikkeling van innovatieve vormen van financiering), van het meer stroomlijnen van de activiteiten van donoren (harmonisatie), betere aansluiting van de hulp bij het nationale beleid en systemen en meer verantwoording over de behaalde resultaten, zowel van donoren als ontvangende landen. Een belangrijk moment in 2008 was de internationale ministeriële bijeenkomst in Accra waar de principes van de effectiviteit van de hulp zoals deze in 2005 in Parijs zijn overeengekomen, zijn aangescherpt. Zwakke punten waren de resultaatgerichtheid, de geringe deelname van NGO's en private sector en het onvoldoende wederzijds rekenschap afleggen.¹⁰ In het hoofdstuk over MDG 8 wordt de voortgang van de effectiviteit van de hulp nader toegelicht.

Sinds 2008 wordt via het International Health Partnership (IHP+) getracht de sectorale benadering een stap verder te brengen door de ontwikkeling van de Country Compact, een overeenkomst tussen overheid, bilaterale donoren, multilaterale or-

ganisaties, mondiale gezondheidsinitiatieven en maatschappelijke organisaties. De overeenkomst moet als basis dienen voor een gezamenlijk ondersteuning en uitvoering van het nationale beleid. In 2008 zijn dergelijk overeenkomsten getekend voor o.a. Ethiopië en Mozambique, twee landen waar Nederland steun verleent aan de gezondheidsector. De meerwaarde van deze 'compacts' wordt sterk bepaald door de uitgangssituatie in de landen. De landencase van Ethiopië gaat hier nader op in.

Ten slotte is het zaak voor ogen te houden dat het realiseren van de gezondheidsmillenniumdoelen niet alleen afhankelijk is van investering in de gezondheidssector. Vooruitgang is ook afhankelijk van de bredere economische ontwikkeling van een land. Zo is bekend dat per land de levensverwachting hoger is naar gelang het Bruto Nationaal Product hoger is. Het recente rapport van de Commission on Social Determinants of Health (Commissie van Sociale Determinanten voor Gezondheid) van de WHO stelt bovendien nadrukkelijk dat een eerlijke verdeling van economische groei van belang is voor het behalen van de sociale doelstellingen. Zo draagt de mate van verschil tussen arm en rijk – de armoedekloof – op zich bij tot een lagere gezondheidsstatus en daarmee tot een gemiddeld lagere levensverwachting. De gezondheidsindicatoren van de MDG 4, 5 en 6 zijn als het ware een kanarie in de kolenmijnen: ze waarschuwen voor sociale onrechtvaardigheid en oneerlijke verdeling.

Figuur 4.2
Aandeel (%) van de overheidsuitgaven gebruikt voor de gezondheidszorg in Afrika (2006)
(bron: WHO database)



4.1.3

Financiële inzet: meer geld voor gezondheid

Wereldwijd valt er een toename te signaleren van nationale en internationale middelen die beschikbaar zijn voor gezondheidszorg. De OECD laat zien dat van de officiële ODA-middelen voor gezondheid in 2006 (waar privé-fondsen niet inbegrepen zijn) 65 procent, dus ruim 8 miljard dollar, aan algemene en basisgezondheid wordt besteed, terwijl het resterende deel naar seksuele en reproductieve gezondheid en HIV/Aids gaat. Van de totale Nederlandse officiële ontwikkelingshulp (ODA) wordt 5,5 procent besteed aan directe verbetering van gezondheid en dus aan MDG 4, 5 en 6.

Op het gebied van gezondheid geeft Nederland bilaterale steun aan twaalf partnerlanden. Nederland heeft in totaal 33 partnerlanden waarmee een overheidsrelatie bestaat.

Binnen het particuliere kanaal geeft Nederland financiële steun aan tal van organisaties, zowel internationaal en als in Nederland. Zo zijn belangrijke Nederlandse partners onder andere de bekende medefinancieringsorganisaties, maar ook meer specifieke organisaties zoals AFEW, NRK, Stops Aids Now, KNCW, Worldvision, Simavi, Liliane fonds, Choice en WPF. Internationaal zijn dat bijvoorbeeld International Planned Parenthood Federation (IPPF) en Population Services International (PSI).

De afgelopen jaren werd ongeveer 30 procent van de beschikbare OS-middelen voor gezondheid via het particuliere kanaal geïnvesteerd. Het bilaterale kanaal neemt iets meer dan een kwart voor haar rekening, het multilaterale kanaal 43 procent. Belangrijke begunstigen van het multilaterale kanaal zijn, UNAIDS, UNFPA, WHO, UNICEF en daarnaast GAVI en het GFATM (zie afkortingenlijst).

De jaarlijkse toename in de uitgaven voor gezondheid varieert van 9 procent in 2007 tot 6 procent in 2008. Overeenkomstig met de beleidsprioriteiten komt het overgrote deel ten goede aan de seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR, ofwel alles wat met rechten en gezondheid rond seksualiteit en voorplanting te maken heeft) en HIV/Aids.

Wat betreft de financiering van onderzoek en ontwikkeling van nieuwe diagnostiek en behandeling van zogenaamde 'veronachtzaamde ziekten', waar ook HIV/Aids, TB en malaria onder vallen, wordt Nederland internationaal als vierde belangrijkste donor genoemd met ruim 34 miljoen dollar in 2008 (rapport G-Finder¹¹).

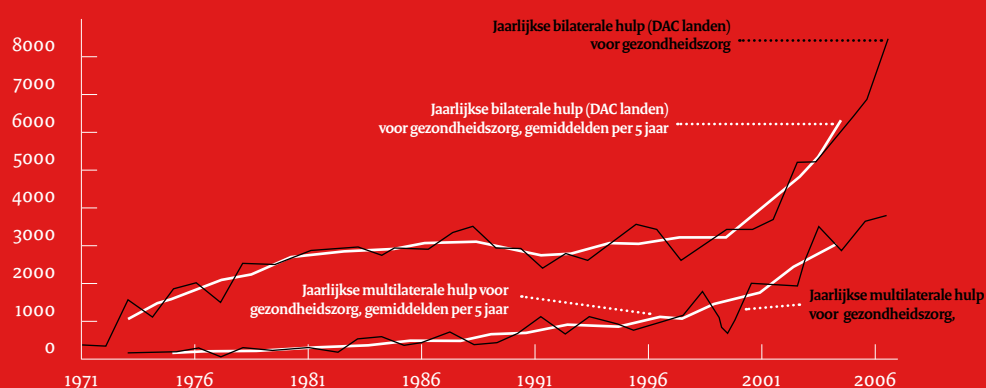
4.1.4

De resultaatketen voor de gezondheidsmillenniumdoelen

In figuur 4.1 staat de resultaatketen voor gezondheid in het algemeen. Per millenniumgezondheidsdoel zal deze algemene keten apart in een tekstbox worden toegelicht. Belangrijk is dat *impact* gaat over gezondheidswinst op langere termijn. *Outcome* gaat vooral over gezond gedrag en gebruik van effectieve diensten. *Outputs* zijn resultaten die in de directe invloedssfeer van de sector of de donor vallen. Ze hebben betrekking op pleitbezorging, beschikbaarheid van daadwerkelijke dienstverlening en de capaciteit om deze ook te leveren. *Inputs* gaan over beschikbare middelen: voornamelijk geld en menskracht.

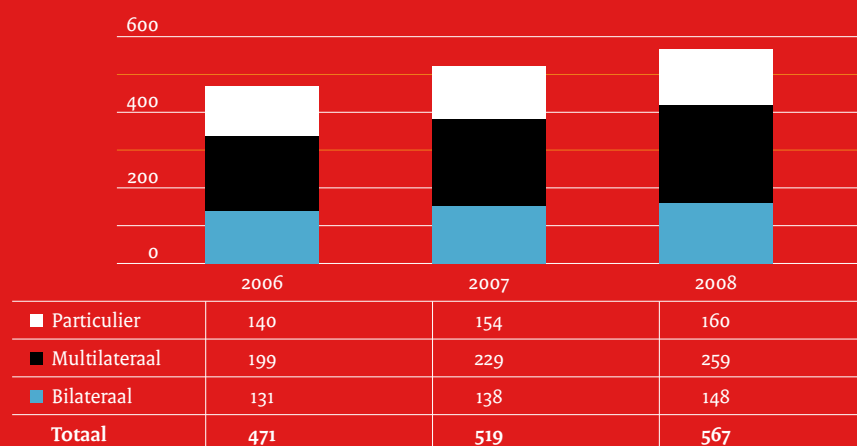
- 1 *Stitching Stop AIDS Now!*, Oxfam/Novib, Cordaid, KNCV Tuberculosefonds, VSO Nederland, AIDS Foundation East-West (AFEW), World Population Foundation (WPF)
- 2 Press release UNICEF 12/9/08
- 3 Population Reference Bureau 2008 World Population Data Sheet. (www.prb.org)
- 4 Maternal mortality in 2005: estimates developed by WHO, UNICEF, UNFPA and The World Bank
- 5 Neonatale sterfte: kindersterfte tot vier levensweken na de geboorte.
- 6 UNAIDS, 2008 Report on the global AIDS epidemic
- 7 GFATM, <http://www.theglobalfund.org/en/malaria/>
- 8 2009 Unicef State of the world's children: maternal and neonatal health
- 9 OECD/DAC
- 10 Effective Aid, Better Health. HLF Accra, Sept. 2008 (WB, OECD, WHO)
- 11 G-Finder (2008): 'Neglected disease research and development: How much are we really

Figuur 4.3 Trends in ODA uitgaven voor de gezondheid, 1973-2006 (constante 2006 prijzen, US\$ / mln (US\$)) (Bron: OECD/DAC)



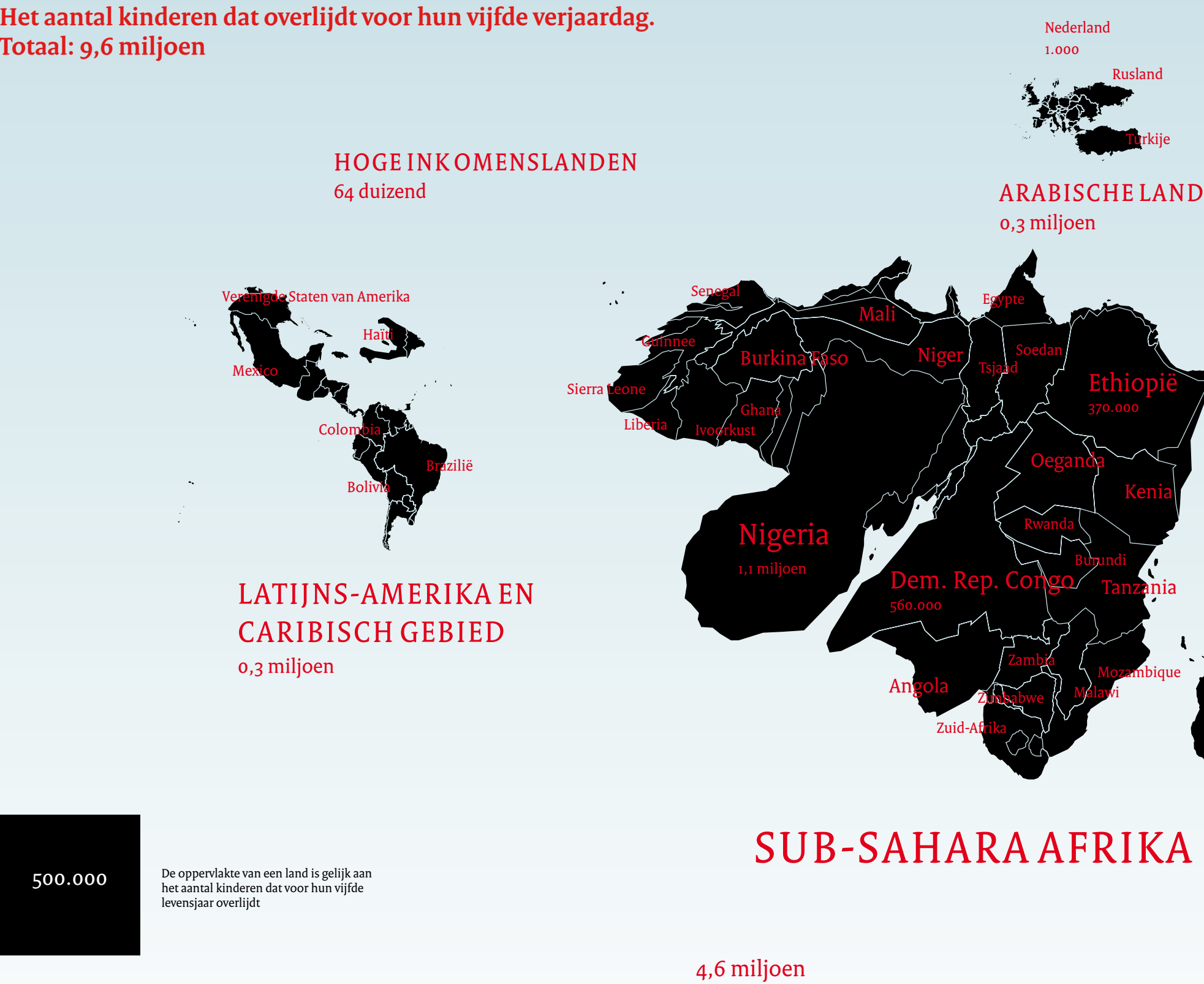
Figuur 4.4 Uitgaven MDG 4, 5 en 6 per kanaal (Mln EUR)

(bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (FEZ))



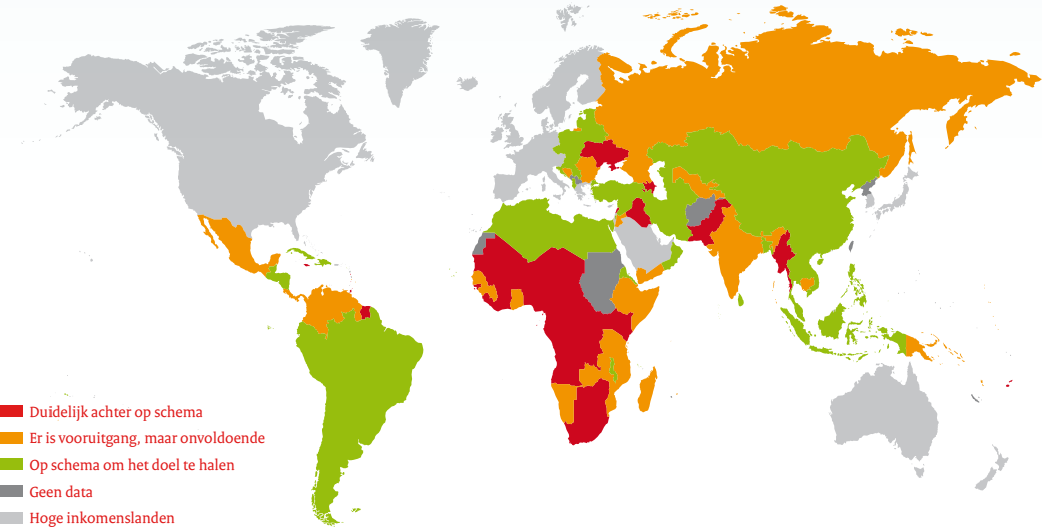
Doel 4: Minder kindersterfte

Het aantal kinderen dat overlijdt voor hun vijfde verjaardag.
Totaal: 9,6 miljoen



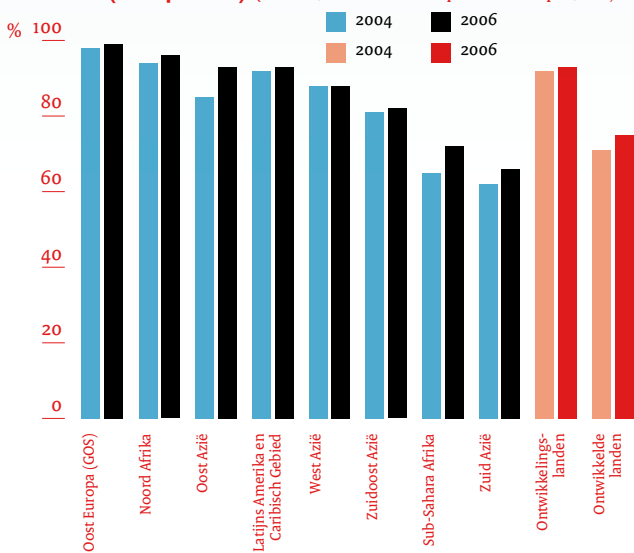
Terugbrengen kindersterfte tot een derde: halen landen dit doel?

(Bron: United Nations Statistical Division)

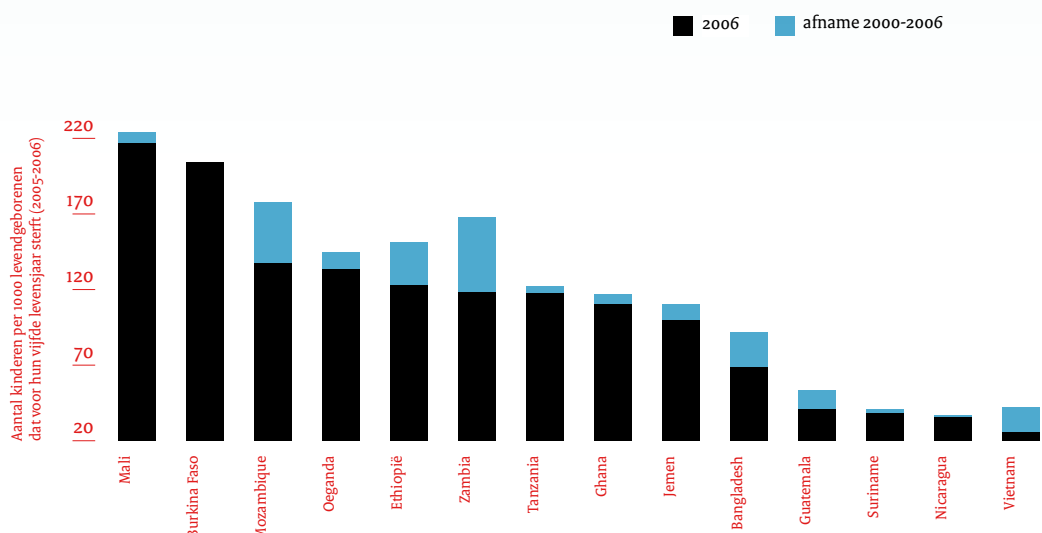




Het percentage van één jaar oude kinderen dat ingeënt is tegen mazelen (2004-2006). (Bron: UN, Millennium Development Goals Report, 2008)



Afname van kindersterfte (2000-2006) in partnerlanden waar Nederland de gezondheidssector direct of indirect steunt. (Bron: United Nations Statistical Division)



4.2

MDG 4:

Sterke afname kindersterfte

4.2.1

Inleiding: kindersterfte daalt enorm

Er is de afgelopen jaren sprake van een aanhoudende en aanzienlijke daling van het aantal kinderen dat voor het vijfde levensjaar komt te overlijden. In 2006 overleden voor het eerst minder dan 10 miljoen kinderen onder de vijf jaar. De kindersterfte in dat jaar bedroeg 9,7 miljoen, wat ongeveer zestig procent lager is dan in 1960. In 2007 zijn 9,2 miljoen kinderen voor hun vijfde verjaardag overleden¹².

Wereldwijd is de financiële bijdrage van donoren voor bestrijding van kinder- en moedersterfte de afgelopen jaren fors toegenomen. Ten opzichte van 2003 (2,1 miljard dollar) is het beschikbare bedrag met 64 procent gestegen tot 3,5 miljard dollar in 2006. Deze middelen worden vooral ingezet voor vaccinatieprogramma's. Cijfers laten zien dat deze investeringen zich 'uitbetalen' in meer kinderen die overleven. Wereldwijd nam het gemiddeld beschikbare bedrag per kind voor de aanpak van kindersterfte toe van 4 dollar naar 7 dollar per jaar (2003 tot 2006)¹⁴.

Nederland en partners zetten zich in voor een aanpak van kindersterfte in meerdere sectoren. Zo is het opleiden van meisjes en vrouwen een resultaat bij MDG 2 maar eveneens een resultaat dat bijdraagt aan MDG 4. Schoon water, hygiëne en sanitaire voorzieningen en andere verbeteringen aan de leefomgeving vallen onder MDG 7, maar zijn ook belangrijke factoren in het terugdringen van kindersterfte. Ten slotte is armoede - en met name ondervoeding en een onzekere toegang tot voedsel - (MDG 1) een belangrijke oorzaak van kindersterfte. Pleitbezorgers zoals Unicef en de WHO vertolken deze benadering steeds duidelijk in hun beleid, en ook organisaties uit het maatschappelijke middenveld sluiten zich aan bij deze inzet. Nederlandse NGO's ondersteunen veelal partnerorganisaties in ontwikkelingslanden. In tegenstelling tot de bilaterale steun is deze insteek meer projectmatig. Bilateraal is het streven om zoveel mogelijk bij de eigen processen van landen aan te sluiten. Overeenkomstig de principes van de 'sectorale benadering' wordt hierbij de publieke gezondheidsector als geheel ondersteund. Van een echt brede sectorale aanpak, waarbij ook groepen buiten de publieke sector betrokken worden, is nog nauwelijks sprake. Voor juist deze groepen is de ondersteuning door Nederlandse NGO's vaak van groot belang.

4.2.2

Algemene voortgang en trends: impact

De kindersterfte is de afgelopen vijftig jaar substantieel gedaald. In 1960 werden ongeveer 110 miljoen kinderen geboren. In dit jaar stierven er naar schatting 20 miljoen kinderen onder de vijf jaar. In 2005 werden meer dan 135 miljoen kinderen geboren terwijl er minder dan 10 miljoen kwamen te overlijden voor hun vijfde levensjaar. Er werden dus meer kinderen geboren terwijl er de helft minder kinderen voortijdig stierven. Ter illustratie: in 1990 was kindersterfte ten gevolge van mazelen nog 4 miljoen, in 2006 stierven er minder dan 250 duizend kinderen aan mazelen.¹⁵

4.2.3

Resultaten op landenniveau

Sector-outcome:

betere bestrijding van kinderziekten

Wereldwijd is malaria een belangrijke oorzaak van kinderziekte en -sterfte. De afgelopen jaren is er aanzienlijk geïnvesteerd in het tegengaan van malaria. Tussen 2004 en 2008 is het aantal beschikbare, met insecticiden geïmpregneerde muskietennet wereldwijd enorm toegenomen. Met name het Global Fund for HIV/Aids, Tuberculosis & Malaria (GFATM of Global Fund) heeft hieraan een grote bijdrage geleverd: in totaal stelde het in 2008 70 miljoen bednetten beschikbaar¹⁶. In Afrikaanse regio's met veel malaria sliep in 2007 ongeveer 19 procent van de kinderen onder een klamboe, in 2000 was dit nog maar 2 procent¹⁷. Uit cijfers blijkt dat in Tanzania, waar de Nederlandse ambassade steun verleent aan malariapreventie, het aantal peuters dat onder een muskietennet slaapt is toegenomen van 12 procent in 2005 naar 34 procent in 2007¹⁸. Waar geïnvesteerd wordt in malariapreventie leidt dit tot vermindering van zowel ziekte (minder bloedarmoede en koorts) als sterfte.

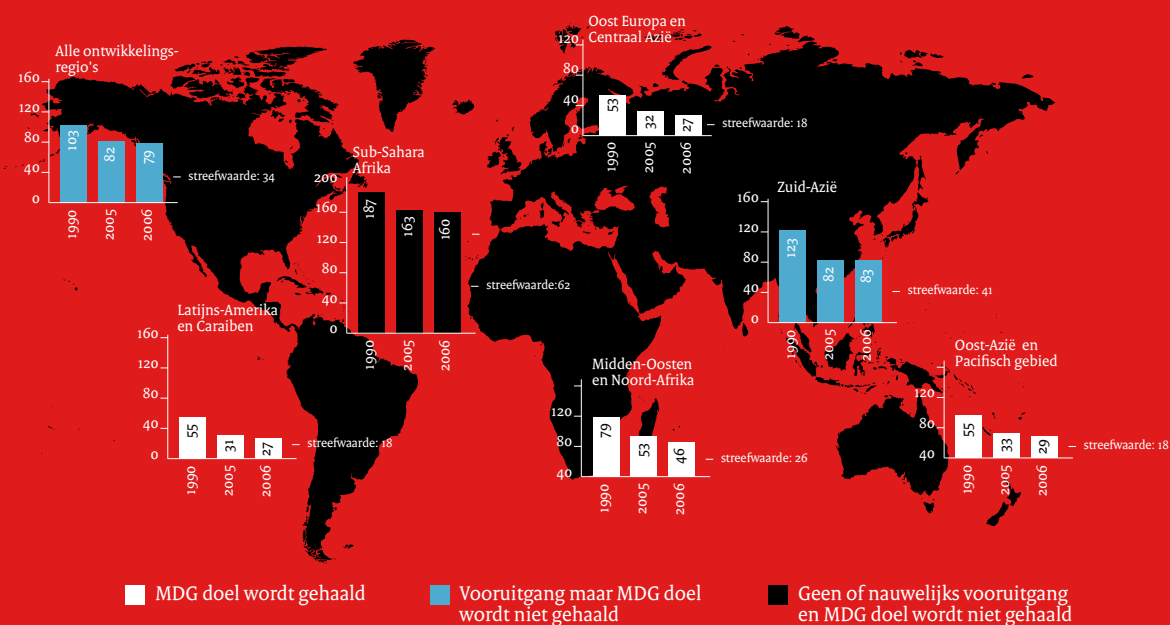
Geen enkele interventie is zo kosteneffectief voor het redden van kinderlevens als vaccinaties. Het gebruik van nieuwe vaccins en verbeterde inentingsprogramma's hebben de afgelopen jaren voor grote vooruitgang gezorgd op het gebied van kindersterfte. De Global Alliance for Vaccines and Immunisations (GAVI) is een belangrijke wereldwijde speler op het gebied van vaccins en immunisering. Het is een innovatief publiek-privaat samenwerkingsverband van staten (donoren en ontwikkelingslanden), internationale organisaties (UNICEF, WHO, Wereldbank), farmaceutische industrie, onderzoeksinstituten, particuliere financieringsinstellingen (Bill & Melinda Gates Foundation, Rockefeller Foundation) en NGO's. GAVI houdt zich met name bezig met het versneld beschikbaar maken van nieuwe vaccins, maar is ook betrokken bij het ontwikkelen en versterken van gezondheidssystemen. De dekkingsgraad van de vaccinatie tegen hepatitis B is mede dankzij GAVI gestegen van 20 procent in 2000 tot 66 procent in 2005: 135 miljoen kinderen zijn geïmmeerd met nieuwe vaccins (hepatitis B, *haemophilus influenzae* B en gele koorts). Sinds 2007 is dit pakket uitgebreid met vaccinaties tegen het Rotavirus (belangrijke veroorzaker van diarree).

Doelstelling MDG 4:

Vermindering van sterftcijfers van kinderen onder de vijf jaar met tweederde in 2015 ten opzicht van 1990

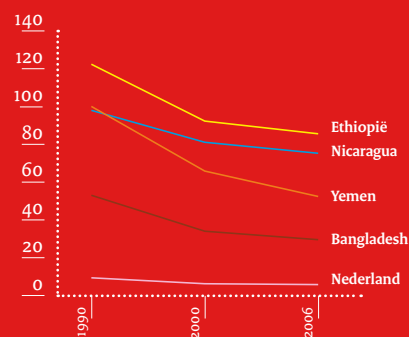


Figuur 4.5 Regionale kindersterfte en voortgang richting de doelstelling in 2015. (Bron: UNICEF: The State of the World's Children 2008)



Figuur 4.6 Trends in kindersterfte in een aantal landen (per 1000 levend geboren)

(Bron: CME database/DevInfo)



De resultaatketen voor MDG 4

Het doel op lange termijn (impact) is te voorkomen dat kinderen voortijdig sterven. Gezondheidsinstellingen zijn belangrijke pleitbezorgers om allerlei omgevingsfactoren, die niet binnen de directe invloedssfeer van 'gezondheid' liggen, te bevorderen: sociaal-economische groei, goed opgeleide vrouwen, voldoende goede voeding, toegang tot water en goede sanitatie etcetera. Om pasgeborenen een goede start te bieden is het van belang dat de aanstaande moeders goed voorgelicht worden om niet te vaak en niet te dicht op elkaar zwanger te raken, goed te eten en ziekte goed te behandelen of – liever nog – te voorkomen. Het is van groot belang dat de pasgeborenen geborgen ter wereld komen, borstvoeding krijgen en later beschermd worden tegen belangrijke ziekten zoals mazelen. Het gebruik van dergelijke dienstverlening is de outcome. De gezondheidssector is er echter verantwoordelijk voor dat voorlichting en goede dienstverlening, bijvoorbeeld om diarree te behandelen of liever nog te voorkomen, ook beschikbaar en toegankelijk zijn. Deze 'sector-output' wordt

opgedeeld in een deel pleitbezorging (het pleiten voor gezond gedrag en gezondheidsbevorderende omgevingsfactoren) en een deel versterking van de capaciteit (het vermogen om diensten te verlenen). De donorinzet van Nederland richt zich voornamelijk op het ondersteunen van deze drie aspecten. Hierbij werken NGO's vaker kleinschalig samen met lokale partnerorganisaties, waarbij pleitbezorging en versterking van lokale capaciteit en dienstverlening nadrukkelijk naar voren komen. Bilateraal richt Nederland zich doorgaans op de sector als geheel, met de nadruk op de versterking van de capaciteit van het gehele gezondheidssysteem. Afhankelijk van de organisatie wordt multilateraal vooral ingezet op toegepaste kennis en ondersteuning, ook financieel.

en tegen pneumokokken (oorzaak van luchtweginfecties en hersenvliesontsteking). Dit heeft positieve consequenties voor kindersterfte: recente berekeningen door WHO en UNICEF geven aan dat de financiering van GAVI tussen 2000 en 2008 3,4 miljoen sterfgevallen heeft voorkomen.¹⁹ De recente introductie van vaccins tegen het Rotavirus (diarree) en longontsteking zal in de nabije toekomst grote invloed op MDG 4 hebben.

De afgelopen jaren hebben veel landen resultaten geboekt bij het voorkomen van kinderziektes. De immuniseringgraad voor DPT3²⁰ is 81 procent en voor mazelen 80 procent²¹. Vijf jaar na de introductie van Hib (hersenvliesontsteking)-vaccin in Oeganda is kindersterfte als gevolg van deze ziekteverwekker grotendeels verdwenen. Onderzoek van GAVI laat zien dat in sommige regio's de kindersterfte ten gevolge van hersenvliesontsteking na vier jaar gedaald was met 85 procent en volledig verdween in het vijfde jaar. Als gevolg hiervan heeft de Oegandese overheid besloten om extra geld beschikbaar te maken voor toegang tot Hib-vaccinatie voor alle kinderen.

Vitamine A-suppletieprogramma's zijn in verschillende landen zeer succesvol gebleken. Dit vitamine verhoogt de weerstand en wordt daarom ook wel de anti-infectievitamine genoemd. Daarnaast speelt het een rol bij de groei, het gezichtsvermogen en de gezondheid van huid, tandvlees en haar. In de MDG-prioriteitslanden²² is er tussen 2003 en 2005 een verdubbeling geweest van het aantal kinderen dat twee of meer kuren van vitamine A-suppletie ontvangt. In 2005 spraken de WHO en UNICEF ambitieuze doelen af om de kindersterfte door mazelen terug te dringen. In 2007 bleek dat de sterfte door mazelen met 60 procent was afgenomen. Deze afname overtrof de streefwaarde van 50 procent voor de periode 2000 tot 2005. In Afrika werd zelfs een afname van 91 procent behaald.²³

Via het particuliere kanaal steunt Nederland meerdere groepen die zich bezig houden met het terugdringen van kindersterfte en het verbeteren van de kwaliteit van hun levens. Het Liliane Fonds bijvoorbeeld heeft in 2008 meer dan 80 duizend gehandicapte kinderen wereldwijd ondersteund, voor een deel met Nederlandse subsidie²⁴. De organisatie is actief in bijna tachtig ontwikkelingslanden en werkt op basis van het gelijkwaardigheidsbeginsel, zoals verwoord in het Verdrag van de Rechten van het Kind. De organisatie helpt kinderen en jongeren met een handicap, van 0 tot 25 jaar. Vooral voor jonge kinderen is het werk van het Liliane Fonds vaak het verschil tussen leven en dood. De organisatie begeleidt het kind en de ouders tijdens de revalidatie en samen stellen zij een persoonlijk revalidatieplan op²⁵.

MDG 6 gaat over het bestrijden van belangrijke ziektes, zoals HIV/Aids. Deze ziekte heeft natuurlijk een belangrijke invloed op de kindersterfte, MDG 4. Infectering met HIV van kinderen tijdens de zwangerschap, bij de geboorte of daarna via borstvoeding zijn de belangrijkste redenen wereldwijd waarom kinderen HIV-positief worden. Iedere infectie is onnodig en valt goed te voorkomen door middel van zogenaamde *Prevention of Mother To Child Transmission* (PMTCT) programma's. Wereldwijd is het percentage zwangere vrouwen dat gebruik maakt van PMTCT-diensten toegenomen van 10 procent in 2004 naar 33 procent in 2007.²⁶ Met name in Centraal en Oost-Europa en Latijns-Amerika is veel voortgang geboekt, maar ook in andere regio's is toegang tot PMTCT-diensten verbeterd. Niet alleen gebruik van PMTCT-diensten neemt toe, ook het aantal zwangere vrouwen dat wereldwijd getest wordt op HIV. Dit is een belangrijke ontwikkeling. Pas als de HIV-status van de zwangere vrouw bekend is, kan PMTCT gebruikt worden. Deze stijging was het grootst waar het testen het meest nodig is: in landen met een omvangrijke epidemie.

Sector-output:
sterkere gezondheidssystemen

Op het terrein van pleitbezorging (het opkomen voor belangen) zijn de afgelopen jaren veel inspanningen geleverd voor MDG 4. Unicef is een zeer actieve speler die pleit voor meer aandacht voor – en een samenhangende aanpak van – kindersterfte, welzijn van moeders en het terugdringen van de overdracht van HIV van moeder op kind. Dit komt onder andere tot uiting in het meest recente Unicef-rapport *'State of the World's Children'* dat in 2009 volledig aan deze onderwerpen is gewijd²⁷. Andere belangrijke pleitbezorgers voor het terugdringen van kindersterfte zijn United Nations Population Fund (UNFPA) en GAVI en de diverse maatschappelijke organisaties.

De WHO en UNICEF zijn belangrijke pleitbezorgers voor borstvoeding. In ontwikkelingslanden is het aandeel van de kinderen in hun eerste zes levensmaanden exclusief borstvoeding van 1990 tot 2004 gestegen van respectievelijk 34% tot 47%²⁸. In Afrika, Azië en Latijns-Amerika krijgt naar schatting tussen de 47 en 57 procent van alle kinderen van twee maanden exclusieve borstvoeding. Van alle preventieve interventies heeft optimale borstvoeding de grootste impact op kindersterfte. Uit een artikel in *The Lancet*²⁹ blijkt dat kinderen die in de eerste levensmaanden geen borstvoeding krijgen gemiddeld zes keer zoveel kans hebben om vroegtijdig te overlijden. Daarom pleiten Unicef en de WHO voor meer borstvoeding. Idealiter, zo stellen zij, krijgen kinderen tot zes maanden alleen borstvoeding terwijl kinderen daarna tot hun tweede levensjaar borstvoeding moeten krijgen in combinatie met aanvullend voedsel.

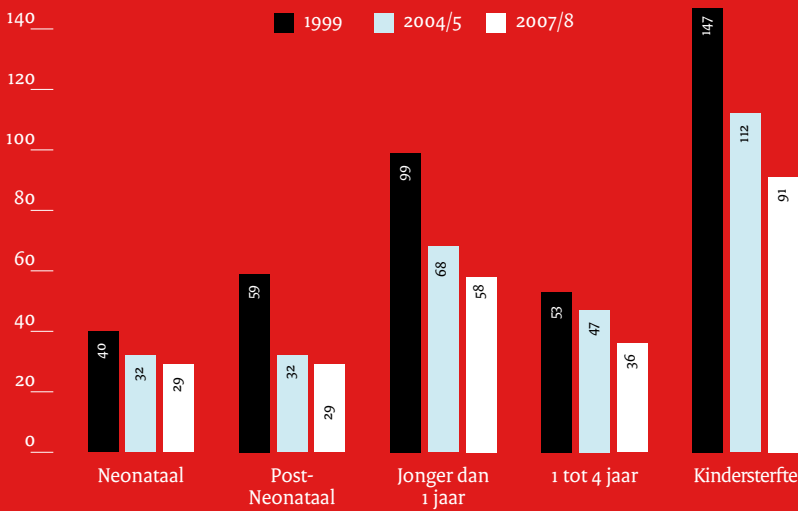
GAVI stelt sinds 2005 zo'n 800 miljoen dollar beschikbaar voor het versterken van de gezondheidssystemen – een noodzakelijke investering om meer kinderen te kunnen bereiken met vaccins³⁰. Inmiddels hebben 44 landen financiering toegewezen

Tanzania

Tanzania is een goed voorbeeld van een land waar de middelen voor gezondheidszorg gestegen zijn. In Tanzania zijn de uitgaven aan gezondheidszorg sinds 2000 verviervoudigd. In een artikel in *The Lancet* wordt een analyse van het gezondheidssysteem in Tanzania besproken. Hieruit blijkt dat het versterken van het gezondheidssysteem, toegenomen fondsen en decentralisatie tot een afname van kindersterfte hebben geleid. De focus op gezondheidssystemen, zoals Nederland voorstaat, wordt als de verklaring aangedragen voor de resultaten die op het gebied van MDG 4 zijn behaald. Mede door Nederlandse steun aan het Health Basket Fund is vooral dienstverlening in districten toegenomen. Verder heeft de Tanzaniaanse overheid de afgelopen jaren forse investeringen gedaan in haar administratieve en managementsystemen, ook in de districten. Zo is de financiële administratie geheel geautomatiseerd, iets dat door de overheid zelf als zeer effectief wordt beschouwd. Dit heeft geleid tot tijdsbesparingen, makkelijkere audits, meer openbaarheid van bestuur en betere fiscale discipline om ook daadwerkelijk de begroting te volgen.

Figuur 4.7 Kindersterfte in Tanzania

(Bron: Ministry of Health and Social Welfare, Tanzania (2007/8 data geschat op basis van district gegevens))





4.2.4

Donorinzet: gezondheid in een breder perspectief

gekrepen om specifieke knelpunten die in hun land de dienstverlening belemmeren weg te nemen. GAVI stuurt met name aan op het aanpakken van knelpunten die op districtsniveau en lager liggen, daar vindt immers de directe dienstverlening plaats. In Afghanistan, DR Congo, Ethiopië, Indonesië en Pakistan ondersteunt GAVI lokale organisaties met deze gelden.³¹ Het merendeel van de voorstellen richt zich op investeringen in gezondheidspersoneel, versterken van informatiesystemen en het verbeteren van de capaciteit voor planning en management van gezondheidsprogramma's. De effecten van deze vorm van financiering zullen in 2010 worden geëvalueerd. Verwacht wordt dat met deze inzet om gericht knelpunten in de dienstverlening aan te pakken, niet alleen reeds behaalde resultaten beter zullen beklijven. Ook is de verwachting dat gezondheidszorgsystemen beter toegerust zullen zijn om de laatste kinderen die nog niet gevaccineerd zijn, te bereiken.

Een verhoging van gezondheidszorgbudgetten heeft positieve gevolgen voor het terugdringen van kindersterfte. Dit is niet alleen omdat kinderen zelf profiteren van een beter diensten-aanbod, maar ook omdat hun ouders gezonder zullen zijn. Er wordt een breed scala van activiteiten ondernomen die direct bijdragen aan het terugdringen van kindersterfte, maar ook indirect door het versterken van de capaciteit van organisaties in de landen zelf. Zo investeren bijvoorbeeld ICCO en Simavi in opleiding en capaciteit van lokale partners. Ze leenden experts uit die hielpen met de opbouw van de capaciteit van het personeel dat werkzaam is bij lokale partners.

In Ghana heeft het *community based development project* van Unicef in de gemeenschappen bijgedragen aan de ontwikkeling en brede invoering van het *High Impact Rapid Delivery Strategy* (HIRD), een strategie om moeder- en kindsterfte tegen te gaan. Deze strategie is een combinatie van de programma's *Accelerated Child Survival Strategy* (Unicef), *Safe Motherhood/Emergency Obstetric Care Strategy* (UNFPA) en het *Community Health Planning & Services* programma (USAID).

Tevens nam er het aanbod van medisch personeel fors toe, het aantal beschikbare artsen en verpleegkundigen bijvoorbeeld. In 2006 was er één arts per 10.762 mensen. Deze ratio was in 2008 gestegen naar één arts per 8559 mensen. Dezelfde trend vond plaats bij verpleegkundigen: van één op 2125 in 2006 naar één op 1756 in 2008. In Ghana is deze toename deels toe te schrijven aan een betere salariering van gezondheidswerkers.³²

Op het gebied van reproductieve gezondheid, gezinsplanning en onderwijs voor (aanstaande) moeders is de afgelopen jaren grote vooruitgang te zien. Te denken valt aan kennisvergroting over geboortespreiding, voorbehoedmiddelen, hygiëne en voeding. Dit zijn allemaal essentiële zaken bij het terugdringen van kindersterfte. UNFPA en Unicef zijn belangrijke spelers op het gebied van dienstverlening en kwaliteit van informatievoorziening. Ook uit het maatschappelijke middenveld wordt hieraan bijgedragen. Zo geven de World Population Foundation (WPF) en CHOICE for Youth and sexuality (CHOICE) mannen, vrouwen en jongeren wereldwijd trainingen en voorlichting over reproductieve gezondheid en rechten.

Donor-output: lobbyen voor kinderen

Nederland komt actief op voor de belangen van kinderen die direct of indirect zijn getroffen door de HIV/Aids-epidemie (pleitbezorging). Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is lid van de nationale CABA (*Children Affected By AIDS*) werkgroep waarin organisaties die actief zijn op het terrein van 'kinderen die getroffen zijn door Aids' hun lobbyactiviteiten afstemmen. In de geactualiseerde notitie AIDS en SRGR van november 2008 is de rol van Nederland als financier, maar vooral ook als pleitbezorger voor sociale bescherming duidelijk onderschreven. Zo wordt via de NGO *HelpAge International* een nationaal geboorteregistratie programma in Mozambique ondersteund en krijgen tal van organisaties die kwetsbare kinderen en hun gezinnen in Zimbabwe steunen een financiële bijdrage. Nederland draagt eveneens bij aan het *Joint Learning Initiative on Children affected by Aids* (JLICA), dat onder meer onderzoek doet naar de beste opvangmogelijkheden voor kinderen die direct of indirect zijn getroffen door de HIV/Aids-epidemie. De resultaten van het JLICA bieden aan alle actoren (onder meer donoren, NGO's en landen waarin de problematiek speelt) inzicht in de wijze waarop opvang voor getroffen kinderen het beste vorm kan krijgen. Dankzij de inzet van Cordaid hebben in 2007 31.990 wezen en kwetsbare kinderen toegang gekregen tot zorg.³³ Hiernaast is Cordaid een belangrijke pleitbezorger voor deze kinderen bij het Global Fund en de katholieke kerk, zowel wereldwijd als in de landen zelf.

In 2007 heeft de organisatie Hellen Keller met de steun van Simavi 46.400 mensen weten te bereiken met voorlichting over trachoom en hoe deze oogziekte valt te voorkomen. Hiervoor zijn 71 mensen opgeleid en hebben 5.200 mensen toegang gekregen tot veilig drinkwater. Aangetoond is dat het deel van de kinderen dat een schoon gezicht had van 2004 tot 2007 gestegen was van 70 tot 95 procent, waarmee zij veel minder kans liepen om deze blindmakende oogziekte op te lopen. Simavi heeft het *VN-jaar van de Sanitatie* (2008) gebruikt om onder andere met de steun van Zijne Koninklijke Hoogheid de Prins van Oranje haar succesvolle campagne in Nederland te intensiveren en het verband tussen kindersterfte (door diarree) en sanitatie onder de aandacht te brengen. Zo'n 412 duizend mensen hebben de betreffende Socutera-uitzendingen bekeken.³⁴

Ontwikkeling van nieuwe medicijnen, vaccins en strategieën om deze in te voeren is ook een belangrijk resultaat van de Nederlandse inzet. Het *Medicines for Malaria Ventures* heeft mede met Nederlandse steun een nieuw kindvriendelijk middel ontwikkeld voor de behandeling van malaria. Het anti-malariamiddel *Coartem Dispersible* is gebaseerd op het door de WHO aanbevolen middel *artemether-lumefantrine*, maar is speciaal geschikt voor kinderen. Het is namelijk makkelijker in te nemen en heeft een lekkere zoete smaak. Een ander voorbeeld van de ontwikkeling van nieuwe medicijnen met Nederlandse steun is een consortium onder leiding van UNICEF. Zij ontwikkelden speciaal voor kinderen een nieuwe aids-remmer, een zogenaamde drie-in-één formule. Tot nu toe zijn kinderen met aids afhankelijk van medicijnen voor volwassenen. Die medicijnen geven bij jonge kinderen echter problemen vanwege de behandelregimes, maar vormen tegelijk een gevaar voor hun gezondheid.

De Nederlandse minister-president, Jan Peter Balkenende, is een van de leden van het *Network of Global Leaders for the Health Millennium Goals*, de leiders die zich inzetten voor de gezondheids-millenniumdoelen. Een belangrijk resultaat van dit netwerk is dat het ervoor gezorgd heeft dat de G8 voor het eerst een brede benadering van gezondheid bepleit. Nederland is lid van de *GAVI Alliance Board* in de vertegenwoordiging van de geïndustrialiseerde landen. Hiermee levert Nederland een belangrijke bijdrage aan het uitbreiden van vaccinaties als zeer kosteffectieve, preventieve interventies. Ook stimuleert Nederland vanuit de *Board GAVI* om zo versterking van gezondheidssystemen breed te ondersteunen. De CABA-werkgroep is een belangrijk platform waar Nederland pleitbezorger is van sociale bescherming en van een meer holistische benadering van de aanpak van impact van Aids op kinderen. Als actief lid van de bestuursraden van Unicef en UNFPA draagt Nederland bij aan internationaal beleid en wordt het Nederlandse beleid uitgedragen. In bilateraal opzicht levert Nederland ook waardevolle input middels de themadeskundigen gezondheid op de ambassades die bijdragen aan het ontwikkelen van nationaal beleid in deze partnerlanden. Nederlandse NGO's, deels met overheidssubsidie, ondersteunen lokale NGO's om aanvullend aan de overheid de dienstverlening te versterken, zoals de zorg voor wezen en kwetsbare kinderen. Deze NGO's zijn ook pleitbezorgers voor zaken als een betere en eerlijkere gezondheidszorg, sociale bescherming, voedselzekerheid, gender gelijkheid enz..

Voor MDG 4 zijn belangrijke begunstigden van Nederlandse financiële steun UNICEF ('*Unite for Children, Unite Against Aids*' programma) en GAVI (inentingsprogramma's voor de meest voorkomende kinderziekten). Een deel van de Nederlandse bijdrage aan het Global Fund draagt eveneens bij tot het terugdringen van kindersterfte. Dat doet het via het programma '*Preventing mother-to-child transmission of HIV*' (PMTCT, preventie van de transmissie van HIV van moeder op kind), ondersteuning van 3,2 miljoen aidswezen en andere kwetsbare kinderen, en malariaprogramma's.³⁵ Via de WHO levert Nederland een bijdrage aan het ontwikkelingsprogramma voor immunisering en vaccinatie en het gezondheidsprogramma voor jeugd en adolescenten. Daarnaast ontvangen zestien organisaties fondsen via het medefinancieringsstelsel voor activiteiten die met MDG 4 te maken hebben (2007)³⁶.

¹² UNICEF, *The State of the World's Children*, 2009

¹³ Wereldbank, *Global Monitoring Report 2007*

¹⁴ *Countdown to 2015 (2008): Executive Summary*

¹⁵ Bron: UNICEF, as published on September 12, 2008 in *The Lancet*.

¹⁶ www.theglobalfund.org

¹⁷ http://www.globalhealthreporting.org/article.asp?DR_ID=55604

¹⁸ LSTHM, 2007, In: *Sector track record – health sector Tanzania 2007, including 2008 updates*

¹⁹ http://www.gavialliance.org/media_centre/press_releases/New_GAVI_numbers.php

²⁰ DPT3: 3 opeenvolgende inentingen tegen difterie, tetanus en kinkhoest bieden samen volledige bescherming

²¹ *Countdown to 2015 (2008): Executive Summary*

²² *Er zijn 60 prioriteitslanden: De landen die het meest achterlopen in het behalen van de MDG-doelstellingen*

²³ *Countdown to 2015 (2008): Executive Summary*

²⁴ Actuele cijfers Liliane Fonds. <http://www.lilianefonds.nl/wiezijnwij/cijfers/index.php>

²⁵ www.lilianefonds.nl/

²⁶ UNAIDS 2008

²⁷ "Maternal and Newborn Health", *State of the World's Children*, Unicef 2009.

²⁸ RHL, *The WHO Reproductive Health Library*, www.who.int/rhl/pregnancy_childbirth/care_after_childbirth/yscom/en/index.html Primaire bron: Monitoring the situation of children and women. New York: UNICEF

²⁹ *The Lancet* (2008), Volume 371, Number 9608, pp 243 – 260.

³⁰ GAVI Alliance: www.gavialliance.org/support/what/hss/index.php

³¹ GAVI Alliance: www.gavialliance.org/performance/commitments/hss/index.php

³² *Updated Sector Track Record Ghana obv Ministry of Health data*.

³³ MFS voortgangsrapportage CORDAID, 2007.

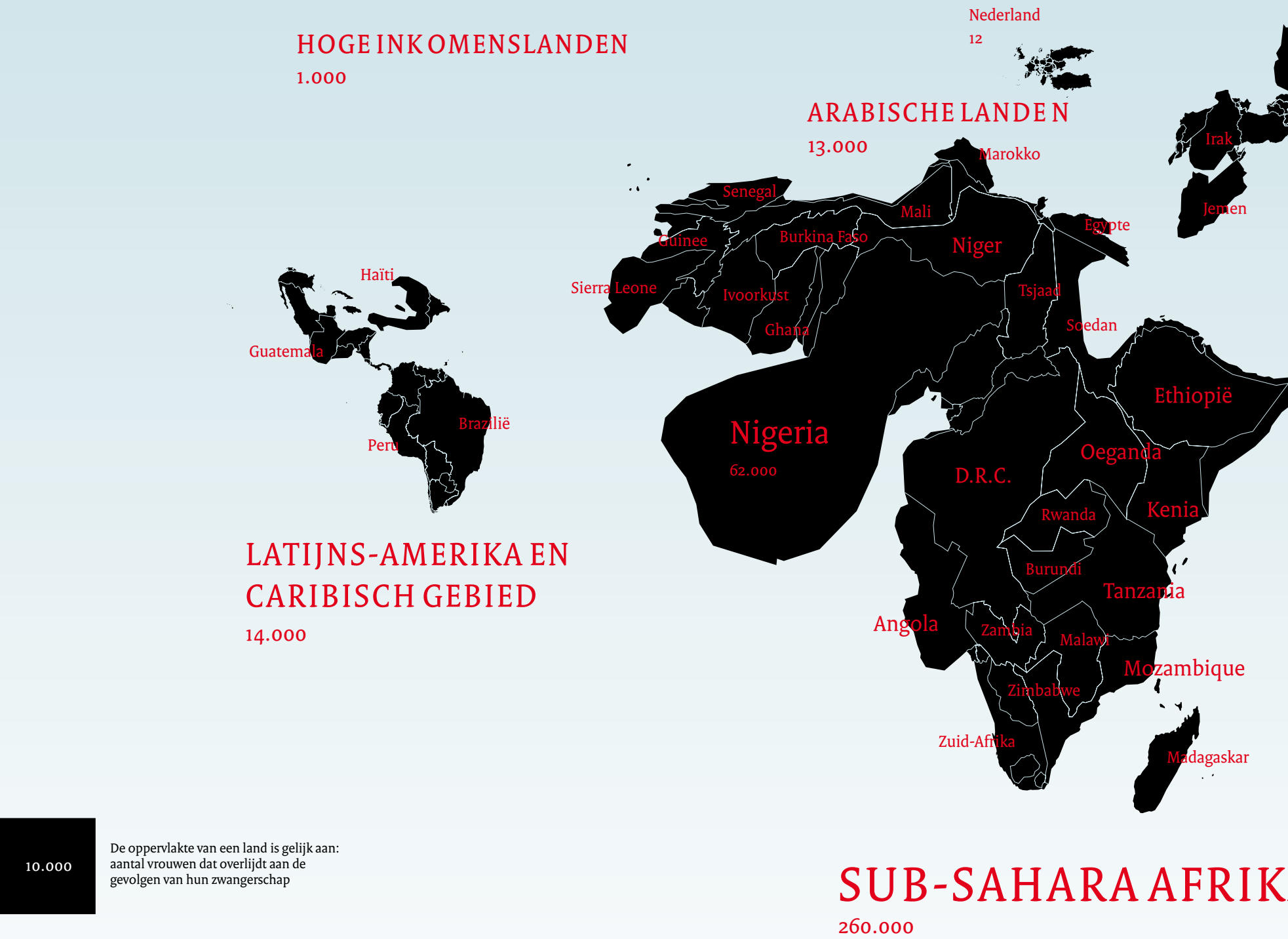
³⁴ SIMAVI jaarverslag 2007.

³⁵ www.theglobalfund.org/en/hiv/aids/. December 2008

³⁶ Bron: MFS Monitoring protocol

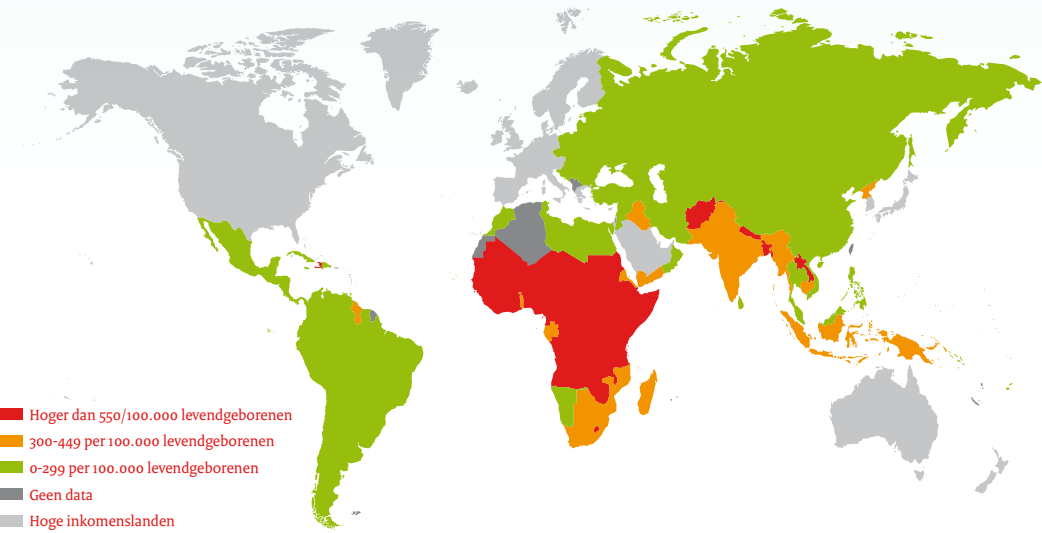
Doel 5: Verbeteren van de gezondheid van moeders

Aantal vrouwen dat overlijdt aan de gevolgen van hun zwangerschap.
Totaal: 525 duizend



Kraamsterfte

(Bron: United Nations Statistical Division)

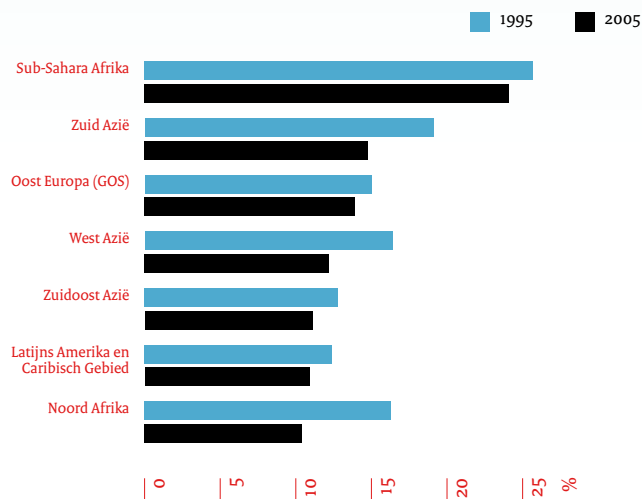




A

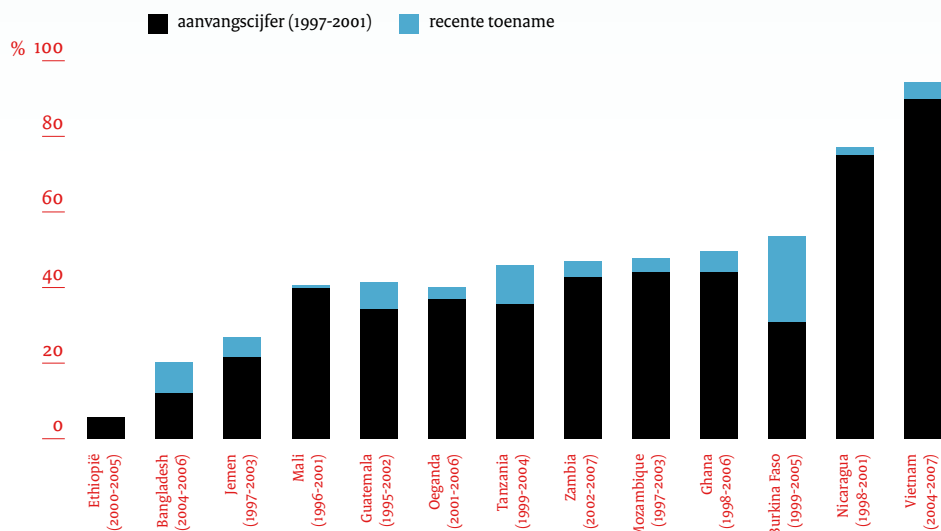
Getrouwde vrouwen (15-49jr) met onbeantwoorde behoefte aan moderne anticonceptie (%)

(Bron: Millenium Development Goals Report 2008 (United Nations))



Percentage bevallingen onder geschoolde begeleiding voor enkele partnerlanden*

(* Alleen partnerlanden waarvoor cijfers van na 2002 beschikbaar zijn) (Bron: World Development Indicators online (Wereldbank))



4.3

MDG 5: Verbetering van de gezondheid van moeders

4.3.1

Inleiding: gezonde, goed opgeleide moeders

Voor gezonde, goed verzorgde kinderen heb je gezonde en goed opgeleide vrouwen nodig. Kinderen met dergelijke moeders maken beter gebruik van onderwijs. De vrouwen dragen ook bij aan grotere kansen voor economische stabiliteit van het gezin. Vrouwen die zelf kunnen beslissen of en wanneer zij zwanger worden, zijn ook van groot belang voor de sociale en economische ontwikkeling in de gemeenschap en dragen direct bij aan de macro-economische ontwikkeling van een land. *Smart economics*, dus. Hoge sterfte vanwege zwangerschap en geboorte is een teken van armoede.

Maar moedersterfte neemt sinds 1990 onvoldoende af: wereldwijd overlijdt er elke minuut een vrouw ten gevolge van haar zwangerschap, meer dan een half miljoen per jaar. Het gebruik van voorbehoedmiddelen is lager dan de vraag (*'unmet need'*), het geboortecijfer onder adolescenten is te hoog. Kortom: er is nog geen sprake van universele toegang tot reproductieve gezondheid.

Geschat wordt dat de wereldbevolking de komende veertig jaar zal toenemen met 2,6 miljard mensen. Deze bevolkingsgroei zal voor 99 procent plaatsvinden in de armste landen. In 2050 zullen naar verwachting 7 miljard mensen in ontwikkelingslanden wonen en 2 miljard in rijke landen. Het aantal mensen in de reproductieve leeftijd is nog nooit zo hoog geweest als nu.³⁷ De wereldbevolking bestaat voor meer dan 50 procent uit kinderen en jongeren beneden de 25 jaar. Jongeren blijven grotendeels verstoken van informatie over seksualiteit en bescherming tegen seksueel overdraagbare aandoeningen (SOA), HIV en ongewenste zwangerschap. Ze hebben veelal geen toegang tot condooms en andere vormen van anticonceptie. Veel landen beschouwen seksuele gezondheid niet als legitiem onderdeel van de publieke zorgplicht. Het heersende taboe op de seksualiteit van jongeren is echter een van de drijvende krachten achter de aidsepidemie, het hoge aantal tienerzwangerschappen en moedersterfte. Met het gestaag afnemen van de kindersterfte neemt ook de behoefte toe om kleinere gezinnen te stichten, wat blijkt uit de grote vraag naar voorbehoedmid-

delen. Het huidige beschikbare aanbod is te laag om aan de vraag te voldoen. Daardoor krijgen vrouwen meer kinderen dan zij eigenlijk zouden willen en neemt de bevolkingsgroei minder snel af dan wenselijk is.

Nederland draagt via verschillende kanalen bij aan het realiseren van MDG 5. Via het bilaterale kanaal wordt van twaalf partnerlanden³⁸ het nationale gezondheidsbeleid ondersteund, en daarmee de uitvoering van diensten voor seksuele en reproductieve gezondheid. Tevens wordt via de politieke dialoog en door steun aan lokale NGO's bijgedragen aan het opkomen voor de belangen voor SRGR (pleitbezorging). Nederlandse en internationale NGO's dragen in de eerste plaats bij aan directe verbetering van de decentrale dienstverlening aan de bevolking, vaak aanvullend aan die van de overheid. Daarnaast zijn deze ook vooral actief op het vlak van internationale en nationale pleitbezorging, met name op gevoelige onderwerpen als abortus en het recht op SRG, ook voor jongeren. NGO's hebben een toegevoegde waarde op het gebied van voorlichting en het verzekeren van toegang tot anticonceptie, taken die de overheid vaak niet op zich neemt. Nederlandse steun aan multilaterale organisaties is gericht op het versterken van het nationale beleid in ontwikkelingslanden en de ontwikkeling van internationaal beleid. Verder richt Nederland zich op instrumenten, standaarden en richtlijnen van mondiale financiële mechanismen voor het beschikbaar stellen van RHS (*reproductive health supplies*), en daarnaast voorziet het in technische assistentie en onderzoek. Deelname van de private sector ligt vooral op het terrein van het beschikbaar maken van middelen voor SGR en het in toenemende mate verlenen van diensten.

De afgelopen jaren is het inzicht in het complex van factoren waarom voortgang op moedergezondheid zo weerbarstig laag blijft, aanzienlijk verbeterd. Cruciaal voor verbetering is de aanwezigheid van getrainde vroedvrouwen, een doorverwijssysteem naar ziekenhuizen en de beschikbaarheid van spoedeisende dienstverlening, toegang tot goede informatie en de beschikbaarheid van voorbehoedmiddelen. Achterliggende

oorzaken – zoals ongelijkheid tussen jongens en meisjes, het taboe rond seksualiteit en het accepteren van huiselijk geweld – spelen echter ook een bepalende rol. De mate waarin jongens en meisjes gelijk worden behandeld bepaalt namelijk hun toegang tot informatie en zorg, tot secundair onderwijs, en daarmee of ze in goede gezondheid kunnen opgroeien. Andersom geredeneerd kan de kwaliteit van de gezondheidszorg de positie van vrouwen en meisjes beïnvloeden. De mate waarin zij keuzes kunnen maken over kinderen werkt vaak door in hun sociaal-economische positie. Vanwege deze sterk met elkaar samenhangende factoren is een multi-sectorale aanpak voor verbetering van moedergezondheid noodzakelijk.

Doelstelling MDG 5A:

In 2015 is de moedersterfte met driekwart afgenomen

Doelstelling MDG 5B:

In 2015 is er universele toegang tot reproductieve gezondheid

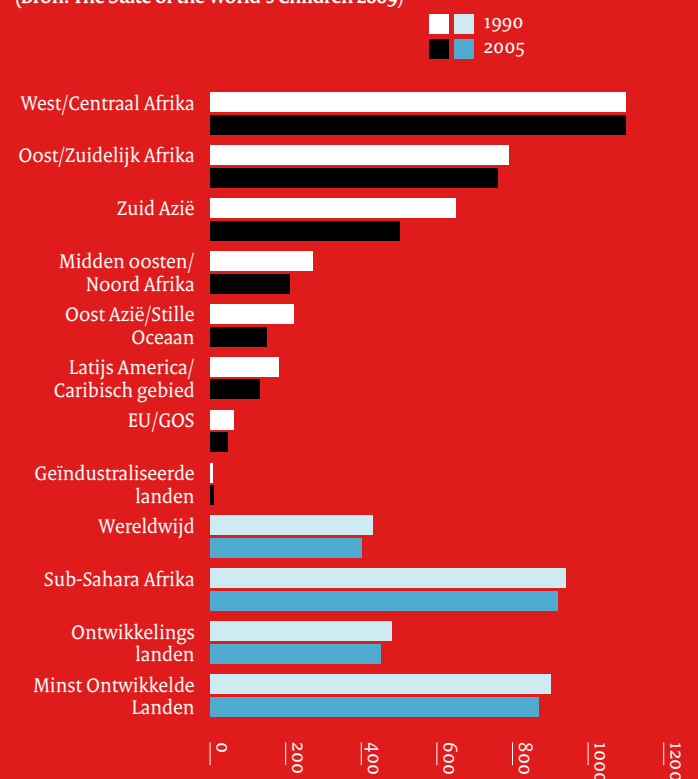


De resultaatketen voor MDG 5: een toelichting

Al vóór de zwangerschap is het van belang dat vrouwen mentaal en fysiek weerbaar en sterk zijn. Daar waar moedersterfte hoog is en de toegang tot seksuele en reproductieve gezondheid beperkt (impact) hebben vrouwen veelal weinig zeggenschap, noch invloed, of zij wel of niet naar school kunnen, met wie ze trouwen of hoe ze de eindjes aan elkaar kunnen knopen voor zichzelf en hun kinderen, zonder dat ze gedwongen worden om seksuele diensten te ruilen voor economisch gewin. Toegang tot voorbehoedmiddelen is extra moeilijk als spreken over seksualiteit taboe is en meisjes die voorbehoedmiddelen gebruiken gestigmatiseerd worden. Gezonde seksuele kennis, attitudes en gedrag dragen bij tot een effectiever gebruik van de belangrijke dienstverlening rond family planning, zwangerschap en bevalling (sector outcome). Als een vrouw al toegang heeft tot SRG-diensten dan is het wel van groot belang dat zij niet te ver van huis of school naar een kliniek kan met deskundig personeel, zoals een vroedvrouw, met de nodige apparatuur, medicijnen, laboratorium faciliteiten de mogelijkheid om op een veilige manier een zwangerschap af te breken en met de mogelijkheid om haar door te verwijzen, mocht dat nodig zijn. Dit stelt hoge eisen aan het goed functioneren van alle elementen van het gezondheidssysteem: personeel, gebouwen, apparatuur, medicijnen, transport, communicatie, informatie, opleiding, management enz. Alle onderdelen van de keten moeten kloppen en bepalen samen de capaciteit tot dienstverlening die nodig is. (sector output) De Nederlandse inzet benadrukt dan ook hoe prioritair SRGR is en hoe belangrijk het daarbij is dat de gezondheidszorg in de breedte maar ook op alle niveaus goed functioneert (donorinzet).

Figuur 4.8 Moedersterftecijfer, 1990 en 2005

(Bron: The State of the World's Children 2009)



4.3.2

Algemene voortgang en trends: impact

Op dit moment sterven nog steeds onnodig veel vrouwen en meisjes in het kraambed en is voor vele mensen een goede seksuele en reproductieve gezondheid niet weggelegd. De moedersterfte is met minder dan 1 procent per jaar afgenomen in de periode van 1990 tot 2005, ver beneden de benodigde 5,5 procent die nodig is om het millenniumdoel te bereiken.³⁹ Maar er zijn bemoedigende voorbeelden, ook in enkele bilaterale partnerlanden van Nederland. In Burkina Faso is het moedersterftecijfer tussen 1998 en 2003 afgenomen van 566 per 100.000 levend geboren naar ongeveer 400 of te wel een afname van ongeveer 14 procent over vijf jaar.⁴⁰ In Zambia is de moedersterfte gedaald van 729 per 100.000 levend geboren in 2001/2002 naar 449 in 2007.⁴¹ Ondanks deze vooruitgang in verschillende landen zijn voor vrouwen in Sub-Sahara Afrika en in Zuid-Azië de cijfers voor ziekte en sterfte in verband met zwangerschap en bevalling – inclusief onveilige abortus – onaanvaardbaar hoog.

De bijdrage van onveilige abortus aan de mondiale moedersterfte is aanzienlijk en bedraagt 13 procent. Ongeveer 40 procent van alle zwangerschappen is onbedoeld. Iedere minuut van de dag ondergaat ergens in de wereld een vrouw een onveilige abortus waarvan de meeste in ontwikkelingslanden. Iedere zeven minuten sterft er een vrouw als gevolg daarvan, met zeventigduizend sterfgevallen per jaar tot gevolg.⁴² Een groot deel van de slachtoffers betreft – vaak nog schoolgaande – tieners.

4.3.3

Resultaten op landenniveau

Sector-outcome: meer family planning, dalende vruchtbaarheid

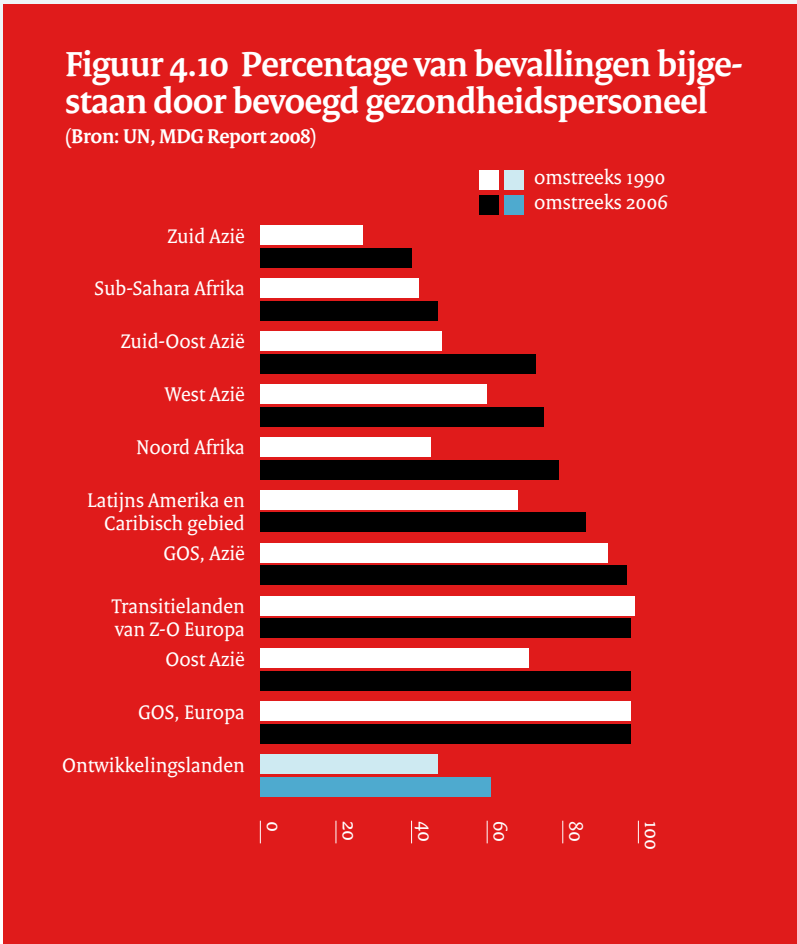
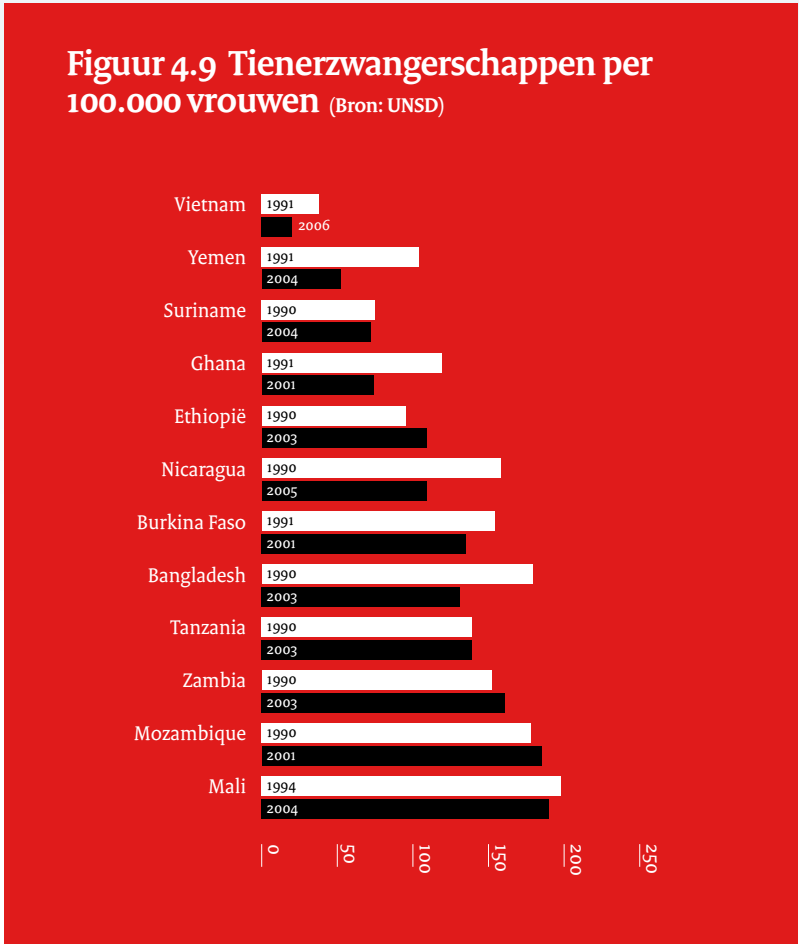
De toegenomen beschikbaarheid van family planning methodes is een belangrijke factor gebleken in de daling van de totale vruchtbaarheid in veel landen in Latijns-Amerika en het Caribische gebied en Zuid-Oost-Azië. Wereldwijd is het gebruik van anticonceptiemiddelen – inclusief vrijwillige sterilisatie – de afgelopen 45 jaar gestegen van 10 naar 65 procent van alle mensen in de vruchtbare leeftijd. In diezelfde periode is de totale vruchtbaarheid gedaald van gemiddeld 6 naar 2,6 kinderen.⁴³ Bijna overal daalde de vruchtbaarheid van adolescenten (15-19) tussen 1990 en 2000, maar stagneerde daarna, of nam licht toe (2005). De daling in vruchtbaarheid geldt echter niet voor Sub-Sahara Afrika en delen van Zuid-Azië waar de beschikbaarheid, en daarmee het gebruik van anticonceptie, laag ligt.⁴⁴ Dit doet zich voor in de meeste partnerlanden. Zo is de stijging van de acceptatiegraad voor family planning in Ghana tussen 2003 en 2007 van 26,8% naar 28 % bescheiden te noemen.⁴⁵ In Bangladesh nam het gebruik van anticonceptiediensten tussen 2004⁴⁶ en 2006⁴⁷ nauwelijks toe (44% onder de armsten (laagste quintiel) en ongeveer 50% onder de rijksten (hoogste quintiel)). Toch is er in deze landen een enorme toename van de vraag naar family planning. Momenteel kunnen 200 miljoen vrouwen de anticonceptie die ze willen gebruiken niet krijgen. De ‘unmet need’ voor family planning-methodes is tussen 1995 en 2005 heel beperkt afgenomen. Naar schatting zal de ‘unmet need’ de komende vijftien jaar groeien met 40 procent (UNFPA 2007).

Sector-output: miljoenen condooms en getrainde vroedvrouwen

International Planned Parenthood Federation (IPPF) leverde in 2007 125,6 miljoen condooms aan jongeren en aan kliniekbezoekers. Dit aantal groeide sterk, in vergelijking met de 98 miljoen in 2005. Het gemiddeld aantal koppels dat IPPF zo een jaar lang beschermde tegen ongewenste zwangerschap was in 2007 7,6 miljoen.⁴⁸

Unicef meldt recentelijk dat zeventigduizend jonge vrouwen jaarlijks sterven tussen hun 15^{de} en 20^{ste} verjaardag vanwege zwangerschap. De kans hierop is vijf keer zo groot als voor vrouwen tussen de 20 en 30 jaar. In de minst ontwikkelde landen is bijna de helft (49%) van de jonge vrouwen getrouwd voor haar 18^{de}.⁴⁹ In onze partnerlanden blijkt dat per duizend jonge vrouwen meer dan vijftig tienerzwangerschappen per jaar voorkomen, met uitzondering van Vietnam. In Ethiopië, Mozambique en Zambia is dit sinds 1990 verslechterd. Opvallend is de winst die Jemen heeft geboekt.

Vroedvrouwen vormen de spil van de reproductieve gezondheidszorg. In rurale gebieden zijn de klinieken vaak onderbemenst of ontbreekt een vroedvrouw. In gevallen waar een arts nodig is maar niet beschikbaar, is steeds vaker getracht bepaalde taken rond de bevalling over te dragen aan vroedvrouwen. Deze blijken met extra training ook goed deze taken uit te kunnen voeren en geven daarnaast post-abortushulp. Om dit mogelijk te maken zijn in enkele landen de beroepsprotocollen aangepast om het tekort aan artsen op te vangen.





Het percentage bevallingen in ontwikkelingslanden dat wordt begeleid door getrainde gezondheidswerkers (arts, verpleegkundige of vroedvrouw) is gestegen van minder dan de helft in 1990 tot bijna 61 procent in 2006. De toename is minder in Zuid-Azië (40%) en Sub-Sahara Afrika (47%): de twee regio's met de hoogste moedersterfte (UN 2008) maar ook hier worden resultaten geboekt.⁵⁰ In een aantal partnerlanden dat Nederlandse steun ontvangt voor de gezondheidssector, is vooruitgang. In Mali is mede door deze Nederlandse steun het percentage begeleide bevallingen gestegen van 40% naar 66% in de periode 2002 tot 2006. Opmerkelijk is wel het grote verschil tussen platteland en stad: met 22% in het district Gao tot bijna 99% in de hoofdstad Bamako.⁵¹ In Ghana is tussen 2003 en 2008 het percentage bevallingen onder begeleiding gestegen van 55% naar 60%, na een terugval naar 40% in de tussenliggende jaren.⁵² Zambia heeft in 2007 met een score van 45% haar doelstelling van 43% gerealiseerd.⁵³ Ook in Bangladesh is tussen 2006 en 2007 sprake van een 30% toename in het percentage bevallingen onder begeleiding, maar nog steeds is het erg laag, gemiddeld 18% in 2007. De beschikbare cijfers geven hier vooral de grote verschillen aan tussen de inkomensgroepen. Voor de armste groep steeg het percentage bevallingen onder begeleiding van 3,3% naar 5,2%.⁵⁴ Ook in Jemen, waar de Nederlandse bilaterale hulp voornamelijk gaat naar verbetering van SRGR, zijn de geboortes onder deskundige begeleiding gestegen van 27% in 2005 naar 36% in 2006.⁵⁵ Duidelijk is dat het verdelingsvraagstuk binnen landen een belangrijk aandachtspunt is.

Een kritisch punt voor adequate zorg voor vrouw en kind rond de bevalling is spoedeisende zorg. Keizersneden worden zeer

weinig uitgevoerd. Dit komt omdat operatiefaciliteiten maar zeer beperkt toegankelijk zijn. Verbetering van het medische verwijssysteem op alle niveaus volgens de principes van *Emergency Obstetrical Care* (EOC) is dus van groot belang.

Donor-output: pleitbezorging en een sterker draagvlak

De bewindslieden, de aidsambassadeur, de mensenrechten-ambassadeur hebben in verschillende internationale en nationale fora voor de uitvoering van de Cairo Agenda gepleit. Een vertaling van het *'Maputo Plan of Action on sexual and reproductive health'* (een actieplan voor het Afrikaanse continent voor 2008-2011) is als resultaat integraal opgenomen als prioriteit in de EU-Afrikastrategie.

Ambassades helpen vaak om de dialoog tussen diverse belangengroepen, overheidsinstanties en het bedrijfsleven te bevorderen. Een voorbeeld hiervan is het bijeen brengen van NGO's en de overheid in Nicaragua. Als gevolg daarvan werd een samenwerking opgestart in het kader van een baarmoederskankerprogramma.

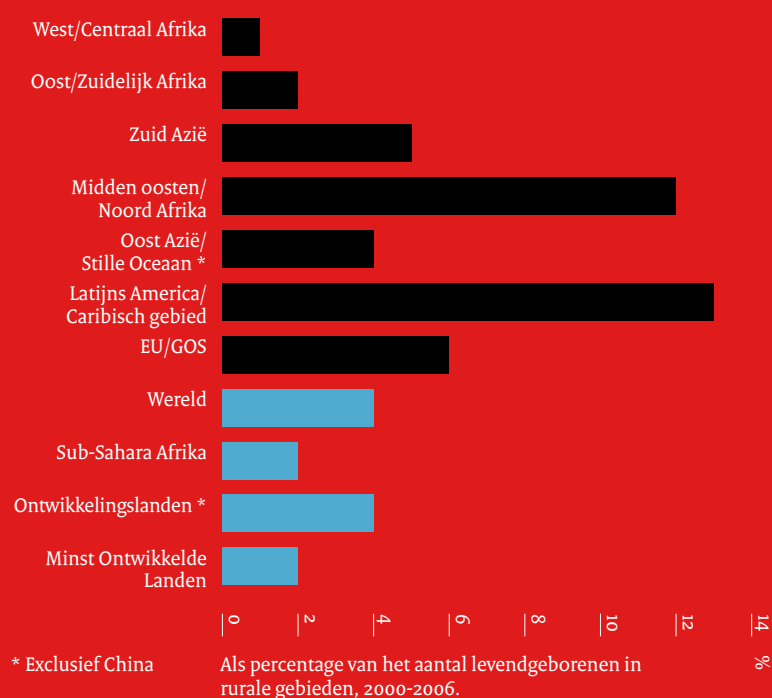
Nederland geeft steun aan organisaties die heikele onderwerpen niet uit de weg gaan. IPPF (International Planned Parenthood Federation) heeft in 2008 de *'Sexual Rights: an IPPF Declaration'* opgesteld. In een overzichtelijk document zijn seksuele rechten zoals deze in de verschillende mensenrechtenverdragen vastgelegd zijn opgeschreven. Een dergelijk eerste document van zijn soort is een zeer bruikbaar instrument in de pleitbezorging voor seksuele gezondheid.

Ook steunt Nederland NGO's om deel te nemen aan nationale besluitvormingsprocessen. IPPF meldt in haar jaarrapport (van 2007) dat haar leden in 14 procent van de landen waar ze actief is, betrokken zijn bij het proces om een meerjarige begroting vast te stellen (MTEF) en dat zij in 51 procent van de landen de uitvoering van internationale afspraken volgen. In Gambia droeg IPPF bij om voorbehoedmiddelen op de lijst van essentiële medicijnen te krijgen (waardoor import veel makkelijker verloopt) en in Macedonië droeg ze bij aan de ontwikkeling van de nationale strategie voor gezondheid en ontwikkeling van jongeren. In vier landen in Afrika spelen de lidorganisaties van IPPF een belangrijke rol om het Afrikaans Maputo Plan of Action te vertalen naar nationale budgetten.⁵⁷

UNFPA, waarvan Nederland een van de grootste donoren is, werkt in landen nauw samen met overheden en religieuze leiders om SRGR onder de aandacht te brengen van religieuze groepen. UNFPA stimuleerde bijvoorbeeld het gebruik van islamitische teksten en waarden om vrouwen bewust te maken van hun rechten en geweld tegen vrouwen te voorkomen in Indonesië. In Kenia ondersteunt de VN-organisatie een lokaal initiatief om genitale verminking te voorkomen. Omdat de besnijdenis ook een betekenis heeft voor het meisje in haar overgang naar volwassenheid, is een alternatieve ceremonie ontworpen waarbij geen fysieke handeling plaatsvindt. Vaders, moeders, lokale leiders en anderen in de gemeenschap accepteerden dit. UNFPA en enkele NGO's die Nederland ondersteunt, pleiten op landenniveau voor specifieke budgetlijnen voor reproductieve gezondheidsproducten. Dit is bijvoorbeeld in Nigeria gelukt.

Figuur 4.11 Spoedverloskundig hulp: keizersneden in rurale gebieden (2000-2006)

(Bron: UNICEF: The State of the World's Children 2009)



Met steun van Nederland heeft de WHO in 2006 de *Global Strategy for the Prevention and control of sexually transmitted infections* opgesteld. Noodcontraceptie (de vroegere ‘morning after pill’) is zeker in situaties waar veel seksueel geweld voorkomt een noodzaak, maar ook elders een belangrijk middel om ongewenste zwangerschappen te voorkomen. World Population Foundation ondersteunde een noodtelefoonnummer in Zuid Afrika, o.a. voor vragen op het vlak van ongewenste zwangerschap. Bijna 3.500 mensen maakten hier in 2007 gebruik van.⁵⁸

Veilige abortus

Nederland ondersteunt de organisaties Ipas⁵⁹, Mary Stopes International (MSI), International Women’s Health Coalition (IWHC), PSI en IPPF. Al deze organisaties plaatsen veilige abortus in een breed palet aan diensten en/of pleitbezorging. Marie Stopes International organiseerde in 2007 de eerste internationale abortusconferentie om aan dit prangende onderwerp aandacht te besteden. De conferentie bracht achthonderd mensen vanuit zestig landen bijeen.⁶⁰ Minister Koenders sprak op deze conferentie en onderstreepte de ernst van dit wereldwijde probleem. Onderzoek naar abortus door de *Population Council* in Latijns-Amerika vormde de basis voor de wetgeving die in Mexico Stad werd aangenomen. Ter ondersteuning van de pleitbezorging financiert Nederland het *Guttmacher Institute* voor het publiceerbaar maken van cijfers en inzichten uit onderzoek naar het vóórko men van onveilige abortus en de toegang tot veilige abortus.

Enkele internationale NGO’s zijn actief om de toegang tot veilige abortus te verbeteren en onveilige abortus terug te dringen. In 2008 werden door het werk van MSI 500.000 veilige abortussen wereldwijd uitgevoerd door betaalbare en veilige abortussendiensten aan te bieden.⁶¹ IPPF bood in 2007 wereldwijd 650.000 abortusgerelateerde diensten aan, 430.000 meer dan in 2005. Hierdoor zijn meer dan één miljoen vrouwen gevrijwaard van de risico’s die een onveilige abortus met zich mee brengt.⁶² Verder zijn de afgelopen jaren in steeds meer landen de opleidingen van gezondheidswerkers versterkt om post-abortuszorg en veilige abortus te kunnen bieden. Ook onder-

steunen zij overheden om de toegang tot benodigde middelen en medicijnen te stroomlijnen.

Meer capaciteitsversterking

Bilateraal is Nederland in twaalf landen actief in de gezondheidssector, vooral voor het versterken van gezondheidssystemen. Verbetering van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten is daarbij een speciaal aandachtspunt. Het gaat dan vooral om de capaciteit om planmatig en doelmatig te werk te gaan en het oplossen van de knelpunten, zoals het nijpende tekort aan getrainde menskracht, toegang tot medicatie en middelen, verbetering van infrastructuur en het koppelen van preventieve maatregelen aan curatieve inzet.

Op basis van de beschikbare gegevens kan worden geconstateerd dat de capaciteit van de gezondheidssector in het algemeen is toegenomen. Zo is in Bangladesh de dekking van de moeder en kindzorg uitgebreid van 10% naar 23% in de periode 2004 tot 2006. Ook hier verdient de verdeling aandacht, gelet op het feit dat de dekkingsgraad voor de rijkste bevolkingsgroep 81% is.⁶³ Een interessant gegeven is dat in hetzelfde land stappen zijn ondernomen om het bereik van basisverloskundige zorg te vergroten door het chronische tekort aan medische deskundigen aan te pakken via financiering van de vraagzijde, wat gebeurt door het verstrekken van zogenaamde *maternal vouchers* voor zwangere vrouwen. In Jemen zijn verschillende initiatieven ondernomen om de kwaliteit van de zorg te verbeteren. Dat heeft geleid tot verbeterde training en opleiding, betere administratie van data, betere supervisie en integratie van verschillende diensten.

In Mozambique is in het kader van het *International Health Partnership* een substantieel plan ontwikkeld voor het opleiden van nog eens twintig duizend gezondheidswerkers. In Ethiopië wordt een soortgelijk plan al uitgevoerd.⁶⁴ Deze resultaten zijn een duidelijk bewijs dat op het vlak van het wereldwijde tekort aan gezondheidspersoneel de laatste twee jaar serieuze stappen zijn ondernomen waar Nederland aan heeft bijgedragen en aan zal blijven bijdragen.

Ook via NGO’s is bijgedragen aan versterking van de capaciteit in ontwikkelingslanden. De World Population Foundation heeft een computerlespakket ontwikkeld voor seksuele voorlichting. In 2007 gebruikten 2500 scholen in een zevental ontwikkelingslanden, maar vooral in Zuid-Afrika, dit pakket, zodat in totaal ruim 650 duizend leerlingen over rolpatronen, seksualiteit, en het onderhandelen van condoomgebruik te weten kwamen.⁶⁵ Het gebruik van de computer is voor veel leraren een oplossing, omdat zij het moeilijk vinden over seksualiteit te praten met een klas vol jongeren. Ook Oxfam Novib (in samenwerking met Butterfly Works) heeft goede resultaten geboekt met e-learning, waarmee jongeren in Nigeria binnen hun schoolcurriculum werden voorgelicht over seksuele, reproductieve en mensenrechten. In 2007 besteedde Oxfam Novib bijna 6 miljoen aan een speciaal fonds voor vernieuwende projecten waarin seksuele rechten en de gelijkheid van de rechten van mannen en vrouwen waren opgenomen. Zo konden 38 partnerorganisaties bijdragen aan het terugdringen van moeder- en kindsterfte, HIV en Aids en ongelijkheid.⁶⁶

Betere toegang tot medicijnen voor reproductieve gezondheid

Nederland ondersteunt sinds jaren het VN-onderzoeksprogramma op het gebied van SRGR (naam afgekort HRP) dat onderzoek doet naar anticonceptiemiddelen en methoden, naar SOA’s inclusief HIV, naar zwangerschapszorg, abortus, seksuele gezondheid. Nederland is voorzitter van het HRP bestuur.

Mede dankzij Nederlandse financiering leveren HRP-onderzoeksresultaten het bewijsmateriaal voor anticonceptie, zoals het spiraaltje; en voor een wereldwijd bekend handboek voor zorgverleners waarin beschreven wordt welke anticonceptiemethoden in welke situaties en voor welke personen aan te raden zijn. Ook is het behandelprotocol voor veilige afbreking van zwangerschap met medicijnen uitgebracht, en de richtlijnen voor introductie van het vaccin tegen baarmoederhalskanker in ontwikkelingslanden.

Nicaragua

In Nicaragua wordt de aanvullende rol die het particuliere kanaal kan vervullen, meer dan eens duidelijk.

Zo toonde Puntos de Encuentro, een partnerorganisatie van Oxfam Novib, aan dat ongeveer twee miljoen mensen dagelijks keken naar een door hen gemaakte soap waarin thema’s als seksualiteit, HIV en Aids, abortus, homoseksualiteit en de relatie tussen mannen en vrouwen aan bod kwamen. Hierdoor heeft de populaire serie bijgedragen aan een meer open discussie rond deze onderwerpen. De succesvolle methode is vervolgens gedeeld met ‘edutainment’-organisaties uit Afrika, Azië en Nederland.

Een voorbeeld van de katalyserende rol die Nederland vervult in de samenwerking tussen NGO’s en de overheid is de cofinanciering van een screeningsprogramma voor baarmoederhalskanker. Het aantal gevallen van baarmoederhalskanker is in Nicaragua hoog. De overheid biedt screening aan in haar klinieken, maar de meeste vrouwen in

rurale gebieden maken daar geen gebruik van. Nederland heeft in dit geval de rol van bruggebouwer tussen de overheid en een lokale NGO (Ixchen) gespeeld. Nu zet Ixchen haar mobiele kliniek in en samen met de verpleegkundige van de overheid wordt de screening in de dorpen gedaan. Als dat nodig blijkt, worden de vrouwen behandeld in een overheidskliniek. De gegevens van deze screening worden opgenomen in de officiële statistieken van de overheid. Dit is een unieke vorm van samenwerking tussen de overheid en een NGO in Nicaragua. In de periode 2005 tot 2008 zijn door deze samenwerking ruim 66 duizend uitstrijkjes gemaakt. Daarvan bleken 5200 vrouwen een vorm van baarmoederhalskanker te hebben. Deze vrouwen zijn behandeld of nog onder behandeling; 1200 van hen zijn inmiddels volledig hersteld.⁵⁶



4.3.4

Donorinzet: strategisch werken aan SRGR

De WHO heeft met Nederlandse steun een standaardwerk ontwikkeld op het gebied van gezinsplanning; het handboek beschrijft welke gezinsplanningmethoden in welke situaties en voor welke personen aan te raden zijn.

Nederland heeft direct bijgedragen aan het vergroten van de beschikbaarheid van middelen voor reproductieve gezondheid (*Reproductive Health Supplies*, RHS). Nederland heeft twee jaren de voorzittersstoel bekleed van de *Reproductive Health Supplies Coalition*. Daarnaast ondersteunt Nederland verschillende organisaties die RHS beschikbaar maken waaronder IPPF, UNFPA en het Global Fund. In 2005/2006 was het aandeel in de totale condoomdistributie van het Global Fund, UNFPA en IPPF respectievelijk 10,3%, 21% en 0,9%.⁶⁷ In toenemende mate stelt financiering van het Global Fund landen in staat om condooms voor gezinsplanning aan te schaffen.

Sinds 2007 investeert Nederland samen met enkele andere donoren in het vergroten van de toegang tot een betaalbaar vrouwencondoom. Bij een grotere keuze aan voorbehoedmiddelen blijkt het gebruik toe te nemen, maar het is bovendien momenteel het enige middel dat zowel tegen zwangerschap als SOA beschermt en waarvoor de controle bij de vrouw zelf ligt. In dit Schoklandakkoord heeft Oxfam Novib het initiatief genomen en hebben verschillende organisaties zich er bij aangesloten om het vrouwencondoom wereldwijd te verspreiden.

Resultaten die direct op het conto van Nederland kunnen worden geschreven. Liggen vooral op het vlak van pleitbezorging. Zo bracht minister Koenders de toegang tot veilige abortus op in Nicaragua en sprak de mensenrechtenambassadeur in Polen over de rol van de EU op het gebied van SRGR en OS. Naast eerder genoemde voorbeelden liet Nederland haar stem op belangrijke conferenties zoals *Women Deliver*, *Conflict in Emergencies* (minister Koenders) en de MDG-top in New York (premier Balkenende) horen. Nederland heeft zich in 2008 in diverse landen ingespannen voor gelijke rechten voor homoseksuelen. Dit kwam neer op interventies op politiek niveau, steun aan studies, of het bijeenbrengen van de verschillende actoren en het stimuleren van maatschappelijke dialoog.

Een aanzienlijk deel van de input is niet-financieel van aard. Deze niet-financiële input richt zich op capaciteitsopbouw, pleitbezorging en het bieden van platforms waar de diverse actoren ervaringen kunnen uitwisselen en tot besluiten komen. Voorbeelden van dergelijke pleitbezorging zijn in eerdere paragrafen genoemd.

Nederland zet door strategische detacheringen senior stafleden in bij UNFPA en bij de Europese Commissie. Zo werkt Nederland samen met UNFPA aan het integreren van SRGR in ontwikkelingsplannen en -processen op landenniveau (Parijse Agenda, PRSP). Via de inzet bij de Europese Commissie wordt het EU-beleid op het gebied van SRGR mede vorm gegeven en wordt de uitvoering bespoedigd. De detachering bij de UNFPA heeft als resultaat dat UNFPA de Parijs Agenda als een prioriteit heeft in haar aanpak op landenniveau. Daarmee heeft UNFPA een koppositie binnen de VN ingenomen. De detachering bij de EC heeft mede geleid tot het aannemen van de EU MDG 'Agenda for Action' door de Europese Commissie en alle lidstaten. Deze agenda is bedoeld om een extra impuls te geven aan het halen van de MDG's en er zijn 'tussendoelen' gesteld voor 2010. Voorbeelden van deze intermediaire doelen zijn: 21 miljoen meer geboortes onder begeleiding van gezondheidswerkers en 50 miljoen meer vrouwen die toegang hebben tot moderne anticonceptiemiddelen.

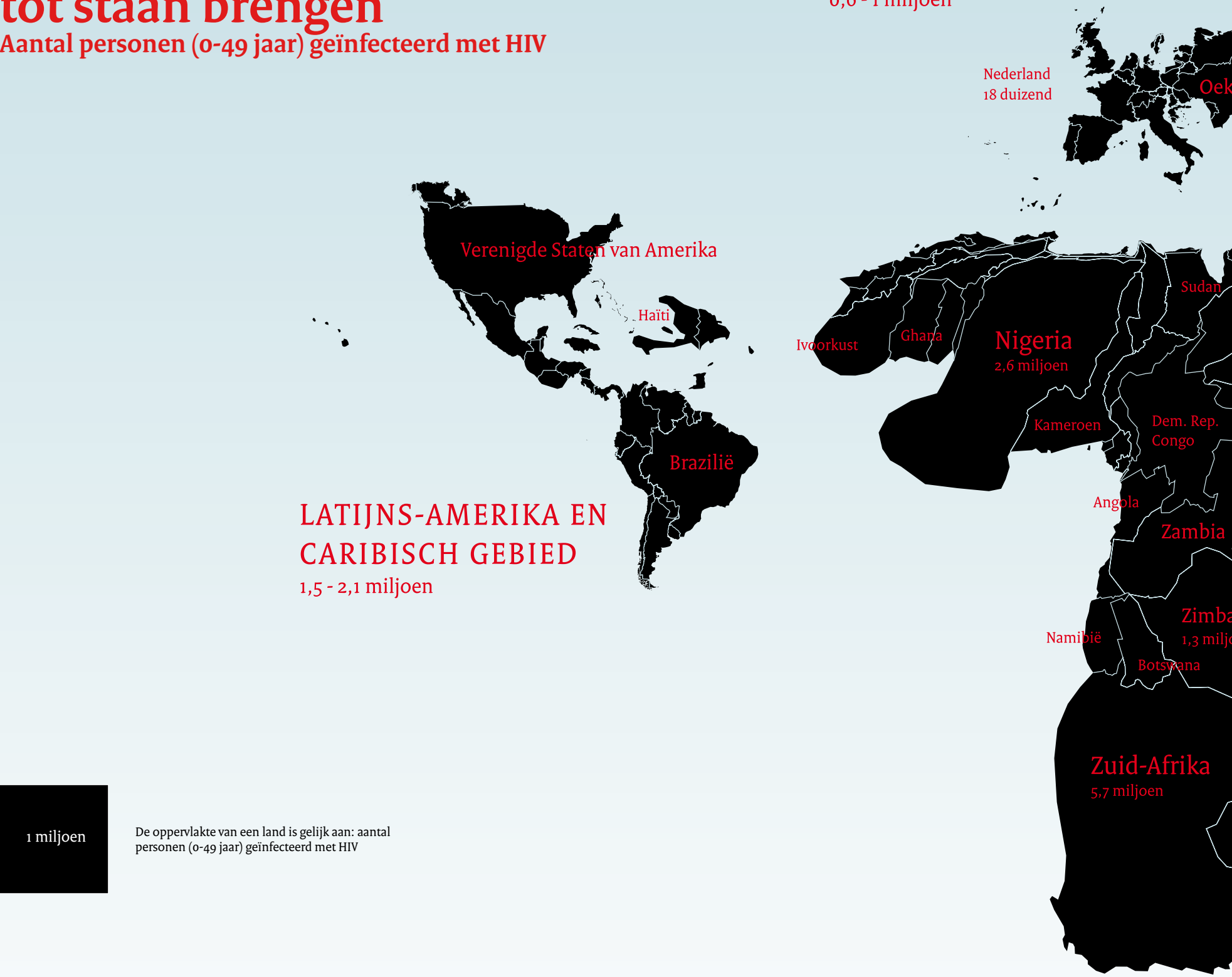
Op een politiek gevoelig onderwerp als seksuele en reproductieve rechten is de rol van NGO's cruciaal. NGO's zorgen dat de stem van belangengroepen te horen is: zij brengen feiten aan het licht, pleiten voor politieke aandacht voor schendingen van de mensenrechten, houden het beleid in de gaten, informeren het publiek en helpen met inspraak.

De belangrijkste begunstigden van de Nederlandse financiële steun voor MDG 5 zijn UNFPA, WHO, Nederlandse NGO's (WPF, CHOICE) en de internationale NGO's IPAS, MSI, IWHC, PSI en IPPF. Een belangrijke financiële bijdrage aan MDG 5 en SRGR wordt gegeven via de bilaterale ondersteuning aan de gezondheidssector in de twaalf partnerlanden.

- 37 Bron: Population Reference Bureau 2008 World Population Data Sheet. (www.prb.org)
- 38 Mali, Burkina Faso, Ghana, Ethiopië, Jemen, Tanzania, Zambia, Mozambique, Bangladesh, Vietnam, Suriname, Nicaragua
- 39 Joint News Release WHO/UNICEF/UNFPA/World Bank: Maternal mortality ratio falling too slowly to meet goal (17/10/2007). www.who.int/mediacentre/news/releases/2007/pr56/en/print.html
- 40 Demographic Health Survey Burkina Faso (2003)
- 41 Demographic Health Survey Zambia (2007)
- 42 UNFPA, Population issues: Safe Motherhood 2007
- 43 UNFPA factsheet: No woman should die giving life. Contraceptives save lives; Meeting the needs for Family Planning: http://www.unfpa.org/safemotherhood/mediakit/documents/fs/factsheet2_eng.pdf
- 44 The Millennium Development Goals Report, United Nations – 2008: mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2008/MDG_Report_2008_En.pdf
- 45 Ministry of Health Mid Term Review 2008, uit Sector Track Record 2009.
- 46 Demographic Health Survey Bangladesh 2004, uit Sector Track Record Bangladesh 2009
- 47 Utilization Essential Service Delivery (UESD) Survey Bangladesh 2006, uit Sector Track Record Bangladesh 2009.
- 48 Annual Report IPPF 2007.
- 49 UNICEF State of World's Children, 2009
- 50 The Millennium Development Goals Report 2008.
- 51 Ministère De La Santé, Mali
- 52 Ministry of Health, Ghana
- 53 Ministry of Health, Zambia.
- 54 Ministry of Health and Family Welfare, Bangladesh.
- 55 Ministry of Public Health and Population, Jemen.
- 56 IXCHEN data i.s.m. en goedgekeurd door het Ministerie voor Gezondheid (MINSA) van Nicaragua.
- 57 IPPF Annual Report 2007: <http://www.ippfen.org/en/IPPF+EN+Annual+Report+2007.htm>
- 58 WPF jaarverslag 2007
- 59 Protecting Women's Health. Advancing women's reproductive rights.
- 60 WPF direct verschaft informatie, uit verslag van de conferentie, georganiseerd door MSI.
- 61 Jaarverslag MSI 2008.
- 62 Jaarverslag IPPF 2007.
- 63 Demographic Health Survey Bangladesh 2004, uit Sector Track Record Bangladesh 2009 en Utilization Essential Service Delivery (UESD) Survey Bangladesh 2006, uit Sector Track Record Bangladesh 2009.
- 64 IHP+ Compact Mozambique & IHP+ Compact Ethiopië, aanvullend op Plano Estrategico Sector Saude Mozambique en Health Sector Development Program (HSDP-III) 2005-2010.
- 65 WPF: directe communicatie uit eigen data, jaarverslag 2007.
- 66 OXFAM/NOVIB: eigen data uit innovatie fonds.
- 67 USAID policy brief

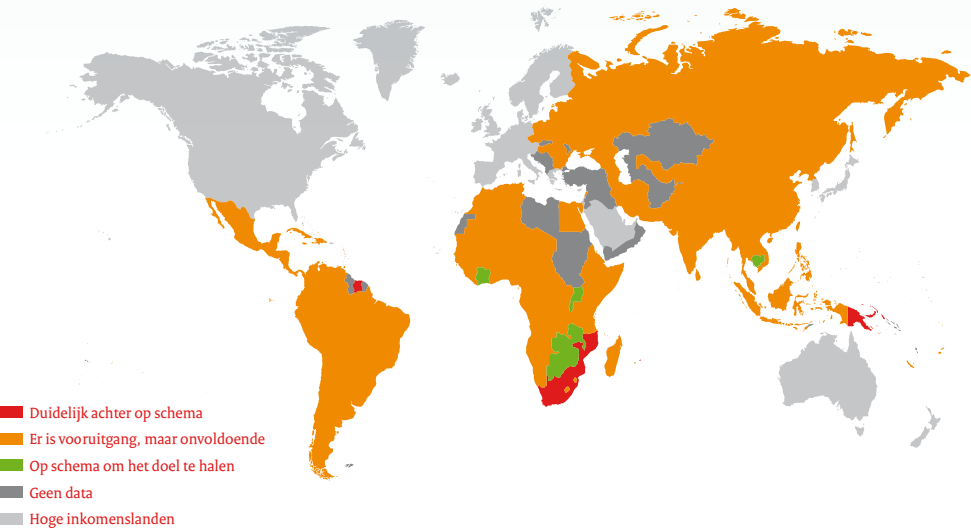
Doel 6: HIV-Aids epidemie tot staan brengen

Aantal personen (0-49 jaar) geïnfecteerd met HIV



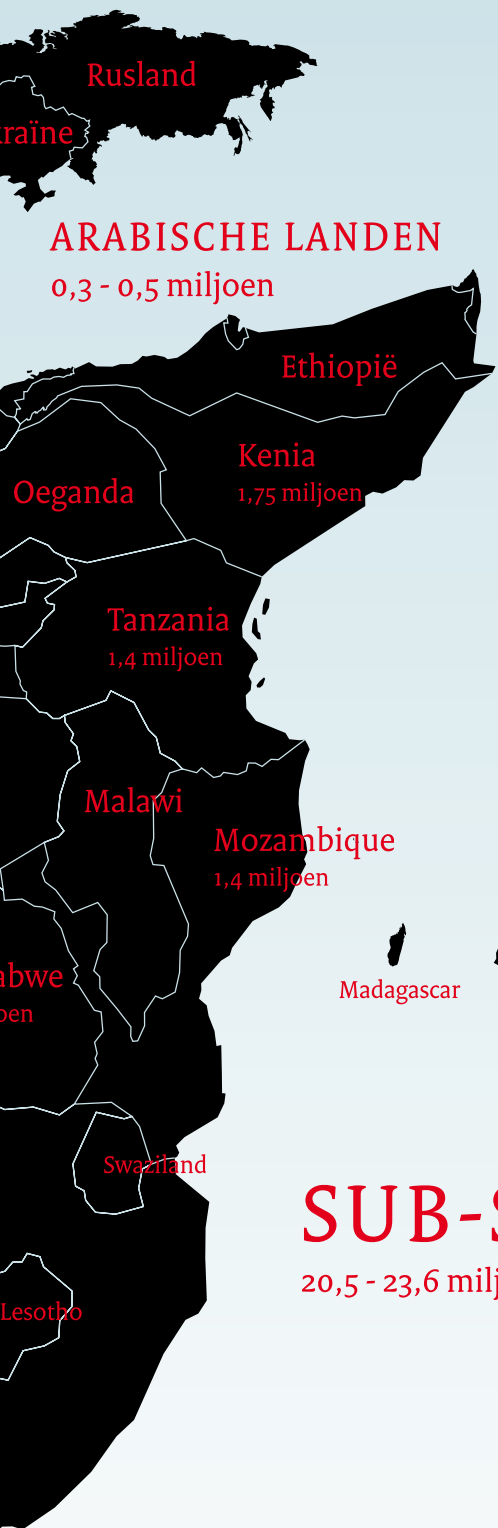
HIV-Aids epidemie tot staan brengen: halen landen dit doel?

(Bron: United Nations Statistical Division)





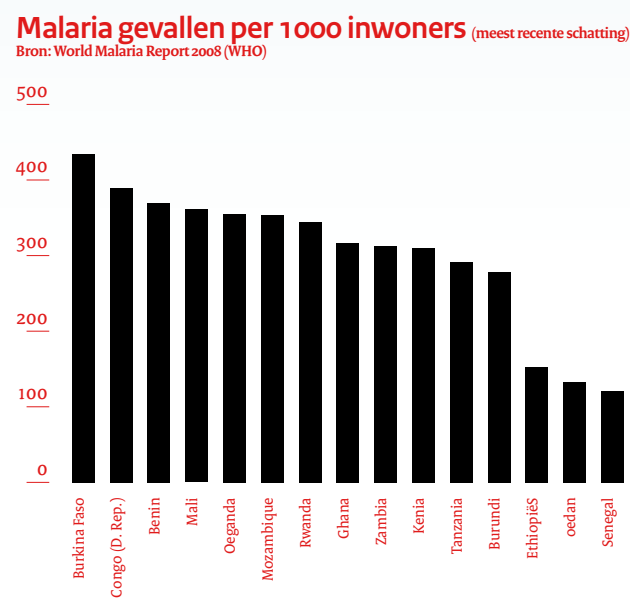
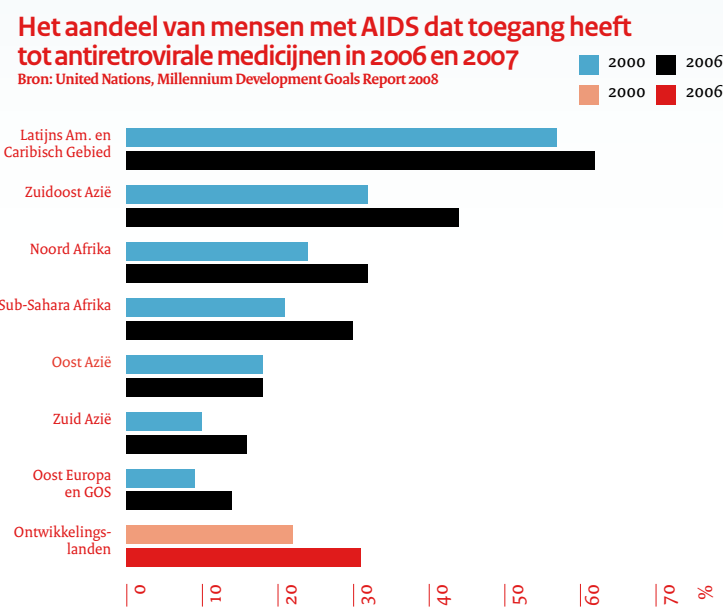
OOST-EUROPA EN CENTRAAL AZIË
1,1 - 1,9 miljoen



OOST-AZIË
0,5 - 1,1 miljoen



SUB-SAHARA AFRIKA
20,5 - 23,6 miljoen



4.4

MDG 6:

Terugdringen van HIV/Aids, malaria, tuberculose en andere ziekten

4.4.1

Inleiding

Het absolute aantal mensen dat met HIV is geïnfecteerd is nog altijd hoog, ongeveer 33 miljoen mensen wereldwijd. Dat aantal stijgt nog steeds. De invloed van Aids op families, gemeenschappen en maatschappijen heeft sterke sociale en economische consequenties en actie, de 'aids respons', is daarom van groot belang. HIV/Aids staat ook sterk in verband met malaria en tuberculose (TB). Vandaar dat in deze resultatenrapportage voor het eerst niet apart wordt gesproken over HIV/Aids, maar ook over malaria en TB. Deze drie ziekten worden samengebracht in MDG 6, de leidraad voor dit hoofdstuk.

Rond MDG 6 is Nederland binnen de bilaterale hulp aan de gezondheidsector actief in twaalf partnerlanden. Daarnaast wordt in een aantal andere partnerlanden projectmatig steun gegeven aan HIV- en aids-programma's. In het multilaterale kanaal wordt gewerkt met tal van VN-organisaties waaronder UNAIDS en haar co-sponsororganisaties (UNICEF, WHO, UNFPA, UNODC). Zij beschikken over de inhoudelijke deskundigheid en het mandaat om SRGR, Aids, TB en malaria te agenderen en ontwikkelingslanden te helpen bij de uitvoering en het monitoren van de voortgang. Verder wordt er buiten de VN samen- gewerkt met onder andere de Wereldbank, het Global Fund

for AIDS, Tuberculosis and Malaria (GFATM) en andere internationale samenwerkingsverbanden, met name op het gebied van malaria en tuberculose. Binnen het particuliere kanaal werkt Nederland samen met een breed scala aan actoren en wordt er vooral via het medefinancieringsstelsel steun verleend aan aantal NGO's. Hierbij richt Buitenlandse Zaken zich op die organisaties die niet bang zijn heikele onderwerpen aan de orde te stellen – zoals seksuele en reproductieve gezondheid voor jongeren – of die met groepen van de bevolking werken die in veel landen gediscrimineerd worden, zoals mannen die seks hebben met mannen (MSM), sekswerkers, drug gebruikers, migranten, gevangenen en mensen met een beperking. NGO's spelen een belangrijke rol in de dienstverlening op lokaal niveau. Ook zijn zij vaak belangrijk voor belangenbehartiging (pleitbezorging), het verlenen van technische assistentie, het ontwikkelen van technische instrumenten, productie of distributie van informatiemateriaal en het beschikbaar stellen van fondsen voor kleine lokale organisaties en initiatieven.

De rol van het bedrijfsleven als dienstverlener van gezondheidszorg, neemt toe bij het behalen van de MDG's. Nederland stimuleert samenwerking tussen de publieke en private sector

door bijvoorbeeld steun te geven aan verschillende publiek-private samenwerkingsverbanden voor de ontwikkeling en implementatie van testen, vaccins, medicijnen en interventiestrategieën.

Nederland is mondiaal gezien voortrekker en expert op het gebied van TB-bestrijding, dit op basis van de TB-bestrijding in eigen land en de actieve betrokkenheid van de Nederlandse overheid bij de internationale bestrijding. Nederland steunt tal van multilaterale initiatieven zoals het Global Stop TB Partnership. Maar ook via het particuliere kanaal wordt veel bereikt. Mede met financiële steun van Nederland (jaarlijks 2,5 miljoen euro) neemt het KNCV Tuberculosefonds een belangrijke rol in. KNCV ondersteunt in 44 landen de opzet en capaciteitsopbouw voor management van nationale bestrijdingprogramma's. Het is een partner van de WHO, en een vooraanstaande partner van USAID op het gebied van TB-bestrijding. Andere actoren zijn het KIT en het RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) die ook bij dragen aan de internationale TB-bestrijding, onder andere door ontwikkeling van laboratoriumcapaciteiten en implementatie van nieuwe diagnostische middelen.



Doelstelling MDG 6A:

In 2015 is de HIV/Aids-epidemie een halt toegeroepen en neemt het aantal nieuwe HIV-infecties af

Doelstelling MDG 6B:

In 2010 is er universele toegang tot aidsremmers voor allen die dit nodig hebben

Doelstelling MDG 6C:

In 2015 zijn malaria en tuberculose een halt toegeroepen en daalt het aantal mensen dat malaria en tuberculose krijgt

De resultaatketen voor MDG 6: een toelichting

Het lange termijn doel (impact) is het terugdringen van ziekte en overlijden ten gevolge van HIV/Aids, Tuberculose, Malaria en andere belangrijke ziektes. Gewichtsverlies, hoesten en algemene malaise bemoeilijken het werk van een vrouw op het land, haar gezin heeft minder te eten en de kosten om naar een kliniek te gaan lijken onoverkoombaar. De kruidendokter brengt geen uitkomst. Haar man geeft uiteindelijk toestemming om naar de kliniek te gaan. Wie zorgt er anders voor de kinderen? Haar sputum wordt onderzocht en tuberculose is de diagnose. Maar daar blijft het niet bij, haar weerstand is zo verzwakt omdat ze ook geïnfecteerd is met HIV, het virus dat Aids veroorzaakt. Waarschijnlijk is ook haar man HIV-positief. Malaria slaat met de regelmaat van de klok toe, vooral de kinderen hebben hier van te lijden. Misschien is haar jongste met HIV geïnfecteerd geraakt tijdens de bevalling een paar maand geleden. Gelukkig kunnen de tuberculose en malaria goed behandeld worden. Met antiretrovirale therapie kan ook het HIV in toom gehouden worden. Met insecticide behandelde muskieten netten helpen malaria tot een uitzondering te maken. Voorbehoedsmiddelen maken het mogelijk de volgende zwangerschap uit te stellen en eerst aan te sterken, zodat de kinderen niet ingezet hoeven te worden en weer naar school kunnen. Nu maar hopen dat de man niet schuilt voor het stigma en ook naar de kliniek gaat. Het daadwerkelijk gebruik van deze diensten

heet in de keten 'outcome'. De sector-output is om deze diensten zo toegankelijk mogelijk te maken en zo goed mogelijk te proberen dat deze ziektes voorkomen worden, middels voorlichting en educatie. De Nederlandse inzet (donor-output & input) ondersteunt bi-lateraal vooral ministeries van gezondheid in twaalf partnerlanden. Nederland is ook een belangrijke donor van het Global Fund, waar wij ook in het bestuur vertegenwoordigd zijn. Nederlandse NGO's hebben via hun lokale partnerorganisaties een belangrijke invloed door het versterken van lokale dienstverlening en het vermogen om zaken aan de kaak te stellen. UNAIDS coördineert de inzet van de multilaterale VN-organisaties.

4.4.2

Algemene voortgang en trends: impact

HIV/Aids: minder nieuwe infecties

Volgens de meest recente schattingen waren er in 2007 wereldwijd ongeveer 33 miljoen mensen HIV-positief.⁶⁸ Het aantal mensen dat met HIV leeft, stijgt nog steeds. Deels komt dat door het aantal nieuwe infecties, en deels is het een teken van succes omdat meer mensen in leven blijven dankzij behandeling met aidsremmers. Sub-Sahara Afrika is het zwaarst getroffen door HIV en Aids. Tweederde van alle mensen die HIV-positief zijn, woont in deze regio, terwijl hier slechts iets meer dan 10 procent van de wereldbevolking woont. Wereldwijd komt driekwart van alle mensen die overlijden aan de gevolgen van Aids uit deze regio. In 2007 stierven wereldwijd 2 miljoen mensen aan de gevolgen van Aids.⁶⁹ De belangrijkste oorzaken van infectie in Afrika blijven onveilige seks, onveilige seks met meerdere contacten en de overdracht van moeder op kind. Ook overdracht via het delen van naalden en spuiten bij drugsgebruik is een belangrijke oorzaak van de verspreiding van HIV, met name in Azië en Centraal-Europa. Wereldwijd is tien procent van alle nieuwe gevallen van HIV toe te schrijven aan deze vorm van overdracht. Dit aantal stijgt naar dertig procent als we Afrika niet meerekenen.

Een aantal landen rapporteerde in de afgelopen jaren een dalende HIV-prevalentie (percentage HIV-positieven per bevolking).⁷⁰ Deze daling wordt vooral toegeschreven aan HIV-preventieprogramma's die gericht zijn op gedragsverandering onder jongeren.

De afgelopen jaren hebben wij veel veranderingen geconstateerd die van belang zijn voor de strijd tegen HIV/Aids, TB en malaria. In sommige opzichten zien wij verbeteringen. Zo is het aantal nieuwe HIV-infecties gedaald van 3 miljoen per

jaar in 2001 tot 2,7 miljoen in 2007.⁷¹ Uit onderzoek van onder andere UNAIDS wordt de laatste twee jaar steeds duidelijker dat HIV-prevalentie – ook in landen met een verspreide epidemie – met name hoog is onder bevolkingsgroepen die extra risico lopen op een HIV-infectie: sekswerkers en hun cliënten, mannen die seks hebben met mannen (MSM), en injecterende drugsgebruikers. De afgelopen jaren is er een duidelijke stijging te zien in het aantal aidspatiënten dat toegang heeft tot anti-retrovirale (ARV)-behandelingen.⁷² In verschillende landen verschuift de epidemie. Bijvoorbeeld in Thailand, waar een aantal jaren geleden sekswerkers de meest kwetsbare groep waren, zien we tegenwoordig dat de meeste nieuwe infecties zich voordoen bij de algemene bevolking, drugsgebruikers en onder MSM. Nieuwe epidemieën zijn in opkomst in Oost-Europa (Rusland, Oekraïne) en Centraal en Oost-Azië. Deze epidemieën worden voor een belangrijk deel veroorzaakt door injecterend drugsgebruik. De aidsepidemie groeit in Azië, ook hier wordt een combinatie met TBesignaleerd. In Azië en Latijns-Amerika vindt de overdracht met name plaats via het injecteren van drugs en commerciële seks.

Rondom HIV en Aids hangt nog steeds een groot taboe. De voornaamste reden hiervoor is dat HIV in verband wordt gebracht met seks, ziekte, dood en gedrag dat veel mensen als sociaal onwenselijk beschouwen. Dit taboe en de stigmatisering, discriminatie en schending van de mensenrechten van mensen met HIV, vormen grote belemmeringen voor effectieve HIV-preventie, zorg en behandeling.

Het weerhoudt mensen ervan zich te laten testen op HIV, de diagnose te delen met anderen of maatregelen te treffen om

anderen te beschermen of zichzelf te laten behandelen. In die landen waar drugsgebruik een belangrijke rol speelt in de verspreiding van HIV versterkt de criminalisering van drugsgebruik het stigma. Overheden onderkennen soms niet de ernst van de epidemie en leveren zodanig niet de maximale inspanning.

De afgelopen jaren is er een toename gesignaleerd in de feminisering van HIV en Aids. Het relatieve aandeel van vrouwen onder HIV-positieven neemt toe, vooral in de leeftijdsgroep tot 24 jaar. Vrouwen, maar ook jongeren hebben veelal weinig mogelijkheden zich te beschermen tegen een HIV-infectie. Ze kunnen vaak niet onderhandelen over veilige seks en krijgen dikwijls te maken met seksueel geweld. Door ongelijke genderverhoudingen, armoede en tekortschietende HIV-preventie – inclusief gebrekkige seksuele en reproductieve gezondheidszorg – is er sprake van een feminisering van de epidemie. Ook de sociale consequenties van Aids zijn vaak voor vrouwen en meisjes het zwaarst, aangezien zij vaak belast worden met de zorgtaken zowel voor zieke familieleden als de opvang van kinderen.

Tuberculose

HIV-positieven zijn vatbaarder voor tuberculose. In de afgelopen twee jaar zijn ook aanzienlijke resultaten geboekt in het percentage TB patiënten dat op HIV getest wordt. In Kenia is dit percentage van minder dan 20% medio 2005 naar 79% eind 2007 gegroeid, deels met Nederlandse steun⁷³.

Dankzij de intensieve toepassing van TB-bestrijding conform de *Stop TB Strategie*, tekent zich sinds 2006 een kentering op impactniveau af in de het aantal nieuwe TB-gevallen (inciden-

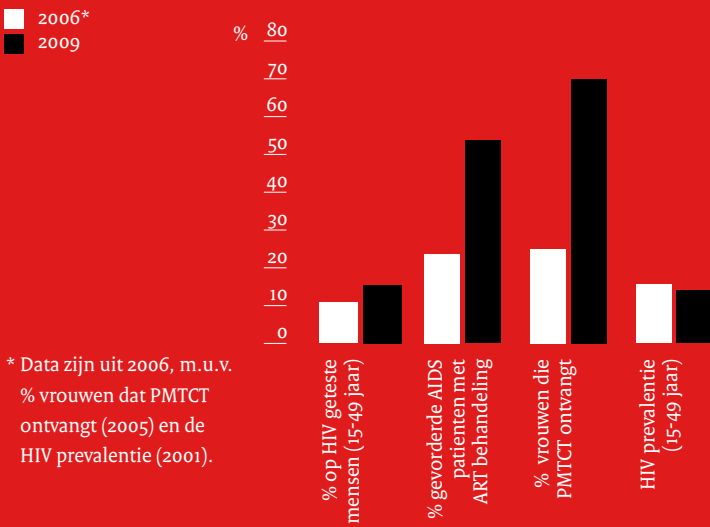
Meer dan 7400 nieuwe HIV-infecties per dag in 2007

- Meer dan 96% hiervan vond plaats in lage- en middelinkomstenlanden
- Ongeveer 1000 vonden plaats bij kinderen jonger dan 15 jaar
- Ongeveer 6300 vonden plaats bij volwassenen van 15 jaar en ouder, van wie 50% vrouwen zijn en 45% jonge mensen (15 tot 24 jaar)

Voor iedere twee mensen die ARV-behandeling starten raken vijf mensen geïnfecteerd
Bron: UNAIDS, 2008

Figuur 4.12
Voortgang in Zambia: vier HIV/Aids indicatoren

(Bron: Demographic Health Survey Zambia 2007 (2008) en Ministry of Health (2008) Report of the Mid Term Review 2007)





4.4.3

Resultaten op landenniveau

Sector-outcome: ARV-behandelingen stijgen sterk

Een aantal landen kent een goede vooruitgang op de belangrijkste indicatoren voor HIV en Aids. Zambia bijvoorbeeld kent op de vier belangrijkste indicatoren een verbetering

Mede dankzij steun van Nederland is wereldwijd het aantal mensen dat zich laat testen voor HIV en toegang heeft tot ARV-behandeling sterk gestegen: er waren in 2007 tien keer zoveel mensen aan ARV-behandeling als in 2002⁷⁶. Het totale aantal mensen wereldwijd dat aidsremmers krijgt is nu meer dan 3 miljoen. Het aantal vrouwen dat toegang heeft tot PMTCT (*Prevention of Mother To Child Transmission*) is gestegen van 9% in 2006 tot 33%⁷⁷ van alle zwangere vrouwen in lage- en midden-inkomenlanden in 2008. Dit heeft er onder andere toe geleid dat minder baby's HIV-positief raken tijdens of na de bevalling: 450.000 in 2000 tot 370.000 in 2007⁷⁸. Ook worden meer patiënten met tuberculose opgespoord en succesvol behandeld. De aanpak van malaria laat een positieve trend zien, er is een enorme toename in de beschikbaarheid van met insecticide behandelde bednetten. Het door Nederland gesteunde Global Fund speelt een zeer belangrijke rol.

Andere resultaten die bereikt zijn door ondersteuning van het maatschappelijke middenveld (via het MFS), zijn bijvoorbeeld het toegenomen aantal mensen dat voorlichting over HIV/Aids, preventiemethoden en reproductieve gezondheidszorg ontvangt. Tal van organisaties hebben hier de afgelopen jaren een bijdrage aan geleverd. Zo hebben Cordaid en Oxfam Novib in 2007 gezamenlijk ruim vier miljoen mensen bereikt met hun voorlichtingscampagnes. Hivos en Terre des Homes zorgden

tie). Mondiaal gezien is men goed op weg om het MDG-doel te halen: het ombuigen van de epidemie. De mondiale TB-bestrijding heeft evenwel nog een enorme uitdaging in de regio's Afrika en Europa. Hier worden de zelfgestelde doelen voor prevalentie en sterfte ten gevolge van tuberculose naar alle waarschijnlijkheid niet behaald. Van de twee belangrijke streefwaarden is 'behandelsucces' (85 procent) in de periode 2007-2008 al behaald, het 'opsporingspercentage' ligt met 62 procent nog ruim onder het doel (70 procent).⁷⁴ Deze streefwaarde zal naar verwachting in Afrika helaas niet voor 2015 behaald worden. Een ander belangrijk zorgpunt is de toename van tuberculose die niet gevoelig voor de gangbare medicijnen en dus erg moeilijk te behandelen is.

Malaria

Al worden met insecticide behandelde bednetten steeds meer gebruikt, de doelstelling – "80 procent van de bevolking slaapt onder een net" – is nog lang niet gehaald. Toch lijkt het er op dat een aantal landen wel in staat is deze streefwaarde te halen. Vooral voor kinderen leidt het slapen onder een bednet snel tot minder bloedarmoede, koorts en sterfte vanwege malaria. Om de doelstellingen in alle landen waar malaria met grote regelmaat voorkomt (endemisch) te bereiken, is echter een forse extra inzet nodig.

Terwijl er veel voortgang is geboekt, vooral op het gebied van het aantal beschikbare bednetten en de ontwikkeling van nieuwe medicijnen, blijft malaria een groot probleem en zal Nederland blijven inzetten op het terugdringen hiervan. In een aantal landen, vooral in Sub-Sahara Afrika maar ook in delen van Azië, wordt de malariabestrijding bemoeilijkt door

snelle verspreiding van resistentie tegen bestaande medicijnen, terwijl nieuwe medicijnen te duur zijn. Hoewel de meeste landen officieel over zijn gegaan op behandeling van malaria met nieuwe medicijnen, is er een grote markt voor nepmedicijnen ('counterfeit'). De WHO schat dat een vijfde (200.000/1 miljoen) van de sterfte wereldwijd ten gevolge van malaria voorkomen zou kunnen worden als er geen nep (counterfeit) malaria medicijn op de markt zou zijn.⁷⁵

Tabel 4.1 Interventies van GFATM ⁷⁹

(Bron: GFATM)

Interventie	Juni 2006	December 2007	Juni 2008	December 2008
HIV Aantal mensen op ARV behandeling	0,544 miljoen	1,4 miljoen	1,75 miljoen	2 miljoen
TB Patiënten op DOTS behandeling	1,43 miljoen	3,3 miljoen	3,9 miljoen	4,6 miljoen
Malaria Aantal geïmpregneerde bednetten verspreid	11,3 miljoen	46 miljoen	59 miljoen	70 miljoen

er in hetzelfde jaar voor dat een miljoen mensen met Aids toegang kregen tot medische zorg en professionele begeleiding tijdens ARV-behandelingen.⁸⁰

Er is ook concrete voortgang gemaakt in de aanpak van malaria. Zo heeft Nederland een actieve rol gespeeld bij het oprichten van de *Affordable Medicines Facility for malaria*, een initiatief waarmee werkzame geneesmiddelen tegen een gereduceerd tarief beschikbaar worden gesteld, zowel aan publieke als private zorgverleners. Op deze manier zullen de niet langer werkende medicijnen uit de markt worden ‘weggedrukt’. In 2008 is dit mechanisme verder uitgewerkt en het zal in 2009 van start gaan.

Er zijn in Afrika zes landen die in staat waren het WHO-preventiedoel (om de helft van de bevolking te beschermen tegen malaria door de beschikbaarheid van bednetten te vergroten) te halen. Dit zijn Ethiopië, Kenia, Madagaskar, Niger, Sao Tomé en Principe en Zambia. Deze resultaten zijn hoopgevend en bevestigen dat het mogelijk is om met de huidige interventies de impact van malaria terug te dringen.

Ontwikkeling van nieuwe medicijnen en vaccins komt over het algemeen voort uit samenwerking tussen donoren, onderzoeksinstituten, particuliere organisaties en het bedrijfsleven. Dit zijn langjarige trajecten waarvan de uitkomsten zich moeilijk laten voorspellen. Maar er zijn ook resultaten te melden. Zo is er met Nederlandse financiële steun een nieuwe combinatietherapie tegen malaria geregistreerd door het *Drugs for Neglected Diseases Initiative* (DNDI) wat nieuwe kansen biedt voor het behandelen van malaria. Nederland draagt ook bij aan internationale partnerschappen tussen de publieke en private sector op het terrein van TB. Dat onder andere heeft geleid tot de ontwikkeling van een nieuw vaccin dat naar de

volgende fase van klinisch onderzoek is gegaan. Opvallend is dat relatief veel Nederlandse organisaties en bedrijven bij dit laatste traject betrokken zijn.

In de partnerlanden waar Nederland bilaterale steun geeft aan de gezondheidszorg heeft het bijgedragen aan de kwaliteit en het aanbod van gezondheidsdiensten en daarmee aan de voortgang voor MDG 6. We zien dat in alle landen de behandeling van TB verbeterd is. In Mozambique bijvoorbeeld nam het percentage succesvolle behandelingen toe van 39 procent (in 1995) tot 79 procent (in 2005). In alle niet-Afrikaanse landen, en in Ghana en Mali, nam de prevalentie van TB af.⁸² Dezelfde trends zien we voor HIV/Aids: het aantal mensen dat ARV-behandeling krijgt is toegenomen, het aantal ARV behandelcentra gestegen en het percentage vrouwen dat PMTCT krijgt tijdens de zwangerschap verhoogd.

Sector-output: toewerken naar één beleid

Niet alleen op het gebied van financiële middelen is er grote voortgang geboekt, ook is er inmiddels mede door de Nederlandse pleitbezorging, veel bereikt rond de internationale consensus over methoden en doelstellingen. Zo is er meer aandacht voor aidsbestrijding onder (internationale) organisaties (bijvoorbeeld ASEAN, EU en AU), overheden die deel uitmaken van de G8 en bilaterale donoren. Er is op veel terreinen overeenstemming bereikt over de vraag wat ons gezamenlijke beleid moet voorstaan en waar de kansen en uitdagingen liggen. Zo hebben de diverse spelers, zowel de multilaterale, particuliere als de bilaterale actoren, zich achter het ‘Three Ones’⁸³ principe geschaard. Deze inzet wordt nu wereldwijd toegepast voor een effectieve aidsrespons op nationaal niveau. Door betere samenwerking en uitwisseling is het inzicht in het complex van factoren dat ten grondslag ligt aan

de verspreiding van aids in 2007 en 2008 aanzienlijk toegenomen. Duidelijk is dat ieder land te maken heeft met eigen specifieke uitdagingen en dat er geen eenduidig “one-size-fits-all” beleid kan zijn. UNAIDS heeft, met financiële en institutionele steun van Nederland, de “*know your epidemic*” benadering omarmd om landen te helpen om op nationaal niveau effectiever te kunnen zijn. Dergelijke analyses helpen meer inzicht te krijgen in het gedrag en de sociale omstandigheden die de verspreiding van HIV veroorzaken en de factoren die de toegang tot informatie en diensten van kwetsbare groepen⁸⁴ beperken.

Uit analyses van behaalde resultaten van door Nederland gesteunde NGO's zien we dat deze actief zijn in het versterken van de lobbycapaciteit van lokale organisaties. We constateren dat in veel landen het maatschappelijk middenveld en de NGO's sterker geworden zijn en dat zij in toenemende mate hun eigen perspectieven inbrengen in beleidsdiscussies. Het *Global Network of People with hiv* (GNP+) en andere organisaties werken om de positie en organisatie van netwerken die bestaan uit mensen met HIV, te verbeteren. Een ander voorbeeld is de *Treatment Action Campaign*⁸⁵ in Zuid-Afrika die vooral door lobby en burgerlijke ongehoorzaamheidsacties de overheid onder druk heeft gezet om ARV-behandeling beschikbaar te stellen.

Nederland is een belangrijke sponsor van het *European Developing Countries Clinical Trial Partnership* (EDCTP). Haar bijdrage aan het EDCTP loopt via het NACCAP (*Netherlands-African partnership for capacity development and clinical interventions against poverty-related diseases*). Doel van NACCAP is om de Afrikaanse onderzoek en ontwikkeling (R&D, Research and Development) op het terrein van armoedegerelateerde ziekten te versterken door een betere Noord-Zuid samenwerking via lokale R&D-centra. Dankzij de subsidie van Nederland zijn inmiddels vier “*networks of*

Youth Peer Education

Het Y-peer programma van UNFPA heeft als doel de kennis van jongeren te vergroten en de toegang tot zorg te verbeteren. Jongeren worden getraind op het gebied van HIV/Aids en SRGR, waarna zij vervolgens hun peers weer trainen. Dit netwerk maakt gebruik van de expertise van Dance4Life en Soa Aids Nederland om een goed trainingsprogramma te realiseren. Het initiatief had eind 2007 zo'n 5.000 jongeren gemobiliseerd uit 39 landen via de website (www.youthpeer.org).⁸¹ Naast opleiden van peer-educators en trainers, maakt Y-peer kennis beschikbaar en begrijpelijk, biedt het nationale en internationale trainingen, organiseert het campagnes en conferenties en pleit voor de rechten van jongeren. Hier komen dus verschillende door Nederlands gefinancierde initiatieven samen met een gemeenschappelijke agenda en wordt zo onze inzet verbeterd door samenwerking en het elkaar aanvullen.

LAASER: Voorkom dat ARV-behandelingen resistent worden

De afgelopen jaren is er een forse toename geweest in het aantal mensen dat toegang heeft tot ARV-behandeling. Wanneer deze medicijnen op zo'n grote schaal worden toegepast dreigt het virus resistent te worden. Het Aids Fonds heeft in 2006 het initiatief genomen om hier tijdig wat aan te doen. Samen met drie partners (ICSS, PharmAccess en TREAT Asia) is het Aids Fonds het grootschalig LAASER-project gestart: *Linking African and Asian Societies for an Enhanced Response to HIV/Aids*. In 25 landen in Azië en Afrika worden gedurende vijf jaar circa 4.000 patiënten nauwlettend gevolgd met als doel meer inzicht te krijgen in de gevolgen van ARV-behandeling over langere tijd en de consequenties hiervan voor resistentie. Nederland draagt met 10 miljoen euro financieel bij aan dit initiatief.



4.4.4

Donorinzet: beter voorkómen

excellence” in verschillende Afrikaanse regio’s opgezet, die een belangrijke rol spelen in de lokale capaciteitsopbouw. Daarnaast is met een deel van het NACCAP⁸⁶-geld direct bijgedragen aan de ruim veertig klinische studies en ruim honderd capaciteitsversterkende activiteiten die door het EDCTP worden ondersteund.

Het *Tropische Ziekten Onderzoeks- en Trainingsprogramma* (*Tropical Disease Research and Training Programme*, TDR) van de WHO is een belangrijk programma voor onderzoek en capaciteitsversterking waar Nederland aan bijdraagt. Op het gebied van capaciteitsversterking is het bilaterale kanaal ook van grote waarde voor het succes van beleid. Daarbij gaat het vooral om het aanpakken van het nijpende tekort aan menskracht, toegang tot medicatie en middelen, het vergroten van deskundigheid van (medisch) personeel en samenwerken met de private sector en het maatschappelijk middenveld.

Donor-output: óók heikele onderwerpen

Nederland is een belangrijke pleitbezorger van de mensenrechtenbenadering van HIV en Aids. Het Nederlands beleid is duidelijk: het respecteren en handhaven van mensenrechten, zowel van degenen die risico lopen op een HIV-infectie als degenen die reeds HIV-positief zijn, is niet alleen een recht, maar leidt ook tot betere resultaten op het terrein van de volksgezondheid. Nederland staat internationaal bekend als een sterke pleitbezorger en een partner die heikele onderwerpen niet uit de weg gaat. Op het raakvlak tussen HIV/Aids en SRGR kan gedacht worden aan de speciale aandacht die Nederland heeft voor kwetsbare groepen, SRGR voor jongeren en mensen met HIV, feminisering van de aidsepidemie, de achterstelling van vrouwen en speciale aandacht voor mensen met een beperking. Er wordt daarom ingezet op het stoppen van geweld tegen vrouwen, de integratie van SRGR en HIV/Aids (van beleid naar praktijk) en het opvangen van de consequenties van aids-pandemie. De rol die Nederland speelt heeft tot veel resultaten geleid in het internationaal debat, de beleidsvorming en de praktijk. Het meest in het oog springende resultaat van onder andere de Nederlandse inspanning was dat tijdens de bijeenkomst op hoog niveau over de voortgang van UNGASS

in juli 2008, Secretaris-Generaal van de VN Ban Ki-Moon in zijn speech voor het eerst expliciet oproep heeft gedaan voor mensenrechten en de positie van kwetsbare groepen. Daarnaast vindt ons beleid invulling in het GIPA-principe⁸⁷, worden mannen en vrouwen betrokken bij de uitvoering en krijgen kinderen speciale aandacht.

Op nationaal niveau faciliteren ambassades vaak de dialoog tussen overheidsinstanties, NGO’s en het bedrijfsleven. Coördinatie tussen programma’s, het verhogen van complementariteit en meer effectieve uitvoering van aids-, en andere essentiële preventie en zorg staan hierbij centraal. Om toegang tot gezondheidszorg te vergroten zijn innovatieve benaderingen nodig. Zo lanceerde Nederland samen met PharmAccess International het Health Insurance Fund in Nigeria – een publiek-private samenwerking om een goede ziektekostenverzekering toegankelijk te maken voor minder draagkrachtige groepen. In Tanzania zijn voorbereidingen in gang om ook hier van start te gaan.

De Nederlandse overheid werkt samen met een groot aantal NGO’s. Het inzetten en door de overheid benutten van relevante sociale analyse en technische kennis via diplomatieke kanalen versterkt de impact van pleitbezorging. Ook op nationaal niveau wordt de beleidsdialoog verrijkt door een benadering van meerdere belanghebbenden en bredere lokale kennis. De toegankelijkheid, kwaliteit en de reikwijdte van dienstverlening wordt versterkt wanneer Nederlandse actoren consistent accenten in hun beleid leggen.

Op het gebied van pleitbezorging speelt Nederland een belangrijke rol. De Nederlandse aidsambassadeur draagt in verschillende nationale en internationale fora het beleid uit en spoort daarmee anderen aan tot meer actie. Nederland is ook een groot voorstander van consistent beleid en uitvoering van ‘*harm-reduction*’ strategieën die voorkomen dat injecterende drugsgebruikers HIV-positief worden. Zo heeft de beleidsdialoog die Nederland voert, onder andere bij UNAIDS en UNODC, er toe bijgedragen dat de landelijke consensus en coördinatie op het gebied van ‘*harm-reduction*’ is verbeterd. De toegevoegde waarde van Nederland strekt verder dan ‘*harm-reduction*’. Nederland heeft goede ervaring opgedaan met onderwerpen als seksuele voorlichting voor jongeren en de problematiek rond MSM. In internationale fora is Nederland een gewaardeerd en gerespecteerd partner, wat zich vertaalt in een grotere bijdrage en invloed op afspraken die gemaakt worden. Zo heeft Nederland bijgedragen aan de VN *High Level Meeting* over HIV en Aids in 2006 en is er mede door die inbreng goede overeenstemming bereikt over universele toegang tot preventie, behandeling en zorg, alsmede het stellen van nationale doelen. De mensenrechtenbenadering die Nederland voorstaat, integreert elementen als deelname op basis van gelijkwaardigheid van mensen met HIV (GIPA⁸⁸) in de lokale, nationale en internationale reactie op Aids.

Ook via inzet op beter bestuur oefent Nederland invloed uit. Een voorbeeld is het VN *onderzoeksprogramma voor Tropical Diseases* (TDR) waar Nederland inzet op betere afstemming van onderzoek op beleidsvragen, concrete implementatievraagstukken en lokale behoeften voor capaciteitsopbouw. Ook levert Nederland belangrijke niet-financiële steun aan het *StopTB* initiatief. Mede op basis van een externe evaluatie van het *StopTB* programma heeft Nederland gezorgd voor verdere aanscherping van doelstelling en het monitoren van de voortgang binnen verschillende werkgroepen. Nederland speelt even eens een actieve rol naar UNAIDS en UNFPA.

De afgelopen jaren zijn zeer succesvol geweest voor de mobilisatie van financiële middelen. In 2006 was er mondiaal 8,9 miljard dollar beschikbaar voor de aanpak van Aids; dit is ge-

Nederland als pleitbezorger, kennismakelaar en bruggenbouwer:

- 1 • Nederland organiseerde in 2007 een ronde-tafel-bijeenkomst over de feminisering van HIV en Aids
- 2 • Publicatie in 2008 door Buitenlandse Zaken van het rapport “Out of the Margin: Harm Reduction and HIV Prevention”
- 3 • Prominente vertegenwoordiging van Nederland op de International Aids Conference in Mexico in augustus 2008, met o.a. aanwezigheid van minister Koenders en de aidsambassadeur

stegen tot bijna 10 miljard in 2007.⁸⁹ Niet alleen voor Aids is er meer geld, de totale fondsen van Nationale Tuberculose programma’s wereldwijd (voor de landen die 91% van de TB gevallen voor hun rekening nemen) voor TB waren in 2009 hoger dan ooit tevoren: US\$ 3.6 miljard. Dit bedrag was US\$ 2.6 miljard in 2008 en US\$ 1.6 miljard in 2007.⁹⁰

Nederland is een belangrijke donor in het multilaterale kanaal, financieel maar ook wat betreft bestuurlijke betrokkenheid. We zijn zeer belangrijk voor UNFPA en UNAIDS en verlenen daarnaast substantiële financiële bijdragen aan UNDP, Unicef, WHO en het Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria. Ook steunt Nederland het Global StopTB Partnership en Roll Back Malaria. Nederland investeert ook fors in publiek-private samenwerkingsverbanden die nieuwe vaccins, geneesmiddelen en diagnostica ontwikkelen voor HIV/Aids, TB en malaria. In totaal wordt 80 miljoen euro bijgedragen voor de periode 2006-2009. Ontvangende organisaties zijn IAVI, IPM, Aeras, GATBD, EMVI, MMV, DNDi en FIND. De meeste fondsen die beschikbaar zijn voor MDG 6 worden toegewezen aan Afrika. Een deel wordt gekanaliseerd via het particuliere kanaal.

Begunstigde organisaties van Nederlandse financiële steun in het particuliere kanaal zijn o.a. AFEW, PharmAccess, het Aids Fonds en Stop Aids Now.

68 UNAIDS Global facts and figures: Report on the global AIDS epidemic 2008, August 2008.

69 UNAIDS Global facts and figures: Report on the global AIDS epidemic 2008, August 2008.

70 UNAIDS, Injecting drug use: focused HIV prevention works. www.unaids.org/en/KnowledgeCentre/Resources/FeatureStories/archive/2007/20070511_BP_High_coverage_sites.asp.

71 UNAIDS Global facts and figures: Report on the global AIDS epidemic 2008, August 2008.

72 UNAIDS Global facts and figures: Report on the global AIDS epidemic 2008, August 2008.

73 WHO report 2009, Global tuberculosis control: Kenya Country profile. Het Keniase NTP wordt door de KNCV ondersteund.

74 WHO report 2009, Global tuberculosis control.

75 Humanitarian news and analysis UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

76 AIDS Outlook/09 UNAIDS World AIDS Day Report

77 Report of the UN Secretary-General, Declaration of Commitment on HIV/Aids: five years later (2006)

78 AIDS Outlook/09 UNAIDS World AIDS Day Report

79 GFATM

80 MFS voortgangsrapportage 2007

81 Y-peer information: http://www.youthpeer.org/contents/About_Us_PDF/FLE090224051432.pdf

82 WHO report 2009, Global tuberculosis control.

83 Three Ones: principe dat één nationaal beleid, één coördinatie mechanisme en één M&E system voorschrijft.

84 Met de term kwetsbare groepen wordt verwezen naar seksuele minderheden, sekswerkers en injecterende drugsgebruikers. Andere groepen die risico lopen zijn kinderen die op straat leven en werken, vluchtelingen, ontheemden en mensen met beperkingen.

85 TAC = Treatment Action Campaign.

86 Netherlands-African partnership for capacity development and clinical interventions against poverty-related diseases

87 Greater Involvement for People living with HIV and AIDS

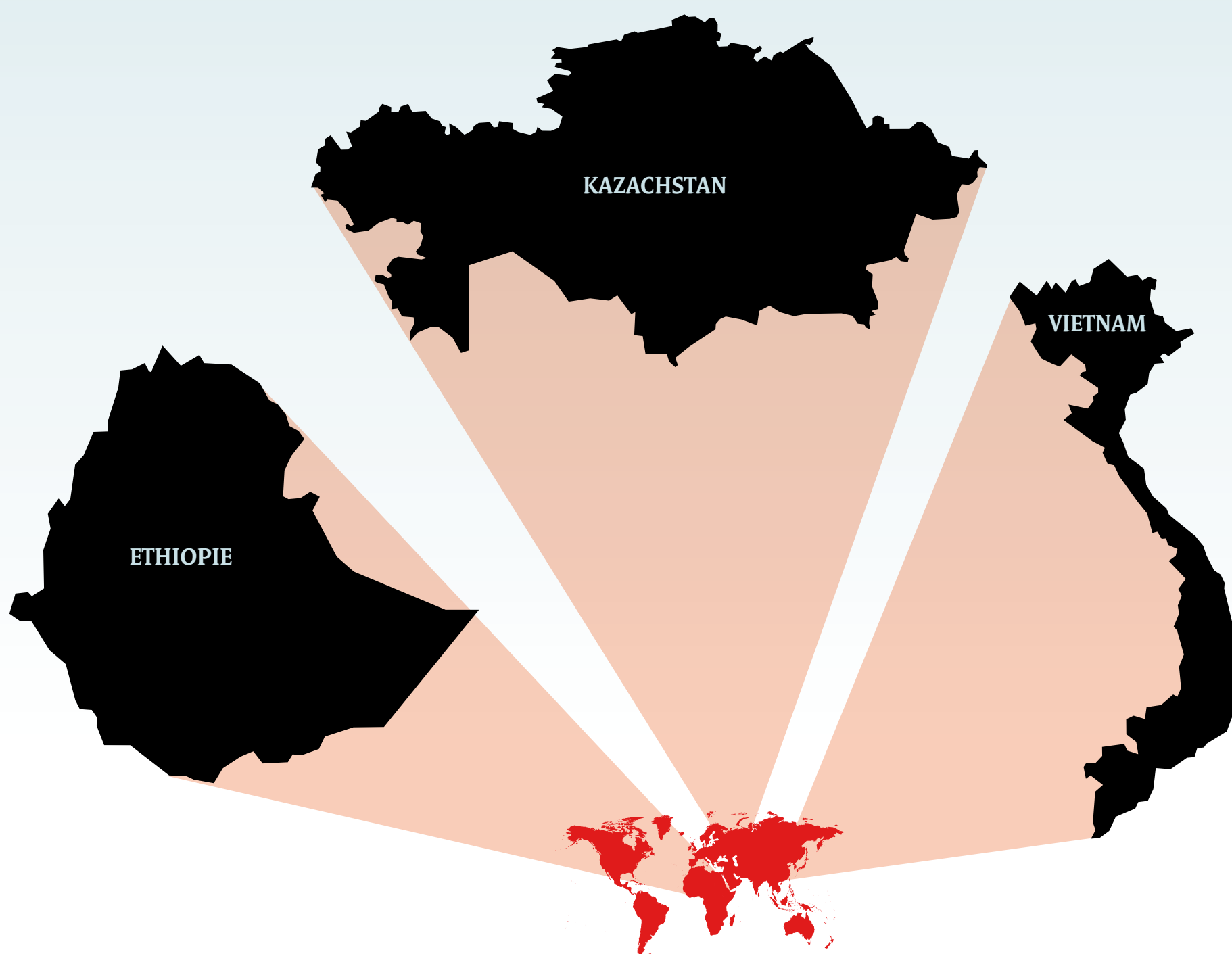
88 GIPA – Greater Involvement for People living with HIV/Aids

89 Where do we go from here? Report on the Global AIDS epidemic. 2008.

90 Global tuberculosis control : epidemiology, strategy, financing .WHO report 2009

4.5

Landencases



4.5.1

Kazachstan



In Kazachstan worden onder kwetsbare groepen, gevangenen en drugsgebruikers goede resultaten behaald door de samenwerking van twee Nederlandse organisaties met lokale autoriteiten en NGO's op het gebied van HIV en tuberculose. De nationale overheid en het multilaterale kanaal (Global Fund) financieren verdere vergroting van coördinatie en bestuur (opschaling) en de gekozen aanpak is regionaal overgenomen.

Een groeiende epidemie

Centraal-Azië kent een snel groeiende HIV-epidemie en een verergerende TB-epidemie (resistentie). Vooral in en vanuit gevangenissen en onder injecterende drugsgebruikers verspreiden de epidemieën zich. Aids Foundation East-West (AFEW) en KNCV Tuberculosefonds (KNCV), die aanvankelijk in projecten op lokaal niveau werkten, bundelden hun krachten en ontwikkelden een benadering over alle sectoren voor de versterking van capaciteit van NGO's en publieke en penitentiaire gezondheidsinstanties. Interregionale uitwisseling en trainingen hebben de basis gelegd voor navolging door drie andere landen in Centraal-Azië. Naast versterking van dienstverlening en institutionele capaciteit heeft de samenwerking geleid tot een grotere eigen (financiële en institutionele) betrokkenheid van de Kazachse overheid en het verwerven van externe fondsen voor schaalvergroting (Global Fund, USAID en private stichtingen, zoals Gorkas). Op impactniveau zijn resultaten zichtbaar: de sterfte in gevangenissen in Kazachstan is sterk teruggelopen, van 880 per 100.000 in 1997 tot 83 per 100.000 in 2007. Resultaten zijn ook tastbaar op sociaal terrein, waaronder mensenrechten. Regionale en intersectorale samenwerking borgt de verbeteringen over de hele regio.

Oorzaken: drugs en een afbrokkelend systeem

Drugs, sociale problematiek en afbrokkelende gezondheidssystemen verergerden na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie de HIV- en TB-epidemieën. HIV verspreidt zich snel, voornamelijk bij het spuiten van drugs en door prostitutie. Kazachstan ligt op de drugsmokkelroute tussen Afghanistan en West-Europa. Naar schatting injecteert in Kazachstan één procent van de volwassen bevolking drugs. Drugsgebruik en prostitutie zijn illegaal. Zo komen risicogroepen frequent in de gevangenis. Vele gevangenen in één cel en slechte omstandigheden leiden tot verspreiding van tuberculose. Gevangenissen zijn zo het epicentrum van de HIV- en tuberculose-epidemieën, inmiddels ook van (tegen meerdere medicijnen resistente) TB en de co-epidemie TB/HIV.

Het stigma rond HIV

Zoals veel ex-Sovjet Unie landen, kampte ook Kazachstan met een sterk verkokerde gezondheidszorg die op deels verouderde praktijken was gestoeld. Het grote stigma op HIV en drugsgebruik bij hulpverleners belemmerde een effectieve aanpak van de snel groeiende HIV-epidemie. De co-epidemie TB/HIV was buiten zicht door een gebrek aan samenwerking tussen HIV- en tuberculospecialisten, ontoereikende plannings-

capaciteit en het ontbreken van een doeltreffende aanpak, een tijdige diagnose en medicijnen voor 'multi drug resistant' TB (MDR TB) belemmerden voortgang in de tuberculosebestrijding.

De publieke gezondheidssector was terughoudend in de reactie op HIV en gesloten voor nieuwe methodes in tuberculosebestrijding. Eind jaren negentig stonden gevangeniswerkers daarentegen al open voor ondersteuning op humanitair en gezondheidsterrein. De ernst van het probleem onder gevangenen en de hieruit voortvloeiende gezondheidsrisico's voor gevangeniswerkers en hun familieleden gaf aan KNCV, en later AFEW, een ingang in de penitentiaire sector.

Outputs: Nederland en de gezondheidssector

KNCV en AFEW werken respectievelijk sinds 1997 en 2003 in Kazachstan en worden gefinancierd met een combinatie van eigen middelen, gelden uit de Thematische Medefinanciering/het medefinancieringsstelsel (TMF/MFS) en middelen van derden. Al gauw realiseerden de organisaties zich dat zich synergie en complementariteit vormde vanuit het behandelingsoogpunt (dezelfde risicogroeperingen en de co-epidemie). Maar vooral ook omdat de institutionele verankering versterkt kon worden in elkaars operationele netwerken (lokale publieke autoriteiten en NGO's die in de gemeenschap werken, mensenrechtenorganisaties en gevangeniswerkers, etc.). Ook werden trainingen en planningsworkshops aan elkaar gekoppeld. Voor het MFS-programma dat loopt van 2008 tot 2010 hebben AFEW en KNCV de aanpak verbreed tot systematische ondersteuning op nationaal niveau en in de omliggende landen.

Ook is in een vroeg stadium aansluiting gevonden met Penal Reform International (PRI). Juridische hervormingen leidden tot minder gevangenen en betere omstandigheden. Gelijktijdig is de zorg en preventie verbeterd en is er verbeterde verwijzing tussen de gevangenis- en de civiele gezondheidssector. Zo kunnen gevangenen ook na vrijlating hun behandeling met tuberculosemedicijnen of aids-remmers voortzetten, wat belangrijk is in het voorkomen van medicijnresistentie. Ook is de samenwerking tussen de overheid en NGO's die actief zijn in de opvang van ex-gedetineerden gestimuleerd.

Inwoners	16.764.000
Oppervlakte	2.717.300 km2 (65,4 x Nederland)
Hoofdstad	Astana
Religie	Islam 47% Christendom 46% Russisch-orthodoxen 44% Protestanten 2%
Etniciteit	Kazachen 59% Russen 26% Oekraïeners 3% Oezbeken 3% Tataren 1,5% Ujguren 1,5% Duitsers 1,4%

Geboortecijfer	16 per 1000 inwoners
Sterftecijfer	9 per 1000 inwoners
Zuigelingensterfte	28 per 1000 geboortes
Levensverwachting	63
Analfabetisme	0,5 % (>15 jaar)
Voedselvoorziening	11.958 kJ per inwoner per dag (2003)
Gezondheidszorg	295 inwoners per arts (2002)
Inenting	99 % (2003)
Werk in landbouw	21,9 %
Werk in industrie	31,4 %
Werk in diensten	46,7 %
Koopkracht (BBP)	€ 6.671 per inwoner

Groei BBP '90-'03	0.4 % per inwoner/per jaar
Uitvoer	Aardolie, metalen, chemica- liën, graan, wol, vlees, steen- kool
Invoer	Machines en onderdelen, metaalproducten, voedings- middelen
CO2 uitstoot	10,1 ton per inwoner (2003)
Energieverbruik	4.463 kg steenkoolequivalent per inwoner (2002)
Energiebalans	106 % overschot (2002)

Wat werd er bereikt? (output en outcome)

Geïntegreerde zorg en preventie onder kwetsbare groepen is beschikbaar. In de eerste negen maanden van 2008 hadden meer dan 1600 cliënten uit kwetsbare groepen in Kazachstan toegang tot zorg.⁹¹

Capaciteitsversterking heeft geleid tot empowerment van organisaties van mensen met HIV. Getraind als pleitbezorger ontving Nurali Amanzholov, voorzitter van de Kazachse Unie van Mensen met HIV, in 2007 de Jonathan Mann Award, een prestigieuze internationale erkenning op gebied van gezondheid en mensenrechten.

“Het project heeft ons op veel manieren geholpen. Toen we begonnen hadden we niets. Nu is onze staf getraind, we leerden de methode en hoe we deze konden toepassen en via seminars leerden we andere NGO's kennen. We hebben een overeenkomst met het Gemeentelijke aids Centrum en we hebben een lijst met artsen en instituten die zorg kunnen verlenen aan onze cliënten. Ik leerde ook hoe ik moet werken met gevangenisautoriteiten”, zegt Alexandr Palenkij, directeur van een NGO in Kazachstan die zich met gevangenen bezig houdt.

Behandeling van MDR-TB is beschikbaar gekomen en de laboratoriumketen versterkt. Een door het Global Fund gefinancierd proefproject voor MDR-TB, ondersteund door KNCV, heeft goedkeuring ontvangen om nationaal te worden uitgevoerd. De aanpak van reguliere tuberculose wordt door de overheid zelf gefinancierd.

Multidisciplinaire werkgroepen van lokale autoriteiten borgen structurele veranderingen en trainingscurricula zijn opgenomen in medische opleidingen.

De MFS en TMF projecten van AFEW en KNCV dragen bij aan versterking van de gezondheidssector in bredere zin, allereerst door het introduceren van een samenhangende aanpak in een verkokerd systeem. Ook een meer patiëntgerichte benadering behelst een gedragsverandering die de effectiviteit van het hele systeem ten goede komt. Het ondersteunen van de laboratoriumsector is cruciaal binnen een gezondheidssysteem. In de regio Centraal-Azië heeft de gekozen aanpak weerklank gevonden. Drie buurlanden zijn momenteel met een soortgelijke aanpak begonnen.

91 AFEW: client management monitoring system (CMMS)2008.





Kazachstan

Nurali Amanzholov

Wie?

Nurali Amanzholov (38) is graafmachinemachinist en president van de Kazachse Unie van mensen die leven met HIV. Hij woont in de vroegere hoofdstad Almaty.

Wat is uw functie?

Ik ben president van de Kazachse Unie van mensen die leven met HIV.

Hoe kwam u bij de Unie?

In 1996 zat ik gevangen in de stad Temirtan, waar op dat moment een explosieve toename plaatsvond van het aantal HIV-infecties onder spuitende drugsgebruikers. In de gevangenis kreeg ik een HIV-test en ik bleek HIV-positief te zijn. Toen ik in 1999 vrijkwam, meldde ik me als vrijwilliger bij Shapagat, een lokale organisatie die zich inzet voor een beter leven voor HIV-positieve mensen en hun naasten. In 2000 nam ik de leiding over. Een van de dingen waar ik o.a. aan werkte was het verbeteren van de relatie met de overheid. Tot 2004 waren we de enige organisatie voor mensen met HIV in Kazachstan, maar in datzelfde jaar kwamen er twee nieuwe organisaties bij. We besloten te gaan samenwerken en in juli 2005 werd de Kazachse Unie van mensen die leven met HIV opgericht.

Wat is uw rol binnen de Unie?

Naast het organiseren en aansturen van verschillende projecten, op het gebied van management, training, partnernetwerking, voorlichting, communicatie en media, therapietrouw, HIV-overdracht van moeder op kind en rechten voor mensen met HIV, wil ik onze activiteiten verder uitbreiden. Mijn grote wens is om een landelijke community op te richten van mensen die leven met HIV waarin alle organisaties die geïnteresseerd zijn in partnership, kunnen deelnemen. Op dit moment bestaat onze Unie uit acht organisaties en nog vier staan op het punt zich aan te sluiten. En verder ben ik de samenwerking met de zakenwereld aan het onderzoeken. Dat is in Kazachstan nog heel ongewoon, maar het gaat redelijk goed.

Hoe belangrijk is het werk van de Unie?

In Kazachstan zijn HIV en drugs onderwerpen die omgeven zijn door discriminatie en stigmatisering. Maar heel weinig mensen met HIV worden gerespecteerd en kunnen openlijk spreken over HIV zoals wij dat doen. Als wij er niet waren zou de stem van mensen met HIV niet worden gehoord en zouden hun levensomstandigheden veel slechter zijn.

Kunt u een voorbeeld geven van een meer of minder succesvol project?

Drie jaar geleden hadden we met Aids Memorial Day een grote bijeenkomst georganiseerd, maar het weer was slecht en uiteindelijk kwam er maar een handjevol mensen opdagen. Afgelopen jaar was het gelukkig een groot succes. We hadden een concert georganiseerd met diverse popsterren waar rond de drieduizend jongeren op af kwamen. Ook hadden we een hier zeer populaire show georganiseerd, een soort stand-upcomedy, waarbij slimme jongeren voor de eerste keer grappen maakten over onderwerpen als veilige seks en HIV. De show werd door alle omroepen door het hele land uitgezonden. Een heel effectieve manier om jonge mensen te bereiken en om aandacht te vragen voor onderwerpen als discriminatie en tolerantie.

Hoe verhoudt uw werk zich tot de millenniumdoelen 4, 5 en 6?

De millenniumdoelen zijn voor mij niet een kaars waar ik achteraan loop. Ik kijk in mijn werk vooral wat mensen op dat moment nodig hebben. Ook als de doelen niet zouden bestaan, zou ik hetzelfde werk doen. Ik ben overigens wel blij dat de ontwikkelde landen deze doelen hebben bedacht om de ontwikkelingslanden vooruit te helpen. En ik denk ook dat datgene waar wij mee bezig zijn, in lijn ligt met de doelstellingen van de millenniumdoelen. Een paar jaar geleden was in Kazachstan nog bijna niemand bezig met HIV. Nu zijn er door het hele land steeds meer organisaties bij betrokken. En binnen die organisaties hebben HIV-positieve mensen ook steeds meer invloed.

Hoe vindt u het dat uw werk (deels) afhankelijk is van buitenlandse financiering?

Daar heb ik helemaal geen probleem mee. Ik vind het normaal dat rijke landen de ontwikkelingslanden helpen. Ik zou zelfs graag zien dat er meer donorgeld gegeven zou worden. Maar het hulpgeld moet wel naar Kazachse organisaties gaan en niet, zoals in het geval van USAID, worden uitgegeven door Amerikaanse organisaties.

Wat zou u veranderen als u minister voor ontwikkelingssamenwerking was?

Ik zou zorgen dat er meer geld naar behandeling, zorg en ondersteuning van mensen met HIV zou gaan, in plaats van naar preventie. Op dit moment wordt er door donoren in Kazachstan veel te veel geld uitgegeven aan preventie, zonder te kijken of het niet al door een ander is gedaan. We hebben genoeg condooms en schone naalden. Waar wel geld aan mag worden uitgegeven is aan onderzoek naar meer effectieve manieren van preventie.

Tekst: Paulette Mostart
Foto: Henk Wildschut

4.5.2

Ethiopië

**Zo'n 25.000 gezondheidswerkers**

Kenmerkend voor Ethiopië is het nationale 'Health Service Extension Programme' waarmee zo'n 21.000 (1,42*15.000 Kebeles) vrouwelijke eerstelijns gezondheidswerkers over het hele land opgeleid en ingezet worden.⁹² Deze capaciteitsversterking benadrukt het belang van basisgezondheidszorg voor een breed pakket: SRGR, Aids, vaccinaties (MDG 4, 5 en 6), maar ook bijvoorbeeld verbeterde afvalverwerking. Binnen dit duidelijke kader werken donoren onderling, maar ook met de Ethiopische overheid goed samen. Ethiopië is het eerste land waar gezondheidspartners afspraken hebben ondertekend binnen het International Health Partnership plus (IHP+). De recente restrictieve NGO-wetgeving die door het Ethiopische parlement is aangenomen baart wel zorgen.

Werken aan de drie gezondheidsdoelen

Het derde *Ontwikkelingsplan voor de Gezondheid Sector van Ethiopië* ('05-'10) zet in op een verbetering van alledrie de gezondheidsmillenniumdoelen. Tot nu toe is de kindersterfte (MDG 4) gestaag gedaald van 188 (2000) tot 124 kinderen per 1000 (2004) levendgeborenen die voor hun vijfde verjaardag overleden. In 2005 overleden per 100.000 levendgeboren kinderen nog 673 vrouwen ten gevolge van hun zwangerschap. Dit was in 2000 nog 871 per 100.000 levendgeboren kinderen. Slechts iets meer dan een kwart van de zwangere vrouwen komt tenminste één keer voor zwangerschapscontrole, terwijl slechts 6 procent in een gezondheidskliniek bevalt. Zwangere vrouwen met HIV maken te weinig (7 procent) gebruik van de mogelijkheid om anti-retrovirale middelen te gebruiken zodat hun baby veel minder risico loopt om ook HIV+ te worden. (Bron: *Aids in Ethiopia 6th report*)

In 2004 was 2,1% van de bevolking HIV-positief, terwijl in dat jaar nog 7% van de sterfte werd toegeschreven aan tuberculose (TB). Malaria is ook een belangrijk probleem: 4,3 % van de kleuters die malaria kregen en bij de gezondheidszorg aanklopten, overleed in 2004 aan malaria. In 2008 waren al 20,5 miljoen muskietennetten die behandeld waren met een muskietenerend middel, uitgedeeld. Recentelijk blijkt dat malaria gestaag minder voorkomt: in het jaar 2007/2008 zijn 370.000 gevallen van malaria geregistreerd, al minder dan de helft dan wat drie jaar eerder, in 2004/2005, gemeld werd.⁹³

Outcomes, outputs en trends: langzaam op weg naar de MDG 4, 5 en 6

Ethiopië is nog steeds één van de meest arme landen ter wereld. Een land waar vooral vrouwen weinig scholing hebben genoten, waar de mensen onvoldoende toegang hebben tot schoon water, goede sanitatie en gezondheidszorg. Deze armoede

brengt ook weer een hoge ziektelast met zich mee. Dit wordt nog verergerd door de aanhoudende bevolkingsgroei. In 2000 werd een Ethiopische vrouw in haar leven nog gemiddeld zes keer zwanger. Ongelijkheid tussen man en vrouw komen schrijnend tot uitdrukking in huwelijken op jonge leeftijd, besnijdenis van vrouwen, onvoldoende hersteltijd tussen zwangerschappen, onveilige abortussen en seksueel overdraagbare aandoeningen, zoals HIV/Aids. De laatste jaren worden niet-overdraagbare aandoeningen ook steeds belangrijker. Sterfte ten gevolge van een verkeersongeval is het hoogst ter wereld in Ethiopië.

De Ethiopische overheid heeft duidelijk gekozen voor decentralisatie. Ook in de gezondheidszorg: de centrale en regionale overheid formuleren beleid, houden toezicht en ondersteunen de Woreda's. Deze districten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering: het voorkomen en behandelen van ziekte. Hierbij is de publieke sector dominant, al groeit de private sector, al dan niet met winstbejag, gestaag. Op het platteland zijn vergeleken met de stad zeer weinig gezondheidsvoorzieningen.

Per hoofd van de bevolking is er in Ethiopië iets meer dan vijf euro beschikbaar voor gezondheidszorg.⁹⁴ Al neemt dit bedrag de laatste paar jaar ietwat toe, dit blijft toch ver beneden het minimum van zo'n 25 euro per capita dat per jaar nodig is om essentiële gezondheidszorg te kunnen financieren.

Ethiopië is het eerste land waar op nationaal niveau een 'International Health Partnership plus (IHP+) compact' is getekend tussen ontwikkelingspartners en de overheid. Het IHP+ is een mondiaal initiatief om het streven naar effectievere hulp (*Aid Effectiveness*), zoals in 2005 in Parijs is overeengekomen, naar gezondheid te vertalen. Hiermee komt de verantwoordelijkheid voor uitvoering nadrukkelijk bij de Ethiopische autoriteiten te liggen. Enerzijds stellen de donoren vragen over de ruimte die de overheid, niet of te weinig, biedt voor kritische geluiden uit de samenleving en de rol die het maatschappelijk middenveld ook in gezondheid kan spelen. Anderzijds spreekt Ethiopië de donoren nadrukkelijk aan op de noodzaak om meer geld te mobiliseren voor de onder moeilijke omstandigheden al bereikte voortgang.

Niet alleen het geld is krap: er is ook een groot tekort aan goed opgeleide gezondheidswerkers. In Ethiopië wordt het 'Health Service Extension Programme' (HSEP) sinds 2003 als topprioriteit gedreven uitgevoerd. Met dit HSEP zijn al zo'n 25 duizend vrouwelijke basisgezondheidswerkers opgeleid en verspreid over het hele land ingezet in de bijna 10 duizend gezondheidsposten die inmiddels gebouwd zijn. Men is al goed op weg om in elk dorp vanaf ongeveer vijfduizend inwoners twee van

dergelijke gezondheidswerkers in te zetten: gemiddeld heeft zo'n Kebele inmiddels 1,42 basisgezondheidswerkers. Het belang dat de Ethiopische overheid hier aan hecht blijkt wel uit het feit dat deze basisgezondheidswerkers in overheidsdienst worden opgenomen en hierbinnen kunnen doorgroeien. Een probleem is nog wel dat de kennis van deze basisgezondheidswerkers nog (te) beperkt is.⁹⁵ Problematisch is ook dat deze investering heeft geleid tot sterk verminderde investeringen in gezondheidsklinieken op een iets hoger niveau, waar ook onvoldoende gekwalificeerd personeel werkt. Van de basisgezondheidswerkers kan niet verwacht worden dat zij de sleutel zullen zijn om de moedersterfte te doen dalen, omdat daarvoor nu juist goed functionerende gezondheidsklinieken nodig zijn.

Dat de kindersterfte is afgenomen heeft te maken met de hoge en toenemende vaccinatiegraden. Zo is 72 procent van de kinderen tegen mazelen gevaccineerd en meer dan 80 procent tegen ziektes als polio, tetanus, kinkhoest, hepatitis en haemophilus influenza. Er zijn al meer dan 20 miljoen geïmpregneerde muskietennetten uitgedeeld van de beoogde 23 miljoen. Het aantal malaria-gevallen is sterk afgenomen tot 370.000 in 2007/08 in vergelijking met bijna 790.000 in 2004/05. Zo'n 85 procent van de gezondheidsinstellingen past nu 'Integrated Management of Childhood Illness' (IMCI) protocollen toe. Een paar jaar geleden was dit minder dan 40%. Men heeft al bijna de 2009 doelstelling gehaald om 85% van de tuberculosepatiënten succesvol te behandelen: 84% in 2007/8. In 2004/5 was dit nog maar 76%. Ook worden tuberculosepatiënten daadwerkelijk beter opgespoord en behandeld: de 'case finding rate' is 67% en daarmee is de 2009/10 doelstelling reeds voorbijgeschoten. Dit percentage is echter nog steeds onvoldoende. Zes procent van de sterfte wordt nog toegewezen aan tuberculose.⁹⁶

De daling van het moedersterftecijfer (van 800 naar 600/100.000: 23% 2000/01 - 2004/05) is aanzienlijk⁹⁷, zeker gezien het geringe gebruik van zwangerschapscontroles en bevallingen in een kliniek en het geringe budget voor gezondheid. Om de moedersterfte verder naar beneden te krijgen moet er binnen de gezondheidszorg nog een grote slag gemaakt worden, maar het is bemoedigend dat 51% van de mensen die anticonceptie wensen dat ook krijgen. Het aandeel van de zwangere vrouwen dat de zwangerschapscontrole bezoekt is toegenomen tot bijna 60%. Een groot struikelblok blijft nog het klein deel van de bevallingen dat onder professionele begeleiding bevalt: 5,7% in 2004/05.⁹⁸ Dit komt ook omdat er nog veel te weinig gezondheidsklinieken in het land zijn.

Inwoners	66.558.000
Oppervlakte	1.104.300 km2 (26,6 x Nederland)
Hoofdstad	Addis Abeba
Religie	Christendom 61% Islam 33% Natuurgodsdiensten 5% (1994)
Etniciteit	Oromo 32% Amharen 30% Tigraway 6% Somali's 6% Gurage 4% Sidama 4% Welaita 2% (1994)

Geboortecijfer	38 per 1000 inwoners
Sterftecijfer	15 per 1000 inwoners
Zuigelingensterfte	94 per 1000 geboortes
Levensverwachting	49
Analfabetisme	58,5 % (>15 jaar)
Voedselvoorziening	7.776 kJ per inwoner per dag (2003)
Gezondheidszorg	33.333 inwoners per arts (2002)
Inentingen	56 % (2003)
Werk in landbouw	86,0 %
Werk in industrie	2,0 %
Werk in diensten	12,0 %
Koopkracht (BBP)	€ 711 per inwoner (2003)

Groei BBP '90-'03	2.0 % per inwoner/per jaar
Uitvoer	Koffie, qat, goud, vee en huiden, oliehoudende zaden
Invoer	Voedsel en vee, aardolie en aardolieproducten, chemica- liën, machines, motorvoer- tuigen, textiel
CO2 uitstoot	0,1 ton per inwoner (2003)
Energieverbruik	424 kg steenkoolequivalent per inwoner (2002)
Energiebalans	7 % tekort (2002)

Nederlandse inzet

Via de ambassade in Addis Abeba is de Nederlandse ondersteuning aan de gezondheidszorg minder projectmatig geworden en wordt er vanuit de ambassade ook minder gebruik gemaakt van intermediaire organisaties zoals die van de Verenigde Naties of consultants. Dankzij de verbeterde capaciteit aan de Ethiopische kant en het streven van Nederland om zoveel mogelijk aan te sluiten bij nationale systemen ('alignment') zijn wij samen met andere donoren (harmonisatie) in staat geweest om de transactiekosten te verminderen bij de uitvoering van tal van programma's in de gezondheidssector, zoals HSEP. De inzet vanuit de Nederlandse ambassade is vooral gericht op het versterken van de seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), bij de overheid maar vooral door lokale NGO's te steunen. Deze partners zetten vooral in op SRGR-dienstverlening, behandelend en preventief, en het bevorderen van de rol van de vrouw en haar rechten, door het versterken van capaciteit en technische ondersteuning. Via een zogenaamd *Multi Donor Trustfund* wordt een bijdrage geleverd aan de inkoop van gezondheidsmiddelen. Mede dankzij de leidende rol die Nederland in de gezondheidssector in Ethiopië heeft, is daar ook het eerste nationale *IHP+ compact* getekend. Cordaid ondersteunt een lokale NGO die het IHP+ proces in Ethiopië in de gaten houdt. Dit is ook wel nodig, want het Ethiopische parlement heeft onlangs een nogal restrictieve wetgeving aangenomen voor de rol die NGO's (mogen) spelen.

Cordaid heeft een HIV/Aids-programma met een geografische focus. Daarnaast is er, in samenwerking met Oxfam Novib, aandacht voor de integratie van HIV/Aids bij partners in Ethiopië die zich niet speciaal met Aids bezighouden (mainstreaming). Het aantal partners voor het aidsprogramma is toegenomen van vier tot acht in 2008. Een verdere toename tot rond de twaalf tot veertien partners wordt voorzien in 2009 en 2010. Een specifiek aandachtsgebied binnen HIV/Aids is de zorg en het levensonderhoud voor groepen die door HIV getroffen worden. Hierbij is er speciale aandacht voor de gevolgen van de introductie van antiretrovirale therapie op traditionele thuiszorgorganisaties. Een tweede aandachtsgebied is de steun voor netwerkorganisaties op regionaal niveau. Sinds 2005 krijgen HIV-positieven die behandeling met anti-retrovirale middelen nodig hebben dit in toenemende mate ook. In 2007 was dit 37 procent en het is de verwachting dit in 2010 100 procent zal zijn. In 2007 was 2,1 procent van de volwassenen (15-49 jaar) HIV-positief in Ethiopië.⁹⁹

92 Sector Track Record (STR) Ethiopië: bron MOH Performance Report EFY 2000 (onze kalender: 2007/2008).

93 Sector Track Record (STR) Ethiopië: bron MOH Performance Report EFY 2000 (onze kalender: 2007/2008)

94 UNAIDS/WHO 2008 see link <http://www.unaidsrsta.org/countries/ethiopia>

95 Initial community perspectives on the Health Service Extension Programme in Welkait, Ethiopia. Haile Negusse et al (2007)

96 Sector Track Record (STR) Ethiopië: bron MOH Performance Report EFY 2000 (onze kalender: 2007/2008)

97 Sector Track Record (STR) Ethiopië: bron MOH Performance Report EFY 2000 (onze kalender: 2007/2008)

98 Sector Track Record (STR) Ethiopië: bron MOH Performance Report EFY 2000 (onze kalender: 2007/2008)

99 Sector Track Record (STR) Ethiopië: bron MOH Performance Report EFY 2000 (onze kalender: 2007/2008)





Ethiopië

Tibebe Mako

Wie?

Tibebe Mako (49) is directeur van een lokale organisatie voor HIV/Aidspreventie, zorg en ondersteuning, en leider van een groot thuiszorgprogramma. Ze woont in de hoofdstad Addis Ababa.

Wat houdt uw werk in?

In 1999 begon ik met het organiseren van thuiszorg voor arme aidspatiënten die niet gedekt werd door de officiële gezondheidszorg. Inmiddels is onze dienstverlening enorm gegroeid. Ons thuiszorgproject is verspreid over heel Addis Ababa en er werken meer dan 600 vrijwilligers. We geven voorlichting, verzorging en nazorg, en zorgen voor betere toegang tot klinische zorg. Daarnaast doen we ook aan sociale dienstverlening zoals gezinsopvang, voedselhulp, hulp bij huisvesting en andere vormen van sociale solidariteit.

Wat is de impact van uw werk?

Vorig jaar hebben we verzorging gegeven aan ruim 7.000 bedlegerige zieken en 21.000 volwassenen en 11.000 kinderen geholpen met medische of andere zorg. Daardoor is het aantal zieken flink afgenomen. Maar nu worden we geconfronteerd met een nieuw probleem. Veel (Aids)patiënten worden weer seksueel actief en we zien steeds meer ongeplande en vaak ook ongewenste zwangerschappen.

Wat doet u daaraan?

We hebben voorlichting over seksuele en reproductieve gezondheid geïntegreerd in ons thuiszorgprogramma. Wij geven huis-aan-huisvoorlichting over family planning en verstrekken verschillende soorten van anticonceptie. We helpen de vrouwen ook met het ter sprake brengen van anticonceptie bij hun partner. Dat doen we bijvoorbeeld tijdens de traditionele koffiecereemonies in de wijken. We geven ook voorlichting over seksueel geweld. Veel vrouwen in onze gemeenschap lijden daar erg onder.

Hoe belangrijk is uw werk?

Onze patiënten zijn zo arm, dat ieder extra kind een grote last is. Door niet in te grijpen zouden de armen nog armer worden. Er zouden meer ondervoede kinderen zijn, meer wezen en meer kinderen die met Aids worden geboren. Ons werk is succesvol, omdat we op 'grassroots'-niveau werken en mensen dagelijks helpen met het oplossen van mens-tot-mensproblemen. En verder laten wij zien dat het mogelijk is om groepen te mobiliseren voor zorgverlening aan hun naasten.

Hoe verhoudt uw project zich tot het halen van millenniumdoel 4,5 en 6?

In Ethiopië is de contraceptie bij gehuwde vrouwen 10,3% (en 15% in steden). Een op de drie gehuwde vrouwen heeft behoefte aan anticonceptie. Ethiopië is een van de armste landen ter wereld en 40% van de bevolking leeft onder de armoedegrens. De bevolkingsgroei ondermijnt de vooruitgang van al onze ontwikkelingsindicatoren. Met ons programma dragen wij bij aan een betere gezondheid en een betere kennis over hiv-preventie, aidsbehandelingen en seksuele en reproductieve gezondheid.

Hoe vindt u het om (deels) afhankelijk te zijn van buitenlands geld?

Ons werk is nu bijna volledig afhankelijk van buitenlandse steun. Wij verwachten dat met de vooruitgang in ons land, onze eigen overheid en gemeenschappen er geleidelijk meer financieel aan zullen kunnen bijdragen.

Wat zou u veranderen, als u minister van ontwikkelingssamenwerking was in Nederland?

Ik zou erkennen dat Ethiopië echt een heel groot land, is met een grote bevolking, dat vooruit wil. Onze overheid leidt grote en belangrijke programma's voor de vooruitgang van haar volk. Investeren in Ethiopië helpt ons vooruit, geeft ons een toekomst, en draagt dus ook bij tot de stabiliteit in onze regio.

Tekst: Francesca Stuer
Foto: Francesca Stuer

4.5.3

Vietnam



Een gezonder land

De afgelopen jaren heeft Vietnam een sterke economische groei meegemaakt en stevent het af op de status van een middeninkomens land (MIC) in 2010. De economische groei vertaalt zich niet alleen in de groei van de welvaart maar is ook terug te zien in de gezondheidsindicatoren. De levensverwachting is sinds het jaar 2000 toegenomen¹⁰⁰ en kindersterfte¹⁰¹ en het aantal vrouwen dat sterft tijdens de bevalling¹⁰² is fors afgenomen. Nederland heeft Vietnam aangemerkt als transitieland, wat in de praktijk betekent dat de klassieke ODA wordt afgebouwd. Dit wil echter niet zeggen dat er geen uitdagingen meer zijn. De grote financieringstekorten binnen de gezondheidszorg¹⁰³ en het gebrek aan overheidsingrijpen op de taboeonderwerpen als HIV/Aids en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten geven aan dat Vietnam nog veel tegenstellingen laat zien.

Op de goede weg

In het behalen van de MDG's 4, 5 en 6 is Vietnam over het algemeen op de goede weg en heeft het gestelde doelen gehaald en soms zelfs gepasseerd. Vietnam is één van de 22 zogenaamde "high burden"¹⁰⁴ landen en heeft met steun van het Medisch Comité Nederland-Vietnam (MCNV), de ambassade, MFS-gelden, en advisering over programmamanagement door KNCV Tuberculosefonds een goed lopend TBC-bestrijdingprogramma gerealiseerd. Als één van de weinige landen ter wereld behaalt Vietnam naast behandelsucces (92% in 2006) ook de opsporingstarget met 82% in 2007.¹⁰⁵ Desondanks zijn de effecten op impactniveau beneden verwachting. Analyse van beschikbare gegevens in 2007 en voorliggende jaren is opgetekend in PhD-dissertaties van lokale onderzoekers (capaciteitsopbouw onder Nederlandse begeleiding). Het beleid kan zich nu specifiek richten op de juiste risicogroeperingen.

Er zijn uitdagingen rond het recht op toegang tot gezondheidszorg en informatie, vooral op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR). Er is een groeiend aantal HIV-infecties: het aantal mensen met HIV tussen 2000 en 2005 verdubbeld¹⁰⁶. Deels komt dit omdat veel mensen aidsremmers gebruiken en dus langer blijven leven. Ook komt HIV/Aids meer voor omdat overdracht van HIV door drugsgebruikers, commerciële sekswerkers en hun partners belangrijker is geworden. *Harm-reduction* strategieën worden onvoldoende uitgevoerd en zijn voor velen in het land nog steeds niet beschikbaar. Het bestrijden van HIV en Aids lijkt geen hoge prioriteit te hebben bij de overheid in Vietnam. In 2008 was het totale budget voor het terugdringen van Aids maar voor een kwart gefinancierd vanuit nationale middelen¹⁰⁷. Ook wordt er onvoldoende gedaan om de overdracht van HIV van moeder op kind te voorkomen. Weinig vrouwen hebben toegang tot HIV-testen en diensten om de mogelijke infectie van het ongeboren kind te voorkomen; volgens cijfers van UNAIDS wordt minder dan 25 procent van de zwangere vrouwen met HIV bereikt met PMTCT-diensten. Hoewel voorbehoedmiddelen en informatie verkrijgbaar zijn en abortus legaal is, richten deze voorzieningen zich sterk op volwassenen en getrouwde koppels en niet of nauwelijks op jongeren. Door het stigma rond seksueel actieve jongeren maakt deze doelgroep geen gebruik van reguliere gezondheidscentra voor abortus of voor een behandeling van SOA's. Jonge meisjes zoeken hun toevlucht tot illegale diensten die onveilig abortussen uitvoeren.

Wat Nederland doet

Hoewel er een trend is ingezet om bilaterale steun fors terug te brengen, is Nederland nog zeer actief. Zo is er veel waardering voor de inbreng voor Nederland, bijvoorbeeld voor de capaciteitsversterking door systeembrede interventies, zoals opleidingen voor gezondheidspersoneel. Het *Netherlands Fellowship Programme* (NFP) en de studiebeurzen van NUFFIC hebben veel mensen in gelegenheid gesteld hun kennis en capaciteit te vergroten, iets waar het hele gezondheidssysteem nu van profiteert. Via het multilaterale kanaal steunt Nederland het werk van UNICEF en UNFPA. De afgelopen jaren is er via deze organisaties ook veel bijdragen aan MDG's. Zo was het aantal Vietnamese kinderen in 2004 dat gevaccineerd werd tegen mazelen ruim 10 procent gestegen ten opzichte van 1990, terwijl kindersterfte met 56 procent is gereduceerd sinds 1995¹⁰⁸. UNFPA meldt dat het gebruik van anticonceptiemiddelen door getrouwde vrouwen van 15 tot 49 jaar sinds 1990 gestegen is van 53 naar 78 procent. Hoewel er weinig concrete statistieken zijn over moedersterfte lijkt het erop dat dit ook terugloopt, mede omdat zwangerschappen en bevallingen door professioneel personeel worden begeleid. Wel zijn er in de afgelegen berggebieden haarden van hardnekkige armoede en hoge moedersterfte.

Wat de NGO's doen

World Population Foundation (WPF) en *CHOICE, for youth and sexuality* werken met Nederlandse steun aan de verbetering van seksuele rechten en gezondheid van jongeren: meer dan tweederde van de bevolking is jonger dan 24 jaar. Al is de kennis over HIV/Aids groot, minder dan de helft van de jongeren weet hoe ze er zich tegen moeten beschermen. Condoomgebruik is erg laag.¹⁰⁹ De gezondheidssector als informatiekanal voor jongeren wordt niet benut.¹¹⁰ *CHOICE* draagt bij tot de versterking van capaciteit van een jongerenorganisatie die zich op pleitbezorging voor SRGR van jongeren richt, door kennisoverdracht en trainingen. WPF richt zich op het doorbreken van taboes op seks en seksuele voorlichting door een project te ondersteunen dat toekomstige leraren in de lerarenopleiding traint in het onderwijzen van seksuele voorlichting. In 2007 werden 23.000 jongeren in tuchtscholen bereikt met seksuele vormingsprogramma's en bewustwordingactiviteiten. In hetzelfde jaar maakten 15.700 van deze jongeren gebruik van gezondheidsdiensten.¹¹¹ Ook richt WPF zich op jongeren met een extra beperking. In samenwerking met de Wereldbank en de EVD is er een lokaal project gefinancierd waarin een gebarentaal werd ontwikkeld voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten voor dove kinderen.

Geboortecijfer	17 per 1000 inwoners
Sterftecijfer	6 per 1000 inwoners
Zuigelingensterfte	25 per 1000 geboortes
Levensverwachting	70
Analfabetisme	9,7 % (>15 jaar)
Voedselvoorziening	10.948 kJ per inwoner per dag (2003)
Gezondheidszorg	1.923 inwoners per arts (2002)
Inenting	99 % (2003)
Werk in landbouw	71,5 %
Werk in industrie	14,1 %
Werk in diensten	14,4 %
Koopkracht (BBP)	€ 2.490 per inwoner
Groei BBP '90-'03	5,9 % per inwoner/ per jaar

100 De levensverwachting was in 2000 67 jaar, in 2005 was dit gestegen naar 71,5

101 Kindersterfte is in de periode 2000 tot 2005 afgenomen van 36,7 naar 17,8 sterfgevallen
per 1000 geboren

102 Sterfte tijdens de bevalling nam tussen 2001 en 2005 af van 95 naar 80 sterfgevallen per
1000 bevallingen

103 Zoals het jaarlijkse overheidsonderzoek (het Joint Annual Health Resources rapport) laat zien

104 De 22 high burden landen dragen 80 procent van de tuberculose ziektelast wereldwijd.

105 WHO report 2009 Global tuberculosis control. Country Profile Vietnam:
www.who.int/tb/publications/global_report/2009/pdf/vnm.pdf

106 UNAIDS landen data 2008

107 JAHR, 2008, p.60.

108 United Nations Statistics Division

109 SAVY (2003) Survey Assessment of Vietnamese Youth, General Statistics Office: Ministry of Health,
Vietnam www.unicef.org/vietnam/, Kaljee L.M, Gree M, Riel R, Lerdboon P, Le H.T, Le
T.K.T, Truong T. M (2007) Sexual Stigma, Behaviors and Abstinence Among Vietnamese
Adolescents: Implications for Risk and Protective Behaviors for HIV, Sexually Transmitted
Infections and Unwanted Pregnancy in Journal of the Association of Nurses in AIDS Care
Vol 18, No 2 (March/April 2007) pp48-59

110 Hong, K.T (2003) Adolescent and Youth Reproductive Health in Vietnam: Status, Policies,
Programs and Issues POLICY Project

111 WPF Jaarverslag 2007





Vietnam

Frank Cobelens

Wie?

Frank Cobelens (50) is als senior epidemioloog verbonden aan het Academisch Medisch Centrum Amsterdam en aan de onderzoeksafdeling van het KNCV Tuberculosefonds. Hij woont in Amsterdam.

Wat is uw functie?

Ik ben sinds acht jaar verbonden aan het KNCV als senior epidemioloog. Ik begeleid namens het KNCV twee tot vier keer per jaar het Nationale Tuberculoseprogramma in Vietnam.

Wat doet het KNCV in Vietnam?

Sinds de jaren '80 bestaat er een nauwe samenwerking tussen het KNCV Tuberculosefonds en het Nationale Tuberculoseprogramma (NTP) in Vietnam. Sinds 1997 doen we ook programatisch onderzoek ter ondersteuning van de ziektebestrijding. Enerzijds doen we onderzoek naar het voorkomen van tuberculose, zoals het in kaart brengen van de ziektegevallen, de besmettingsrisico's en de resistentie. Anderzijds onderzoeken we hoe de tuberculosebestrijding functioneert. Ons uitgangspunt daarbij is voornamelijk capaciteitsopbouw. Doel van onze samenwerking is niet alleen het ondersteunen van het NTP, maar ook het opleiden en trainen van onderzoekers, zodat zij in de toekomst het onderzoek in Vietnam kunnen leiden.

Wat is uw rol binnen het programma?

Ik begeleid onze partners en onderzoekers. Ik help bijvoorbeeld met onderzoeksvoorstellen, het vertalen van een bestrijdingsprobleem in een onderzoeksvraag, bij de uitvoering en rapportage en vaak ook bij het zoeken naar financieringsmogelijkheden. We leiden ook medewerkers op door ze onderzoek in de vorm van een promotieonderzoek te laten doen. In 2007 heeft de eerste Vietnamese onderzoekster haar promotie kunnen afronden en op dit moment doen twee promovendi onderzoek op het gebied van bestrijding. Bovendien proberen we samenwerking te stimuleren tussen het NTP en lokale onderzoeksinstellingen zoals universiteiten.

Kunt u een voorbeeld geven van een succes?

Een groot succes was het eerste nationale tuberculose prevalentieonderzoek, in 2007 door het NTP uitgevoerd, met hulp van het KNCV. Doel van het onderzoek was inzicht te krijgen in het percentage ziektegevallen door tuberculose in Vietnam. Eerdere cijfers waren gebaseerd op schattingen. Ruim 100.000 volwassenen door het hele land werden onderzocht op de symptomen en in meegereisde bussen werden röntgenfoto's gemaakt. Het onderzoek heeft voor het eerst een betrouwbaar inzicht gegeven in het werkelijke aantal ziektegevallen. Een van de belangrijkste uitkomsten was dat tuberculose veel meer voorkwam dan eerder werd geschat. Bovendien bleek tuberculose veel vaker voor te komen onder mannen dan onder vrouwen, terwijl eerder werd gedacht dat het man/vrouwverschil vooral een weerspiegeling was van verschillen in toegang tot de gezondheidszorg. Deze onderzoeksuitkomsten kun je baanbrekend en succesvol noemen.

Welke problemen komt u tegen?

Het NTP is een overheidsinstelling. Vanwege de bureaucratie duurt het soms lang voordat een onderzoeksvoorstel geïmplementeerd kan worden. Bovendien zijn de medewerkers van het NTP van nature geen onderzoekers, wat af en toe tot praktische problemen leidt. Vandaar dat ons uitgangspunt capaciteitsopbouw is en wij ons onder andere richten op het opleiden van onderzoekers daar.

Hoe verhoudt uw project zich tot het halen van de millenniumdoelen 4, 5 en 6?

Het programma is erg belangrijk voor het halen van MDG 5 en 6, en minder voor MDG4. Tuberculose komt namelijk in Vietnam, mede door goede vaccinatie, bij kinderen veel minder voor dan bij volwassenen. Het is geen grote veroorzaker van sterfte onder kinderen. MDG 6 is feitelijk de kern en directe aanleiding van onze werkzaamheden, namelijk de verspreiding van en sterfte door tuberculose terugdringen.

Hoe vindt u het dat het project (deels) afhankelijk is van buitenlandse subsidie?

De activiteiten van het KNCV in Vietnam worden vooral gefinancierd door TMF-subsidie (thematische medefinanciering). Ik sta hier erg positief tegenover. Dankzij deze subsidie kunnen wij onze werkzaamheden in Vietnam doen. Anders was een dergelijke langetermijnondersteuning niet mogelijk geweest. Deze subsidie is de sleutel tot ons succes.

Wat zou u veranderen als u minister voor ontwikkelingssamenwerking was?

Ik zou nog meer inzetten op onderwijs en onderzoek binnen de gezondheidszorg. Dat is een toekomstinvestering.

Wilt u nog iets zeggen?

Het is belangrijk om goed te blijven kijken welk onderzoek nodig is. Wat is de lokale vraag en hoe kunnen we dat vertalen naar een onderzoek waar men direct mee aan de slag kan. Het is van belang daar in te blijven investeren.

Tekst: Hadewich Rieff
Foto: Henk Wildschut

4.6

Conclusies MDG 4, 5 en 6

MDG 4, 5 en 6 zijn als gezondheidsmillenniumdoelen nauw met elkaar verbonden. Meer dan een derde van de kindersterfte vindt plaats in de eerste levensmaand. De afname van de neonatale sterfte is – evenals de moedersterfte – ver beneden de verwachting sinds 1990. Deze beide sterftecijfers zijn sterk afhankelijk van het goed functioneren van de gezondheidszorg op alle niveaus, inclusief de verbindingen daartussen: van de zorg thuis, via de eerstelijnskliniek tot aan de ziekenhuizen. Hiervoor zijn goed opgeleide en gemotiveerde gezondheidswerkers nodig die kunnen beschikken over voldoende middelen (infrastructuur, transport, geneesmiddelen enzovoort) om te kunnen helpen. Deze focus op het ‘gezondheidssysteem’ versterkt het geheel aan factoren dat nodig is om gezondheidswerkers en de overige beschikbare middelen goed op elkaar af te stemmen en resultaatgericht en optimaal te laten functioneren. Het is bemoedigend deze geïntegreerde benadering herleeft nu de WHO recent de aloude principes van de ‘Primary Health Care’ (basisgezondheidszorg) weer nieuw leven in heeft geblazen.

Samen met de politieke gevoeligheid rond bijvoorbeeld de seksuele rechten van vrouwen en jongeren, bewijst dit dat een blijvende inzet via effectieve pleitbezorging en capaciteitsversterking binnen de landen heel hard nodig is. Het is duidelijk dat – mede dankzij extra investeringen in gezondheid – belangrijke ziektes zoals HIV/Aids, tuberculose en malaria niet alleen beter behandeld kunnen worden, maar ook beter voorkomen worden. Hierdoor, maar ook omdat steeds meer kinderen gevaccineerd zijn en voedingsuppletie (Vitamine A) krijgen is de kindersterfte de afgelopen jaren versneld afgenomen.

Ook de andere MDG’s hebben hierop een belangrijke invloed: aanhoudende economische groei, betere scholing (vooral meisjes) en verbeterde toegang tot veilig drinkwater en goede sanitatie. Het belang van voedselzekerheid en goede voeding is niet te onderschatten. Er dient dus voor gewaakt te worden dat de huidige financiële en economische crisis deze behaalde winst teniet doet.

De WHO heeft recent laten zien hoe belangrijk een eerlijke verdeling en sociale bescherming van kansarmen zijn voor het realiseren van een goede gezondheid. Het is tevens duidelijk dat er grote regionale verschillen bestaan: de bestrijding van tuberculose loopt in Afrika en Europa achter. Slechts een

kwart van de kinderen onder de vijf jaar woont in Afrika, maar zij maken wel de helft van de kindersterfte uit. Armoede, onvoldoende scholing, sociale achterstand en genderongelijkheid dragen er wereldwijd toe bij dat velen minder of helemaal niet delen in de gemaakte winst. Met de sterk afgenomen kindersterfte zien we dat vrouwen in hun leven minder vaak zwanger worden en de gezinsgrootte afneemt. Logischerwijs neemt hierdoor ook de bevolkingsgroei af.

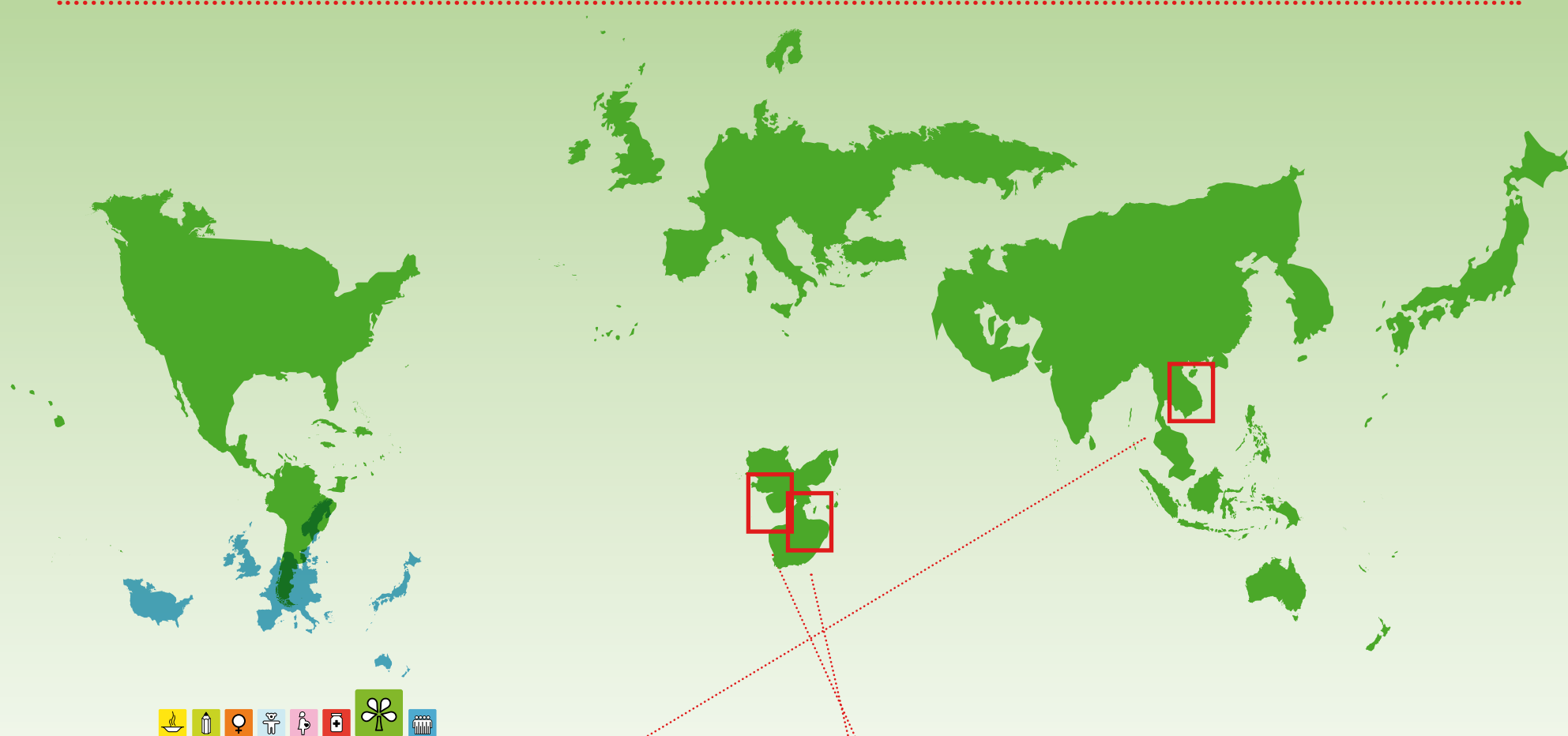
De eind 2008 geactualiseerde Aids en SRGR notitie (*“Keuzes en Kansen”*) bewandelt een vergelijkbare weg, namelijk een intensievere aanpak waar nodig. Het accent ligt in deze notitie vooral op versterkte aandacht voor preventie en specifieke kwetsbare groepen en hun rechten, een aanpak in meerdere sectoren, gecombineerd met versterking van de gezondheidssector. Grote uitdagingen liggen op het vlak van vergroting van de effectiviteit van de hulp in de sector. De wereldwijde afspraken hiervoor zijn recent in Accra aangescherpt en spelen een centrale rol in het *‘International Health Partnership plus’* (IHP+) en de Nederlandse toepassing van de sectorale benadering.

We hebben geleerd dat (versnelde) vooruitgang mogelijk is, maar de hulp moet effectiever. Nu is het hoger hangend fruit aan de beurt. Ontwikkelingslanden dienen de kans te krijgen hun eigen verantwoordelijkheid en leiding te nemen, goed bestuur te praktiseren, nationale systemen verder te verbeteren, in eigen land duidelijker rekenschap af te leggen en ontwikkelingsdoelen centraal te stellen. Donoren dienen bereid te zijn hun functioneren en gedrag aan te passen om dit mogelijk te maken en ter ondersteuning van een beter uitvoering op landenniveau. Nederland sluit zich daar zoveel mogelijk bij aan en zal andere donoren hier op aanspreken. Bovendien blijft flankerend beleid dat zich op de millenniumdoelen richt, nodig. Hierbij hebben we geleerd dat samenwerking met particuliere organisaties (NGO’s) van groot belang is en juist een belangrijke Nederlandse kracht is om flexibel maatwerk te leveren.



MDG 7

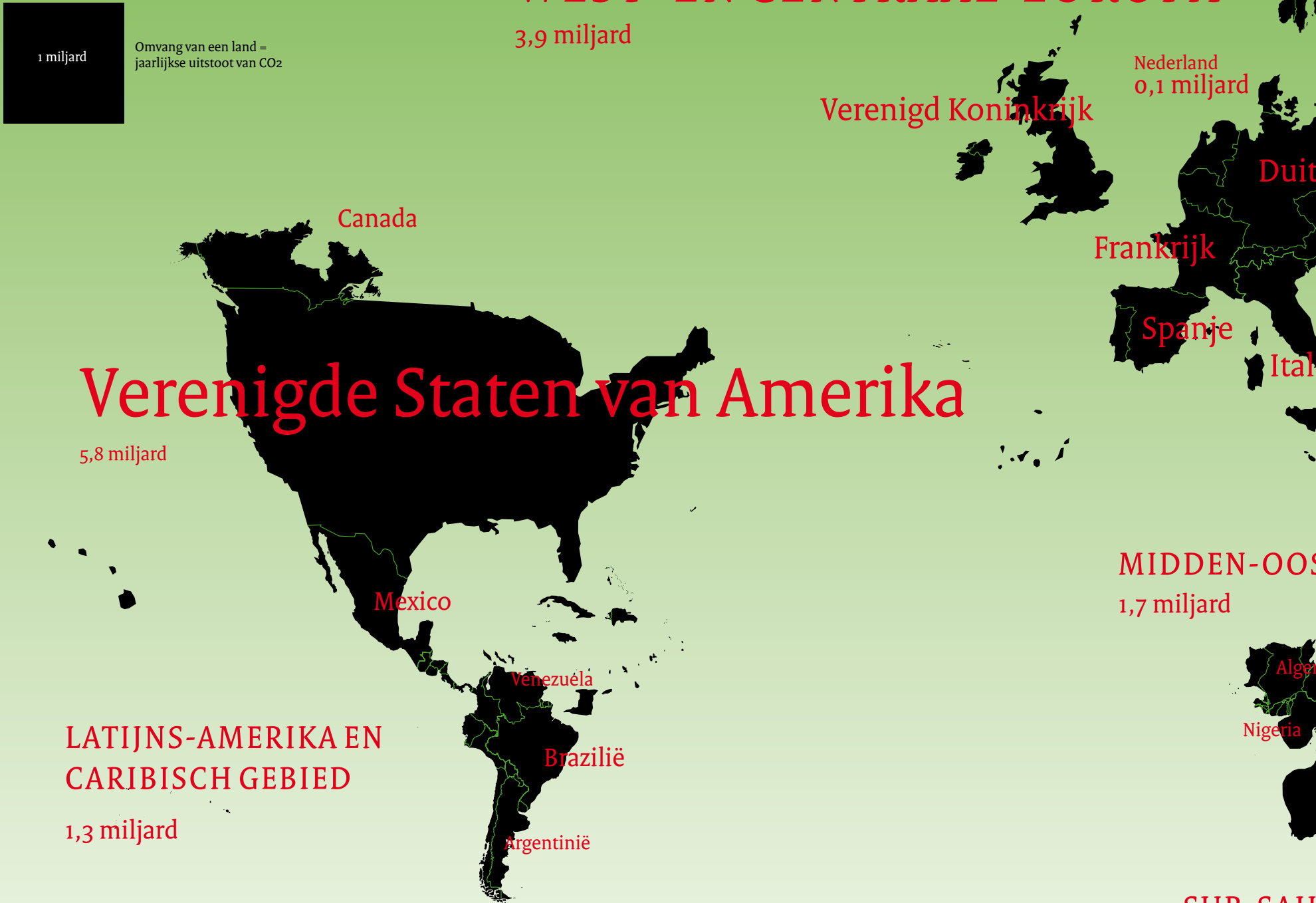
Het waarborgen van een duurzame leefomgeving



5.1	Inleiding	140	5.3	Bossen, biodiversiteit, waterbeheer	151
5.2	Milieudegradatie, energie en klimaat	142	5.3.1	Inleiding: wankelende ecosystemen	151
5.2.1	Inleiding: milieu-wint aan belang	142	5.3.2	Algemene voortgang en trends	151
5.2.2	Algemene voortgang en trends	143	5.3.3	Resultaten op landenniveau	152
5.2.3	Resultaten: nationaal en internationaal	143	5.3.4	Financiële en niet-financiële inzet	155
5.2.4	Financiële en niet-financiële inzet	145	5.3.5	Landencase: Ghana	156
5.2.5	Landencase: Vietnam	146	5.3.6	Conclusies	160
5.2.6	Conclusies	150	5.4	Drinkwater en sanitatie	162
			5.4.1	Inleiding: schoner water, betere sanitatie	162
			5.4.2	Algemene voortgang en trends	166
			5.4.3	Resultaten op landenniveau	168
			5.4.4	Financiële en niet-financiële inzet	169
			5.4.5	Landencase: Mozambique	170
			5.4.6	Conclusies	174

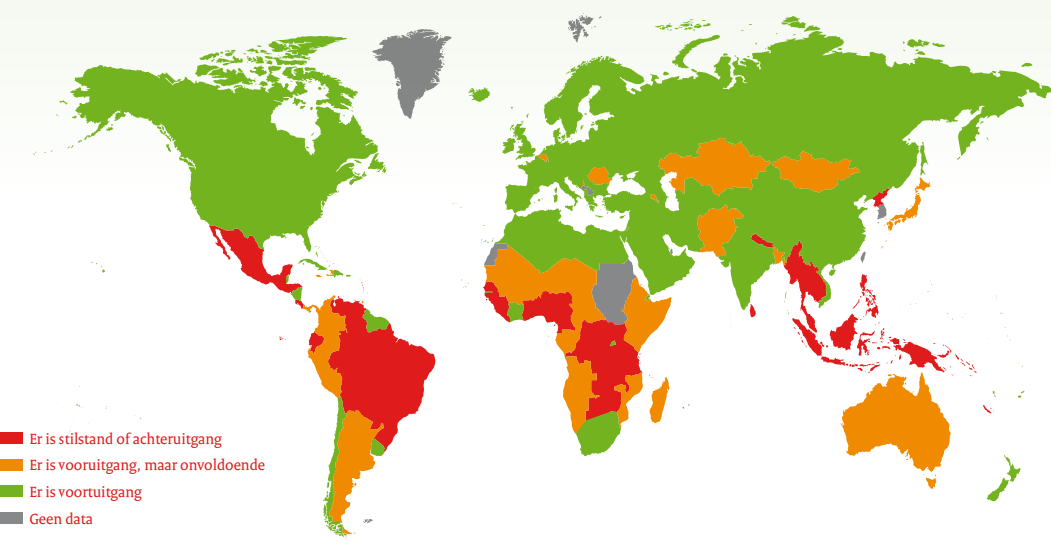
CO₂ Emissies

Jaarlijkse uitstoot van CO₂
Totaal: 28 miljard ton



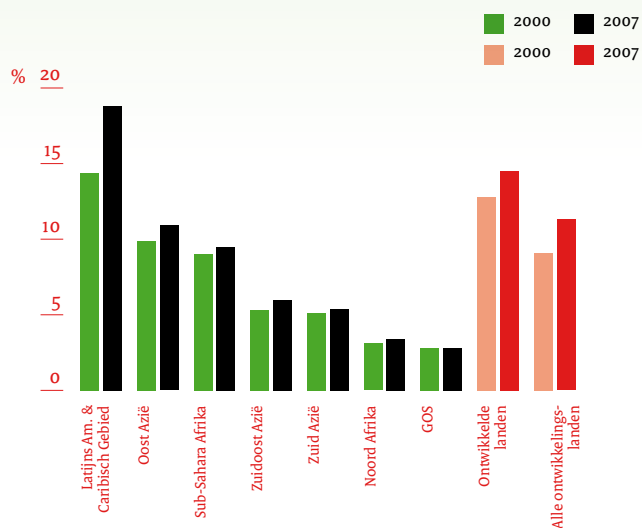
Ontbossing tegengaan: halen de landen het doel?

(Bron: United Nations Statistical Division)

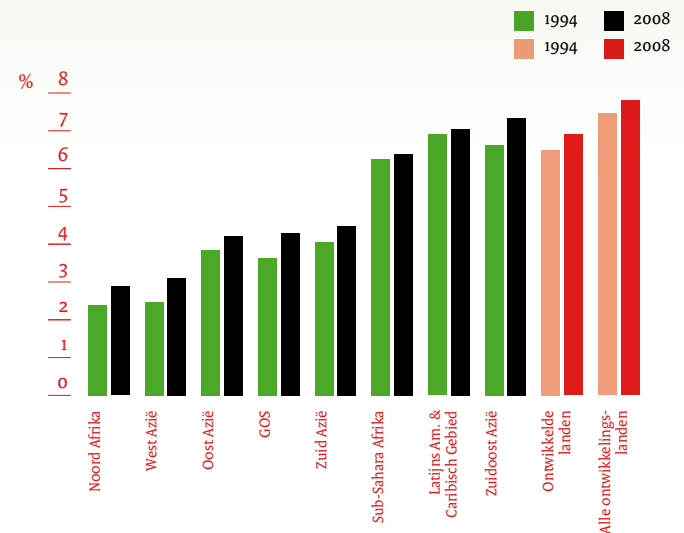




Gedeelte van landelijke en mariene gebieden dat is beschermd in 2000 en 2007
(Bron: United Nations, Millennium Development Goals Report 2008)



Percentage van het aantal dier en plantensoorten dat met uitsterven bedreigd wordt
(Bron: United Nations, Millennium Development Goals Report 2008)



5.1

Inleiding

Goed milieubeheer is van levensbelang voor grote groepen armen in ontwikkelingslanden. Zij zijn direct aangewezen op hun leefomgeving voor hun voedsel- en watervoorziening en voor hun inkomen. Bovendien missen zij vaak de mogelijkheden zich aan milieuproblemen te onttrekken doordat zij op plekken wonen waar de leefomgeving slecht is, in sloppenwijken bijvoorbeeld. Ook de autoriteiten in ontwikkelingslanden realiseren zich dat groei, verdeling en ontwikkeling sterk afhankelijk zijn van het milieugebruik, inclusief het gebruik van de beschikbare natuurlijke rijkdommen. Zo begroot Ghana dat milieuaantasting het land één procent BBP groei per jaar kost ¹. Millennium Ontwikkelingsdoel 7 (MDG 7) moet een duurzame leefomgeving waarborgen. Een leefomgeving waarin de groei van de welvaart niet ten koste gaat van milieu, natuurlijke hulpbronnen en de vooruitzichten van kwetsbare groepen

en toekomstige generaties. Om dit te bereiken zijn de volgende speciale doelstellingen geformuleerd.

Deze doelstellingen en de daaraan verbonden activiteiten en resultaten worden in dit hoofdstuk als volgt gegroepeerd:

- milieudegradatie, energie en klimaat;
- bossen, biodiversiteit en geïntegreerd waterbeheer;
- water en sanitatie.

De specifieke doelstelling om de levensomstandigheden van sloppenwijkbewoners te verbeteren (Target 7.D) wordt niet apart behandeld, maar komt aan de orde in paragraaf 7.4 ‘Water en sanitatie’².

Voor de drie thematische groeperingen zijn afzonderlijke resultaatketens beschreven die in de tekst verder zijn uitge-

werkt. Tevens is een aantal landencases opgenomen waarin resultaten worden beschreven die zijn behaald met behulp van Nederlandse financiering via het bilaterale, particuliere en multilaterale kanaal. Het gaat om landen waar Nederland via belangrijke langere termijn programma’s actief is en waar een breed scala aan actoren actief is. De volgende landen zijn geselecteerd: Ghana, Mozambique en Vietnam. Bovendien worden in enkele korte boxen beschrijvingen gegeven van andere relevante voorbeelden.

¹ Ghana – Country Environmental Analysis, World Bank November 2007
² De Nederlandse inzet op target 7.D is beperkt tot programma’s in de sfeer van drinkwater en sanitatie. Een beperkt aantal maatschappelijke organisaties is breder actief, waarvan Cordaid de grootste speler is met opstartende projecten in Kaapstad, Nairobi en San Salvador. Van de multilaterale organisaties is UN-Habitat op dit beleidsveld actief.

MDG 7: Het waarborgen van een duurzame leefomgeving

Target 7.A:
Integratie van de beginselen van duurzame ontwikkeling in nationaal beleid en nationale programma’s en het kenteren van het verlies van natuurlijke hulpbronnen

7.1 Aandeel landareaal bedekt met bos

7.2 CO2-emissies: totaal, per capita en per \$1 BBP

7.3 Consumptie van ozonverminderende substanties

7.4 Aandeel visbestanden met veilige biologische grenzen

7.5 Aandeel van de totale waterhoeveelheid die gebruikt wordt

Target 7.B:
Beperking van het verlies aan biodiversiteit, inclusief een aanzienlijke beperking in 2010

7.6 Aandeel van beschermde gebieden op land en in zee

7.7 Aandeel van met uitsterving bedreigde diersoorten

Target 7.C:
Halvering, per 2015, van de hoeveelheid mensen zonder duurzame toegang tot veilig drinkwater en sanitatie

7.8 Aandeel van de bevolking dat verbeterde drinkwaterbronnen gebruikt

7.9 Aandeel van de bevolking dat verbeterde sanitaire voorzieningen gebruikt

Target 7.D:
Per 2020: een aanzienlijke verbetering in het leven van tenminste 100 miljoen bewoners van sloppenwijken

7.10 Aandeel van de stedelijke bevolking dat in sloppenwijken woont



Figuur 5.1 Resultaatketen – armoedebestrijding, milieudegradatie, energie en klimaat

Impact

Verbeterde leefomgeving en bestaansmogelijkheden:

- toename productiviteit en economische bedrijvigheid
- betere kwaliteit oppervlaktewater, bodems en lucht
- besparingen op gebruik conventionele energie
- bestaansmogelijkheden aangepast aan klimaatveranderingen

Verbeterde levenskwaliteit en betere positie vrouwen:

- verminderde gezondheidsrisico's en afname kindersterfte
- verbeterde kwaliteit woon- en werkomgeving
- verminderde werkbelasting van vrouwen

Outcome

Afname milieudegradatie

- minder lucht- bodem- en watervervuiling
- instandhouding natuurlijke hulpbronnen

Outcome

Energie

- armen maken meer gebruik van hernieuwbare energie (biomassa, nieuwe generaties biobrandstoffen)
- verminderde druk op bossen als gevolg van afgenomen brandhoutwinning
- verbeterde schoolgang en economische positie vrouwen.

Outcome

Klimaat

- aanpassing aan klimaatverandering en minder verlies biodiversiteit
- bewustzijn en voorbereiding op gevolgen grilliger weertypes

Outcome

Institutionele aspecten

- beleid op milieu, energie en waterbeheer
- betere wet- en regelgeving
- goede voorlichting en onderwijs
- adequate ruimtelijke ordening
- internationale verdragen worden nageleefd

Outcome

Infrastructuur en instrumentarium

- aantallen milieu effectrapportages en strategische milieu analyses toegenomen, inclusief het gebruik daarvan
- toename naleving regels voor milieubeheer
- meer verantwoord gebruik van schadelijke chemische stoffen
- toename van infrastructuur voor hernieuwbare energie (bv biogasinstallaties)
- financieringsmechanismes voor klimaatbeleid, uitgaande van de koolstofmarkt ontwikkelingslanden.

Outcome

Capaciteit

- vergrote capaciteit overheid en toegenomen bewustwording van de economische en ecologische waarde van milieudiensten en natuurlijke hulpbronnen
- verbeterde capaciteit NGO's
- private sector betrokkenheid bij hernieuwbare energie toegenomen
- vergrote onderzoekscapaciteit
- belanghebbende partijen en sectoren zijn effectief georganiseerd

Output NL/MFS

Bilaterale kanaal

- overheidsbeleid op de thema's (milieudegradatie, energie, klimaat)
- belanghebbenden georganiseerd rondom deze thema's
- beleidswijzigingen doorgevoerd, bv decentralisatie voor betere dienstverlening aan de doelgroepen
- milieu effect rapportages worden gebruikt, duurzaam aanwenden milieugebruiksruimte is beter geregeld
- er zijn markten voor hernieuwbare energie en milieudiensten

Output NL/MFS

Particuliere kanaal

- thema's (milieudegradatie, energie, klimaat) op maatschappelijk niveau geagendeerd
- maatschappelijke controle op overheidsapparaat versterkt
- overheidsbeleid bijgesteld met focus op het bereiken van de doelgroepen

Input Nederland beleid en budget, beleidsdialoog, multi-donor samenwerking en afstemming, investeringen, technische assistentie, publiek-private partnerschappen, lobby, belangenbehartiging

Actoren Nederland, partnerlanden, EU, andere donoren en overheden, maatschappelijk middenveld, kennisinstituten, bedrijfsleven, Commissie MER

5.2

Milieudegradatie, energie en klimaat

5.2.1

Inleiding: milieu wint aan belang

Milieu heeft de afgelopen jaren op de internationale agenda sterk aan belang gewonnen, vanwege het pertinenter worden van de voedsel-, energie- en klimaatcrisis en – meer recent – de financiële crisis. Zonder effectief milieubeleid is duurzame ontwikkeling niet mogelijk en ligt politieke instabiliteit door conflicten over natuurlijke hulpbronnen op de loer. In veel landen is inmiddels beleid ontwikkeld dat zich richt op het tegengaan van milieudegradatie. Maar goed beleid betekent nog niet altijd *effectief* milieubeleid. Milieubeleid wordt nog vaak gefrustreerd door tegenstrijdige belangen (bijvoorbeeld die van de lokale bevolking en bedrijven actief in mijnbouw en tropisch hardhout) en gebrekkige capaciteit.

De resultaatketen (zie vorige pagina) op het gebied van milieudegradatie, energie en klimaat benoemt een goede natuurlijke leefomgeving, adequate aanpassing aan klimaatveranderingen en verbeterde levensomstandigheden als effecten op de lange termijn. Dit laatste effect geldt in het bijzonder voor vrouwen. Zo is aangetoond dat door het gebruik van schonere energiebronnen de gezondheidssituatie van armen en de positie van vrouwen en meisjes verbeteren en ze meer tijd krijgen voor scholing en andere bezigheden. Om deze lange termijn effecten te bereiken, richt de hulp zich op een aantal *outputs* en uitkomsten (*outcomes*) op het terrein van ontwikkeling van instituties, opbouw van capaciteit, beleidshervormingen en de introductie van nieuwe en hernieuwbare technologieën en energiebronnen. Bij milieu gaat het o.a. om het gebruik van milieu effect rapportages en strategische milieuanalyses, bij klimaat o.a. om het ontwikkelen van financieringsmechanismen om klimaataantasting te voorkomen. Bij energie gaat het vooral om de introductie van concrete voorzieningen, zoals de installatie van efficiënte kookgasinstallaties (zie de case over Vietnam).

Om bij te dragen aan deze effecten op lange termijn zet Nederland in op een aantal terreinen: de opbouw van capaciteit, beleidshervormingen en hernieuwbare energie, waaronder het gebruik van aangepaste technologie (zonne-energie, klein-

schalige waterkrachtbronnen, windenergie, biogas, geothermische energie) en de duurzame ontwikkeling van biobrandstoffen. Verder richt de steun zich op het thema klimaat. Daarbij gaat het niet alleen om het tegengaan van klimaat-aantasting (mitigatie), maar ook om de aanpassing aan klimaatveranderingen (adaptatie).

Energie en klimaat zijn relatief nieuwe onderwerpen in het Nederlandse OS-beleid. In de beleidsbrief “Een zaak van iedereen” van 2007 wordt voor het eerst aangekondigd dat Nederland intensief zal inzetten op duurzaamheid, energie en klimaat. Over de rapportageperiode 2007-2008 zijn de concrete resultaten van deze thema’s daarom nog beperkt, vooral waar het lange termijn resultaten betreft. Voorts geldt dat veel van deze inzet gericht is op beleidshervormingen en de versterking van instituties en capaciteit. De resultaten op klimaatgebied zijn vaak minder concreet van aard dan de resultaten op het gebied van hernieuwbare energie.

De Nederlandse inzet kenmerkt zich door nauwe samenwerking met nationale overheden, multilaterale organisaties, maatschappelijke organisaties en andere donoren. Om positieve en blijvende (duurzame) effecten te bereiken, is het van belang dat de diverse betrokkenen in de keten elkaar aanvullen. De bilaterale ondersteuning is in toenemende mate gericht op het hanteren van de principes van duurzaamheid in nationaal beleid. Deze vindt veelal plaats binnen een sectorale benadering en vertaalt zich in sterkere nationale milieu-instellingen, effectief lokaal bestuur, wetgeving, *accountability* (rekenschap afleggen over resultaten), marktwerking, gekwalificeerde menskracht en adequate begrotingen. De Nederlandse maatschappelijke organisaties (Both ENDS, IUCN, WWF, Hivos etc) dragen met hun lokale partners bij aan duurzaamheid via lobby, beleidsbeïnvloeding en de controle op beleidsuitvoering. De private sector draagt bij aan een efficiënt aanbod van diensten en producten. Door kennisinstituten – lokale en internationale – worden nieuwe technologieën en aanpakken

ontwikkeld en nieuwe wetenschappelijke inzichten verkregen, bijvoorbeeld in de gevolgen van de opwarming van de aarde. Bovendien is een start gemaakt met partnerschappen met het Nederlandse bedrijfsleven, zoals op hernieuwbaar energiegebied. In het kader van het akkoord van Schokland zijn afspraken gemaakt met maatschappelijke organisaties en bedrijven over energie, water en sanitatie, certificering van hout uit de Amazone, certificering voor duurzame biomassa en het beheersbaar maken van klimaatrisico’s. Hier worden de eerste resultaten geboekt zoals ook in hoofdstuk 6 wordt beschreven.

Multilaterale organisaties dragen op tweeërlei wijze bij aan gewenste effecten. Ontwikkelingsbanken (o.a. de Wereldbank, de Aziatische en Afrikaanse Ontwikkelingsbanken) investeren via zachte leningen in de milieu-infrastructuur, waarbij het in de energiesector om aanzienlijke investeringen gaat. Daarnaast versterken VN-organisaties zoals UNDP de capaciteiten van individuen en organisaties, zodat zij zelf beleid maken en uitvoeren.



5.2.2

Algemene voortgang en trends

De maatschappelijke en politieke aandacht voor de internationale milieuproblematiek is de laatste jaren sterk toegenomen. Door het uitkomen van de film *An inconvenient truth* in 2006 en het toekennen in 2007 van de Nobelprijs voor de vrede aan het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) en Al Gore is er een hernieuwde focus ontstaan op de klimaatproblematiek en de opwarming van de aarde. Onder het Kyoto-protocol werd reeds gestreefd naar het terugdringen van de CO₂-uitstoot met vijf procent in 2012, vergeleken met 1990. Daarnaast zijn er Europese doelstellingen opgesteld voor het gebruik van hernieuwbare energie (20 procent van de totale voorziening in 2020) en energie-efficiëntie (20 procent besparingen in 2020). Hiermee wordt wereldwijd aan de MDG-doelstelling voor de CO₂-uitstoot (Target 7.2) gewerkt. De resultaten vallen vooralsnog tegen. In het VN MDG Rapport 2008 wordt aangegeven dat de CO₂-emissies in 2005 wereldwijd 28 miljard metrische ton bedroegen en een stijgende lijn vertoonden. Wereldwijd namen de emissies toe met een verontrustende 30 procent in de periode tussen 1990 en 2005. De uitstoot blijft het hoogst in de ontwikkelde landen, namelijk gemiddeld 12 metrische ton per hoofd, vergeleken met 3 metrische ton per hoofd in ontwikkelingslanden en 0,8 metrische ton in Sub-Sahara Afrika.

Tijdens de klimaatconferentie in Bali (2007) is overeengekomen dat niet alleen mitigatie, maar ook adaptatie onderdeel moet zijn van een nieuw klimaatverdrag. Om dit te bereiken moeten technologieën en financieringsmechanismen verder worden ontwikkeld en dienen deze beschikbaar te worden gesteld aan ontwikkelingslanden die ernstige gevolgen van de klimaatverandering ondervinden. Het gaat hierbij om laaggelegen deltagebieden (Vietnam, Bangladesh), eilanden die net boven het zeeniveau uitsteken (Malediven, delen van de Comoren), maar ook bergstaten die hun gletsjers en daarmee waterbronnen zien verdwijnen. De Nederlandse regering heeft, bij monde van Minister Koenders, “de vervuiler betaalt” erkend als leidend principe voor de financiering van adaptatie in ontwikkelingslanden. Dit houdt in dat degenen die veel CO₂ uitstoten de kosten betalen voor aanpassing aan klimaatver-

andering voor anderen die maar weinig CO₂ uitstoten, maar wel onder de gevolgen lijden. Dat zijn meestal ontwikkelingslanden.

Wat energie betreft zijn wereldwijd nog altijd 2,5 miljard mensen aangewezen op biomassa (brandhout, landbouwafval en gedroogde mest) voor hun kookenergie. Dit aantal zal door de verwachte bevolkingstoename stijgen tot 2,7 miljard in 2030 (OESO, IEA), waarvan 93 procent van de rurale bevolking in Sub-Sahara Afrika deel uitmaakt. Het gebruik van biomassa als kookenergie heeft grote schadelijke effecten voor de gezondheid, vooral voor vrouwen en kinderen, en het milieu. De WHO schat dat 1,3 miljoen mensen jaarlijks vroegtijdig sterven als gevolg van luchtvervuiling binnenshuis door gebruik van biomassa (ter vergelijking: 1,2 miljoen mensen sterven vroegtijdig aan malaria). In veel ontwikkelingslanden is op nationaal niveau het gebrek aan energie duidelijk merkbaar. Senegal gaf in 2006 aan dat door de energiecrisis de groei van het BBP twee procent achterbleef. Oeganda gaf aan dat in datzelfde jaar de energiecrisis en de beperkte dekking van het elektriciteitsnet de economische ontwikkeling verminderden.³

5.2.3

Resultaten: nationaal en internationaal

De aanpak op het gebied van milieudegradatie, energie en klimaat verschilt en leidt daardoor tot verschillende soorten resultaten. Bij het tegengaan van milieudegradatie ligt de focus sterk op het ontwikkelen van nieuw nationaal milieubeleid, institutionele hervormingen en de introductie van instrumenten als milieueffectenrapportages (MER). Op energiegebied gaat het voornamelijk om de introductie van alternatieve bronnen van energieopwekking. Op het gebied van klimaat hebben de inzet en eerste resultaten veel meer een internationaal karakter.

Afname milieudegradatie door verbeterd milieubeleid

Zoals in de resultaatketen werd beschreven, is het tegengaan van milieudegradatie van direct belang voor de leefomgeving en bestaansmogelijkheden voor armen. In landen als Albanië, Bolivia, Colombia, Ghana, Guatemala, Indonesië, Kaapverdië (tot 2007), Mongolië, Pakistan, Senegal, Suriname en Vietnam richt de Nederlandse steun zich daarom op directe ondersteuning en verbetering van het nationale milieubeleid, meestal door een sectorale benadering. Een belangrijke component daarvan is capaciteitsversterking van milieuministeries, onderzoeksinstituten en maatschappelijke organisaties. Dit heeft ertoe geleid dat de plannings-, begrotings- en uitvoeringscapaciteit van milieuministeries is versterkt en er in het nationale beleid meer rekening wordt gehouden met aspecten van duurzame ontwikkeling. Voorbeelden zijn de aanpak van vervuiling, maar ook verbeterd bosbeheer en verminderd gebruik van schadelijke chemische bestrijdingsmiddelen (o.a. in de katoenteelt in Benin).

Een recente IOB-evaluatie⁴ concludeert dat toepassing van de sectorale benadering in de milieu- en watersector duidelijk heeft bijgedragen aan het versterken van de aansturing en het bestuur van de sector op centraal niveau. IOB constateert voorts dat de toepassing van de sectorale benadering heeft geleid tot betere coördinatie en samenwerking tussen donoren en tot verbeterde aansluiting (*alignment*) van de hulp op de natio-

nale systemen en procedures. De evaluatie noemt ook een aantal specifieke aandachtspunten. Doordat in de beginfase veel tijd en energie is gestoken in het overleg op centraal niveau, is er nog te weinig aandacht uitgegaan naar de deelname van andere actoren en belemmeringen voor effectievere dienstverlening op lokaal niveau, waaronder fiscale decentralisatie en lokale capaciteitsproblemen. De les – die trouwens ook uit andere evaluaties naar voren komt – is dat de dienstverlenende kant van de sectorale benadering van overheden en donoren evenveel aandacht moeten krijgen als het stellen van kaders en het scheppen van voorwaarden. Daarnaast is het van belang dat de centrale doelstelling van armoedebestrijding voldoende wordt geoperationaliseerd. Door de samenwerking met de centrale overheid en het versterken van instituties en capaciteit is een focus op armoedebestrijding niet per se gegarandeerd, ook al zijn deze hervormingen een voorwaarde voor effectieve armoedebestrijding op de middellange- en lange termijn. De les die hieruit valt te trekken is dat blijvende aandacht voor directe armoedebestrijding noodzakelijk is, zowel in de dialoog met de ontvangende overheid als via concrete verbetering van basisvoorzieningen.

Om de toepassing van milieuwet- en regelgeving te versterken wordt door de Commissie MER de ontwikkeling en het gebruik van milieueffectrapportages (MER) en strategische milieu analyses (SEA) bevorderd. Kaapverdië is een goed voorbeeld van een land waar een combinatie van begrotingssteun en de introductie van milieueffectrapportages tot verbeteringen heeft geleid.

In 2007 heeft de Commissie MER in samenwerking met het DGIS in zeven landen (Bolivia, Ghana, Jemen, Colombia, Guatemala, Armenië en Indonesië) en in twee regio's (Centraal Afrika en de Mekong delta) de lokale systemen voor MER en SEA (strategische milieuanalyses) versterkt. Ook zijn voorbereidende werkzaamheden gestart in acht partnerlanden (Benin, Ethiopië, Mozambique, Senegal, DR Congo, Pakistan, Albanië en Georgië). De focus ligt daarbij op armoedebestrijding, wederopbouw,

klimaat, energie, waterprogramma's en biodiversiteit. Concrete resultaten zijn adviesrapporten via inspraakrondes, handboeken voor het gebruik van MER en SEA, bewustwording en getrainde ambtenaren. Milieueffectrapportages en -analyses zijn verplichte instrumenten bij investeringen van ontwikkelingsbanken als de Wereldbank en de African Development Bank. Uiteindelijk leidt dit tot een beter milieu, verminderde armoede en beter bestuur. Daarbij blijft het noodzaak dat de bevindingen van de MER worden vertaald in concrete maatregelen en naleving van wet- en regelgeving. Dit gebeurt in steeds grotere mate, zoals het voorbeeld van Kaapverdië laat zien.

Hernieuwbare energie

In een recente impactevaluatie van de Wereldbank⁵ komt naar voren dat toegenomen gebruik van elektriciteit leidt tot verbeterde luchtkwaliteit binnenshuis (door andere kookmogelijkheden), betere gezondheidsfaciliteiten (onder meer koeling medicijnen, goed licht om operaties te kunnen uitvoeren) en betere beschikbaarheid van informatie (leeslampen, radio's, internet). Hierdoor zijn armen beter in staat in hun bestaan te voorzien.

Nederland heeft zichzelf ten doel gesteld om in 2015 tien miljoen arme mensen in ontwikkelingslanden van moderne energie te voorzien. Via diverse door Nederland gefinancierde programma's met, o.a. GTZ, ETC en SNV (zie bijlage) zijn in de periode 2004-2007 reeds 5,5 miljoen mensen moderne, duurzame energievormen gaan gebruiken. Dit zijn biogasinstallaties, kleinschalige waterkrachtcentrales, zonnepanelen etc. Op basis van de laatste berekeningen bedroeg het totaal aantal mensen eind 2008 reeds 6,3 miljoen⁶.

Multilateraal wordt samengewerkt in het Energiefonds voor Afrika (Wereldbank, IFC en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank) in het ASTAE (Asia Sustainable Technology and Alternative Energy) programma voor Zuidoost-Azië en het ESMAP (Energy Sector Management Assistance Programme). Resultaten van deze samenwerking zijn o.a. meer kennis over de toepassing van hernieuwbare energie, versterking van nationale organi-

saties voor hernieuwbare energie en toegang tot dergelijke energie voor armen. Zo zijn in Zambia waterkrachtcentrales opgezet en in Mongolië zonne-energie-programma's. In Zuidoost Azië worden energieleningen verstrekt aan projecten die gebruik maken van hernieuwbare energie.

Bilateraal wordt in een regionaal programma voor het Grote Merengebied gewerkt aan de renovatie van bestaande waterkrachtcentrales, transmissie van elektriciteit, uitbreidingsprogramma's van het elektriciteitsnet en decentrale energieprogramma's. De methaanwinning uit Lake Kivu neemt hier een speciale plaats in. In Rwanda is een nationaal energieplan ontwikkeld waarin hernieuwbare energie staat opgenomen en in de DR Congo wordt een programma uitgewerkt voor het vernieuwen van het elektriciteitsnet van Kisangani. In Indonesië wordt een landelijk opererend energieprogramma ondersteund via Nederlandse energiepartners waaronder Senter-Novem, de Wereldbank en GTZ. Resultaat is dat er duizenden huishoudens worden aangesloten op het elektriciteitsnet en dat er zonnepanelen en kleine waterkrachtcentrales zijn geïnstalleerd. Ook is er nu schonere energie beschikbaar in de vorm van biogas en plantaardige oliën.

In de samenwerking met de maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven zijn vele nieuwe initiatieven ontplooid. SNV voert biogasprogramma's uit in Azië en met SNV/HIVOS wordt een biogasprogramma voor zes Afrikaanse landen opgezet. Het Global Village Energy Partnership versterkt lokale kleinschalige privéondernemingen in ontwikkelingslanden. De Free Energy Foundation werkt aan uitbreiding van het gebruik van zonne-energie in Afrika. In de partnerschappen met Nuon, Philips en het *Access to Energy*-fonds van FMO wordt lokaal samengewerkt met ondernemingen die elektriciteit op basis van hernieuwbare energie leveren aan klanten. Zo komen energiezuinige producten beschikbaar op lokale markten. Ook hier dragen de resultaten bij aan armoedebestrijding en economische ontwikkeling, een verminderde toename van CO₂-uitstoot en de versterking van de positie van de vrouw.

Milieuanalyses in Kaapverdië

Het Kaapverdise Ministerie van Milieu heeft in de periode 2005-2008 stevig de leiding genomen bij de uitvoering van het eigen beleid. De basis hiervoor werd gelegd met behulp van de Nederlandse begrotingssteun aan de milieusector in Kaapverdië gedurende 2005-2006, die in 2007-2008 werd voortgezet door Spanje en Oostenrijk. Het Kaapverdise Ministerie van Economische Zaken heeft begin 2008 de vergunning voor de bouw van een toeristische jachthaven aangehouden, omdat de milieueffectrapportage onvoldoende aantoonde dat schade aan kwetsbare ecosystemen zou worden voorkomen. Ontwerp, locatie en beschermende maatregelen worden nu heroverwogen. Ook slagen de Kaapverdise autoriteiten er nu beter in om het afgraven van stranden voor zand voor de bouwsector aan te pakken. Verder zullen zij met steun van de Commissie MER binnenkort een strategische milieuanalyse uitvoeren van het concept-nationale plan voor toerismeontwikkeling. Kaapverdië maakt dus goed gebruik van het milieueffect-instrumentarium en voorkomt hiermee dat de economische ontwikkeling van het land, die zo nauw samenhangt met de natuurlijke hulpbronnen, ten koste gaat van diezelfde hulpbronnen.



5.2.4

Financiële en niet-financiële inzet: hogere uitgaven, grote aandacht voor milieu

In onderstaande tabel staan alle uitgaven vermeld op milieugebied, exclusief die voor water en sanitatie. Hieruit blijkt dat de uitgaven zijn gestegen, hetgeen in belangrijke mate een gevolg is van de extra middelen voor hernieuwbare energie.

Door de grote politieke en maatschappelijke aandacht voor milieu en de huidige voedsel-, energie- en financiële crises ontwikkelen veel landen nieuw beleid op het gebied van milieudegradatie, energie en klimaat. Door de capaciteit van overheden en maatschappelijke organisaties met training, technische assistentie en financiering te verbeteren wordt de stap gemaakt van concrete *outputs* (aantal mensen dat profiteert van hernieuwbare energiediensten) naar de ontwikkeling van lokale markten en daaraan verbonden financieringsmechanismen. Daarmee kunnen programma's grootschaliger en duurzamer worden uitgevoerd en opgedane ervaringen worden toegepast in andere regio's. Zo wordt er naar gestreefd het hieronder beschreven biogasprogramma in Vietnam ook uit te voeren in zes landen in Afrika voor ongeveer 350.000 gebruikers.

Bovendien is er een groeiende trend naar marktontwikkeling door steun aan het midden- en kleinbedrijf (*FMO Access to Energy Fund*, *Daey Ouwens fonds*), samenwerking met grote bedrijven (Philips, Nuon) en toegang tot micro-financiering. Een andere trend is een toenemend gebruik van een regionale aanpak vanwege de grootschaligheid van energie-investeringen.

Onder druk van de lobby van NGO's, media en parlement worden overheden en bedrijven ook steeds meer aangesproken op transparantie (doorzichtbaarheid van bestuur) en verantwoording als element van goed milieubestuur. In landen als Ghana, Senegal en Benin wordt daarom ingezet op een verbetering van de openbare financiën en aanstedingsprocedures, vooral voor grootschalige infrastructurele projecten. De speciale rol van vrouwen bij het verzamelen van brandstof werd eerder toegelicht en vraagt om bijzondere aandacht. Op beleidsniveau steunt Nederland het mondiale *gender and energy* netwerk ENERGIA dat door trainingen en ondersteuning van vrouwengroeperingen gender in alle internationale fora onder de aandacht brengt en capaciteit in ontwikkelingslanden opbouwt.

- 3 Worldbank. *First-Hand View of Africa's Power Crisis*. Nov. 2006. *Energy Outlook 2006*, OECD/IEA. WHO Statistical Information System (www.who.int).
- 4 IOB Evaluatie Sectorsteun in milieu en water, no. 317, oktober 2008
- 5 *The welfare impact of rural electrification: a reassessment of the costs and benefits*. World Bank, an IEG impact evaluation 2008
- 6 Interne monitoring DMW Energiecluster

Klimaat: mitigatie en adaptatie

Op klimaatgebied hebben de discussies en onderhandelingen en ook de Nederlandse inzet tot nu toe vooral een internationaal karakter (zie ook hoofdstuk 6). In de periode 2007-2008 is – als gevolg van de klimaatop in Bali (2007) – adaptatie een belangrijk element geworden in de internationale klimaatonderhandelingen. In 2008 heeft een aantal landen een totaalbedrag toegezegd van 6 miljard euro voor een internationaal klimaatfonds voor mitigatie en adaptatie, dat door de Wereldbank beheerd gaat worden. Nederlandse inspanningen resulteerden erin dat in dit fonds een speciale faciliteit voor hernieuwbare energieprogramma's in ontwikkelingslanden komt. Daarnaast is mede door Nederland het thema van vermeden ontbossing in de onderhandelingen over een nieuw klimaatverdrag op de agenda gezet. Vermeden ontbossing betekent dat landen financieel worden gecompenseerd voor het handhaven van hun bosareaal, waardoor de uitstoot van CO₂ niet verder toeneemt.

Voor de uiteindelijke effecten in ontwikkelingslanden is een belangrijke ontwikkeling dat steeds meer actoren zich bewust worden van de aantasting van het milieu en de noodzakelijke aanpassing aan klimaatveranderingen. Nieuwe samenwerkingsverbanden, aangepaste technologieën en financieringsmechanismen worden ontwikkeld zodat ontwikkelingslanden zich kunnen aanpassen aan de gevolgen van de verandering van het klimaat. De aandacht voor klimaatadaptatie neemt toe op nationaal niveau. In 2008 heeft bijvoorbeeld het nieuwe Ministerie van Milieu in Peru adaptatie tot één van de speerpunten van beleid gemaakt. Een aantal gebieden in de Andes in Peru is van groot belang voor de klimatologische omstandigheden in de gehele Andes-regio. Peru heeft zich daarom voorgenomen om op regionaal niveau de leiding te nemen in het ontwikkelen van adaptatiebeleid voor de internationale klimaatonderhandelingen. Het ministerie werkt hierin nauw samen met lokale NGO's zoals AEDES (Asociación Especializada para el Desarrollo Sostenible). Het Nederlandse Both ENDS en andere NGO's volgen dit proces nauwlettend om zo bij te kunnen dragen aan dit beleid.

In 2007 namen Nederlandse maatschappelijke organisaties, verenigd in de nationale *HIER* klimaatcampagne, het initiatief om een nationale bijeenkomst over adaptatie te organiseren. De deelnemers vertegenwoordigden milieu- en ontwikkelingsorganisaties. Ook die laatste groep raakt in toenemende mate overtuigd van de noodzaak om rekening te houden met de effecten van klimaatverandering in hun programma's en projecten. Een voorbeeld van adaptatie is een programma van het Nederlandse Rode Kruis Klimaat Centrum dat bij nationale verenigingen in ontwikkelingslanden capaciteit opbouwt voor het omgaan met de steeds vaker voorkomende extreme weertypes. Ook is een begin gemaakt met het ontwikkelen van nieuwe samenwerkingsverbanden tussen universiteiten, verzekeringsmaatschappijen, DGIS/VROM en milieuorganisaties, die waarschijnlijk in 2009 geoperationaliseerd gaan worden.

Figuur 5.2 Uitgaven voor milieu per kanaal (Mln EUR)
(Bron: Ministerie van Buitenlandse zaken (FEZ))



5.2.5

Vietnam

Ontwikkeling van een duurzame biogassector



In Vietnam is de slechte energievoorziening voor armen op het platteland een belemmering voor een duurzame en evenwichtige ontwikkeling. Daarom wordt door de autoriteiten het gebruik van alternatieve bronnen gestimuleerd, waaronder het gebruik van biogas. De impact van het biogasprogramma in Vietnam is groot. Allereerst is er een toename van de productiviteit en economische bedrijvigheid door de bouw en het onderhoud van huishoudelijke biogasinstallaties, vooral op het platteland. De totale jaarlijkse omzet in zowel 2007 als 2008 is geschat op 5 miljoen euro, de werkgelegenheid op 225.000 mensdagen. De installaties dragen bij aan een verbetering van de luchtkwaliteit door vermindering van stank van dierlijke mest. De kwaliteit van de woonomgeving van ongeveer 150.000 mensen is in deze periode toegenomen. Bovendien wordt in belangrijke mate bespaard op het gebruik van traditionele en/of fossiele brandstoffen. Op en rond het boerenbedrijf is verder sprake van betere sanitatie, terwijl het koken op biogas in vergelijking met biomassa snel, schoon en comfortabel is. Dit laatste komt vooral de gezondheid en positie van vrouwen en kinderen ten goede, terwijl per dag circa 1,5 uur aan tijd wordt bespaard omdat niet langer brandstoffen hoeven te worden verzameld.

Het biogasprogramma in Vietnam kent zowel successen als uitdagingen. De start vond plaats in 2003 in 10 provincies en is geleidelijk uitgebreid naar een totaal van 28 provincies in 2008. Daarmee beslaat het programma nu ongeveer de helft van het gehele land. De provincies dragen ook bij aan de uit-

voering van het programma. Provinciale ambtenaren worden ingezet voor promotie, kwaliteitscontrole en het monitoren van het programma. Deze provinciale betrokkenheid heeft bijgedragen aan de toename van de bouwproductie (zie grafiek). Op nationaal niveau heeft de overheid richtlijnen en standaarden voor de installaties vastgesteld evenals richtlijnen voor de voorlichting aan en training van (mogelijke) gebruikers. In 2007 en 2008 zijn ongeveer dertig duizend installaties gebouwd.

Het biogasprogramma in Vietnam wordt sinds 2003 uitgevoerd door het Ministerie van Landbouw en Rurale Ontwikkeling (MARD), daarbij ondersteund door de Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie SNV. Met een subsidie van DGIS bevindt dit programma zich momenteel in de tweede fase nadat fase 1 in januari 2006 succesvol was afgerond. De technologie is gebaseerd op de vergisting van dierlijke mest, eventueel in combinatie met toiletafval. De technologie is simpel en wordt uitsluitend op huishoudelijke schaal toegepast. De investeringskosten van een gemiddelde installatie met een inhoud van 10 m³ bedragen circa 340 euro waarvan 85 procent door de boeren zelf wordt ingebracht. Het biogasprogramma verschaft het restant als investeringssubsidie. In de Vietnamese context – een socialistisch land – is het niet verbazingwekkend dat de overheid (MARD en de deelnemende provincies) een belangrijke speler is in het programma. SNV heeft op diverse manieren groepen uit andere sectoren bij het programma betrokken, zoals metselaars uit de informele private sector

die biogasinstallaties bouwen en onderhouden. Deze groepen worden voorgelicht over de mogelijke registratie van hun bedrijf en ondersteund op het gebied van management en marketing. Ook wordt uitbesteding van diensten aan gespecialiseerde organisaties en instituten bevorderd. Zo zijn verschillende vakscholen in het land geselecteerd en toegerust om de metselaars van biogasinstallaties en provinciale ambtenaren te trainen.

Gezien de successen in Vietnam wordt de aanpak nu ook in andere landen in Azië en Afrika toegepast. SNV ondersteunt in diverse landen programma's die op marktgerichte wijze toewerken naar de ontwikkeling en uiteindelijke verduurzaming van biogassectoren. Het totale productievolume in 2008 in alle landen bedraagt naar schatting een kleine 35.000 installaties. Daarmee is het aantal biogas-huishoudens dat eind oktober 2008 op biogas is aangesloten gestegen tot boven de 245.000.

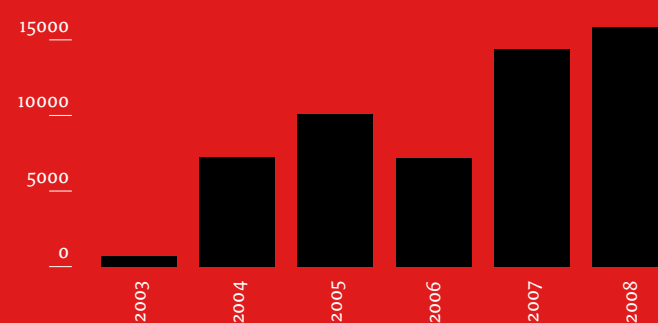


Inwoners	81.625.000
Oppervlakte	331.689 km2 (8,0 x Nederland)
Hoofdstad	Hanoi
Religie	Boeddhisme 9% Christendom 7% Hoa Hao 1,5% Cao Dai 1,1%
Etniciteit	Vietnamezen 86% Tay 1,9% Thais 1,7% Muong 1,5% Khmer 1,4% Chinezen 1,1% Nun 1,1% Hmong 1%

Geboortecijfer	17 per 1000 inwoners
Sterftecijfer	6 per 1000 inwoners
Zuigelingensterfte	25 per 1000 geboortes
Levensverwachting	70
Analfabetisme	9,7 % (>15 jaar)
Voedselvoorziening	10.948 kJ per inwoner per dag (2003)
Gezondheidszorg	1.923 inwoners per arts (2002)
Inentingen	99 % (2003)
Werk in landbouw	71,5 %
Werk in industrie	14,1 %
Werk in diensten	14,4 %
Koopkracht (BBP)	€ 2.490 per inwoner

Groei BBP '90-'03	5.9 % per inwoner/ per jaar
Uitvoer	Aardolie, vis, rijst, kof- fie, rubber, thee, kleding, schoeisel
Invoer	Machines, aardolieproducten, kunstmest, staal, katoen, graan, cement, motorfietsen
CO2 uitstoot	0,8 ton per inwoner (2003)
Energieverbruik	758 kg steenkoolequivalent per inwoner (2002)
Energiebalans	25 % overschot (2002)

Figuur 5.3 Aantal gebouwde biogasinstallaties per jaar in Vietnam (Bron:SNV)





TOSHIBA

1-DOOR REFRIGERATOR
GR-E160

220-240V / 50Hz

Frost Free

B

COOL BLUE

HANDLING METHOD





Vietnam

Hou Van Han

Wie?

Hou Van Han (41) is metselaar. Hij maakt biogas digesters voor veeteelthouders. Hij woont in het Chuong My District, in de provincie Hanoi.

Hoe bent u betrokken geraakt bij het biogasprogramma?

De plaatselijk autoriteiten zochten deskundige metselaars voor het biogasprogramma. In 2007 deed ik een speciale opleiding, en sindsdien heb ik al zo'n 200 biogas digesters (een installatie waarin mest wordt omgezet in biogas) gemaakt. Met de toename van de veeteelt, groeide ook de vraag naar biogas. Ik ging op zoek naar collega's die mij konden helpen en momenteel werken we met tien metselaars.

Wat betekent het werk in het biogasprogramma voor uw inkomen?

Het zorgt voor belangrijke extra inkomsten, naast het kleine landbouwbedrijf dat ik heb. Ik krijg een vergoeding van 175 euro per maand voor materiaalkosten en voor mijn werkzaamheden. Met dit geld kan ik de levensstandaard van mijn familie verhogen.

Wat zijn de sterke punten van het biogasprogramma?

De mensen kunnen een kleine subsidie krijgen via het programma en microfinanciering aanvragen, waardoor ze geld kunnen lenen tegen een lage rente. De mensen hebben vertrouwen in het programma omdat het kwaliteit levert. Ook zijn er trainingen voor gebruikers. Zoals de cursus 'begin uw eigen bouwbedrijf' die ik in december volgde en waar ik veel van heb opgestoken. Ik kan mijn werk nu zakelijker bekijken.

Wat zijn de zwakke punten van het biogasprogramma?

Dat het programma niet snel kan inspelen op een plotseling groeiende vraag. Hoewel de provinciale autoriteiten mede-investeren is er soms te weinig budget om extra digesters te produceren.

Wat voor invloed hebben de biogas digesters op uw omgeving?

Door deze technologie zijn er in de veeteelt veel minder milieuproblemen, zoals de verspreiding van geur en ziekteverwekkers. Vooral de stank is verminderd en daarom zijn de mensen zeer gelukkig met mijn werk. Ze noemen me zelfs 'Mr. Clean'.

Hoe verhoudt uw project zich tot het halen van millenniumdoel 7?

De productie in de veeteelt stijgt. De meeste kleine veehouders, die vijf tot tien varkens op een halve hectare hielden, hebben hun veestapel uitgebreid tot soms wel dertig stuks. Omdat de huizen dicht bij elkaar liggen, is er veel stankoverlast. Tegelijkertijd groeien ook de grote industriële varkensfokkerijen. Dit veroorzaakt ernstige bedreigingen voor de luchtkwaliteit, het grond- en oppervlaktewater en ons levensmilieu. De digesters zijn niet alleen een bron van energie, maar bieden ook een oplossing voor deze milieuproblemen.

Wat zou u veranderen, als u minister voor ontwikkelingssamenwerking was in Nederland?

Ik zou de Nederlandse inbreng in het biogasprogramma vergroten en activiteiten zoals training, kwaliteitscontrole en onderzoek en ontwikkeling stimuleren. Verder zou een subsidie voor arme mensen de markt voor biogas digesters kunnen stimuleren.

Tekst: Bastiaan Teune
Foto: Vu Duy Thang

5.2.6

Conclusies

Op de thema's milieudegradatie, energie en klimaat worden resultaten geboekt, maar verdere inspanningen blijven nodig, zowel wereldwijd, nationaal als lokaal. Nederland gebruikt daarvoor meerdere kanalen en richt zich op diverse aspecten van de thema's, zoals goed beleid en institutionele capaciteit voor goed bestuur, maar ook investeringen en infrastructuur. Een duurzame leefomgeving is vooral een kwestie van politieke wil van overheden (zoals in Vietnam), voldoende capaciteit van lokale overheden en van betrokkenheid van de private sector en maatschappelijke organisaties en van diegenen die afhankelijk zijn van de natuurlijke omgeving voor hun bestaan. De Nederlandse inzet richt zich erop actoren bij elkaar te brengen en ervoor te zorgen dat inspanningen op elkaar aansluiten.

Wat milieudegradatie betreft is het Nederlandse beleid al langere tijd gericht op het tegengaan van de aantasting van natuurlijke hulpbronnen. Daarmee worden wisselende resultaten geboekt: er zijn successen geboekt, maar de aantasting neemt nog niet in alle partnerlanden af. Instrumenten zoals milieueffectrapportages worden weliswaar steeds vaker toegepast, maar de bevindingen van deze rapportages worden nog niet altijd vertaald in concrete maatregelen en naleving van wet- en regelgeving. De trend is echter positief.

De afgelopen jaren is de aandacht voor energie- en klimaatproblematiek toegenomen, nog verder versterkt door de recente energie-, klimaat- en kredietcrisis. Hiermee wordt een impuls gegeven aan het zoeken naar nieuwe en schonere vormen van energie en energietoepassingen voor armen. Concreet beoogt Nederland dat 10 miljoen mensen in ontwikkelingslanden toegang hebben tot moderne energietoepassingen in 2015 en deze doelstelling zal met de huidige voortgang worden gehaald. Eind 2008 zijn naar schatting 6,3 miljoen mensen op schone energie aangesloten. Deze energie wordt gebruikt in het huishouden en voor economische bedrijvigheid. De schonere, hernieuwbare energie bronnen zijn beter voor de gezondheid en leveren een tijdswinst op, vooral voor vrouwen en kinderen. Concrete maatregelen om verdere klimaatverandering door de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan worden steeds meer genomen. Deze maatregelen alleen zijn echter niet voldoende, omdat landen en armen zich zullen moeten aanpassen aan veranderde klimaatomstandigheden. Daarvoor dienen middelen en technologieën beschikbaar te komen voor aanpassingen van de leefomgeving in ontwikkelingslanden. Nederland zal zich hiervoor blijven inspannen.



5.3

Bossen, biodiversiteit, waterbeheer

5.3.1

Inleiding: wankelende ecosystemen

Wereldwijd worden ecosystemen aangetast. De regio's met de grootste problemen liggen in droge gebieden waar ongeveer twee miljard mensen wonen. Als de bodemvruchtbaarheid achteruit gaat, bossen worden gekapt en de hoeveelheid en kwaliteit van water afnemen, ondervinden vooral armen hiervan de directe gevolgen. Landbouwopbrengsten en visstanden lopen terug, gezondheidsrisico's en ziekten nemen toe. Ontbossing dwingt vrouwen om steeds verder weg brandhout te sprokkelen en drinkwater te halen. Dit leidt tot zware fysieke belasting en veiligheidsproblemen en gaat ten koste van scholing en inkomen.

Sinds de Klimaattop in Bali in 2007 staat het tegengaan van ontbossing in het kader van klimaatverandering hoog op de agenda. Ontbossing is een belangrijk onderwerp in de discussie over een toekomstig klimaatbeleid en beperking van de uitstoot van broeikasgassen. Het voorkomen van het kappen van tropisch regenwoud betekent namelijk dat de hierin opgeslagen hoeveelheid CO₂ niet vrijkomt. Daarin ligt een belangrijk nieuw element voor bescherming van tropische bossen.

De afgelopen jaren heeft een verschuiving plaatsgevonden van milieubehoud naar duurzaam gebruik van bossen en biodiversiteit. Ook wordt gezocht naar innovatieve financiering voor het behoud van biodiversiteit en bossen zoals experimenten met betalen voor biodiversiteit. Deze zijn gericht op behoud van waterstroomgebieden en op duurzame handel van bosproducten, om op deze manier de biodiversiteit te bewaren.

De resultaatketen voor bossen, biodiversiteit en geïntegreerd waterbeheer maakt inzichtelijk hoe Nederland bijdraagt aan het bereiken van de beoogde effecten op lange termijn (impact): instandhouding, verbetering van bossen en ecosystemen, vermindering van armoede door duurzaam gebruik van bossen en biodiversiteit en tenslotte het voorkomen van toekomstige negatieve milieueffecten. Duurzaam gebruik van bossen en biodiversiteit wordt bereikt door overexploitatie van bossen tegen te gaan en te zorgen voor gebruiksrechten en toegang

tot land en water voor de lokale bevolking. Ook vindt bescherming op land en in zee plaats, zodat soortenrijkdom gehandhaafd wordt. Door beter rekening te houden met de belangen van lokale bewoners, gaan duurzaam gebruik van bossen en biodiversiteit hand in hand gaat met armoedebestrijding. De beoogde resultaten op output niveau zijn onder te verdelen in institutionele ondersteuning, technische producten en capaciteitsversterking.

Om deze te bereiken werkt Nederland via diverse kanalen en ondersteunt het meerdere actoren. Iedere actor heeft een eigen aanpak, netwerk, invloedssfeer en levert bouwstenen voor de beoogde lange termijn effecten. De Nederlandse bilaterale samenwerking is vooral gericht op ondersteuning en versterking van de nationale en decentrale overheidsinstanties en betere planning en uitvoering op milieugebied. Samenwerking met ministeries van milieu, planning en financiën vergroot bovendien de kennis en capaciteit van betrokken ambtenaren. Veelal wordt hier bij nauw samengewerkt met multilaterale organisaties, zoals Wereldbank, IFC, EU, ontwikkelingsbanken en andere bilaterale donoren.

Maatschappelijke organisaties, zoals WNF, Both Ends, IUCN, OxfamNovib, ICCO, Cordaid en SNV versterken door o.a. training lokale maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigende organisaties van lokale gebruikers van water, bos en land. Zij komen op voor de belangen van de lokale bevolking en dragen ertoe bij dat inspraak in planning en uitvoering wordt vergroot. Daarnaast voeren lokale organisaties programma's en projecten uit, zoals heraanplant of beheer van bos. Afhankelijk van de lokale situatie wordt samengewerkt met andere actoren, zoals kennisinstellingen en bedrijven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de verduurzaming van handelsketens, zoals voor hout, soja, palmolie en cacao. In de volgende hoofdstukken wordt de resultaatketen gebruikt als kader om inzicht te geven in het bereiken van concrete resultaten.

5.3.2

Algemene voortgang en trends

Het monitoren van de doelstellingen op het gebied van bossen, biodiversiteit en waterbeheer vindt plaats aan de hand van de volgende MDG-indicatoren:

- **Bossen:**
 - 5.1. Aandeel landareaal bedekt met bos
- **Zeeën en visbestanden:**
 - 5.4. Aandeel visbestanden met veilige biologische grenzen
 - 5.6. Aandeel van beschermde gebieden op land en in zee
- **Zoetwatervoorraad:**
 - 5.5. Aandeel van de totale waterhoeveelheid die gebruikt wordt
- **Biodiversiteit:**
 - 5.7. Aandeel van soorten dat bedreigd wordt met uitsterven

Volgens het VN MDG Rapport 2008⁷ neemt nog steeds in meer dan de helft van alle ontwikkelingslanden het aandeel land dat bedekt is met bos af. In Sub-Sahara Afrika, Latijns-Amerika en Zuidoost-Azië is de ontbossing het grootst. Alleen in Oost-Azië is door aanplant van bos sprake van enige verbetering. De oorzaken van ontbossing zijn het omzetten van bossen in landbouwgrond, verstedelijking, een groeiende bevolking, houtkap, mijnbouw en olie- en gaswinning. Door nieuwe aanplant, landschappelijk herstel en natuurlijke uitbreiding van het bosareaal vertraagt weliswaar het jaarlijkse verlies aan bosoppervlak, maar de ontbossing blijft enorm. Geleidelijk aan wordt steeds meer bos bestempeld als beschermd gebied. Het totale oppervlak beschermd bos is tussen 1990 en 2005 met 96 miljoen hectare, ofwel een derde, toegenomen. Hierdoor is inmiddels 10 procent van het totale wereldwijde bosareaal beschermd bos.

Visbestanden staan wereldwijd onder druk. Uit gegevens van WWF⁸ blijkt dat tussen 1970 en 2005 het aantal mariene diersoorten is gedaald met gemiddeld 14 procent. Om de visstand te herstellen worden beschermde gebieden aangewezen op zee. In 2007 was dit in totaal 21 miljoen km², hetgeen neerkomt op slechts 0,2 procent van de wereldzeeën. In aanvulling hierop is duurzaam beheer van visbestanden nodig door certificering, zoals via de Marine Stewardship Council (MSC) en vangstbeperkingen.

Figuur 5.4 Resultaatketen Armoedebestrijding, bossen, biodiversiteit en geïntegreerd waterbeheer





5.3.3

Resultaten op landenniveau

Jaarlijks is 1700 m³ water per capita nodig om tegemoet te komen aan de vraag naar water voor landbouw-, industrie-, energie- en milieudoelinden. In Nederland ligt deze beschikbaarheid momenteel op 5.610 m³ per capita. Beneden de grens van 1700 m³ is er zogenaamde 'waterstress', terwijl bij een hoeveelheid lager dan 1000 m³ wordt gesproken over waterschaarste. Door toenemend gebruik door een groeiende wereldbevolking is er veel druk op de beschikbaarheid van (schoon) water. Momenteel leven ongeveer zevenhonderd miljoen mensen in 43 landen beneden de kritische grens en de verwachting is dat in 2025 meer dan drie miljard mensen in 'waterstress'-landen leeft en 14 landen waterschaarste zullen kennen. Vooral in het Midden-Oosten, Noord Afrika, delen van India en China en Sub-Sahara Afrika is toenemende waterstress. Nu al besteden vrouwen en meisjes in ontwikkelingslanden veel tijd aan het putten en vervoeren van water. Als deze trend doorzet, zullen deze taken nog tijdrovender en zwaarder worden.

De Rode Lijst van bedreigde soorten van IUCN⁹ meet trends in het uitsterven van soorten. In Oceanië is de situatie het slechtst en in Zuidoost Azië verslechterend als gevolg van de snelle ontbossing. Van maar liefst 60 procent van de zoogdiersoorten neemt het aantal dieren af. Illustratief is de *Living Planet Index* van WWF (figuur 5.4) waaruit blijkt dat tussen 1970 en 2005 sprake is van een gemiddelde afname van het aantal diersoorten met 28 procent. Afname van populaties brengt de stabiliteit en veerkracht van ecosystemen en voedselketens in gevaar en daarmee ook voor de mens essentiële regulatie- en productie-functies van ecosystemen. Een voorbeeld is het dichtslibben van waterwegen met planten door het verdwijnen van waterplantenetende dieren.

Bovenstaande MDG 7 indicatoren laten treffend zien hoe groot de druk op bossen, biodiversiteit en waterbestanden is. Ondertussen worden lokaal wel concrete resultaten geboekt om deze druk te verminderen. Zo leidde economische ontwikkeling in Costa Rica in het verleden tot groot verlies aan natuur. Pas na de ineenslorting van de vleesindustrie in de jaren tachtig en de grote armoede die dit met zich mee bracht, reageerde de overheid. Boeren kregen betaald voor ecosysteemdiensten en ze ontvingen ook subsidie voor herbebossing. De welvaart groeide weer. Migratie naar andere gebieden en steden gaf meer kans op werk. Vooral maatschappelijke organisaties zoals WWF, IUCN en IIED hebben in afgelopen jaren instrumenten voor betalingen voor ecosysteemdiensten ontwikkeld. Hoewel veel landen nog in de pilotfase zijn, bestaan er al voorbeelden waar deze betalingsvormen zorgen voor beter stroomgebied-beheer en aanvullend inkomen voor lokale gebruikers.

Alleen met een geïntegreerde aanpak kan de toegang van de mensen tot water en het behoud van ecosystemen gegarandeerd worden. Zo heeft de samenwerking tussen Mauritanië, Mali en Senegal geleid tot belangrijke institutionele, economische en ecologische ontwikkelingen in het grensoverschrijdende stroomgebied van de Senegalrivier. Nederland speelt in Egypte al dertig jaar een belangrijke rol en wordt gezien als leidend in de sector. Het *Egyptian-Dutch Advisory Panel*, dat wordt voorgezeten door de minister van Water en Irrigatie, is een uitstekend platform waar de huidige problemen en uitdagingen in de watersector worden besproken. Tevens speelt het eveneens door Nederland ondersteunde Nile Basin Initiative een belangrijke rol in het gezamenlijk beheer van het voor Egypte onmisbare stroomgebied van de Nijl. Dit heeft ook geleid tot verminderde politieke spanningen tussen de Nijlstaten (Egypte, Soedan, Ethiopië).

Druk op bossen en biodiversiteit wordt verminderd door het aanpakken van de knelpunten in de eerste schakels van internationale handelsketens in ontwikkelingslanden. In hoofdstuk 6 wordt beschreven hoe de overheid en maatschappelijke

organisaties, zoals IUCN, Both ENDS, Oxfam Novib en WNF, hier samen met het bedrijfsleven aan werken. De afgelopen twee jaar hebben maatschappelijke organisaties zich met succes ingezet voor vrijwillige certificering van duurzaam beheerd bos dat voldoet aan FSC-eisen. Het areaal duurzaam beheerd bos neemt langzaam toe, evenals het percentage FSC hout – ook het deel afkomstig uit Afrika – op de Nederlandse markt.

Partnerlanden: Opbrengst en resultaten (output en outcome)

Nederland heeft in een aantal partnerlanden (Colombia, Bolivia, Ghana, Guatemala, Indonesië, Pakistan, Senegal, Suriname en Vietnam) met succes een sectorale aanpak voor milieu ondersteund. Institutionele zwaktes zijn aangepakt en de capaciteit voor onder meer planning, beheer en het monitoren bij lokale en nationale overheden en lokale gebruikers is versterkt. Ook is samengewerkt in concrete programma's voor natuurparken en beschermde gebieden.

Sterkere instituties

De institutionele capaciteit en positie van milieu-instanties zijn doorgaans zwak. Hervormingen van de publieke sector, zoals decentralisatie van bevoegdheden, verlopen vaak traag. In veel landen bestaat een zwak controlesysteem wat het tegengaan van corruptiepraktijken en illegale exploitatie van natuurlijke hulpbronnen (bv. houtkap) bemoeilijkt. De Nederlandse samenwerking in het kader van een sectorale aanpak leidt tot een verbeterd beleid, bestuur en betere financiële systemen.

De eerder genoemde *IOB Evaluatie Sectorsteun in milieu en water* constateert dat in Senegal, Kaapverdië, Colombia en Ghana de dialoog over begrotingssteun aan de sector ervoor heeft gezorgd dat de positie van het zwakke ministerie van Milieu en de relatie met de ministeries van Financiën en Planning is versterkt. In Ghana leidde dit tot betere afstemming tussen de milieudienst en commissies voor mijnbouw en bosbouw. Hierdoor kwam illegale houtkap en mijnbouw op de agenda. Bovendien werd gestart met de ontwikkeling van innovatieve

Figuur 5.5 Index voor soortenrijkdom: de Living Planet Index van WWF (Bron: Living Planet Report 2008; WWF)



Betalen voor ecosysteemdiensten

Betalingen voor ecosysteemdiensten (PES) zijn flexibele, directe en veelbelovende mechanismen waarbij aanbieders van diensten worden betaald door gebruikers. DGIS en DANIDA financieren een programma van CARE en WNF in Peru, Ecuador, Tanzania & Indonesië. Dit programma heeft als doel bovenstroomse ecosystemen te herstellen door verandering van landbouwmethoden in arme gemeenschappen. Volgens PES-contracten betalen benedenstroomse publieke en private partijen (industrie, drinkwater, hydro-energie) voor de inspanningen die de arme bovenstroomse gemeenschappen moeten leveren om te zorgen dat er voldoende water in de bodem wordt vasthouden en het waterpeil in rivieren stabiel blijft (door terrassenbouw, agro-bosbouw etc). Boeren en inheemse volken die de diensten aanbieden worden betaald door bedrijven zoals Coca Cola, Dawasco etc. Zo wordt de natuur beschermd en hebben de arme bewoners een extra bron van inkomen. In Peru, Guatemala en Tanzania hebben private en overheidsorganisaties bijna 1 miljoen euro geïnvesteerd bij het opzetten van de PES programma's. In Peru is de wetgeving voor het beheer van natuurlijke hulpbronnen zodanig aangepast dat dit implementatie van PES-projecten mogelijk maakt, en is uitbreiding naar 17 stroomgebieden voorzien.

systemen voor vergroening van het belastingsysteem. In Kaapverdië, Senegal, Colombia en Ghana werden de aanbestedingsregels bijgesteld en wordt nu toegezien op een striktere naleving. Hierdoor vermindert het risico op corruptie. In Senegal is de integratie van financiering van milieu in de nationale begroting met succes uitgevoerd. Tevens werden de financiële diensten in het ministerie van Milieu en Nationale Parken versterkt. In Senegal wordt een NGO-netwerk ondersteund dat zich richt op bewustwording en informatie-uitwisseling op het gebied van milieu en dat parlementariërs en journalisten van informatie voorziet.

De IOB-evaluatie vermeldt ook aansprekende resultaten in de watersector in Pakistan. In samenwerking met Nederland en de Wereldbank voerde Pakistan gevoelige institutionele hervormingen door, waarbij de overdracht van verantwoordelijkheden naar lokale waterschappen plaatsvond. Hierdoor werd de watertoedeling voor de lokale gebruikers transparanter. In Ghana, Senegal en Kaapverdië is gewerkt aan verbeterde monitoringsystemen. Dat heeft er ook toe geleid dat de overheden in deze landen een strategie hebben opgesteld die is gericht op milieuverbetering, inclusief de bescherming van bossen en biodiversiteit en bijbehorende wet- en regelgeving.

Producten: duurzaam gebruik, duurzame handel

In veel landen is de capaciteit voor beheer en behoud van natuurparken en beschermde gebieden beperkt. Sectorale ondersteuning is dan essentieel. Een goed voorbeeld is de langjarige ondersteuning van het stelsel van beschermde gebieden in Bolivia, dat in totaal 1,1 miljoen vierkante kilometer omvat. Dit komt overeen met een zesde van het Boliviaanse grondgebied of vijf keer de oppervlakte van Nederland. Met financiering van Wereldbank/GEF, Duitsland en Nederland als belangrijkste donoren is dit sinds 1996 uitgegroeid tot een van de succesvolste parkenstelsels van Latijns-Amerika. Het programma heeft het gezamenlijk management van overheid, maatschappelijke organisaties en de lokale inheems bevolking versterkt.

Hierdoor zijn bossen en biodiversiteit behouden maar ook duurzame ontwikkelingsinitiatieven gestart op het gebied van landbouw, houtwinning, toerisme en wildbeheer. Op deze manier levert bescherming uiteindelijk ook inkomsten op voor de lokale bevolking. Daarnaast heeft het programma bijgedragen aan betere ruimtelijke ordening binnen en rondom de beschermde gebieden en aan het vastleggen van landrechten van lokale gemeenschappen.

De maatschappelijke rol van het bedrijfsleven bij de opzet en uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten is toegenomen: partnerschappen van bedrijven en maatschappelijke organisaties leveren de lokale bevolking aanvullende en duurzame middelen van bestaan. In Colombia leverde de samenwerking tussen publieke en private sector rond duurzame koffieteelt in de regio Narinho resultaten op voor kwetsbare groepen in dit geïsoleerde conflictgebied. Het deelnemende bedrijf Starbucks introduceerde een duurzame productiestandaard voor zijn leveranciers. Het bedrijf is nu nauwer betrokken bij de lokale bevolking, wat ertoe leidde dat kleine producenten zich in groepen organiseerden en er betere afzetmogelijkheden kwamen. Dit heeft de levensstandaard van arme boeren verhoogd. De verbetering van de productiemethoden is ook positief voor het beheer van bossen en biodiversiteit.

Meer capaciteit

In veel ontwikkelingslanden hebben ministeries van milieu een zwakke positie, omdat hun capaciteit, middelen en politiek gewicht beperkt zijn. Daardoor is het niet gemakkelijk om biodiversiteit, natuurbeheer en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen hoog op de nationale agenda te krijgen en strategisch beleid op te stellen en uit te voeren. Juist op milieugebied is lobby- en projectwerk van lokale maatschappelijke organisaties van groot belang om milieu op de agenda te krijgen. Op centraal niveau heeft Nederland met andere donoren, via beleidsdialoog en institutionele ondersteuning, bevorderd dat milieu- en duurzaamheidsthema's konden worden geïntegreerd in de tweede generatie nationale ont-

wikkelingsstrategieën (PRSP's). In Ghana is milieu in het overheidsbeleid geïntegreerd als een 'dwarsdoorsnijdend' thema dat alle sectoren aangaat, waardoor bijvoorbeeld in de landbouwsector het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen nu ook aandacht krijgt. In Vietnam heeft dit ervoor gezorgd dat de aandacht voor de meest kwetsbare groepen die wonen in de bergachtige bosgebieden is vergroot.

In een recente IOB-evaluatie¹⁰ wordt vermeld dat in Vietnam modellen en instrumenten die als proef op lokaal niveau werden ontwikkeld na een aantal jaren binnen de bossensector landelijk worden toegepast. Omdat personen die training en onderwijs hadden gevolgd in Nederland werkzaam bleven in de bossensector, is de onderzoek- en onderwijscapaciteit binnen bestaande organisaties vergroot. Continuïteit werd daarmee gewaarborgd. Hier is duidelijk sprake van een multipliereffect.

Wie hout met een FSC-keurmerk koopt, wéét dat het uit een goed bos komt

FSC, de Forest Stewardship Council (Raad voor Goed Bosbeheer), is een internationale organisatie die verantwoord bosbeheer stimuleert. In 2008 heeft het in de bossen van Centraal-Afrika een bijzondere mijlpaal bereikt. De grens van 1 miljoen hectare gecertificeerd FSC-bos werd gepasseerd. In totaal wordt nu 1,2 miljoen hectare bos in het hart van Afrika op een verantwoorde manier beheerd; een oppervlak ter grootte van de provincies Brabant en Gelderland. De tot nu toe gecertificeerde gebieden in de Afrikaanse jungle bewijzen bovendien dat ook de lokale bevolking in sociaal en economisch opzicht profiteert van de FSC-productiewijze en betere prijzen ontvangen voor hun producten. FSC stelt wereldwijde standaarden voor bosbeheer op, met daaraan gekoppeld een keurmerk. Wie een hout- of papierproduct met een FSC-keurmerk koopt, weet zeker dat dit uit goed beheerde bossen komt. De werkwijze van FSC garandeert dat er aandacht is voor ecologische, sociale én economische aspecten van bosbeheer. Met hulp van FSC en WNF spelen lokale maatschappelijke organisaties een belangrijke rol bij de promotie van FSC onder houtkapmaatschappijen en bij de verbetering van flankerend overheidsbeleid. Aan het Centraal-Afrikaanse succes dragen Nederlandse houthandelaren in belangrijk mate bij. Naast de Koninklijke Houthandel G. Wijma & Zonen en Reef Hout Groep voldoen ook het Belgische bedrijf CIB en het Italiaanse SEFAC aan de FSC-standaard. Samen beheren de bedrijven nu 1,2 miljoen hectare bos op verantwoorde wijze.



5.3.4

Financiële en niet-financiële inzet: hoger budget voor bos

Bestedingen op het gebied van bossen, biodiversiteit en geïntegreerd waterbeheer zijn in figuur 5.6 weergegeven. De afgelopen twee jaar is de financiële inzet via het bilaterale kanaal met 37 procent en het particuliere kanaal met 28 procent gestegen. Uitgaven via het multilaterale kanaal zijn gedaald vanwege verminderde bijdragen aan de Global Environment Facility. Voor het vierde kanaal, het private kanaal, zijn geen gecumuleerde cijfers voorhanden. Onder dit kanaal valt onder meer publiek-private samenwerking, ondersteuning van verduurzaming van internationale handelsketens en directe investeringsbijdragen. De uitgaven in het kader van het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud (RTR) zijn ook onderdeel van de totale bestedingen. Deze bedroegen 73,2 miljoen euro in 2006 en 74,4 miljoen euro in 2007. Voor 2008 worden de uitgaven geraamd op ruim 74 miljoen euro.

Bilateraal ondersteunt Nederland de milieusector, met speciale aandacht voor bossen en biodiversiteit in Colombia, Bolivia, Ghana, Guatemala, Indonesië, Pakistan, Senegal, Suriname en Vietnam. In Benin, Egypte en Vietnam wordt geïntegreerd waterbeheer met sectorale steun versterkt. De afgelopen jaren is de sectorale benadering, waarbij meestal directe steun aan de begroting van de sector wordt verleend, een steeds belangrijker hulpinstrument geworden. De dialoog met de overheid om beleid en uitvoering te versterken is daarbij centraal komen te staan. In Colombia wordt het Nationale Milieu Informatie Systeem (SINA) met sectorale begrotingssteun ondersteund en vindt beleidsoverleg plaats met het ministerie van Milieu. Centraal staan de verbetering van milieubestuur, het publieke debat over milieu, landgebruik en de verbouw van coca. Aan de huidige programma's binnen de milieusector ligt veelal een meerjarige samenwerkingsrelatie ten grondslag.

In de watersector wordt bijgedragen aan nationale plannen op het gebied van geïntegreerd waterbeheer, waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van alle betrokkenen. In zes Afrikaanse en vier Aziatische landen ondersteunt Nederland de ontwikkeling en uitvoering van deze plannen, die moeten

leiden tot een rechtvaardiger en duurzamer gebruik en beheer van de beschikbare waterbronnen. Naast de ondersteuning op nationaal niveau is Nederland betrokken bij de verbetering van waterbeheer in vijf grensoverschrijdende stroomgebieden: de Nijl, Mekong, Senegal, Incomati-Maputo en Zambezirivier. Verder draagt Nederland bij aan het vergroten van de kennis van lokale instellingen en de opleiding van waterdeskundigen op het gebied van geïntegreerd waterbeheer door de ondersteuning van UNESCO-IHE, WaterNet en CapNet.

Op internationaal niveau zet Nederland in op een krachtige bepaling door de EU van haar positie, dit via actieve inzet in de relevante Europese Raden. Nederland is partij bij het VN-biodiversiteitsverdrag en het VN-klimaatverdrag. De bewindslieden van LNV en VROM zijn hiervoor eerstverantwoordelijk. Nederland draagt ook bij aan een aantal VN-organisaties om landen te ondersteunen die zich gecommitteerd hebben aan de uitvoering van die verdragen. De belangrijkste daarbij zijn UNEP, UNDP en Wereldbank. Verder worden via bijdragen aan de Global Environment Facility (GEF) wereldwijd projecten uitgevoerd voor capaciteitsontwikkeling en investeringen in beheer van natuurlijke hulpbronnen. Ook wordt via het GEF uitvoering gegeven aan de verdragen over klimaat, biodiversiteit en tegen verwoestijning. Sinds 2007 is er tevens een speciaal loket voor bossen ingesteld. Tot slot geeft Nederland ook steun aan de Wereldbank, de FAO, UNEP en de International Tropical Timber Organisation (ITTO) voor de uitvoering van projecten gericht op duurzaam bosbeheer.

Ook de Nederlandse maatschappelijke organisaties zijn in veel landen actief. In deze landen worden lokale organisaties versterkt en concrete projecten uitgevoerd. NGO's als AEDS in Peru en Telapak in Indonesië, bijvoorbeeld, worden door Both ENDS getraind om beter te kunnen onderhandelen met de regionale en nationale autoriteiten. In 2007 en 2008 ondersteunde IUCN Nederland ongeveer tweehonderd projecten van lokale maatschappelijke organisaties op het snijvlak van duurzaam ecosysteembeheer en armoedebestrijding. Naast

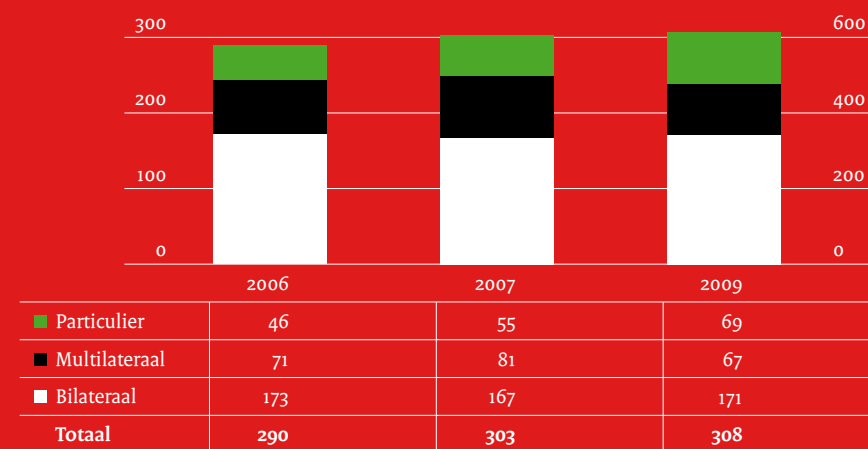
steun aan andere grotere ontwikkelingsorganisaties (zoals Oxfam Novib en ICCO) en milieuorganisaties (Both ENDS, ETC, Friends of the Earth, Wetlands International, Tropenbos, WNF en IUCN) werd ook ondersteuning gegeven aan mensenrechtenorganisaties zoals Aim for Human Rights and International Fellowship for Reconciliation. Deze laatste richten zich vooral op het werken aan de oplossing van milieuconflicten. In Ethiopië zijn NGO's een belangrijke partner voor het uitvoeren van het regionaal milieuplan. Hierdoor worden waterstroomgebieden en ecosystemen beschermd of hersteld in kwetsbare regio's, zoals op de grens met Soedan en in de Rift Vallei.

De afgelopen jaren is samenwerking met de private sector geïntensiveerd. Dit gebeurt ondermeer door verduurzaming van handelsketens en het aangaan van samenwerking tussen de publieke en private sector. De akkoorden van Schokland zijn daarbij een belangrijke stimulans (zie hoofdstuk 6). Daarnaast zijn bedrijven betrokken als investeerder of leverancier met financiering vanuit het bedrijfsleveninstrumentarium (PSOM, ORET). Met PSOM-financiering is bijvoorbeeld in West-Afrika gestart met het opzetten van een handelsketen voor allanblackia, een uit tropisch bos afkomstige oliehoudende vrucht die vooral door vrouwen wordt geoogst en verkocht. In de afgelopen jaren mondde dit uit in een innovatief samenwerkingsverband tussen onder meer Unilever, SNV, UNDP, IUCN en lokale NGO's en boerengemeenschappen. .

- 7 The Millenium Development Goals Report 2008, September 2008, UNDP.
- 8 Living Planet Report 2008, WWF.
- 9 De IUCN Rode Lijst van bedreigde soorten (kortweg 'Rode Lijst') wordt jaarlijks door IUCN opgesteld
- 10 IOB evaluatie met als voorlopige titel Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud; De Nederlandse OS-inspanning voor het behoud van het tropisch regenwoud van 1999-2006, 2009.

Figuur 5.6 Uitgaven voor milieu per kanaal (Mln EUR)

(Bron: Ministerie van Buitenlandse zaken (FEZ))



Colombia: milieu, armoedebestrijding en conflictbeheersing gaan hand in hand

In Colombia startte de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in de jaren zestig op projectbasis. Via geïntegreerde plattelandsontwikkeling in de jaren tachtig evolueerde dit naar een breed milieuprogramma in de jaren negentig. Milieu, armoedebestrijding en conflictbeheersing gingen daarbij hand in hand, met aandacht voor het bevorderen van duurzame handel op basis van producten afkomstig uit het regenwoud, institutionele versterking van het ministerie van Milieu en ondersteuning van lokale NGO's. In 2007 leidde dit tot begrotingssteun voor de sector ter ondersteuning van het milieubeleid. Lokale NGO's versterken blijft de aandacht houden en ook publiek-private samenwerking wordt versterkt. Veel vooruitgang is geboekt met gedecentraliseerd milieubeheer. Tevens zijn goede data- en controlesystemen ontwikkeld, essentieel om milieudegradatie te volgen. De deelname van de private sector is vooral belangrijk in de extensieve veeteelt en mijnbouwsector, omdat deze in grote mate verantwoordelijk zijn voor milieudegradatie. Bedrijven zijn zich steeds meer bewust van de noodzaak van duurzame exploitatie.

5.3.5

Ghana

Duurzame houtproductie



Na een periode van stagnatie maakt de economie van Ghana de laatste jaren een sterke groei door, vooral door de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, zoals goudwinning, cacao-export en bosbouw. Tegelijk is de Ghanese overheid zich bewust van de risico's van uitputting van natuurlijke grondstoffen en vervuiling en heeft ze een adequaat milieuplan opgesteld. Op sociaal gebied scoort het land goed in vergelijking met andere landen in Afrika. Daarmee is Ghana bijna een modelland waarvan op het gebied van duurzaamheid veel te leren valt.

Geschat wordt dat door uitputting en vervuiling van het milieu de groeicijfers van Ghana jaarlijks één procent lager uitvallen.¹¹ Daarom is een gezamenlijk plan van aanpak opgesteld dat zich als doel stelt de economische groei te bevorderen, armoede en sociale conflicten te verminderen en het milieu te behouden. Nederland en andere donoren ondersteunen deze hervormingen met begrotingssteun. Een sterke beleidsdialoog tussen het ministerie van Financiën, de sectorministeries en de donoren hebben de overheidsinkomsten uit deze sector vergroot en meer transparant gemaakt. Het openbaar maken van de ver-

deling van inkomsten naar districten en traditionele *chiefs* (o.a. dorpshoofden) heeft de bevolking meer mogelijkheden gegeven om lokale leiders ter verantwoording te roepen.

De Nederlandse commissie voor milieueffectrapportages heeft door training, opleiding en begeleiding bereikt dat het ministerie in Ghana zelf strategische milieustudies laat uitvoeren en deze gebruikt bij de uitvoering van haar beleid. Het ministerie, dat verantwoordelijk is voor milieubescherming, heeft vervolgens in 2007 en 2008 diverse strategische milieueffectrapportages uitgevoerd, waarin ook de visies van maatschappelijke partijen zijn meegenomen. Zowel in de mijnbouw- als bosbouwsector is mede daardoor meer aandacht gekomen voor de rechten van de lokale bevolking op toegang tot natuurlijke hulpbronnen zoals bosproducten (inclusief hout) en mineralen. In de bosbouwsector is een concept ontwikkeld (CREMA) dat een lokale gemeenschap het beheer en rechten over een bosareaal geeft. In 2008 heeft Ghana als eerste land ter wereld met de EU een verdrag over legaal hout getekend. Hierbij verplicht Ghana zich niet alleen om legaal hout te exporteren naar

de EU, maar op termijn ook het illegale hout op de lokale markt aan te pakken. Er zijn basislijnen vastgesteld en een verificatiemechanisme ontwikkeld, waarin de herkomst van gekapt hout traceerbaar is. Maatschappelijke organisaties, kleinschalige bedrijven en de houtindustrie zijn direct bij de onderhandelingen betrokken geweest. Er is wil en draagvlak om op termijn al het illegale hout uit te bannen. Aan de basis van deze resultaten ligt een intensieve samenwerking van overheid en donoren.

Hervormingen in de milieusector bleken lastig vanwege de patronageverhoudingen, een zwak maatschappelijk middenveld en beperkte decentralisatie van het openbaar bestuur. Vandaar dat het milieuministerie en donoren vanaf 2006 samenwerken om het milieubestuur te verbeteren. Daarbij ligt de nadruk op transparantie (doorzichtbaarheid van bestuur), betere openbare financiën en hervorming van de publieke sector (inclusief capaciteitsopbouw). Daarnaast zijn gemeenschapsbeheer en informele kleinschalige werkgelegenheid belangrijke aandachtsvelden.



Landbouw			Milieu			
Landbouw			Milieu			
Inwoners	20.468.000		Geboortecijfer	31 per 1000 inwoners	Groei BBP '90-'03	1.8 % per inwoner/per jaar
Oppervlakte	238.533 km2 (5,7 x Nederland)		Sterftecijfer	10 per 1000 inwoners	Uitvoer	Goud, cacao, hout, tonijn, bauxiet, aluminium, man- gaanerts, diamanten
Hoofdstad	Accra		Zuigelingensterfte	55 per 1000 geboortes		
Religie	Christendom 69%		Levensverwachting	59	Invoer	Aardolie, voedsel, machines
	Islam 16%		Analfabetisme	45,9 % (>15 jaar)	CO2 uitstoot:	0,3 ton per inwoner (2003)
	Inheemse godsd. 9% (2000)		Voedselvoorziening	11.212 kJ per inwoner per dag (2003)	Energieverbruik	587 kg steenkoolequivalent per inwoner (2002)
Etniciteit	Akan 45%		Gezondheidszorg	16.667 inwoners per arts (2002)	Energiebalans	28 % tekort (2002)
	Mossi en Dagomba 15%		Inenting	80 % (2003)		
	Ewe 12%		Werk in landbouw	59,4 %		
	Ga-Dangme 7%		Werk in industrie	13,0 %		
	Guan 4%		Werk in diensten	27,6 %		
	Gurma 4%		Koopkracht (BBP)	€ 2.238 per inwoner		
	Grusi 3%					
	Mande-Busanga 1% (2000)					

Voor Nederland was de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties essentieel. Zij adviseren en monitoren de hervormingen voor een beter beheer van bossen en natuurlijke hulpbronnen. In 2008 werkte de Nederlandse ambassade nauw samen met Nederlandse organisaties zoals SNV, Tropenbos, WUR en ICCO. Ook Ghanese NGO's worden ondersteund. Doel hiervan is dat goede verantwoording (*accountability*) wordt afgelegd over de milieusector in Ghana. Bilateraal gezien richtte Nederland zich vooral op afstemming met het Ghanese beleid en betrokken donoren. Omdat Nederland effectiever op nationale procedures kan inspelen dan bijvoorbeeld de Wereldbank en andere donoren heeft Nederland een leidende rol. De politieke wil, de samenwerking en de steun van alle belanghebbenden zijn de basis voor succesvolle hervormingen van een sector waar verschillende partijen een politiek/financieel belang hebben. De volgende stap is om door bescherming van bossen de impact op armoede verder te vergroten.

11 Ghana – Country Environmental Analysis, World Bank, November 2007





Ghana

Andrew Agyei-Yeboah

Wie?

Andrew Agyei-Yeboah (53) was staatssecretaris van Bosbouw en is nu lid van de Parlementaire Commissie voor Land en Bosbouw. Hij woont in de hoofdstad Accra.

Wat is uw functie?

Als voorzitter van de Parlementaire Commissie voor Land en Bosbouw ben ik betrokken bij de verschillende internationale ontwikkelingen op bosbouwgebied. Vooral bij de EU-maatregelen tegen illegale houthandel. Toen ik in 2005 staatssecretaris was, hield ik me vooral bezig met het VPA-project (Voluntary Partnership Agreement) tussen Ghana en de EU.

Wat houdt het VPA-project in?

Het VPA draagt bij aan duurzaam beheer van de bossen. De verschillende elementen in het VPA worden aangewend om het beheer en management in de houtindustrie te verbeteren. Het proces van maatschappelijke bewustwording eromheen kan helpen om de houding van de gemeenschap ten opzichte van de natuurlijke rijkdommen positief te beïnvloeden.

Hoe zien uw werkzaamheden eruit?

Als staatssecretaris voor Land, Bosbouw en Mijnen, met specifieke verantwoordelijkheid voor bosbouw, richt ik mij op een betere controle van de exploitatie. Ik doe de onderhandelingen tussen Ghana en de EU en heb ervoor gezorgd dat het VPA een belangrijk onderdeel is van de nationale begroting voor milieubeheer.

Hoe belangrijk is uw werk?

Het is duidelijk is dat er bij het ontwikkelen van het VPA behoefte aan vertrouwen was bij de verschillende partners. De houtindustrie was sceptisch, maar als ex-manager van een houtfirma kon ik hen ervan overtuigen dat VPA in hun beste belang was.

Kunt u een succesvol voorbeeld geven?

Ghana wilde het VPA graag als eerste ondertekenen. Als kleine speler op de EU-houtmarkt, wilden ze de voorwaarden bepalen voordat de grote spelers zodanig hoge normen konden bepalen, dat Ghana ze nooit zou kunnen bereiken. Het VPA-overleg heeft laten zien hoe de overheid andere partners, en vooral de maatschappelijke en particuliere sector, kan betrekken bij de beleidsontwikkeling en de opvolging daarvan.

Hoe draagt het VPA bij aan het behalen van MDG 7?

De huidige manier van houtwinning is niet duurzaam voor het milieu. De bossen verdwijnen snel en het milieu wordt volledig ondermijnd door het illegale kettingszagen. De lokale gemeenschappen lijden het meest door aantasting van hun milieu en het verlies van bossen en schoon water. Het VPA zorgt ervoor dat de gemeenschappen kunnen profiteren van grotere houtopbrengsten en dat ze meer betrokkenheid krijgen bij het bosbeheer. Op deze wijze wordt een duurzaam milieu verzekerd. Als het VPA werkt en de bossen duurzaam worden geleid, zullen er meer producten beschikbaar komen die bijdragen aan een beter levensonderhoud.

Hoe vindt u het om (deels) afhankelijk te zijn van buitenlands geld?

De steun die wij van onze ontwikkelingspartners krijgen is meer dan projectsteun. Wij kunnen samen prioriteiten plannen en bepalen wat wij nodig hebben. De benadering van de Nederlandse ambassade is pragmatisch en helpt ons bij het uitwerken van praktisch beleid voor de sector.

Wat zou u veranderen, als u minister voor ontwikkelingssamenwerking was in Nederland?

Ik zou geen onmiddellijke veranderingen aanbrengen. Omwille van de millenniumdoelen en het milieu, moet de steun misschien zelfs worden vergroot. Maar tegelijkertijd dring ik erop aan dat lokale professionals worden betrokken bij het beleid. Zolang er bossen om te beheren zijn, zullen hun banen behouden blijven. En dat is heel belangrijk.

Tekst: Ton van der Zon
Foto: Steve Ababio

5.3.6

Conclusies

De MDG 7 indicatoren op de thema's bossen, biodiversiteit en geïntegreerd waterbeheer maken duidelijk dat wereldwijd bossen en ecosystemen onder zware druk staan. Tegelijkertijd worden via diverse kanalen grote inspanningen geleverd om tenminste te komen tot stabilisatie in de verdere degradatie. Echter, het is duidelijk dat de impact van al deze inspanningen pas op de zeer langere termijn zichtbaar zal worden, hoewel lokaal vooruitgang wordt geboekt, zoals in Ghana.

De aandacht voor behoud en duurzaam beheer van bossen, biodiversiteit en geïntegreerd waterbeheer is de afgelopen jaren toegenomen. Voor een deel is dit het gevolg van de discussie over klimaat en reductie van CO₂-emissie, waardoor er mogelijkheden zijn om behoud van bossen een geldelijke waarde te geven. Deels is dit ook het gevolg van het groeiende besef dat economische groei afhangt van exploitatie van een eindige hoeveelheid natuurlijke hulpbronnen: bos, water, vis, land, mineralen, grondstoffen etc. Op dit terrein zijn bedrijven en maatschappelijke organisaties werkzaam die proberen de internationale handelsketens duurzaam te maken. Overheden spelen in dit proces een bescheiden rol maar staan aan de basis van de randvoorwaarden voor verduurzaming. Het blijkt dat goed en effectief milieubestuur langzaam terrein wint. In een aantal landen is hier de afgelopen jaren via de sectorale aanpak op het gebied van milieu en water vooruitgang geboekt. Onder meer Ghana en Vietnam zijn voorbeelden van landen waar niet alleen hoge economische groeicijfers gerealiseerd worden, maar waar de overheid ook geleidelijk de weg inslaat van beheer en behoud van bossen, biodiversiteit en water.



5.4

Drinkwater en sanitatie

5.4.1

Inleiding: schoner water, betere sanitatie

Toegang tot schoon, betaalbaar drinkwater en goede sanitatie werd door Nederland in 2008 erkend als een mensenrecht. Deze voorzieningen zijn namelijk essentieel voor de gezondheid en menswaardige levensomstandigheden. Goed drinkwater en sanitatie dragen verder direct bij aan de realisatie van de andere MDG's: deelname van meisjes aan onderwijs, economische ontwikkeling en een meer gelijkwaardige positie van de vrouw. Ook helpen ze de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren en lokale waterconflicten te verminderen.

De resultaatketen geeft aan hoe positieve effecten kunnen worden behaald. Voor toegang tot veilig drinkwater en verbeterde sanitatie is het belangrijk dat het aantal voorzieningen en de kwaliteit daarvan omhoog gaan. Investerings in voorzieningen worden zowel door overheden, private organisaties en banken, als gebruikers zelf gerealiseerd. Nederland (co-) financiert deze investeringen via de nationale overheden van de partnerlanden, private organisaties, bedrijven (via instrumenten als ORET/ORIO, PPPs) en via multilaterale organisaties.

Daarnaast moeten deze voorzieningen goed onderhouden en gebruikt worden. Om dat te bereiken dient de capaciteit voor aanleg, onderhoud en beheer te worden vergroot bij zowel de overheid, private sector als gebruikers. Door voorlichting en training zal de kennis bij (potentiële) gebruikers toenemen over het gebruik en de kosten van de voorzieningen en over de voordelen van hygiëne. Capaciteitsvergroting is een proces dat op alle niveaus plaats vindt. Een belangrijke rol van de nationale overheid is het opstellen van coherent waterbeleid en -wetgeving en een goed budgettair kader. Achterstandsgebieden als sloppenwijken en rurale gebieden krijgen in dit beleid speciale aandacht. Het is ook de verantwoordelijkheid van de overheid om alle maatschappelijke geledingen bij het opstellen van het water- en sanitatiebeleid te betrekken. Op elk niveau binnen de sector (nationaal, regionaal, lokaal) en in alle geledingen vindt ontwikkeling van capaciteit en orga-

nisatie plaats; dus niet uitsluitend binnen de overheid maar juist ook bij particuliere organisaties, gebruikersorganisaties en de private sector.

Op internationaal niveau is de inzet gericht op een verhoging van de internationale bijdragen voor drinkwater en sanitatie en daarnaast op een betere afstemming van hulp gelden, vooral voor de landen die tot op heden weinig voortgang kenden (de zgn. *offtrack* landen). Nederland levert een belangrijke bijdrage in de internationale onderhandelingen en als donor. In 2005 werd een output-doelstelling geformuleerd: 50 miljoen mensen zullen in de periode 2005-2015 door Nederlandse steun toegang krijgen tot veilig drinkwater én verbeterde sanitatie. Het vergroten van het bereik, de efficiëntie en duurzaamheid van voorzieningen vereist bovendien een doorlopende ontwikkeling van kennis en innovatieve oplossingen waarbij Nederlandse kennisinstellingen en NGO's een vooraanstaande rol spelen.

Hulp van overheid naar overheid (bilateraal) en de inzet van private sector en het maatschappelijk middenveld vullen elkaar aan, zowel binnen partnerlanden als door specifieke landen- en partnerkeuze van private organisaties. Een kwart van de bestedingen van de particuliere organisaties loopt via de organisatie Aqua for All. Het programma van Aqua for All geeft daardoor een redelijke dwarsdoorsnede van de financieringen van water en sanitatie binnen het particuliere kanaal. Van de Aqua for All investeringen vindt 67 procent plaats buiten de 7 waterlanden van het ministerie.



Figuur 5.7 Resultaatketen Drinkwater en sanitaire voorzieningen

Impact

- Verbeterde volksgezondheid (m.n. afname water gerelateerde ziektes)
- Verbeterde kwaliteit leefomgeving (o.a. in sloppenwijken)
- Toename deelname onderwijs door meisjes
- Toename economische activiteiten, vooral van vrouwen
- Toename voedselzekerheid
- Afname van vooral lokale waterconflicten

Outcome Institutioneel

- Verbeterde uitvoering en zichtbare handhaving van wet- en regelgeving
- Gebruikersorganisaties (user Group/associations), lokale overheden en private sector spelen actieve rol bij planning, uitvoering en beheer van water -en sanitaire voorzieningen
- Voldoende financiële middelen uit meerdere bronnen (overheidsbudget, nutsbedrijven, gebruikers) beschikbaar en benut voor investeringen en onderhoud
- Verhoogde kostenefficiëntie
- Vergrote invloed van gebruikers
- Verhoogde bijdrage aan budget vanuit het land zelf

Outcome Capaciteit

- Gebruik van kennis over hygiëne
- Grotere institutionele capaciteit
- *Accountability* van instituten
- Kennis bij de burger over gebruik en kosten van water – en sanitaire voorzieningen

Outcome Infrastructuur

- Toename aantal gebruikers van verbeterde waterpunten en van sanitaire voorzieningen (5 mln per jaar)
- Betere balans in dekking m.b.t. stad/ruraal, gender
- Verminderde watervervuiling
- Verhoogde zekerheid waterlevering
- Verhoogde duurzaamheid (beheer, bekostiging, inspraak, milieu, techniek)

Output Institutioneel

- Nationaal waterbeleid en adequate wet- en regelgeving, tot stand gekomen in breed maatschappelijk en politiek proces, gender sensitief en uitgaande van het Recht op Water en Sanitatie;
- Watersectorbeleid geïntegreerd in nationaal ontwikkelingsbeleid
- Budgettair kader voor drinkwater en sanitatie is adequaat
- Financieringsmodellen die lokale verantwoordelijkheid bevorderen
- Goed beheer van waterbudgetten (overheid en waterleiding-bedrijven)
- Institutioneel kader dat rol van gebruikersorganisaties, de private sector en lagere overheden bevordert (planning, financiering, uitvoering)

Output Capaciteit/ Human Resources en Kennis

- Toename integratie water, sanitatie en hygiëne voorlichting
- Verbeterde capaciteit voor beheer en onderhoud
- Verbeterde capaciteit (lokale) overheid, NGO's, private sector
- Verhoogde kennis van gender aspecten
- Verbeterde controle waterkwaliteit
- Verbeterde Informatievoorziening over tarifiering en kosten aan burgers

Output Technisch/ Infrastructuur

- Toename aantal verbeterde watervoorzieningen
- Toename verbeterde sanitaire voorzieningen
- Toename aandacht voor afvalwaterbehandeling met name in urbaan milieu
- Ontwerp van faciliteiten houdt rekening met gender gevoeligheden

Output NL/MFS / binnen Nederland

- Beleidsthema's op de nationale agenda (MDG oriëntatie (pro-poor), belang van sanitatie, gender)
- Erkenning van Recht op Water en Sanitatie
- Betere afstemming en harmonisatie t.a.v. MDG-7
- Meer partnerschappen tussen actoren (vooral publiek-privaat)
- Verbeterde capaciteit van OS-organisaties en particulier initiatief
- Verhoogde betrokkenheid water- en financiële sector
- Verbeterde kennis- en informatiedeling sector
- Afgestemde monitoring en verbeterde resultaatverantwoording actoren

Output NL/MFS / Internationaal

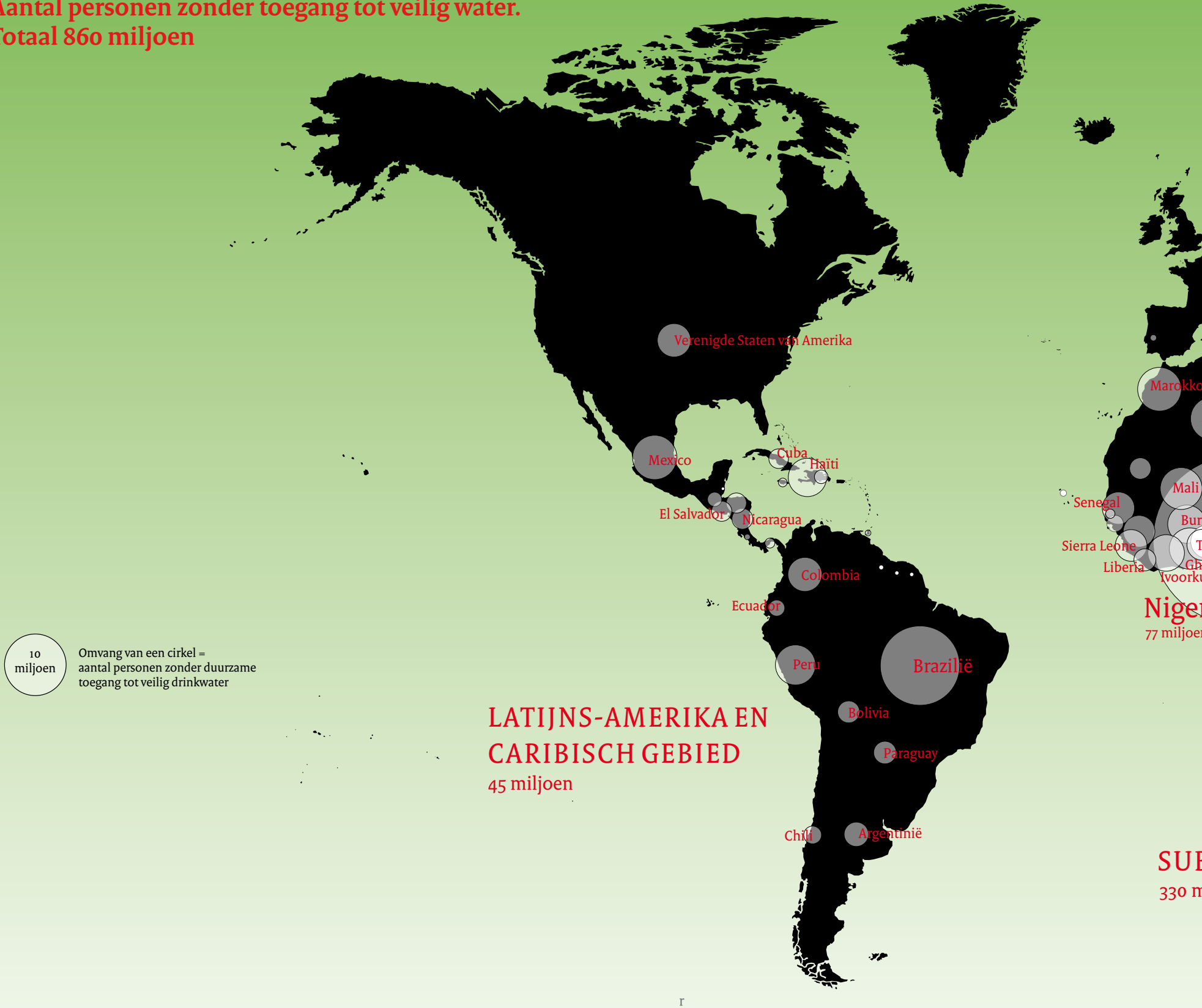
- Beleidsthema's op internationale agenda (MDG oriëntatie (pro-poor), belang van sanitatie, gender)
- Erkenning van Recht op Water en Sanitatie
- Verhoogde bijdrage donoren aan MDG-7, m.n. sanitatie
- Betere afstemming en harmonisatie t.a.v. MDG-7
- Ruimere aandacht voor Water en Sanitatie (niet alleen voorzieningen die aan criteria voldoen; ook andere oplossingen en randvoorwaarden)
- Versnelde invoering van vernieuwende modellen (Community Led Total Sanitation)
- Dialoog rond publiek-private partnerschappen

Financiële steun en niet-financiële inzet kennis, dialoog etc.

Actoren Nederlandse overheid, maatschappelijk middenveld, bedrijfsleven/watersector, kennisinstellingen, Netherlands Water Partnership, Internationale organisaties e.a.

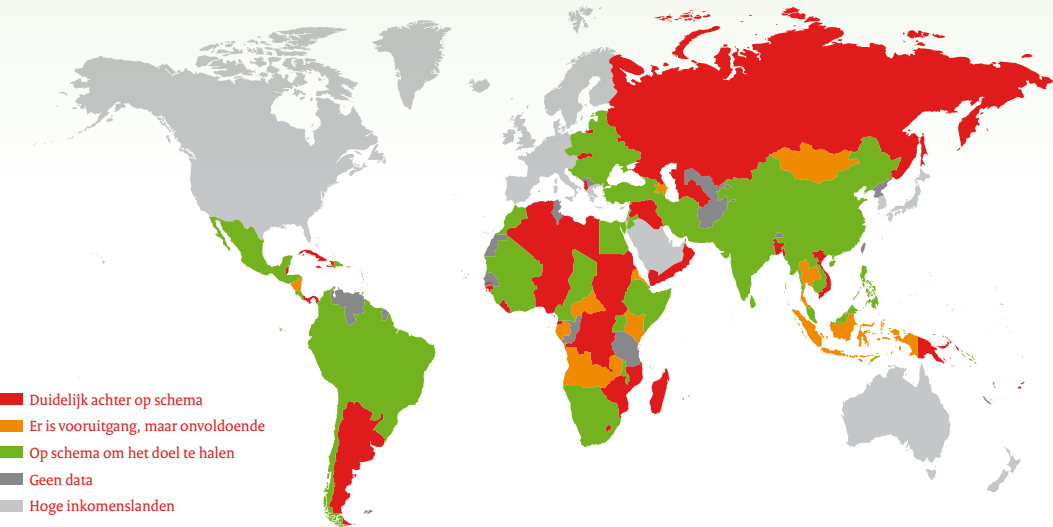
Veilig water

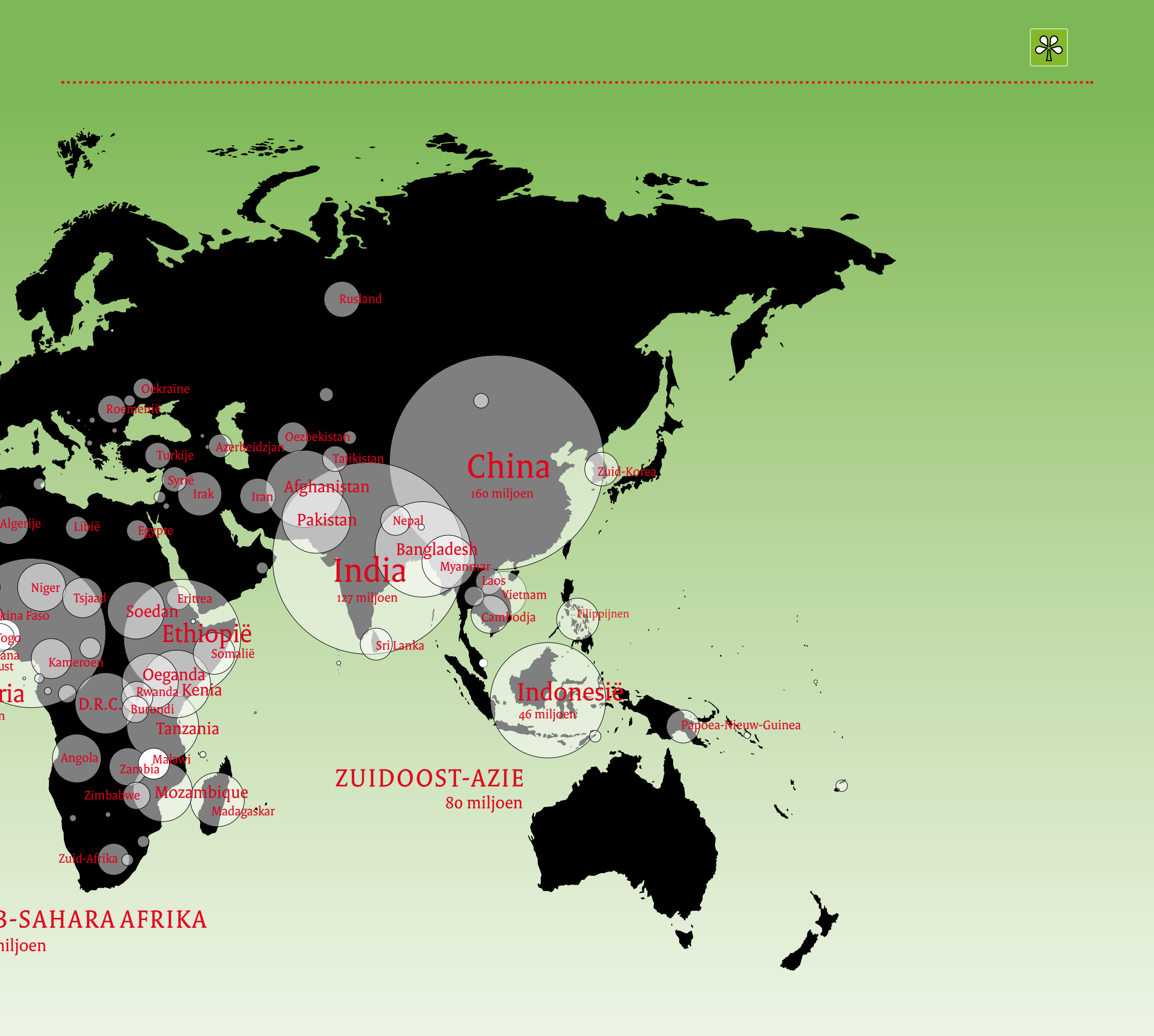
Aantal personen zonder toegang tot veilig water.
Totaal 860 miljoen



Halvering van het aantal mensen zonder veilig drinkwater: halen landen dit doel?

(Bron: United Nations Statistical Division)





miljoen

(Bron: United Nations, Millennium Development Goals Report 2008)



(*) alleen aansluitingen via programma's met een directe bijdrage van Nederland, dus exclusief toerekening via begrotingssteun
(Bron: Min van Buitenlandse Zaken op basis van ambassadecijfers)



5.4.2

Algemene voortgang en trends

Internationale trends

Op wereldschaal geeft de realisatie van MDG 7C een verdeeld beeld. Wat betreft de toegang tot schoon drinkwater (indicator 7.8) is het beeld positief: voor het eerst daalde het aantal mensen dat geen toegang heeft tot schoon drinkwater tot onder de één miljard (883 miljoen in 2006). Sinds 1990 hebben ongeveer 1,6 miljard mensen toegang gekregen tot schoon drinkwater. Voor Sub-Sahara Afrika is de voortgang echter beperkt en zal de target bij het huidige tempo niet worden gehaald. Daarnaast zijn er grote verschillen tussen stad en platteland: van de 883 miljoen mensen zonder goed drinkwater wonen er 746 miljoen op het platteland. Ondanks de moeilijke uitgangssituatie van veel Afrikaanse landen is een aantal daarvan snel op weg het MDG-doel voor drinkwater te behalen.

Met sanitatie (indicator 7.9) is het veel slechter gesteld: 2,5 miljard mensen hadden eind 2006 nog geen toegang tot sanitaire voorzieningen. Een groot deel van de wereld zal het sanitatie-doel niet bereiken, vooral niet in Zuid-Azië en Sub-Sahara Afrika. Sinds 1990 hebben zo'n 1,1 miljard mensen toegang gekregen tot sanitatie maar het percentage mensen zonder sanitatie is maar licht afgenomen.

De beperkte voortgang op het gebied van sanitatie heeft meerdere oorzaken. Allereerst is sanitatie een taboe-onderwerp dat weinig prioriteit heeft in nationaal beleid en begrotingen. Dit geldt ook op lokaal niveau. Voor vrouwen en meisjes is goede sanitatie een prioriteit om redenen van privacy en veiligheid, maar vaak bepalen zij niet hoe het huishoud- en ontwikkelingsbudget wordt besteed. Ook zijn instellingen

die zich met sanitatie bezighouden zwak en er is vaak niet duidelijk bepaald welke instelling voor sanitatie verantwoordelijk is. Goede sanitatie, inclusief goed gebruik van sanitaire voorzieningen, is afhankelijk van informatie over het belang ervan.

Tot voor kort werd getracht het sanitatieprobleem op te lossen door het bouwen van toiletten; het resultaat was dat deze slecht gebruikt werden en nog minder goed onderhouden. Daarom worden sanitatieprogramma's de laatste jaren vaker gebaseerd op het scheppen van vraag naar sanitatie en de capaciteit op dorps- of wijkniveau om sanitaire voorzieningen te realiseren. De meeste bekende benadering op dit gebied is de *Community Led Total Sanitation* (CLTS). Na goede resultaten in Zuid-Azië is CLTS al door vele overheden in Azië en Afrika tot formeel beleid verheven (o.a. in India en Ethiopië). In Tanzania is Plan de eerste organisatie die de introductie van CLTS begeleidt en de resultaten zijn veelbelovend. CLTS laat zien dat het van belang is in ketens te denken en het beleid te richten op capaciteits- en kennisontwikkeling op lokaal niveau en de integratie van hygiënische voorlichting bij drinkwater en sanitatieactiviteiten (WASH - Water, Sanitation and Hygiëne).

Het jaar 2008 was het internationale jaar van sanitatie. Sanitatie kreeg hierdoor meer aandacht van overheden en hulporganisaties. Zo nam het totale aantal activiteiten rond water en sanitatie in de projectportfolio van Aqua for All toe van 31 procent in 2006 tot 61 procent in 2008.

Impact van Nederlandse programma's

Het is nog niet goed mogelijk de impact van de investeringen in 2007 en 2008 te bepalen, omdat deze pas op langere termijn wordt gerealiseerd. In 2008 zijn door IOB impactevaluaties gepubliceerd van grote drinkwater- en sanitatieprogramma's in Jemen en Tanzania¹² die een goed inzicht geven in de duurzaamheid van investeringen in drinkwater en sanitatie op de lange termijn. In Jemen functioneerde zeven jaar na afsluiting van het programma 85 procent van alle waterleidingssystemen die door dit programma waren gerealiseerd. De dorpswatercomités die de verantwoording namen voor het beheer zijn in meerderheid nog actief. Deze factor is bepalend voor het goed functioneren van de systemen: de bewoners van de betrokken dorpen betalen voor het onderhoud en functioneren van de systemen. Bewoners van de betrokken dorpen hebben nu vaker een toilet in hun huis en maken daar goed gebruik van (62% tegenover 49% in andere dorpen).

Watervoorziening leidde tot aanzienlijke tijdsbesparingen; in eerste instantie profiteren vooral jongens en op den duur ook meisjes hiervan door naar school te gaan. De betrokken dorpen geven aan dat de gezondheidssituatie de afgelopen tien jaar is verbeterd. Het programma droeg bij aan de ontwikkeling van het nationale waterbeleid en de erkenning van de rol van dorps- en gebruikersorganisaties. Deze uitkomsten komen ook terug in de evaluatie van het water en sanitatieprogramma in de Shinyanga regio van Tanzania waar rond de 65 procent van de bevolking aangeeft minder vaak last te hebben van schistosomiasis, diarree en ooginfecties. De gemiddelde tijd die vrouwen daar nu nodig hebben voor het halen van water is

Tabel 5.1 Het MDG doel veilig drinkwater: regionale en wereldwijde voortgang

(Bron: Progress on Drinking Water and Sanitation Report; UNICEF and World Health Organization, 2008)

	Toegang tot drinkwater (%)		Percentage nodig om in 2006 op koers te zijn	Percentage van MDG doel	Voortgang
	1990	2006			
Gemenebest van Onafhankelijke Staten	93	94	95	97	Op koers
Noord Afrika	88	92	92	94	Op koers
Latijns Amerika & Caribisch Gebied	84	92	89	92	Op koers
West Azië	86	90	90	93	Op koers
Oost Azië	68	88	78	84	Op koers
Zuid Azië	74	87	82	87	Op koers
Zuid-oost Azië	73	86	82	87	Op koers
Ontwikkelingslanden	71	84	80	86	Op koers
Ontwikkelde landen	98	99	99	99	Op koers
Wereldwijd	77	87	84	89	Op koers
Sub-Sahara Afrika	49	58	65	75	Niet op koers
Oceanië	51	50	67	76	Niet op koers



gehalveerd van 66 naar 27 minuten. De vrijgekomen tijd wordt gebruikt voor huishoudelijk werk, het verzamelen van brandstof en werk op het veld. Bij 40 procent van de gemeenschappen wordt gerapporteerd dat de vrijgekomen tijd ertoe heeft geleid dat meisjes naar school konden gaan.

Tegelijkertijd constateren beide studies dat de lange termijn duurzaamheid van het programma niet voldoende verzekerd is. Kritieke factoren zijn de noodzaak tot regelmatige bijscholing én begeleiding van de dorpscomités en de onmogelijkheid voor veel comités om vervangingsinvesteringen te doen (onderhoudsinvesteringen zijn wel gewaarborgd). Cruciale ontbrekende factor is begeleiding en steun aan de comités vanuit hogere bestuurslagen en organisaties. Dit element is onvoldoende ingebouwd in de institutionele opbouw van de sector. Een ander probleem dat in beide landen werd gesignaleerd is dat er vaak onvoldoende aandacht wordt besteed aan de waterkwaliteit van putten. Er worden onvoldoende metingen gedaan en het water wordt niet regelmatig gechloreerd, waardoor het alsnog besmet kan raken met bacteriën.

De toepassing van de sectorale benadering heeft ook in de drinkwater en sanitatie (sub)sector een bijdrage geleverd aan versterking van beleid en bestuur in de sector, betere donorcoördinatie en aansluiting op nationaal beleid en procedures. IOB concludeert in de eerder genoemde evaluatie over sectorsteun in milieu en water (par. 5.2.3) dat – in het geval van met name drinkwater – de sectorale benadering ook leidde tot directe armoedebestrijding. Dit komt vooral door het sterk dienstverlenende karakter van de subsector en de relatief goed

gedefinieerde voorzieningenniveaus die bij de eindgebruikers worden nagestreefd. Daarnaast zijn sectorprogramma's in belangrijke mate op het platteland gericht waar het grootste deel van de bevolking arm is en niet wordt bereikt. IOB noemt Benin in deze zin een goed voorbeeld van effectiviteit van de sectorale benadering voor armoedebestrijding.

Verbeterd drinkwater en sanitatie: de impact op vrouwen en meisjes

In ontwikkelingslanden blijft het halen van water voornamelijk de verantwoordelijkheid van vrouwen. Nieuw wereldwijd onderzoek geeft aan dat in 64 procent van de gevallen vrouwen eerstverantwoordelijk zijn en in 7 procent van de gevallen meisjes.¹³ Toegang tot drinkwater op redelijke afstand van de woning leidt tot tijdsbesparing en heeft impact op de gezondheidssituatie van vrouwen, hun scholingsgraad en inkomen, zoals ook de IOB-impactevaluaties Tanzania en Jemen bevestigen.

In sommige water- en sanitatieprogramma's zijn de positieve effecten voor vrouwen nog beperkt. In het overheidsbeleid van Benin is gender goed belicht in de strategie voor drinkwater voorzieningen op het platteland, maar niet in de steden. Nederland heeft dit thema daarom op de agenda voor beleidsdialoog gezet. In Bangladesh heeft gender zich vertaald in nationale streefcijfers voor de samenstelling van watergebruikersorganisaties op verschillende niveaus (van minimaal 30% vrouwen op dorpsniveau naar 50% op het landelijke niveau). Deze cijfers worden meestal nog niet gehaald. Het beleid op dit vlak is in de afgelopen twintig jaar vooral binnen Nederlandse bilaterale programma's ontwikkeld en

inmiddels geïnstitutionaliseerd in de 'Guidelines for People's Participation'. In de drinkwaterprogramma's in Jemen zijn de resultaten van een door Nederland ondersteund proces om de zeggenschap van vrouwen te vergroten nog beperkt: vrouwen kregen nauwelijks een stem bij planning en beheer van waterfaciliteiten op gemeenschapsniveau en zijn nergens lid van de watercomités. Culturele factoren zijn hiervoor bepalend.

In Mozambique is een *Code of Conduct* voor donoren opgesteld voor het sectorale programma ter verbetering van de rurale watervoorziening. Hierbinnen zijn genderdoelstellingen opgenomen. In Suriname is mede door de inzet van de Nationale Vrouwenbond van Suriname, met steun van de Nederlandse Vrouwen Raad, bereikt dat vrouwen vertegenwoordigd zijn in de gebruikersgroepen van drinkwatervoorzieningen in het binnenland. Nederland besteedt dus aandacht aan de positie van vrouwen bij nationale beleidsontwikkeling, in de beleidsdialoog en bij de vormgeving van sectorprogramma's. Doelstelling daarbij is dat vrouwen optimaal worden betrokken bij de vormgeving en planning van waterprogramma's én bij het gebruik en beheer daarvan.

Tabel 5.2 Het MDG doel sanitatie: regionale en wereldwijde voortgang.

(Bron: Progress on Drinking Water and Sanitation Report; UNICEF and World Health Organization, 2008)

	Toegang tot sanitatie (%)		Percentage nodig om in 2006 op koers te zijn	Percentage van MDG doel	Voortgang
	1990	2006			
West Azië	79	84	86	90	Op koers
Latijns Amerika & Caribisch Gebied	68	79	78	84	Op koers
Noord Afrika	62	76	74	81	Op koers
Zuid-oost Azië	50	67	64	75	Op koers
Oost Azië	48	65	65	74	Op koers
Ontwikkelde landen	99	99	99	100	Op koers
GOS	90	89	93	95	Niet op koers
Oceanië	52	52	69	76	Niet op koers
Zuid Azië	21	33	46	61	Niet op koers
Sub-Sahara Afrika	26	31	50	63	Niet op koers
Ontwikkelingslanden	41	53	60	71	Niet op koers
Wereldwijd	54	62	69	77	Niet op koers

**Community Led Total Sanitation
in Bangladesh**

Community Led Total Sanitation werd ontwikkeld in Bangladesh. In deze benadering wordt eerst door middel van voorlichting en demonstratieprojecten (o.a op scholen) gewerkt aan het scheppen van een vraag naar sanitatie. Vervolgens neemt de hele gemeenschap de beslissing om een eind te maken aan de praktijk van sanitaire handelingen/ontlasting in de openbare ruimte (*open defecation*) en sanitaire voorzieningen te creëren en te gebruiken (inclusief de sociale controle hierop). De (dorps)gemeenschap neemt zo de verantwoordelijkheid voor het elimineren van '*open defecation*'. Ieder dorp dat zover is, krijgt een 'onderscheiding', overtreders binnen het dorp krijgen te maken met *naming & shaming*. Deze benadering die o.a. door de door Nederland gesteunde NGO BRAC wordt toegepast, blijkt zeer succesvol. Hoewel sanitatie, en vooral het goed gebruik van sanitaire voorzieningen, een substantiële gedragsverandering vereist, blijkt het mogelijk de vaak lange tijd die daarvoor nodig was, te beperken.

Een andere insteek is het door Simavi gesteunde SLOPB (Stichting Land Ontwikkelings Project Bangladesh) dat zich richt op sanitatie in dorpen. Hier wordt geëist dat voor vrouwen eerst latrines in de achtertuintjes worden aangelegd als voorwaarde voor een waterput. Voor de mannen wordt steun gegeven voor een gezamenlijk toilet (maximaal 25 gebruikers). Bovendien wordt uitgebreid voorlichting gegeven over hygiëne. Met deze benadering sluit SLOPB aan bij lokale tradities. In 2007 verbeterde hierdoor de sanitatie voor 4.300 families.

5.4.3

Resultaten op landenniveau

Toegang tot water en sanitatie

Aan het eind van 2008 is voor de realisering van de 50 miljoen outputdoelstelling van Nederland een omvangrijk programma operationeel: 26,1 miljoen mensen zullen op basis van de thans lopende committeringen (aangegane verplichtingen) in dit programma toegang verkrijgen tot veilig drinkwater en 31 miljoen tot sanitatie.¹⁴ In de komende jaren zullen programma's van start gaan voor het resterende deel. Het programma opereert via meerdere kanalen – bedrijfsleven, multilateraal, bilateraal, maatschappelijk middenveld – met een nadruk op het bilaterale kanaal.

In 2007 was slechts een beperkt deel van het programma operationeel (en over 2008 zijn nog weinig gegevens). Niettemin hebben via directe investeringen in 2007 en 2008 3,122 miljoen mensen toegang verkregen tot drinkwater en 3,035 miljoen tot sanitatie. Op basis van de toerekening naar de centrale bijdragen aan multilaterale instellingen en algemene begro-

tingssteun hebben daarnaast 2,583 miljoen mensen toegang gekregen tot drinkwater en 3,670 miljoen tot sanitatie. Tabel 5.3 geeft een overzicht van de bijdrage van de diverse financieringskanalen.¹⁵

Capaciteitsontwikkeling

Naast deze outputs in de vorm van toegang tot drinkwater en sanitaire voorzieningen zijn belangrijke resultaten bereikt in de ontwikkeling van instituties, beleids- en budgettaire kaders, capaciteit en kennis (intermediaire resultaten van de resultaatketen). Zo draagt de ondersteuning van Nederland aan het sectorprogramma water in Tanzania (via een 'silent partnership' met de Duitse ontwikkelingsbank KfW, waarbij één donor de actieve partner is en de andere financieel bijdraagt) niet alleen bij aan de doelstelling om 8,5 miljoen mensen toegang te verschaffen tot drinkwater en sanitatie, maar ook aan capaciteitsontwikkeling van de sectororganisaties. Via het door de Wereldbank gecoördineerde *Water en*

Sanitation Programme (WSP) ondersteunt Nederland plan-, capaciteits- en kennisontwikkeling. Veel Afrikaanse landen hebben met steun van WSP sectorstrategieën en -plannen opgesteld om de toegang tot water en sanitatie te verbeteren. Door de private sector, NGO's en het ministerie worden gezamenlijke financieringsmodellen ontwikkeld en toegepast die de betrokkenheid van de private sector bij sanitatie en drinkwater-voorziening – met name in stedelijke en peri-urbane gebieden – versterken en de uitvoeringscapaciteit en duurzaamheid vergroten. Deze programma's zijn zowel voorwaardenscheppend als implementerend. Ook via de zogenaamde Water Operator Partnerships – waarin Nederlandse drinkwaterbedrijven en soortgelijke partners in ontwikkelingslanden samenwerken – wordt de capaciteit van de partners versterkt en de bedrijfsvoering verbeterd. Een voorbeeld hiervan zijn de WOPs die het Nederlandse bedrijf Vitens Evides International in Mozambique heeft afgesloten.

Het SPA-programma: sanitaire voorzieningen door lokaal ondernemerschap

Het '*Sanitation in Peri-urban Areas*' (SPA)-programma heeft als doelstelling om van 2008-2013 in vijf stedelijke gebieden in West- en Oostelijk Afrika een totaal van 312.500 mensen van sanitatie te voorzien. In het SPA programma werken WASTE, PLAN Nederland, DGIS en het SNS Reaal Waterfonds samen aan innovatieve oplossingen om de sanitatieproblematiek in sloppenwijken aan te pakken. Doel van het programma is dat gemeentediensten (waterleiding, riolering, reiniging, publieke werken) in samenwerking met kleinschalige bedrijven en lokale banken op duurzame wijze sanitaire voorzieningen kunnen aanbieden. Hygiënisch gebruik en tevredenheid over de voorzieningen dient aan het eind van het programma ten minste 70 procent te zijn en het percentage *unsafe sanitation practices* in de wijken waar het programma wordt uitgevoerd moet met 50 procent zijn teruggedrongen.

Dit programma is innovatief vanwege de samenwerking tussen gemeentelijke diensten en kleinschalige dienstverleners die samen een bedrijfsplan maken. Daarnaast is er het financiële/bancaire deel waarmee deze bedrijfsplannen worden gefinancierd. De begeleiding hiervan is in handen van SNS-Reaal Bank die voor 50 procent co-financiert uit het SNS-Water Fonds en lokaal kapitaal gaat aantrekken door garanties af te geven. Deze zogenaamde *Sanitation Venture Guarantees* verminderen het risico voor lokale banken die met eigen kapitaal willen investeren. WASTE heeft reeds een aantal bescheiden successen geboekt met deze aanpak. Er zijn tot nu toe drie kleine garantiefondsen opgezet samen met banken in Kenia, Costa Rica en Mali. In Costa Rica heeft SNS bank 42.978 dollar gecommitteerd om zo 179.400 dollar in uitstaande bankleningen te garanderen. In Kenia heeft de K-Rep-bank een fonds opgezet voor de sanitatie ondernemers in Nakuru en in Ethiopië wordt de laatste hand gelegd aan het business plan voor de stad Arba Minch.

Tabel 5.3 Realisatie 50 miljoen programma: aantal personen dat per 31/12/08 toegang verkreeg tot water/sanitatie per implementatiekanaal

(Bron: Progress on Drinking Water and Sanitation Report; UNICEF and World Health Organization, 2008)

	Water	Sanitatie
Bilaterale programma (gedelegeerd)	940.838	2.218.402
Programma's en projecten via multilaterale instellingen	687.410	184.999
ORET	587.000	0
Toerekening core-bijdrage aan multilaterale instellingen (2004-2008)	2.583.072	3.669.151
Toerekening algemene begrotingssteun (2004-2008)	341.419	291.391
PPP's, Water Operator Partnership (niet gedelegeerd)	173.870	0
NGO's (Nederlands, internationaal)	391.956	432.291
Totaal	5.705.564	6.796.234



5.4.4

Financiële en niet-financiële inzet: meer geld voor water en sanitatie

Na het lanceren van de 50 miljoen doelstelling zijn extra verplichtingen aangegaan. Daardoor is er een geleidelijke toename van de uitgaven voor drinkwater en sanitatie. Deze trend zal de komende jaren doorzetten. Aanvankelijk vond de toename vooral plaats uit gedelegeerde middelen in de partnerlanden. Sinds 2007 is er een toename van de financiering op centraal niveau via multilaterale instellingen en particuliere organisaties. Naast de hieronder genoemde bedragen worden veel programma's voor watervoorziening gefinancierd via lopende projecten van het ORET-programma. Naar schatting gaat het hier om vijftig miljoen euro op jaarbasis.

Het bedrag dat aan drinkwater en sanitatie werd besteed nam toe van 3% van de OS begroting in 2006 tot 4% in 2008. Voor de maatschappelijke organisaties nam het toe van 1,5% in 2006 (OESO-DAC) tot 1,7% in 2007 (CIDIN). Onderstaand volgt een overzicht van de spreiding van de financiële inzet door Nederlandse NGO's.

In internationale instellingen en overleg maakt Nederland zich sterk voor het geven van prioriteit aan water en sanitatie. De afgelopen jaren gebeurde dit door ondersteuning van de UNSGAB, de adviesgroep van de Secretaris Generaal van de VN voor water en sanitatie, die wordt voorgezeten door de Prins van Oranje. Ook werd actief deelgenomen aan het European Union Water Initiative en de internationale conferenties die in 2008 in het kader van het Internationale Jaar van Sanitatie werden gehouden. Ook de inzet van het Nederlandse en internationale maatschappelijk middenveld en multilaterale partners als UNDP, Unicef en WHO hebben ertoe bijgedragen dat de thema's drinkwater en sanitatie nu internationaal hoog op de agenda staan.

Tevens werken de thema's drinkwater en sanitatie nu door naar de nationale agenda's en ontwikkelingslanden tonen

zich bereid hierop in te zetten. Zo committeerden de Afrikaanse ministers die verantwoordelijk zijn voor sanitatie zich in februari 2008 tot verhoging van de nationale budgetten voor sanitatie en bekrachtigden de Afrikaanse regeringsleiders dit tijdens hun top in juni 2008. Bovendien ontwikkelt Nederland samen met een aantal gelijkgezinde donoren, internationale instellingen (Unicef, WHO, Wereldbank, EU) nu een mechanisme (*Global Framework for Action*), waardoor de hulp aan de landen die de MDG-doelstellingen voor water en sanitatie bij ongewijzigd handelen niet gaan halen (de zgn *off-track* landen) zal worden vergroot.

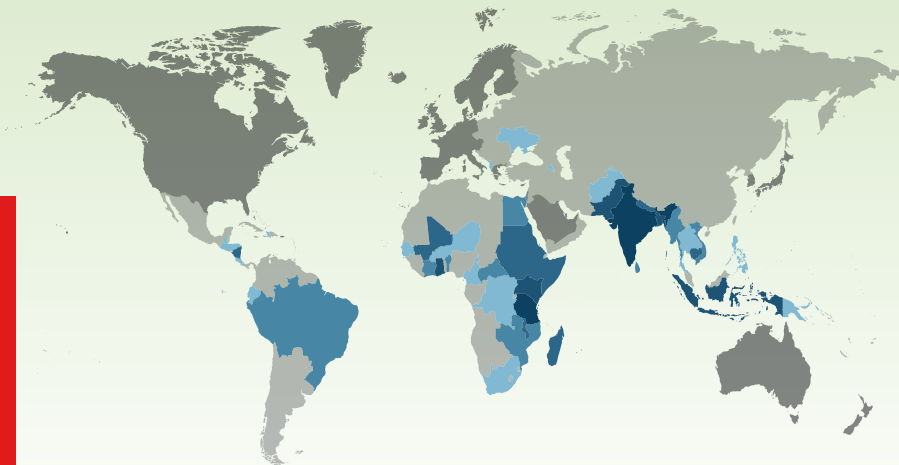
Bilateraal werkte Nederland in de periode 2006 - 2008 met zeven partnerlanden binnen de sector samen op het gebied van drinkwater en sanitatie: Bangladesh, Benin, Egypte, Indonesië, Jemen, Mozambique en Vietnam. Daarnaast werden programma's voor water en sanitatie ondersteund in Ghana, Tanzania, Mali, Pakistan, Senegal, Kenia en Ethiopië. De bilaterale steun voor de water- en sanitatiesector bestaat steeds meer uit programmasteun die aan de sector wordt verleend via basketfondsen, die bestaan uit geld van verschillende donoren, of steun aan de sectorale begroting. Speciaal punt van aandacht in de partnerlanden is de ontwikkeling van goede beleids- en budgettaire kaders voor de drinkwater en sanitatie (sub-)sectoren en het vergroten van de harmonisatie (waarbij donoren de coördinatie van de hulp vastleggen in afspraken) en coördinatie van donorinspanningen.

Het maatschappelijk middenveld is zowel binnen Nederland als daarbuiten actief op het gebied van beleidsbeïnvloeding en lobbyen. Op internationaal vlak werken deze organisaties daarbij samen met organisaties uit ontwikkelde en ontwikkelingslanden. Zo zijn SIMAVI en Both ENDS actieve leden van het Fresh Action Network dat wereldwijd pleit voor het verbeteren van de toegang van de armsten tot water en sanitatie.

In ontwikkelingslanden zijn leden van het Fresh Action Network op nationaal en lokaal niveau actief (beleidsbeïnvloeding, lobby), met steun van o.a. ICCO en HIVOS.

In Nederland is de maatschappelijke aandacht voor MDG 7 de laatste jaren toegenomen door activiteiten als Wandelen voor Water, de Wereldwaterdag (in 2008 georganiseerd door het NWP en UNICEF) en door het Internationale Jaar van Sanitatie en de vooraanstaande rol van de Prins van Oranje daarbij. Binnen en buiten de watersector ontstaan steeds meer samenwerkingsverbanden tussen lokale initiatieven, NGO's, drinkwaterbedrijven, financiële instellingen en overheden (ministeries, gemeentes, waterschappen) om bij te dragen aan MDG 7. Door deze samenwerkingsverbanden wordt de steun en aandacht voor MDG 7 verbreed en is het mogelijk de sterke punten van diverse typen organisaties complementair te organiseren. Het Schokland WASH (*Water Sanitation, Hygiene*) akkoord dat in juni 2007 werd afgesloten door de rijksoverheid, private sector, lagere overheden en het maatschappelijk middenveld is een kader voor deze samenwerking. Voor de stimulering en coördinatie van deze gezamenlijke inzet is het WASH-secretariaat opgericht dat functioneert binnen het NWP (Netherlands Water Partnership).

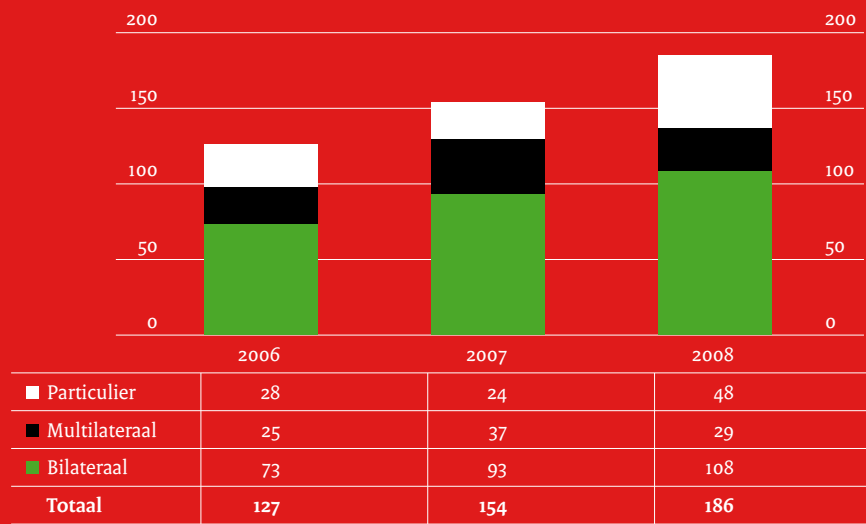
- 12 Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen. IOB Impact Evaluation, no 315, October 2008. Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006. IOB Impact Evaluation, no 305, May 2007.
- 13 Joint Monitoring Programme progress report 2008 Unicef en WHO, 2008
- 14 Toegang tot veilig drinkwater en verbeterde sanitatie wordt vastgesteld op basis van criteria van het Joint Monitoring Programma van Unicef en WHO dat wereldwijd de voortgang met de realisatie van MDG-7 target 10 monitort.
- 15 Interne monitoring DMW Water Cluster



Figuur 5.9 Financiële inzet van Nederlandse NGO's in water en sanitatie sector (euro's)

- Meer dan 1,25 miljoen
- 750.000 - 1,25 miljoen
- 250.000 - 750.000
- 100.000 - 250.000
- Minder dan 100.000
- Westerse Landen
- Geen data

Figuur 5.8 Uitgaven voor water en sanitatie per kanaal (Mln EUR)
(Bron: Ministerie van Buitenlandse zaken (FEZ))



5.4.5

Mozambique

Drinkwater en sanitatie



Nederland werkt sinds de onafhankelijkheid met Mozambique samen op het gebied van drinkwater en sanitatie. Als gevolg van de lange burgeroorlog was de uitgangssituatie van Mozambique slecht. Er waren weinig voorzieningen en de institutionele en organisatorische capaciteiten waren miniem. Lange tijd bleek het onmogelijk deze situatie te veranderen. De vorige resultatenrapportage constateerde dat de resultaten in Mozambique nog onbevredigend waren.

De afgelopen twee jaar is er echter vooruitgang geboekt. Het duidelijkst is dit zichtbaar in de relatief goed ontwikkelde stedelijke sector waar niet alleen de uitvoeringscapaciteit sterk is toegenomen, maar ook mechanismen voor regulering en verantwoording functioneren. Er is hierbij een duidelijke rolverdeling tussen de eigenaar van de stedelijke systemen (FIPAG), de uitvoerder (Aguas de Moçambique) en het regulerende orgaan (CRA) dat de tarieven vaststelt en voor de belangen van de consument opkomt. CRA doet dat op zeer directe en open wijze (inclusief goede communicatie naar de media) wat tot verbeterde transparantie heeft geleid. In de rurale water- en sanitatiesector ligt er nu een meerjarenprogramma waarop donoren hun financiering afstemmen.

Deze positieve ontwikkelingen resulteerden in 2007 in een substantiële groei van het aantal nieuwe waterpunten. Dit geldt vooral voor dichtbevolkte provincies waar de dekking graad 20 procent lager is dan in de overige provincies: Nampula en Zambezia. In 2007 nam in deze gebieden het aantal waterpunten met 21 en 24 procent toe. Bij het huidige tempo is het mogelijk het doel voor het lopende nationale ontwikkelingsprogramma (PARPA 2) in 2009 en de MDG's in 2015 te halen. Hoewel juist in de steden de voortgang tot voor kort beperkt was, zijn de resultaten voor het eerste semester van 2008 positief, waardoor de doelen voor 2009 (60% dekking in steden) alsnog haalbaar lijken. De doelen voor de rurale drinkwater voorziening (55% in 2009), urbane sanitatie (55% in 2009) en rurale sanitatie (40% in 2009) zullen worden gehaald. Mozambique is daarom wat betreft MDG 7C op schema.

Nederland heeft de laatste decennia een leidende rol gespeeld binnen de donorgemeenschap om tot meer donorcoördinatie en afstemming met nationaal beleid te komen. Om die reden heeft Nederland sterk ingezet op het instrument van sectorale begrotingssteun. Nu nationale programma's voor drinkwater en sanitatie en gezamenlijk donormechanismen van de grond

komen, bestaat de mogelijkheid voor een hogere graad van donorcoördinatie waarbij ook programma's van Care en Unicef in de sectorbrede benadering worden opgenomen. Het Nederlandse waterleidingsbedrijf Vitens heeft via zijn internationale dochtermaatschappij en met steun van het klantenfonds Water for Life, Aqua for All en de ambassade in Maputo sinds 2005, via een PPP, ondersteuning gegeven aan FIPAG om de capaciteit van vier lokale waterleidingbedrijven te versterken. Doel daarbij is niet alleen de bedrijfsvoering te verbeteren maar ook om de armen die in de voorsteden leven van water te voorzien. De resultaten van deze ondersteuning zijn spectaculair geweest: na een periode van bijna totale verwaarlozing van de infrastructuur zijn de bedrijven nu in staat een groeiend deel van de noodzakelijke onderhouds- en functioneringskosten te financieren. Het partnership is inmiddels verlengd tot 2012. Verwacht wordt dat tegen die tijd de lokale bedrijven minimaal 80 % van de functionerings- en onderhoudskosten kunnen betalen (doelstelling is 100 %).

Sinds 2007 is water en sanitatie ook een speerpunt voor SNV in Mozambique. SNV richt zich op capaciteitsontwikkeling op decentraal niveau in het noorden en uiterste zuiden. Daarbij



Inwoners	17.479.000	Zuigelingensterfte	129 per 1000 geboortes	Groei BBP '90-'03	4,6 % per inwoner/per jaar
Oppervlakte	801.590 km ² (19,3 x Nederland)	Levensverwachting	31	Uitvoer	Aluminium, garnalen, cashewnoten, katoen, suiker, citrusvruchten, kopra, hout, elektriciteit
Hoofdstad	Maputo	Analfabetisme	53,5 % (>15 jaar)	Invoer	Machines, voertuigen, aardolie, chemicaliën, metaalproducten, voedingsmiddelen, textiel
Religie	Christendom 42%	Voedselvoorziening	8.711 kJ per inwoner per dag (2003)	CO ₂ uitstoot	0,1 ton per inwoner (2003)
Etniciteit	Islam 18%	Gezondheidszorg	16.667 inwoners per arts (2002)	Energieverbruik	624 kg steenkool equivalent per inwoner (2002)
	Makua 47%	Inentingen	72 % (2003)	Energiebalans	0 % overschot en tekort (2002)
	Tsonga 23%	Werk in landbouw	82,6 %		
	Chichewa 12%	Werk in industrie	8,2 %		
	Shona 11%	Werk in diensten	9,2 %		
	Yao 4%	Koopkracht (BBP)	€ 1.117 per inwoner		
Geboortecijfer	35 per 1000 inwoners				
Sterftecijfer	21 per 1000 inwoners				

wordt geïnvesteerd in platforms van belanghebbenden voor beheer en onderhoud, verbetering van hygiëne en sanitatie via scholen en capaciteitsopbouw. Er wordt aangehaakt bij de introductie van goedkope technologie van Connect International, een andere belangrijke Nederlandse speler in het noorden van Mozambique. Connect International voert sinds 2006 een door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gesteund programma voor gemeenschapsontwikkeling uit met veel aandacht voor water en sanitatie in Tanzania, Zambia en Mozambique (het TAZAMO-programma). In Mozambique gebeurt dit met de lokale organisatie ADPP (Ajude de Desenvolvimento de Povo para Povo) die lokale werkplaatsen opzet en handgeboorde en -gegraven putten, touwpompen, waterfilters en platforms voor latrines heeft geïntroduceerd.





Mozambique

Peter van den Horn

Wie?

Peter van den Horn (41) is drinkwaterexpert en landendirecteur in Mozambique voor Vitens Evides International B.V. Hij woont in de hoofdstad Maputo en werkt in negen steden in het land.

Wat voor bedrijf is Vitens Evides International?

Vitens Evides Internationaal B.V. (VEI) is een dochterbedrijf van de twee grootste drinkwaterbedrijven van Nederland, Vitens en Evides. VEI helpt mee aan het verbeteren van de watervoorziening voor meer dan twintig miljoen mensen in ontwikkelingslanden over de hele wereld. Wij ondersteunen op 'non profit'-basis drinkwaterbedrijven in negen steden met meer dan een miljoen inwoners. De focus ligt op overdracht van kennis en het invoeren van standaard werkprocedures. We helpen drinkwaterbedrijven te professionaliseren en financieel onafhankelijk te worden. Verder helpen we bij het werven van fondsen en het managen van investeringsprojecten ter verbetering van de drinkwaterinfrastructuur. Eind 2004 is VEI een samenwerkingsverband aangegaan met FIPAG, een onafhankelijke overheidsinstelling die verantwoordelijk is voor de verbetering van de stedelijke drinkwatervoorziening in Mozambique.

Wat is uw functie

Ik ben landendirecteur Vitens Evides International. In 2004 begon ik met het opstarten van de activiteiten in vier steden en het opbouwen van de relatie met de overkoepelende organisatie FIPAG. VEI heeft zich verder uitgebreid, en nu coördineer ik de activiteiten op landelijk niveau.

Hoe belangrijk is het werk van VEI?

Onze taak is ervoor te zorgen dat alle investeringen in de drinkwaterinfrastructuur duurzaam zijn. Wij helpen de bedrijven om bestaande en nieuwe infrastructuur goed te beheren en onderhouden. Zo kan de bevolking ook in de toekomst over betrouwbaar drinkwater beschikken.

Kunt u voorbeelden van succes geven?

De samenwerking tussen VEI en FIPAG wordt niet alleen in Mozambique maar ook daarbuiten als een goed voorbeeld gezien. Een van de belangrijke succesfactoren is het feit dat VEI geen winstoogmerk heeft. Als succes kan worden genoemd dat in de vier zuidelijke steden, waar VEI in 2004 is begonnen, de waterbedrijven zijn ontwikkeld van financieel noodlijdend tot kostendekkend voor beheer en onderhoud. Het opleidings- en kennisniveau is meetbaar gestegen. De drinkwatervoorziening was geen (politiek) agendapunt meer tijdens de gemeentelijke verkiezingen in 2008.

Hoe verhoudt uw project zich tot millenniumdoel 7?

Dankzij de ondersteuning van VEI hebben meer dan 250.000 mensen in Mozambique betrouwbaar drinkwater gekregen en is voor circa 200.000 bestaande klanten de voorziening verbeterd. Nog belangrijker is dat onze inspanningen de drinkwatervoorziening in de toekomst garanderen door professioneel en kostendekkend beheer en onderhoud.

Wat is uw verwachting? Wordt het doel in Mozambique gehaald?

Onze doelstelling, halvering van het aantal mensen zonder toegang tot veilig drinkwater, is enorm ambitieus, vooral ten aanzien van de duurzaamheid. Meer publieke waterbedrijven zouden wereldwijd in actie moeten komen. Vooral voor het platteland moeten er oplossingen komen. Zo kan het onderhoud van handpompen waarschijnlijk beter gedaan worden door stedelijke drinkwaterbedrijven. De verantwoordelijkheid voor het beheer zal natuurlijk wel lokaal moeten blijven.

Wat zou u anders doen als u minister was voor ontwikkelingssamenwerking?

Ik zou meer gebruikmaken van beschikbare kennis, van bijvoorbeeld Nederlandse en buitenlandse waterbedrijven. En ze eerder beschouwen als partner dan als contractpartij. Draag kennis over in de praktijk en beperk het volume schriftelijke adviezen. Ontwikkelingssamenwerking moet vraaggestuurd zijn.

Is er nog iets anders dat u kwijt wilt?

Veranderingstrajecten duren lang, dus ondersteuningsprogramma's tussen lokale en Nederlandse partijen werken beter dan kortdurende projecten. Er moeten natuurlijk wel duidelijke afspraken worden gemaakt over de mate van ondersteuning, afhankelijk van de snelheid van het ontwikkelingsproces en de lokale vraag.

Tekst: Peter van den Horn

Foto: Peter van den Horn

5.4.6

Conclusies

Wereldwijd wordt vooruitgang geboekt bij het realiseren van MDG 7C. Het gaat redelijk goed met het doel voor drinkwater, maar veel minder goed met sanitatie. Daarnaast blijft voortgang achter in specifieke gebieden, waaronder grote delen van Afrika, met name de fragiele staten, en in Zuid en Oost-Azië, vooral de plattelandsgebieden.

Nederland levert een concrete bijdrage aan de realisatie van MDG 7C door de 50 miljoen doelstelling. Vanaf 2007 beginnen de Nederlandse directe investeringen concrete resultaten op te leveren in de vorm van toegang tot drinkwater voor 3,1 miljoen mensen en tot sanitatie voor 3,2 miljoen mensen. Met inbegrip van toerekeningen van de bijdrage via algemene begrotingssteun en Nederlandse kernbijdragen aan multilaterale organisaties, hebben per eind 2008 naar schatting 5,7 miljoen mensen toegang tot drinkwater en 6,8 miljoen tot sanitaire voorzieningen verkregen.

Deze concrete bijdragen aan de verwezenlijking van MDG 7 doel 7C en de 50 miljoen doelstelling zijn een gevolg van een hechte samenwerking tussen de overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijven in de Nederlandse watersector. Het Schokland akkoord en het functioneren van het WASH secretariaat zijn daar exponenten van.

Hoewel door Nederland wordt ingezet op concrete outputs heeft dit in de praktijk niet geleid tot het uit het oog verdwijnen van de resultaatketen in bredere zin. Met name in die landen waar op sectoraal niveau wordt ingezet wordt aandacht besteed aan wetgeving, beleids- en planontwikkeling, versterking van organisaties en institutionele ontwikkeling. Daarnaast spelen vooral maatschappelijke partners een belangrijke rol bij capaciteitsopbouw en institutionele ontwikkeling.

Desondanks moet de conclusie van de resultatenrapportage 2005 – 2006 herhaald worden: de resultaten van de Nederlandse inzet zijn goed, maar schieten in gezamenlijkheid met andere donoren en partners nog tekort. Juist om deze redenen investeert Nederland veel in het verbeteren van de financiering, coördinatie en monitoring van MDG 7C op wereldschaal.



MDG 8

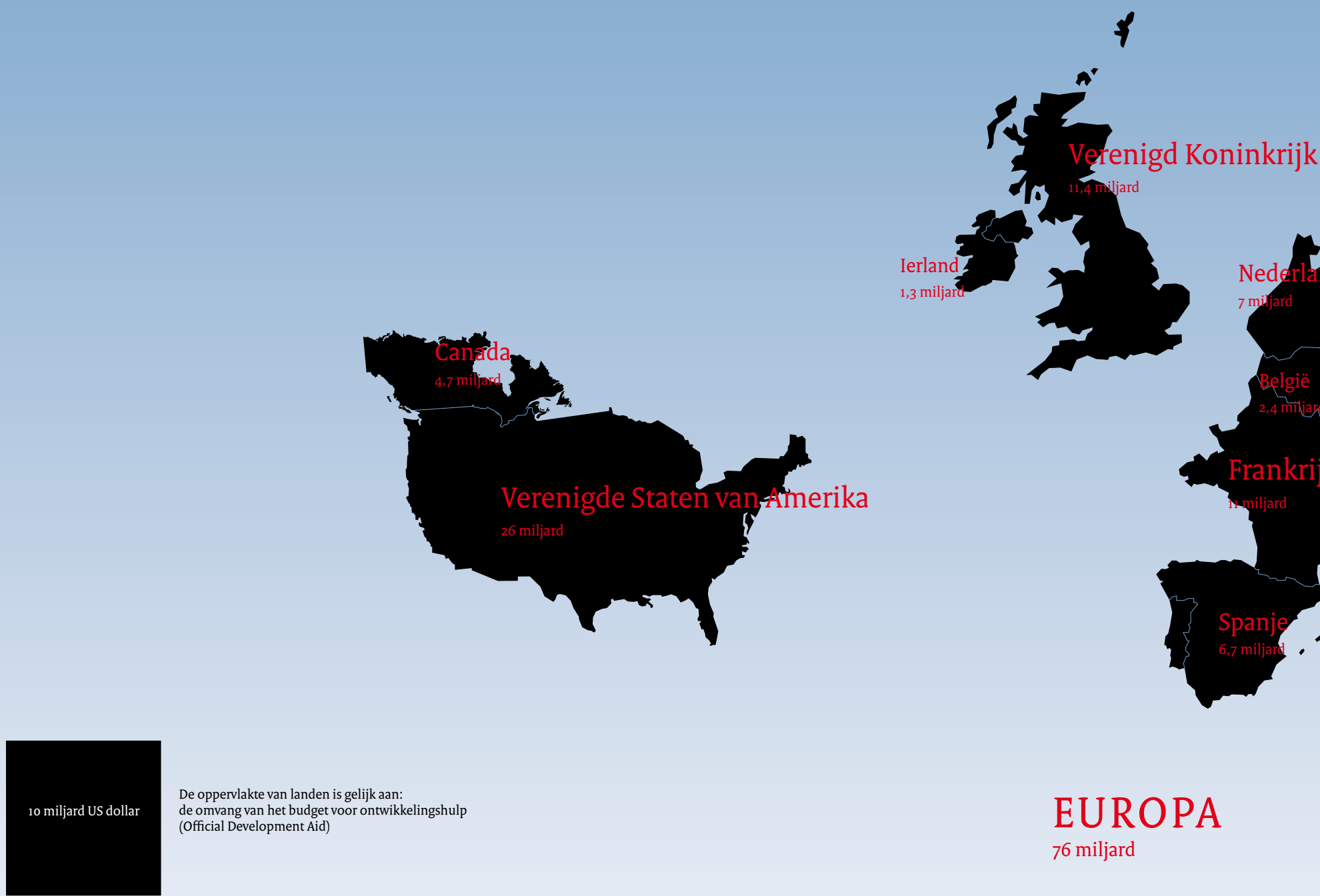
Een mondiaal partnerschap voor ontwikkeling



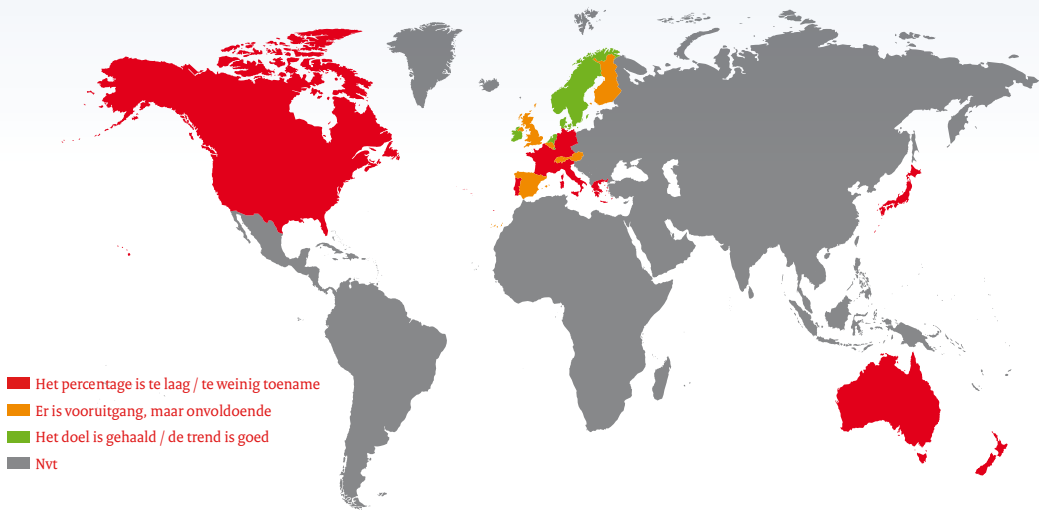
6.1	Inleiding	178	6.6	Milieu en duurzame ontwikkeling	191
6.2	De brede agenda van ontwikkelingssamenwerking: hulp en samenhang	180	6.6.1	Inleiding: een duurzame leefomgeving	191
6.3	Inzet en effectiviteit van de hulp	181	6.6.2	Nationaal beleid: hoge ambities	191
6.3.1	Inzet	181	6.6.3	Internationaal energiebeleid: betere samenhang	191
6.3.2	Effectiviteit van de Nederlandse hulp	183	6.6.4	Internationaal klimaatbeleid: zwaar weer voor arme landen	192
6.4	Toegang tot de wereldmarkt	184	6.7	Toegang tot betaalbare geneesmiddelen	193
6.4.1	Inleiding: een eerlijk handelstelsel	184	6.7.1	Inleiding: medicijnen voor de armen	193
6.4.2	De Doha-ronde in de WTO	186	6.7.2	Nederlandse inzet: betere beschikbaarheid voor ontwikkelingslanden	193
6.4.3	Algemeen Preferentieel Stelsel	186	6.8	Toegang tot nieuwe technologieën	195
6.4.4	Vrijhandelsakkoorden	187	6.9	Partnerschappen met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties	197
6.4.5	Oorsprongregels	187	6.9.1	Partnerschappen	197
6.4.6	Hulp voor Handel	187	6.9.2	Duurzame ketens	197
6.4.7	Non-trade concerns: van milieu tot arbeidsnormen	188	6.9.3	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen	198
6.4.8	Gemeenschappelijk landbouwbeleid	188	6.9.4	Akkoorden van Schokland	198
6.5	Schuldverlichting	189	6.10	Conclusies	204
6.5.1	Kwijtschelden: steeds meer landen onder het juk vandaan	189			
6.5.2	Voorkomen van onhoudbare schulden	190			

Doel 8: Mondiale samenwerking

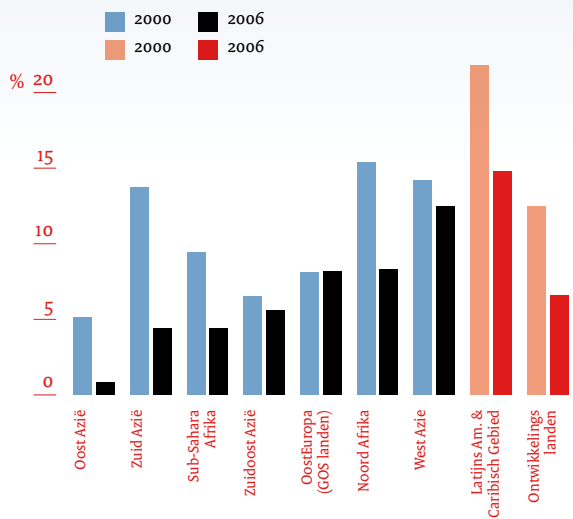
Hoogte van het budget voor ontwikkelingshulp.
Totaal: \$ 119 miljard

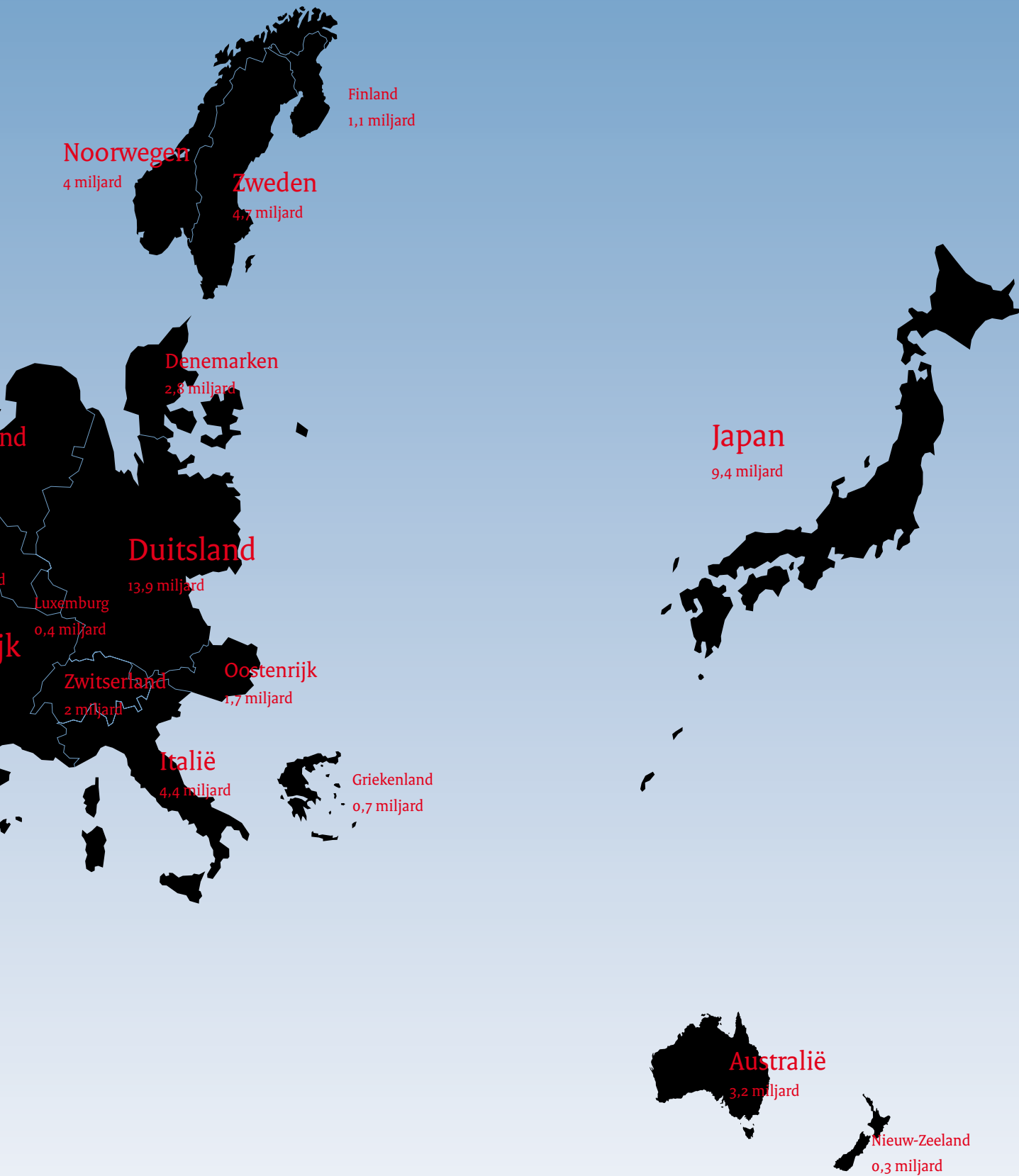


Halen landen het doel om 0,7% van het Bruto Nationaal Product voor ontwikkelingshulp te reserveren?



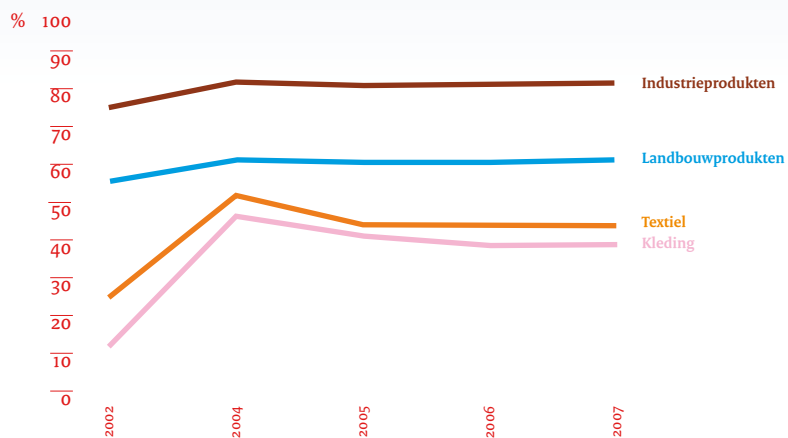
Schuldendienst (aflossing en rentebetaling) als percentage van de export, 2000-2006 (Bron: UN, Millennium Development Goals Report, 2008)





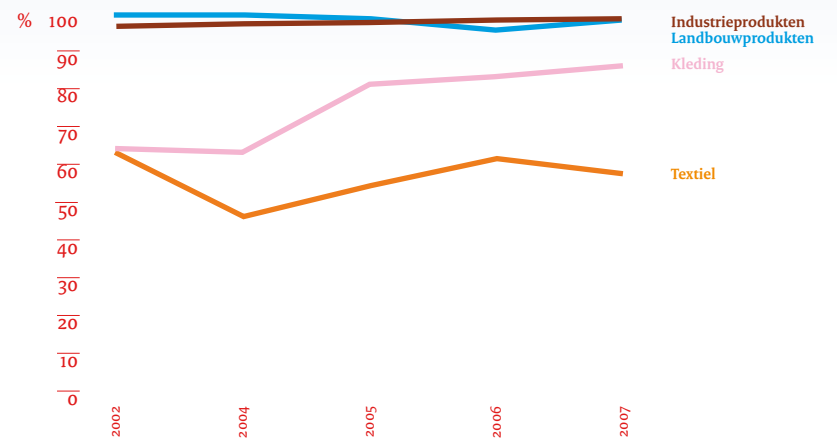
Percentage van de EU import uit ontwikkelingslanden met tariefvrije markttoegang

(Bron: <http://www.mdg-trade.org>)



Gemiddelde invoerrechten opgelegd door de Europese Unie voor invoer uit de minst ontwikkelde landen*

* de vijftig armste landen
(Bron: <http://www.mdg-trade.org>)



6.1

Inleiding

In de vorige hoofdstukken stonden de inzet en resultaten in de partnerlanden centraal. De Millennium Ontwikkelingsdoelen 1 t/m 7 zijn immers in de eerste plaats op de ontwikkelingslanden gericht en zij dragen hiervoor de eerste verantwoordelijkheid. Ook de ontwikkelde landen dragen eraan bij, maar zijn daarnaast – in de vorm van MDG 8 – verplicht om een mondiaal partnerschap voor ontwikkeling te bevorderen. Daarvoor omvat MDG 8 een aantal doelstellingen die o.a. speciaal gericht zijn op meer en effectievere ontwikkelingshulp, eerlijke handel, schuldverlichting en toegang tot betaalbare geneesmiddelen en nieuwe technologieën. Met deze doelstellingen streven ontwikkelde landen ernaar een internationale omgeving te creëren die de inspanningen van de ontwikkelingslanden op het gebied van de MDG's 1 t/m 7 ondersteunt. De inzet en bereikte resultaten van de MDG 8 doelstellingen hebben dan ook in de eerste plaats betrekking op de Nederlandse en internationale context.

De meest recente Nederlandse rapportage over MDG 8 is gepubliceerd in 2006¹. Daarin werd ook op hoofdlijnen stilgestaan bij de voortgang van MDG's 1 t/m 7. Deze onderwerpen staan nu in de respectievelijke MDG-hoofdstukken van deze resultatenrapportage. Een uitzondering hierop vormt een aantal doelstellingen op het gebied van milieu en duurzame ontwikkeling (MDG 7), die betrekking hebben op de Nederlandse hulp in nationaal en internationaal verband. Deze doelstellingen zullen in dit hoofdstuk behandeld worden en niet in hoofdstuk 5 dat zich richt op de milieuproblematiek in de partnerlanden. De meeste MDG 8 onderwerpen maken deel uit van de zogenaamde 'coherentie-agenda' voor ontwikkelings samenwerking, wat inhoudt dat bij alle beleidsbeslissingen

rekening wordt gehouden met mogelijke effecten op armoede in ontwikkelingslanden. Hierover is in juli 2008 in uitgebreide vorm aan de Tweede Kamer gerapporteerd door middel van de Voortgangsrapportage OS Beleidscoherentie². Naast de hierboven genoemde MDG 8 onderwerpen kwamen daarin ook thema's als migratie en veiligheid aan de orde. Vanwege de actualiteit van de genoemde voortgangsrapportage worden deze onderwerpen niet nogmaals apart in dit hoofdstuk behandeld.

Tot slot geldt dat een van de MDG 8 doelstellingen betrekking heeft op de bijzondere positie van niet aan zee grenzende staten en kleine eilandstaten. Omdat Nederland geen speciaal beleid heeft voor deze landen zal hierover – behalve in tabelvorm – niet expliciet worden gerapporteerd.

De tekstbox geeft een overzicht van alle MDG 8 doelstellingen en de relevante MDG 7 doelstelling die betrekking heeft op de Nederlandse inspanningen in nationaal en internationaal verband. De onderwerpen die in dit hoofdstuk aan de orde komen, zijn direct of indirect gekoppeld aan de hierboven genoemde doelen. Achtereenvolgens komen aan bod: bredere coherentie, hulp en effectiviteit, handel en subsidies, schuldverlichting, milieu en duurzame ontwikkeling, toegang tot betaalbare medicijnen, toegang tot nieuwe technologieën en partnerschappen met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Voor elk van deze onderwerpen zullen kwantitatieve streefcijfers en indicatoren de analyse zo veel mogelijk ondersteunen. Veel van de inspanningen voor het behalen van MDG 8 (zoals beleidsbeïnvloeding, internationale onderhandelingen, lob-

bywerk) leiden echter niet altijd tot direct kwantificeerbare resultaten. De resultaatketen is vaak te lang om tot een geloofwaardige inschatting van de impact te komen. Daarom zal voor een aantal onderwerpen het accent liggen op een meer kwalitatieve analyse van geleverde inzet en (onderhandelings) resultaten. Waar mogelijk zullen ter illustratie casussen worden gebruikt.

Bij de mondiale partnerschappen voor ontwikkeling is een zeer groot aantal maatschappelijke partners betrokken. Daaraan besteden de afzonderlijke doelstellingen en een aparte afsluitende paragraaf aandacht, waarbij overigens geen sprake kan zijn van volledigheid. Daarvoor is de hoeveelheid betrokken partners en bedrijven eenvoudigweg te groot.

De totale uitgaven uit het budget van ontwikkelingssamenwerking aan de verschillende MDG 8 onderwerpen is weergegeven in figuur 6.1. De grootste bijdrage komt uit het bilaterale budget en bestaat geheel uit centrale uitgaven die vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag zijn gerealiseerd.

¹ Kamerstuk 2005-2006, 29234, nr 46, 17 maart 2006

² Kamerstuk 2007-2008, 29234, nr 61, 25 juli 2008



Millennium Ontwikkelingsdoelen die in dit hoofdstuk aan bod komen:

MDG 8: Ontwikkelen van een mondiaal partnerschap voor ontwikkeling

Doelstelling 8a:

Verder ontwikkelen van een open, op regels gebaseerd, voorspelbaar, niet-discriminerend handels- en financieel systeem. Met inbegrip van afspraken over goed bestuur, ontwikkeling en armoedebestrijding – zowel nationaal als internationaal.

Doelstelling 8b:

Aandacht besteden aan de specifieke behoeften van de minst ontwikkelde landen. Met inbegrip van tariefvrije en quotavrije markttoegang voor producten afkomstig uit de minst ontwikkelde landen; uitgebreid programma voor schuldverlichting HIPC-landen en kwijtschelding officiële bilaterale schuld; meer ontwikkelingshulp voor landen die zich verplichten tot armoedebestrijding.

Doelstelling 8c:

Aandacht besteden aan de specifieke behoeften van niet aan zee grenzende staten en kleine eilandstaten in ontwikkeling.

Doelstelling 8d:

Uitvoerig aandacht besteden aan de schuldenproblematiek in ontwikkelingslanden door nationale en internationale maatregelen die op lange termijn schulden beheersbaar maken.

Doelstelling 8e:

In samenwerking met farmaceutische bedrijven toegang verschaffen tot betaalbare, noodzakelijke geneesmiddelen in ontwikkelingslanden.

Doelstelling 8f:

In samenwerking met de private sector beschikbaar maken van de voordelen van nieuwe technologieën, voornamelijk op het gebied van informatievoorziening en communicatie.

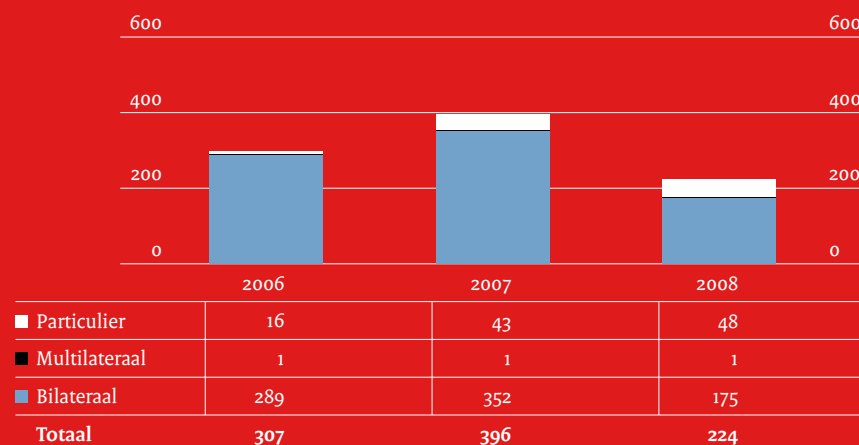
MDG 7: Waarborgen van een duurzame leefomgeving

Doelstelling 7a:

Integreren van de beginselen van duurzame ontwikkeling in nationaal beleid en nationale programma's en het verlies van natuurlijke hulpbronnen omkeren.

Figuur 6.1 Uitgaven voor MDG 8 per kanaal (Mln EUR)

(Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (FEZ))



6.2

De brede agenda van ontwikkelings-samenwerking:

hulp en samenhang

Het mondiale partnerschap van MDG 8 behelst een samenhangende agenda die is gericht op het creëren van een internationale omgeving waarin ontwikkelingslanden de ruimte krijgen voor hun ontwikkelingsproces. Die internationale omgeving wordt de afgelopen decennia gedomineerd door het proces van globalisering. De beleidsbrief *Een Zaak van Iedereen*³ constateert dat dit proces de wereld kleiner en rijker maakt, maar ook ongelijker. Toegang tot de wereldmarkt heeft de afgelopen jaren honderden miljoenen mensen, vooral in Azië, in staat gesteld zich te onttrekken aan armoede en daarmee de verwerkelijking van de MDG's dichterbij gebracht. Tegelijk wordt het voor de achterblijvers steeds moeilijker om aansluiting te vinden. Globalisering schept ruimte voor groei, maar het vergt internationale samenwerking om gelijke kansen te creëren en ook de allerarmsten te laten profiteren. Daarbij zal in het bijzonder moeten worden gestreefd naar sociale- en milieuduurzaamheid, zoals wordt benadrukt in het SER-advies over Duurzame Globalisering⁴ dat in 2008 is uitgebracht.

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking staat nadrukkelijk in het teken van een brede globaliseringsstrategie waarin naast het hulpbeleid aandacht bestaat voor internationale maatregelen op allerlei terreinen zoals veiligheid, milieu, handel, financiën, landbouw en migratie. De recente internationale crises hebben de kwetsbaarheid van ontwikkelingslanden voor de instabiliteit van buitenaf opnieuw onderstreept. Versterking van de internationale architectuur zal hen bescherming en kansen moeten bieden. Dat vergt een voortdurende toetsing van allerlei terreinen van internationaal beleid op mogelijke effecten op armoede in ontwikkelingslanden, meestal aangeduid met de term OS-beleidscoherentie.

De brede globaliseringsstrategie brengt daarmee een belangrijke rol voor diverse ministeries en maatschappelijke partners met zich mee. In de Kabinetsagenda 2015 heeft de gehele regering zich geëngageerd aan het realiseren van de MDG's. Dit heeft een nieuwe impuls gegeven aan een gerichte Nederlandse

inzet voor OS-beleidscoherentie in de verslagperiode. Naast de resultaten op de afzonderlijke coherentiedossiers kan in algemene termen worden vastgesteld dat Nederland koploper is op het terrein van OS-coherentie. In december 2008 nam Nederland voor de vierde maal de eerste plaats in op de coherentie-index van het onafhankelijke onderzoeksinstituut Center for Global Development in Washington. Dit instituut publiceert jaarlijks de *Commitment to Development Index* waarin het beleid van de rijke landen tegenover ontwikkelingslanden op zeven beleidsterreinen wordt beoordeeld. Daarbij worden waarderingen gegeven voor de omvang en kwaliteit van de hulpinspanning en prestaties op het gebied van handel, investeringen, milieu, veiligheid, technologie en migratie. Nederland scoorde hoog op de omvang en kwaliteit van de ontwikkelingshulp, maar ook op het gebied van milieu, investeringen, handel en veiligheid. De Nederlandse bijdrage aan vredesoperaties, de samenwerking met het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden en de aandacht voor het klimaatbeleid werden in positieve zin beoordeeld. Er waren ook enkele punten van kritiek, zoals het relatief geringe aantal studenten uit ontwikkelingslanden dat in Nederland studeert, de hoge (Europese) invoerrechten op landbouwproducten en de hoge uitstoot van broeikasgassen.

Ook tijdens de DAC Peer Review van 2006⁵ werd geconstateerd dat Nederland een sterk raamwerk voor OS-beleidscoherentie heeft opgebouwd. Departementen werken effectief samen op onderwerpen die ze delen en bij nieuwe voorstellen in EU-kader vindt systematische screening plaats op de relevantie voor ontwikkeling.

Hoewel internationaal de afgelopen periode voortgang is gemaakt op diverse terreinen die onderdeel uitmaken van MDG 8, schiet de bijdrage van de internationale gemeenschap nog altijd tekort. Nederland hecht groot belang aan het vasthouden en intensiveren van de internationale samenwerking gericht op de MDG's, juist in deze tijd van crises. Het blijft

noodzakelijk om te investeren in stabiliteit, veiligheid, duurzaamheid en economische dynamiek in de arme delen van de wereld. Daarom is het tevens van belang coalities te vormen, niet alleen tussen de departementen, maar eveneens met maatschappelijke partners en het bedrijfsleven.

Het kabinetsproject de Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij (Project 2015) is er daarom op gericht de gezamenlijke Nederlandse inzet te versterken, met de bedoeling de achterstanden bij het behalen van de MDG's te verkleinen. Op basis van consultaties met het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en experts uit binnen- en buitenland zijn gezamenlijke aandachtsgebieden geïdentificeerd waarop de bestaande inzet en resultaten kunnen worden verbeterd. Daarbij gaat het om nieuwe samenwerkingsverbanden en innovatieve benaderingen, zowel in Nederland als in ontwikkelingslanden. Dit project heeft geresulteerd in de Kabinetsagenda 2015 en de *Akkoorden van Schokland*.

³ Kamerstuk 2007-2008, 31250, nr 1, 16 oktober 2007

⁴ SER Advies "Duurzame Globalisering: een wereld te winnen", 20 juni 2008

⁵ OECD Development Assistance Committee, Peer Review of The Netherlands, OECD 2006



6.3

Inzet en effectiviteit van de hulp

6.3.1

Inzet

Omvang hulp: Nederland loopt voorop

Ook in de afgelopen jaren voldeed Nederland aan de in 1970 vastgestelde VN-norm om tenminste 0,7 procent van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) te besteden aan officiële ontwikkelingshulp (ODA). Zowel in 2006 als in 2007 lag het Nederlandse percentage op 0,81. De sinds 1997 geldende Nederlandse afspraak om het ontwikkelingshulpbudget vast te leggen op 0,8 procent van het BNI is ook door de huidige regering overgenomen. De overschrijding met 0,01 procent in 2006 en 2007 diende als compensatie voor het lagere ODA-percentage over 2004, toen India uitstaande ODA-schulden in één keer heeft afgelost.

Evenals in het verleden behaalden van de overige OESO/DAC-leden ook Noorwegen, Denemarken, Luxemburg en Zweden in 2006 en 2007 een percentage boven de 0,7 (zie tabel in Annex). Het gemiddelde voor alle OESO/DAC-landen lag in 2007 op 0,28 procent. Dit percentage schommelt sinds 2000 tussen de 0,22 en 0,31 procent. In 2005 is door de EU-lidstaten als groep afgesproken de omvang van de officiële ontwikkelingshulp geleidelijk te vergroten tot 0,7 procent in 2015, met een collectief tussendoel van 0,56 procent in 2010. Individuele EU-lidstaten met uitzondering van de nieuwe lidstaten hanteren een doelstelling van 0,51 procent in 2010. Een aantal landen zoals Oostenrijk, Duitsland, Ierland en Spanje hebben de afgelopen jaren een aanzienlijke stijging gerealiseerd, maar bij andere

donoren is de voortgang tot en met 2007 nog te gering. De Nederlandse regering heeft op de VN-conferentie 'Financing for Development' in december 2008 in Doha andere rijke landen aangespoord om hun beloften over het verhogen van het ontwikkelingsbudget na te komen en daartoe duidelijke tijdspaden voor aan te geven.

Tabel 6.1 De officiële omvang van de hulp (ODA) (bron: OESO DAC)

	1990	1995	2000	2004	2006	2007
1. Netto ODA totaal als percentage van BNI	0,92	0,81	0,84	0,73	0,81	0,81
2. Netto ODA aan minst ontwikkelde landen als percentage van BNI	0,30	0,23	0,21	0,27	0,21	0,24
3. Percentage van totale bilaterale, sectorale ODA aan sociale basisvoorzieningen (basisonderwijs, primaire gezondheidszorg, voeding, veilig drinkwater en sanitatie) *	11,70	19,80	23,00	18,10	38,5	...
4. Percentage ODA aan niet aan zee grenzende landen	14,20	18,30	14,50	21,40	14,80	14,70
5. Percentage ODA aan kleine eilandstaten	4,70	4,10	2,10	1,90	1,60	3,20
6. Percentage multilaterale ODA van totale netto ODA	27,80	30,40	28,50	36,50	21,50	25,40
7. Percentage bilaterale hulp dat ongebonden is	55,50	78,90	95,30	86,80	96,00	95,00

* Gegevens over sociale basisvoorzieningen betreffen gemiddelde jaarlijkse commiteringen in tweejarige periode

Hulp aan minst ontwikkelde landen

Sinds 2007 kent het Nederlandse bilaterale beleid veertig partnerlanden (complete lijst zie annex) die zijn ingedeeld in drie profielen: a) het versneld bereiken van het MDG; b) veiligheid en ontwikkeling en c) brede relatie. Naast de hoofddoelstelling van duurzame armoedebestrijding, geldt als aparte doelstelling dat tenminste de helft van de bilaterale hulp ten goede komt aan Afrika, een doelstelling die ook in 2007 werd behaald (negentien partnerlanden liggen in Afrika). Van de veertig Nederlandse partnerlanden behoren er achttien tot de groep van minst ontwikkelde landen en zeven tot de groep van andere lage inkomenslanden⁶. In 2007 bedroeg de Nederlandse ODA aan de minst ontwikkelde landen 0,24 procent van het BNI, ruim boven de VN-doelstelling van 0,15 procent. Nederland voert geen specifiek beleid voor ‘niet aan zee grenzende landen’ en kleine eilandstaten in ontwikkeling. Tot de veertig partnerlanden behoren veertien niet aan zee grenzende landen en één kleine eilandstaat.

Sociale basisvoorzieningen

Binnen de Nederlandse inzet op de MDG’s vormen sociale basisvoorzieningen als onderwijs, gezondheidszorg en water reeds geruime tijd prioritaire thema’s. Zoals tabel 1 aangeeft, is sinds de jaren negentig van de vorige eeuw sprake van een stijgende trend. Daarbij ligt het percentage van de bilaterale, sectorgerichte ODA die bestemd was voor sociale basisvoorzieningen sinds 2000 gemiddeld ruim boven de 20 procent. In recente

jaren is sprake van een grillig trendverloop als gevolg van committeringen (verplichtingen aangegaan door een donor tegenover een ontvanger tot bijdrage aan een bepaalde activiteit) die vanwege hun meerjarige karakter sterk schommelen. Zo was er in de periode 2003/2004 sprake van een tijdelijke terugval naar 18,1 procent door lagere committeringen, vooral in de onderwijssector. Nadien heeft een inhaaleffect plaatsgevonden waardoor de committeringen in de periode 2005/2006 op een veel hoger niveau lagen (38,5 procent).

Multilaterale hulp

Het multilaterale kanaal – zowel de VN als de internationale financiële instellingen – wordt gezien als een effectieve manier om bij te dragen aan de implementatie van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. In multilateraal verband behoort Nederland in veel ontwikkelingsinstellingen tot de groep van meest invloedrijke actoren. Dit niet alleen vanwege de aanzienlijke financiële bijdrage, maar ook vanwege de actieve inzet en inbreng in het beleid. Zo heeft Nederland in juli 2008 een conferentie georganiseerd over de toekomst van de Wereldbank. Hiermee heeft Nederland een belangrijke bijdrage geleverd aan de lopende discussie over de strategie van de Wereldbank, in het bijzonder de rol van de Wereldbank in fragiele staten, in het mondiale klimaatdossier en bij het betrekken van de private sector. Nederland was daarnaast in 2007 de grootste donor van UNFPA en UNAIDS, en in 2008 de op één na grootste donor van UNDP (gemeten naar ongeoormerkte bijdragen).

Gemiddeld besteden OESO/DAC-landen ongeveer 25 procent van hun netto officiële ontwikkelingshulp (ODA) via het multilaterale kanaal. De Nederlandse multilaterale ODA bedroeg in 2007 25,4 procent van de netto Nederlandse ODA. Dit vormt een stijging met bijna vier procentpunten ten opzichte van 2006 en komt overeen met het gemiddelde van 25 procent tussen 2004 en 2006. De stijging in 2007 was vooral het gevolg van hogere uitgaven via de EU en multilaterale ontwikkelingsbanken en fondsen.

Ontbinding van de hulp

Door Nederland is serieuze invulling gegeven aan de in 2001 gemaakte afspraak om de hulp aan de minst ontwikkelde landen te ontbinden. Het programma voor Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET) is in 2005 aangepast door het invoeren van een gebonden en een ongebonden variant, waarbij alle minst ontwikkelde landen onder de ongebonden variant vallen. Ook heeft Nederland zich actief ingezet voor de ontbinding van voedselhulp. Het percentage ongebonden hulp bevindt zich op een hoog niveau en steeg van 86,8% in 2004 naar 96% in 2006 en 95% in 2007. Daarbij geldt dat de lichte daling in 2007 ten opzichte van 2006 is toe te rekenen aan nieuwe rapportageafspraken die in 2008 in de OESO/DAC zijn ingevoerd. Volgens de oude berekeningsmethode zou het 99% zijn geweest.

Tabel 6.2
2007 scores¹ Parijs-indicatoren Nederlandse hulp aan 29 partnerlanden / per profiel² (stand per 1/12/08)
(Mln EUR) (Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (DEK/HI), 2009)

INDICATOREN										
Profiel ⁵	3 % in Budget	4 % Coörd. TA/cap	5a % use PFM	5b % use Proc.	6 nr. PIU's	7 % Predict.	8 % Untied	9 % PBA	10a % Coörd. missions	10b % Coörd. CAW's
1	66	77	64	90	5	59		73	54	59
2	37	28	35	5	1	47		36	61	64
3	51	55	37	68	8	28		52	45	23
Totaal	56	54	59	75	14	49	100 ³	63	53	50
Doelstelling ⁴ voor 2010	85	50	79	85	23	76	>95	66	40	66

■ 2010 target gehaald of vrijwel gehaald

■ 2010 target haalbaar met extra inspanning

■ 2010 target (waarschijnlijk) niet haalbaar

1 Bronnen: Landenhoofdstukken geplaatst op website OESO. Voor 2 landen (Mongolië, Nicaragua) waren nog geen definitieve landenhoofdstukken geplaatst; de gegevens voor deze landen zijn ontleend aan eerdere concepten. De totaalcijfers zijn ontleend aan de 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration (OESO/DAC, 2008).

2 Profiel 1: 17 partnerlanden; profiel 2: 6 partnerlanden; profiel 3: 6 partnerlanden.

3 Volgens OESO/DAC survey. Volgens eigen gegevens 95%; zie ook tabel 1.

4 Berekend voor Nederland (eigen berekening op basis van nulmeting 2005).

5 Zie Inleiding voor uitleg⁷

182



6.3.2

Effectiviteit van de Nederlandse hulp

High Level Fora van Parijs en Accra

Effectiviteit en resultaatgerichtheid van de hulp staan centraal in de beleidsagenda van ontwikkelingssamenwerking. Tegelijkertijd past bescheidenheid over wat een donor als Nederland alleen kan bereiken. Het is van groot belang dat de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling blijft waar die hoort: bij het ontwikkelingsland zelf. Donoren sluiten daarbij aan. Dat is de kern van de *Verklaring van Parijs* (2005) over effectieve hulp, die in september 2008 in Accra tussentijds op voortgang is beoordeeld. De *Verklaring van Parijs* roept op tot betere samenwerking, waarbij de bijdrage die hulp levert aan de ontwikkeling van land en maatschappij scherper vastgelegd zal kunnen worden. Uiteindelijk gaat het om de gezamenlijke resultaten die geboekt worden in de partnerlanden.

Het *High Level Forum* in Accra heeft – mede dankzij de inspanningen van vooral Groot-Brittannië, de Europese Commissie en Nederland – gezorgd voor de gewenste herbevestiging van de principes van de *Verklaring van Parijs*, maar ook voor erkenning van de noodzaak om de uitvoering op cruciale punten te versnellen, zoals het gebruik van lokale systemen, de voorspelbaarheid, de werkverdeling onder donoren, transparantie en verantwoording.

De inhoud van de afspraken in Accra is niet nieuw: met alle elementen werd al door verschillende koplopers – waaronder Nederland – geëxperimenteerd of structureel gewerkt. Nieuw is dat zo veel spelers in de wereld van de ontwikkelingssamenwerking – zowel partnerlanden als bi- en multilaterale donoren – deze vergaande afspraken hebben ondertekend en nu aanspreekbaar zijn op de uitvoering. Een belangrijk succes van Accra was dat niet-traditionele donoren als China en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zich konden vinden in de tekst van de *Accra Actie Agenda*.

Onderzoek: is Nederlandse hulp effectief?

In de afgelopen jaren vonden enkele onderzoeken plaats waarin de effectiviteit van de Nederlandse hulp werd beoordeeld:

In de *DAC peer review* van 2006 kreeg Nederland van de collega-donoren veel lof voor de kwaliteit van het ontwikkelingsbeleid, de constante prestatie van een ODA van 0.8 procent van het BNI, de aandacht voor vraagstukken op het gebied van kwaliteit en effectiviteit binnen ontwikkelingssamenwerking, het gebruik van innovatieve benaderingen en de wijze waarop Nederland omgaat met humanitaire hulp. De examinatoren gaven aan dat de *input* doelstellingen het interne proces complexer kunnen maken, maar vooral ook het *ownership* in de partnerlanden, waarbij de wensen en ideeën van de hulpontvanger centraal staan, kunnen ondergraven.

In de aanloop naar Accra werd in 2008 een onderzoek gehouden om de prestaties van de ontwikkelde landen bij de uitvoering van de *Verklaring van Parijs* in kaart te brengen. De vragenlijst over de Nederlandse hulp werd door 29 deelnemende partnerlanden ingevuld.

Nederland kwam goed uit dit onderzoek (zie tabel 6.2). In vergelijking met de andere donoren scoort Nederland op vrijwel alle indicatoren boven het gemiddelde. Op vijf van de tien indicatoren zijn de Parijse streefcijfers voor 2010 al gehaald, of zo goed als gehaald: gecoördineerde technische samenwerking voor capaciteitsontwikkeling, het vermijden van parallelle eenheden voor projectuitvoering (*Project Implementation Units*, PIU's), ontbinding van de hulp, het toepassen van een op programma's gebaseerde benadering (*Programme Based Approach*, PBA) en het gezamenlijk uitvoeren van veldmissies. Voor drie indicatoren ligt de Nederlandse score nog ruim onder het Parijse streefcijfer voor 2010: de mate waarin de Nederlandse hulp is opgenomen in de begroting van het

partnerland, het gebruik van lokale systemen voor management van overheidsfinanciën (*Public Finance Management*, PFM) en voorspelbaarheid van de hulp.

Ter voorbereiding op Accra vond ook een bredere evaluatie van meerdere donoren plaats. De Nederlandse deelstudie⁷ stelde vast dat Nederland in de relevante fora een vooraanstaande rol heeft gespeeld om de internationale agenda voor effectiviteit van de hulp vorm te geven. Ook op de feitelijke uitvoering scoort Nederland goed. Aanpassingen van regelgeving en instrumenten zijn doorgevoerd, staf wordt ondersteund met gerichte opleidingen en advies en de oprichting van de Directie Effectiviteit en Kwaliteit (in 2005) heeft ervoor gezorgd dat de inzet op grotere effectiviteit van de hulp structureel is verankerd in de organisatie. Het departement en de ambassades beschikken over gekwalificeerd personeel om de *Verklaring van Parijs* uit te voeren. Decentralisatie en delegatie van bevoegdheden naar de posten wordt in de deelstudie naar voren gebracht als een succesfactor, omdat de posten door hun grotere autonomie effectiever kunnen zijn in de dialoog met de partnerlanden.

Toch moet er, ook door een 'koploper' als Nederland, nog veel gebeuren. De scores in het onderzoek laten zien dat Nederland op bijvoorbeeld het gebied van gebruik van landensystemen, voorspelbaarheid en transparantie nog verbeterlagen kan maken.

⁶ Kosovo is niet meegerekend omdat het nog geen DAC-status heeft

⁷ *Ahead of the crowd? The process of implementing the Paris Declaration. Case study: the Netherlands*, IOB, december 2007.

6.4

Toegang tot de wereldmarkt

6.4.1

Inleiding: een eerlijk handelsstelsel

Een belangrijke bijdrage aan het bereiken van de MDG's kan worden geleverd door een open en eerlijk handelsstelsel, waarbinnen ontwikkelingslanden – en in het bijzonder de minst ontwikkelde landen – een kans krijgen te participeren in de groei van de wereldhandel. Indicatoren voor deze MDG vormen de hoogte van tarieven en quota, in het bijzonder voor producten die van belang zijn voor ontwikkelingslanden, zoals landbouwproducten, textiel en kleding. Ook handelsverstoringen van subsidies voor landbouwproducten in ontwikkelde landen bedreigen de exportmogelijkheden van ontwikkelingslanden. Tabel 6.3 geeft een beeld van de ontwikkeling van de indicatoren voor Nederland (in veel gevallen EU) in de afgelopen jaren (de cijfers van 2007 en 2008 zijn nog niet beschikbaar).

Handelsbeleid vormt een competentie van de Europese Commissie. De Nederlandse inzet verloopt dan ook voor een groot deel via het overleg in Brussel. Resultaten van de Nederlandse inbreng op dit gebied zijn moeilijk te specificeren omdat zij vooral betrekking hebben op verschuivingen in de gezamenlijke Europese posities.

Er is de afgelopen tien jaar sprake van een geleidelijke daling van de Europese tarieven op importen uit ontwikkelingslanden. Vooral de markttoegang van de minst ontwikkelde landen kreeg een belangrijke impuls door het *Everything But Arms*-initiatief. Met ingang van 2008 is die volledig vrije markttoegang uitgebreid tot de ACP-landen (landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan) die een (interim) overeenkomst voor economisch partnerschap (*Economic Partnership Agreement*, EPA) hebben afgesloten. De hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid heeft bijgedragen aan een ontwikkeling waarbij de Europese landbouwsubsidies minder handelsverstoringen werken voor ontwikkelingslanden. Een meer substantiële trendbreuk in de indicatoren wacht op de succesvolle afronding van de Doha-ronde.

Verlaging van tarieven en handelsverstoringen van subsidies dient bij voorkeur binnen de multilaterale onderhandelingen in WTO-kader tot stand te komen. Binnen de WTO kunnen ontwikkelingslanden – in het bijzonder minst ontwikkelde landen – aanspraak maken op een speciale en gedifferentieerde behandeling. In paragraaf 6.4.2 worden de ontwikkelingen rond de Doha-ronde beschreven. Het economisch succes van sommige regio's heeft de onderlinge verschillen in de laatste vijftien jaar vergroot. Binnen de multilaterale handelsliberalisatie en de hiermee samenhangende spelregels is daarom het nodige maatwerk nodig. In aanvulling op de multilaterale afspraken kunnen aan ontwikkelingslanden verdergaande handelspreferenties worden toegekend of kunnen zij profiteren van het afsluiten van asymmetrische vrijhandelsovereenkomsten (waarin de rijke landen hun grenzen openen en arme landen en landen in transitie wordt toegestaan hun grenzen tijdelijk te sluiten om hun lokale markten te beschermen). Dergelijke preferenties hebben in de praktijk pas effect indien zij gepaard gaan met soepele oorsprongregels, die te maken hebben met het land waar de producten vandaan komen. Deze onderwerpen komen voor wat betreft de bijdrage van Nederland en Europa aan de orde in de paragrafen 6.4.3 (Algemeen Preferentieel Stelsel), 6.4.4 (Vrijhandelsakkoorden) en 6.4.5 (Oorsprongregels). Juist voor de armste landen geldt bovendien dat toegang tot markten alleen niet voldoende is en dat in aanvulling daarop steun nodig is voor de aanbodzijde van hun economie (paragraaf 6.4.6 Hulp voor handel). Ten slotte wordt in paragraaf 6.4.7 aandacht besteed aan de steeds belangrijker wordende *non trade concerns*, zoals de manier waarop een product tot stand komt. Paragraaf 6.4.8 gaat specifiek in op het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU.



Tabel 6.3 Handel en subsidies (bron: Indicator 1-5: MDG-8 trade statistics database WTO/UNCTAD/ITC; Indicator 6-8: OESO, WTO)

Indicatoren	1990	1996	2000	2002	2004	2006
Percentage EU-importen met tarief-vrije markttoegang, uitgezonderd wapens, uit:						
Ontwikkelingslanden	-	51,6	64,6	70,6	80,2	81,4
Minst ontwikkelde landen	-	94,6	97,8	96,6	95,9	97,9
Gemiddeld EU-tarief op landbouw-producten uit:						
Ontwikkelingslanden						
- MFN (Most Favourite Nations)	-	16,9	13,7	14,4	15,0	13,6
- Preferentieel	-	13,5	12,0	12,4	12,0	10,4
Minst ontwikkelde landen						
- MFN	-	7,2	4,7	4,7	4,9	4,8
- Preferentieel	-	3,1	3,0	1,9	2,4	1,9
Gemiddeld EU-tarief op textiel-producten uit:						
Ontwikkelingslanden						
- MFN	-	8,1	7,2	7,1	6,8	6,9
- Preferentieel	-	5,9	5,4	4,7	3,2	3,6
Minst ontwikkelde landen						
- MFN	-	6,4	5,6	6,3	6,2	6,4
- Preferentieel	-	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Gemiddeld EU-tarief op kleding uit:						
Ontwikkelingslanden						
- MFN	-	12,8	12,1	12,0	11,7	11,7
- Preferentieel	-	9,8	9,4	9,0	6,0	5,9
Minst ontwikkelde landen						
- MFN	-	12,9	12,3	12,1	11,9	11,9
- Preferentieel	-	0,0	0,0	1,2	1,2	1,2
Steun aan agrarische producenten binnen de EU als percentage van het BNP *	2,1	1,5	1,3	1,3	1,3	1,1
Steun aan agrarische producenten binnen de EU EUR miljard *	98,6	106,2	109,2	121,5	135,2	125,0
Percentage totale bilaterale, sector-gerichte ODA bestemd voor capaciteitsopbouw inzake handelsbeleid				0,2	0,8	1,3
Percentage totale bilaterale, sector-gerichte ODA bestemd voor opbouw handelscapaciteit				2,5	2,6	3,8

* Cijfers vanaf 2004 hebben betrekking op de EU25, eerdere cijfers op de EU15. Cijfers voor 2006 zijn voorlopig.

6.4.2

De Doha-ronde in de WTO

Nederland heeft in de afgelopen jaren een actieve bijdrage geleverd aan de beleidsdiscussies en de standpuntbepaling van de EU in de WTO-onderhandelingen. Sinds de ministeriële bijeenkomst van de WTO in Hong Kong in december 2005 is de vooruitgang in de Doha-ronde teleurstellend geweest. Na een tijdelijke formele schorsing van de onderhandelingen is in juli 2008 door de directeur-generaal van de WTO, Pascal Lamy, een hernieuwde poging gedaan om de onderhandelingen vlot te trekken in een speciale ministeriële bijeenkomst. De ministers slaagden er in Genève echter niet in een doorbraak te bereiken, hoewel over meer dan 90 procent van de onderwerpen binnen de G-7 overeenstemming werd bereikt. De Europese Commissie steunde het door Lamy voorgestelde compromis. De G-20 bijeenkomst van november 2008 gaf tegen de achtergrond van een dreigende recessie een sterk politiek signaal over het belang van het spoedig bereiken van overeenstemming in de Doha-ronde. Ondanks de constructieve opstelling van Europa bleek het echter in 2008 niet mogelijk de modaliteiten van een akkoord vast te leggen. Het is nu zaak de geboekte vooruitgang vast te houden en de meest recente stukken van de voorzitters van de onderhandelingsgroepen zo stevig mogelijk te verankeren als basis voor afronding van de ronde, zodra het politieke klimaat dat toelaat.

De meeste Nederlandse maatschappelijke organisaties die de onderhandelingen van de WTO actief volgen coördineren hun activiteiten via de Coalitie voor Eerlijke Handel. De gemeenschappelijke inhoudelijke uitgangspunten zijn neergelegd in het 10-punten plan *Op weg naar een duurzaam resultaat in de WTO*⁸. Deze uitgangspunten hebben in veel gevallen hun weg gevonden naar de Nederlandse standpuntbepaling. Naast intensieve contacten met kamerleden en ministeries is er tijdens de onderhandelingen regelmatig contact geweest tussen de aanwezige Nederlandse maatschappelijke organisaties en de Nederlandse delegatie. Maatschappelijke organisaties toonden zich bezorgd over de uitsluiting van ministers van Afrikaanse – en veel andere – ontwikkelingslanden in het onderhandelingsproces.

Een succesvolle uitkomst van de Doha-ronde zou van grote betekenis zijn voor ontwikkelingslanden. Het gebrek aan een definitief resultaat in de verslagperiode vormt dus een terugslag voor de internationale inspanning die zich richt op het verwezenlijken van de MDG's. Het blijft de inzet van Nederland om – waar mogelijk in overleg met ontwikkelingslanden – in de komende onderhandelingen constructief te zoeken naar een uitweg voor de ontstane impasse en serieus werk te maken van de ontwikkelingsdimensie van deze ronde.

Binnen de bredere Nederlandse doelstellingen in de Doha-ronde gaat het vanuit het perspectief van ontwikkelingssamenwerking in het bijzonder om:

1. ambitieuze markttoegang voor landbouw- en industrieproducten, het aanpakken van piektarieven en tariefescalatie;
2. voor landbouwproducten vindt versnelde afschaffing (volledige uitfasering uiterlijk in 2013) van alle vormen van exportsteun (inclusief gebonden voedselhulp) plaats;
3. scherpe vermindering van handelsverstorende, interne landbouwsteun, vooral voor producten die van belang zijn voor ontwikkelingslanden (ambitieuzer en sneller voor katoen);
4. een duidelijke einddatum voor volledig vrije markttoegang voor de minst ontwikkelde landen in alle ontwikkelde landen en in rijkere ontwikkelingslanden die daartoe in staat zijn;
5. afspraken over handelsverlichting (efficiëntere douaneprocessen) met haalbare verplichtingen voor minst ontwikkelde landen en geloofwaardige toezeggingen voor hulp;
6. effectieve *Aid for Trade*-programma's om arme ontwikkelingslanden te steunen om WTO- reglementen uit te voeren en hun aanbodstructuren en economische infrastructuur te versterken.

6.4.3

Algemeen Preferentieel Stelsel

De huidige verordening van het Algemeen Preferentieel Stelsel (APS)⁹ van 2006 liep eind 2008 af en diende hernieuwd te worden. In de loop van 2008 is daarom onderhandeld over de nieuwe APS verordening voor de periode 2009-2011, die in juli 2008 door de Europese lidstaten werd goedgekeurd. Deze beslissing stelt de EU in staat de preferentiële markttoegang voor een grote groep ontwikkelingslanden voor de komende jaren te handhaven.

De structuur van het APS blijft voor de komende jaren ongewijzigd: het *Everything But Arms*-initiatief (dat volledige tarief- en quotavrije invoer garandeert voor alle producten aan alle minst ontwikkelde landen), het APS+ (dat tariefvrije invoer garandeert voor een grote groep producten aan landen die voldoen aan een aantal standaarden op het gebied van mensenrechten, milieu en goed bestuur) en het standaard APS (dat preferentiële markttoegang garandeert voor de ontwikkelingslanden). Ook de producten en hoogte van de tarieven van het APS bleven ongewijzigd. Wel bevat de nieuwe verordening – voornamelijk door inspanning van Nederland – een nieuw instapmoment voor het APS+ halverwege de looptijd, om landen die voldoen aan de eisen sneller de gelegenheid te geven van de extra preferenties te profiteren.

Maatschappelijke organisaties en de EPA-onderhandelingen

In de verslagperiode werden door maatschappelijke organisaties veel activiteiten rond de lopende EPA-onderhandelingen ontwikkeld. Naast beleidsbeïnvloeding op nationaal vlak en voorlichtingsactiviteiten voor een breed publiek is hierbij in Europees verband ingezet op een sterke onderlinge samenwerking en afstemming. Door het Engelse Christian Aid en Both ENDS is eind 2006 in Amsterdam een pan-Europese bijeenkomst georganiseerd die tot de oprichting van het EPA 2007-netwerk heeft geleid. Naast de organisatie van internationale actiedagen is er hard gewerkt aan gemeenschappelijke standpuntbepaling en beleidsbeïnvloeding van de vergaderingen van de EU-ministerraad.

Dat aandacht voor de EPA-problematiek niet alleen door de in Nederland meest actieve groepen (Both ENDS, ICCO, OxfamNovib, en SOMO) is uitgedragen, is af te leiden uit de brede Nederlandse steun voor brieven aan EU-ministers. Een brief van 25 januari 2007 over EPA's aan het Duitse EU-voorzitterschap werd ondertekend door in totaal 188 Europese organisaties, waarvan 53 uit Nederland.

ICCO bracht in oktober 2008 het rapport *Dialogue of the Deaf* uit. Het rapport bevat de visie en ervaringen uit ontwikkelingslanden op EPA-onderhandelingen en concludeert dat de wijze waarop de onderhandelingen worden gevoerd het proces van regionale integratie tussen ontwikkelingslanden doorkruist.

De actieve samenwerking met en ondersteuning door Nederlandse maatschappelijke organisaties aan organisaties die in Afrika actief zijn op het gebied van EPA's, heeft bijgedragen aan een brede erkenning van de toegevoegde waarde en expertise van die lokale spelers door Afrikaanse overheden. Aan de Europese kant hebben de EPA-activiteiten van maatschappelijke organisaties bijgedragen aan een intensievere betrokkenheid van individuele lidstaten bij de onderhandelingen en meer aandacht voor de ontwikkelingsdoelstelling van de EPA's.



6.4.4

Vrijhandelsakkoorden

Omdat de voorkeursbehandeling op handelsgebied van ACS-landen (Afrika, Caribisch gebied, Stille Zuidzee) door de EU onder het verdrag van Lomé en daarna Cotonou niet langer is toegestaan, onderhandelt de Europese Commissie namens de lidstaten al enkele jaren over *Economic Partnership Agreements* (EPA's). De onderhandelingen over deze vrijhandelsakkoorden bereikten in 2007 een eerste beslissend stadium en gingen in 2008 onverminderd verder.

Nederland heeft zich voortdurend sterk gemaakt voor de noodzakelijke ontwikkelingsdimensie van de akkoorden die het nastreeft. Daarbij is nauw contact onderhouden met de op dit terrein zeer actieve maatschappelijke organisaties. Vanuit dit perspectief heeft Nederland aangedrongen op (i) asymmetrische akkoorden, zowel wat betreft de mate van openstelling van de markt als de termijn waarop vrije markttoegang voor specifieke producten wordt gerealiseerd, waarbij de EU op voorhand volledige tarief- en quotavrije markttoegang zou moeten bieden; (ii) voldoende ruimte aan ACS-zijde voor het uitzonderen van liberalisatie van producten die belangrijk zijn voor voedselzekerheid en (rurale) ontwikkeling in deze landen; (iii) versimpeling en versoepeling van de oorsprongregels voor producten uit de ACS-landen. Toen er met de onderhandelingen in 2007 onvoldoende voortgang werd geboekt heeft Nederland zich er sterk voor gemaakt dat geen ACS-land er per 1 januari 2008 op achteruit zou gaan wat betreft toegang tot de Europese markt.

Nederland steunde daarom de meer pragmatische aanpak van de EPA-onderhandelingen die de Commissie voorstelde, waarbij interim-akkoorden voor uitsluitend goederen werden afgesloten. Het resultaat was dat met vrijwel alle ACS-landen waarvoor een terugval in markttoegang tot de EU dreigde op 1 januari 2008, deze interim-akkoorden zijn gesloten. Daardoor is een verslechtering van hun exporten voorkomen.

De afgesloten akkoorden lijken te voldoen aan WTO-randvoorwaarden, waarbij de door Nederland beoogde asymmetrie in principe tot stand is gekomen. Zo implementeert de EU haar aanbod voor tarief- en quotavrije markttoegang op 1 januari 2008, terwijl de ACS-landen veelal tot vijftien jaar de tijd hebben om tot tachtig procent van de invoer uit de EU te liberaliseren. Ook worden veel voor de ACS-landen belangrijke producten – met name uit de landbouw – buiten de liberaliseringsafspraken gehouden en zijn de oorsprongregels op onderdelen verbeterd.

6.4.5

Oorsprongregels

De oorsprongregels die van toepassing zijn op producten onder preferentiële handelsregelingen leveren in een aantal gevallen problemen op, bijvoorbeeld omdat het eindproduct ter plekke onvoldoende bewerkingen heeft ondergaan om in aanmerking te komen voor tariefvrije toegang. In de slotverklaring van de WTO-bijeenkomst in Hongkong werd eind 2005 speciale aandacht gevraagd voor deze problematiek. De WTO-leden werden opgeroepen om hun preferentiële regels van oorsprong transparanter en simpeler te maken om de minst ontwikkelde landen te helpen bij markttoegang. Hoewel de Europese Commissie in de verslagperiode diverse voorstellen voor vereenvoudiging van de Europese regels heeft gelanceerd, bleek het helaas nog niet mogelijk overeenstemming te bereiken over het uitgangspunt van een nieuw systeem. Wel werd onder Nederlandse druk bij de invoering van de EPA's gekozen voor een versoepeling van de technische criteria bij een klein aantal producten, die belangrijk zijn binnen het exportpakket van de armste landen, waaronder kleding, textiel en visproducten.

6.4.6

Hulp voor Handel

Vele – vooral armere – ontwikkelingslanden, in het bijzonder in Afrika, zullen de aanbodzijde van hun economie, hun infrastructuur, hun economisch beleid, financiële systeem en ondernemingsklimaat sterk moeten verbeteren, willen ze daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de handelskansen op de wereldmarkt. Meer hulp voor versterking van de handelscapaciteit van de armste landen is daarom een essentieel onderdeel van een succesvol, ontwikkelingsgericht handelspakket.

Deze *Aid for Trade* moet complementair zijn aan de liberaliseringsafspraken in de WTO. Ontwikkelingslanden hebben behoefte aan handelsgerelateerde assistentie en capaciteitsopbouw, maar ook aan steun bij het opbouwen van capaciteit aan hun aanbodzijde en verbetering van hun economische infrastructuur. Daarnaast is er sprake van kosten voor handelsgerelateerde aanpassingen. Hierbij gaat het om fiscale tegenvallers voor ontwikkelingslanden door lagere invoertariefinkomsten en om kosten van werkloosheid, omscholing etc. Op basis van aanbevelingen van de Algemene Vergadering van de WTO, besloot de Europese Unie in oktober 2007 om met behulp van een Europese Aid for Trade-strategie een gezamenlijke bijdrage te leveren aan de realisatie daarvan. Nederland zet zich in voor concretisering en uitwerking van deze strategie in goede afstemming op de wensen van ontwikkelingslanden.

Nederland was volgens OESO-gegevens in 2006 wereldwijd de vijfde bilaterale donor op het gebied van Aid for Trade. Nederland wil die rol van koploper op het gebied van Aid for Trade ook de komende jaren blijven vervullen en – waar gewenst – versterken. Het reserveerde in de periode 2006/2008 jaarlijks niet minder dan 550 miljoen euro aan hulp gelden voor handelsgerelateerde assistentie, versterking van economische infrastructuur en opbouw van productieve capaciteit. Dit niveau zal de komende jaren op zijn minst gehandhaafd blijven, omdat Aid for Trade goed past binnen de kernthema's van het OS-beleid in de komende jaren.

Capaciteitsopbouw via de WTO

Met name de meest arme en kwetsbare ontwikkelingslanden hebben onvoldoende kennis van het multilaterale handelssysteem. Deze achterstand leidt ertoe dat deze landen niet genoeg profiteren van de wereldhandel. Met het *Netherlands Trainee Programme* zijn in de periode 2005-2008 in totaal 53 mensen uit deze ontwikkelingslanden binnen de WTO opgeleid, met speciale aandacht voor Afrikaanse landen. Dit programma zal de komende vier jaren worden voortgezet. De WTO ontvangt de komende vier jaren van Nederland in totaal acht miljoen euro voor het opleiden van onderhandelaars uit de armste ontwikkelingslanden, gerichte kennisoverdracht op de diverse gebieden van het WTO-systeem (waaronder landbouw) en verhoging van de Nederlandse bijdrage aan capaciteitsopbouw op het vlak van voedselveiligheid.

6.4.7

Non-trade concerns: van milieu tot arbeidsnormen

Het proces van globalisering en de daarmee samenhangende toegenomen handel met ontwikkelingslanden hebben tot gevolg dat in Nederland producten op de markt komen die onder omstandigheden zijn gemaakt die hier wettelijk niet zijn toegestaan of sociaal onacceptabel worden geacht. Dit heeft geleid tot maatschappelijke en politieke zorgen over de effecten van internationale handel op uiteenlopende zaken als volksgezondheid, milieu, arbeidsnormen, nationale veiligheid, culturele identiteit, voedselveiligheid en dierenwelzijn. Deze maatschappelijke ‘zorgen en waarden’ spelen een toenemende rol in de discussie over het internationale handelsstelsel en worden vaak benoemd als *non-trade concerns* (NTC’s). Uitgangspunten voor het Nederlandse en Europese beleid voor NTC’s zijn internationale samenwerking en respect voor de soevereiniteit, met daarnaast de prioriteiten die ontwikkelingslanden stellen. Inzet bij de toepassing van het handels-instrumentarium is dat dit zo min mogelijk handelsverstoring zou moeten zijn.

De uitdaging is om rekening te houden met dergelijke maatschappelijke zorgen en waarden, zonder afbreuk te doen aan de kansen voor ontwikkelingslanden om te profiteren van het globaliseringsproces. Voorafgaand aan de formulering van een regeringsstandpunt dat in 2009 aan het parlement zal worden aangeboden, is onder leiding van het eerstverantwoordelijke Ministerie van Economische Zaken een brede maatschappelijke dialoog over verschillende NTC’s georganiseerd. In verdiepingsbijeenkomsten is aandacht besteed aan onder andere dierenwelzijn, duurzame biomassa, arbeidsnormen en hout. Een breed scala aan belanghebbenden – waaronder vele niet-gouvernementele organisaties – heeft deelgenomen aan deze dialoog en bijgedragen aan de beleidsontwikkeling in de publieke sector en de handelspolitiek, maar ook aan de mogelijke rollen die de maatschappij en het bedrijfsleven zelf kunnen vervullen. Dit heeft tot resultaat gehad dat er sprake is van grotere bewustwording en een verdieping van inzichten in deze complexe materie die in de bepaling van het Nederlandse standpunt tot uitdrukking zal komen.

In het verlengde van het algemene beleid en de inzet ten aanzien van NTC’s heeft Nederland een actieve bijdrage geleverd aan de verbreding en verdieping van duurzaamheid van Europese voorstellen rond het Energie- en Klimaat-pakket (waaronder hernieuwbare energie en CO₂-emissies) en het ‘Duurzaam Produceren, Duurzaam Consumeren’-pakket (waaronder ecolabelling en duurzaam inkopen door de overheid).

6.4.8

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Landbouw is bij uitstek een sector die bepalend is voor groei en ontwikkeling in de armste landen en het realiseren van de eerste Millennium Ontwikkelingsdoelstelling. Bescherming van de eigen Europese markt met hoge tarieven en handelsverstoringende subsidies voor landbouwproducten in de ontwikkelde landen gaan vaak ten koste van de boeren in ontwikkelingslanden. In de afgelopen jaren hebben belangrijke hervormingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU plaatsgevonden, waardoor de ondersteuning van de Europese landbouw minder handelsverstoringend is geworden. De totale steun aan agrarische producenten blijft echter hoog (zie Tabel 6.3).

In november 2007 presenteerde de Europese Commissie een Mededeling over de zogenaamde *Health Check* van het GLB die kan worden gezien als een opmaat voor de EU-begrotingsherziening. De Nederlandse inzet bij de *Health Check* was om resterende handelsverstoringende elementen af te bouwen om mede recht te doen aan de belangen van ontwikkelingslanden¹⁰. Daarnaast was het streven van Nederland om te komen tot een sterkere koppeling tussen inkomenstoelagen en de geleverde bijdrage aan maatschappelijke waarden als land-schapsbeheer en duurzame ontwikkeling. Eind november 2008 werd er door de EU-ministers van landbouw een politiek akkoord bereikt over de *Health Check*. Het akkoord zet een belangrijke stap in de richting van verdere marktoriëntatie en de afbouw van resterende handelsverstoringende subsidies.

De problemen voor markttoegang van ontwikkelingslanden en concurrentie met gesubsidieerde producten op derde markten spitsen zich in de praktijk toe op een aantal specifieke producten. De hervorming van de Europese markt voor suiker, zoals die is ingezet in 2005, is in de afgelopen periode voortgezet. Wat betreft katoen is het wachten op een resultaat uit de Doha-onderhandelingen. De EU-marktordening voor groenten en fruit is in 2007 hervormd; de uitvoerrestituties en de aan productie gekoppelde verwerkingssteun zullen worden afgeschaft over een periode van maximaal vijf jaar.

Om gebruik te maken van de kansen die de hervormingen van het GLB aan ontwikkelingslanden bieden, zal er de komende jaren aandacht moeten worden besteed aan de verdere ontwikkeling van de landbouwsector in de ontwikkelingslanden zelf. Voor de Nederlandse betrokkenheid hierbij is meer te vinden in de nota over landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de minister van LNV¹¹. Samen met Oxfam Novib en Cordaid heeft ICCO een schriftelijke reactie met aanbevelingen gegeven op deze kabinetsnota, voorafgaand aan het Algemeen Overleg waarin de nota werd behandeld. Daarin wordt o.a. gepleit voor verhoging van de bijdrage van het OS-budget aan de brede landbouwsector tot minimaal tien procent van het jaarlijkse OS-budget.

8 <http://www.eerlijkehandel.nu/images/stories/documenten/EerlijkeHandelFolder.pdf>
9 Het APS is een eenzijdig EU-stelsel van handelspreferenties, dat begunstigde landen tariefkortingen en/of tariefvrijstellingen op specifieke productsectoren geeft, zolang de landen voldoen aan een aantal criteria. Doel is het verminderen van armoede en stimuleren van duurzame ontwikkeling via het bevorderen van internationale handel.
10 Brief Minister van LNV, Kamerstuk 28625, nr 54, 10 december 2007 en Nederlandse prioriteiten voor een moderne EU-begroting, Kamerstuk 31202, nr. 24, 18 april 2008.
11 Kamerbrief inzake toelichting op de inzet ten aanzien van landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid in ontwikkelingslanden, mei 2008.

De export van varkensvlees naar West-Afrika

ICCO heeft samen met haar partners en zusterorganisatie EED en Aprovev een briefing opgesteld rondom de export van varkensdeeltjes vanuit Europa, en specifiek Nederland, naar West-Afrika. Eind november 2007 voerde Europa nieuwe exportsubsidies op varkensvlees in en bleken West-Afrikaanse landen beperkte mogelijkheden te hebben om hun lokale markt te beschermen. Dit heeft ICCO onder de aandacht gebracht van kamerleden en ambtenaren. In een mediareis voor het actualiteitenprogramma Netwerk naar Kameroen is dit nogmaals inzichtelijk gemaakt. Mede naar aanleiding van de briefing en deze uitzending zijn er diverse kamervragen gesteld over dit onderwerp. Ook heeft ICCO met de minister van Landbouw over dit onderwerp gecorrespondeerd in brieven die tevens met de Tweede Kamer zijn gedeeld.



6.5

Schuldverlichting

6.5.1

Kwijtschelden: steeds meer landen onder het juk vandaan

Het aantal zwaar verschuldigde ontwikkelingslanden is in de afgelopen jaren sterk afgenomen. Van de 41 landen die tien jaar geleden gebukt gingen onder een te zware schuldenlast, is voor 33 landen een regeling getroffen waarbij het gros van de schulden is kwijtgescholden. Het gaat hierbij om een totaal van 117 miljard dollar¹².

Dit is vooral te danken aan de grootschalige schuldkwijtschelding die de internationale gemeenschap aan 41 ontwikkelingslanden heeft verleend in het kader van het in 1996 gestarte Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC, het initiatief voor arme landen met zware schulden) en meer recent het in 2005 door de G-8 in Gleneagles gelanceerde Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI, multilateraal initiatief voor schuldverlichting). Bij deze initiatieven voor schuldverlichting worden alle buitenlandse schulden van deze groep landen betrokken: schulden bij multilaterale banken, bilaterale en commerciële schulden.

Op dit moment hebben 23 landen HIPC en MDRI schuldverlichting gekregen, terwijl 10 andere landen op dit moment nog het HIPC-proces doorlopen. Als gevolg van deze initiatieven is de rente en aflossing die de centrale overheden van deze groep ontwikkelingslanden betalen gedaald van gemiddeld 5% van het BNP in 2000 tot 0,3% in 2008.

Hoewel dit indrukwekkende cijfers zijn, is het belangrijk om de vraag te beantwoorden wat de effecten zijn van deze initiatieven. Vast staat dat de uitgaven voor armoedebestrijding in de landen die geprofiteerd hebben van schuldverlichting, het afgelopen decennium zijn gegroeid van 7% tot 10% van het BNP. Dezelfde tendens is gevonden bij studies waarin gekeken is naar de uitgaven voor onderwijs en voor gezondheidszorg in deze landen. Het blijft echter lastig een direct verband aan te tonen tussen schuldverlichting en de uitgaven voor armoedebestrijding. Veel onderzoeken constateren een

positief effect, waarbij de kwaliteit van het bestuur van de landen cruciaal is voor de effectiviteit van de kwijtschelding van schulden in termen van ontwikkeling en armoedebestrijding. Omdat schuldverlichting relevant is voor ontwikkeling, worden de uitgaven hieraan conform internationale afspraken als 'officiële ontwikkelingshulp' (ODA) gekwalificeerd. Een aantal maatschappelijke organisaties heeft hier bezwaar tegen, omdat deze toerekening ten koste gaat van andere uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking.

Zoals uit Tabel 6.4 blijkt, heeft Nederland in de afgelopen jaren fors bijgedragen aan internationale schuldverlichting. Het gaat daarbij om bijdragen aan de hierboven genoemde schuldverlichtingsinitiatieven aan internationale financiële instellingen en door middel van kwijtschelding van een deel van de eigen bilaterale schuldenportefeuille.

Tabel 6.4 Nederlandse bijdrage aan de internationale schuldvermindering

Schuldindicatoren Nederland
(Bron: OESO/DAC)

	SCHULDINDICATOREN NEDERLAND				
	1995	2000	2004	2006	2007
Schuldkwijtschelding als percentage ODA	5,4	3,2	5,1	6,0	6,7
Schuldverlichting aan HIPC landen (% netto ODA)	..	..	2,7	0,6	1,2

6.5.2

Voorkomen van onhoudbare schulden

Tegelijk met het afbouwen van onhoudbare schulden is het cruciaal instrumenten te ontwikkelen die een terugkeer naar een problematische situatie voorkómen. Nederland is actief op dit terrein en ook veel maatschappelijke organisaties richten zich op vraagstukken van schuldhoudbaarheid en een verantwoord leenbeleid ter voorkoming van onhoudbare schulden.

In 2005 werd door Wereldbank en IMF het zogenaamde Debt Sustainability Framework (DSF) ontwikkeld. Inmiddels wordt het uit dit raamwerk voortvloeiende algemene uitgangspunt van schuldhoudbaarheid (geen nieuwe grootschalige kredieten voor landen met onhoudbare schulden) gevolgd door het IMF, de Wereldbank, de Club van Parijs en de OESO. Daarbij pogen de verschillende organisaties uitgangspunten te formuleren op basis waarvan grotere transparantie bij het verstrekken van kredieten wordt betracht, crediteuren verantwoord leengedrag moeten tonen, en mechanismen worden ontwikkeld waarmee zo goed mogelijk in kaart kan worden gebracht welke landen met onhoudbare schulden te kampen hebben en hoeveel kredieten die landen precies kunnen aangaan. Getracht wordt tevens om ‘nieuwe crediteuren’, zoals China en India, en commerciële crediteuren in dit proces te betrekken. Participatie van alle crediteuren maakt immers zowel schuld-kwijtschelding als het beleid voor schuldhoudbaarheid het meest effectief. Het resultaat van het DSF is dat de voormalige zwaar verschuldigde landen hun rente- en aflossingslast niet zien toenemen, maar in plaats daarvan in aanmerking komen voor giften en speciale leningen.

Onder Nederlands voorzitterschap is in de OESO een belangrijk resultaat bereikt op dit terrein. Begin 2008 nam de Export-kredietgroep van de OESO richtlijnen aan voor een duurzaam leenbeleid¹³. Kern van deze richtlijnen is dat crediteuren in hun exportkredietbeleid, meer dan in het verleden, rekening houden met de schuldenpositie van ontwikkelingslanden. Bovendien zullen leningen boven een bepaald minimum dienen te passen in een nationaal ontwikkelingsplan. Ook

gaan organisaties voor exportkrediet beter informatie uitwisselen met IMF en Wereldbank, zodat tijdig waarschuwings-signalen kunnen worden afgegeven zodra nieuwe kredieten tot onhoudbare schuldenposities dreigen te leiden. Dit belangrijke besluit is tot stand gekomen na bijna twee jaar van taaie onderhandelingen naar aanleiding van een initiatief van Nederland, Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Noorwegen.

De toepassing van het Debt Sustainability Framework en van het beginsel van schuldhoudbaarheid bij het verstrekken van kredieten aan ontwikkelingslanden staat nog in de kinderschoenen, maar geldt onmiskenbaar als de belangrijkste ontwikkeling op het gebied van schulden in de afgelopen jaren. Nederland fungeert daarbij van meet af aan als één van de voortrekkers. Naast toepassing van het Debt Sustainability Framework is de opbouw van expertise in ontwikkelingslan-den die deze landen in staat stelt adequaat schuldenbeleid te voeren, een belangrijk aspect van schuldhoudbaarheid.

Nederland investeert daarom in capaciteitsopbouw op het terrein van schuldenmanagement door de financiering van programma’s van onder meer de Wereldbank, IMF en UNCTAD. De Wereldbank heeft in 2008 de Debt Management Facility (Faciliteit voor Schuldenbeheer) gelanceerd, waarvan Neder-land één van de donoren is. Een niche op dit terrein vormt het tegengaan van de activiteiten van zogenaamde aasgierfondsen; commerciële partijen die schulden van ontwikkelingslanden opkopen met het doel deze via juridische processen maximaal te incasseren. Nederland steunt initiatieven om te voorkomen dat dergelijke ondermijnende acties een kans van slagen krijgen.

12 Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) initiative and Multilateral Debt relief Initiative (MDRI) - Status of Implementation. By IDA and IMF, September 12, 2008

13 OECD, Principles and Guidelines to Promote Sustainable Lending in the Provision of Official Export Credits to Low Income Countries, 2008.



6.6

Milieu en duurzame ontwikkeling

6.6.1

Inleiding: een duurzame leefomgeving

MDG 7, het waarborgen van een duurzame leefomgeving, bevat doelen die van toepassing zijn op zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden. De inzet en bereikte resultaten in de ontwikkelingslanden worden beschreven in hoofdstuk 7. Daarnaast blijkt het behalen van alle MDG's in belangrijke (en toenemende) mate afhankelijk van de inzet van ontwikkelde landen op mondiale verduurzaming in nationaal beleid en programma's en in internationale onderhandelingen en multilaterale afspraken. Dit hoofdstuk gaat in op de daarvoor door Nederland geleverde inzet en bereikte resultaten in internationaal verband, in het bijzonder op het terrein van klimaat en energie.

6.6.2

Nationaal beleid: hoge ambities

Nederland neemt internationaal een bijzondere positie in. Het kent een grote bevolkingsdichtheid en een bijzondere economische structuur met veel energie-intensieve en agrarische bedrijven. De intensiteit van het transport is hoog en de mobiliteit neemt naar verwachting toe. Daardoor is het relatief moeilijk om gestelde milieudoelen te realiseren. Desondanks lukt het al enige jaren om voor de meeste emissies een absolute ontkoppeling tussen de economische groei en de milieudruk te realiseren. Het Europese milieubeleid speelt hierbij een belangrijke rol. Dat is ook de reden waarom het kabinet zwaar inzet op een ambitieus Europees milieubeleid dat rekening houdt met de mondiale context.

In 2007 is *Nieuwe Energie voor klimaatbeleid – werkprogramma Schoon en Zuinig*⁴ opgesteld. Met dit werkprogramma wil het kabinet de transitie naar een toekomst met efficiënte en schone energie versnellen en de ambitieuze doelstellingen tot 2020 voor emissiereductie, efficiënte energie en het aandeel hernieuwbare energie realiseren. De verwachting is dat uitvoering van het werkprogramma, in combinatie met de geplande aankoop van emissierechten in het buitenland, ertoe leidt dat de Kyoto-doelstellingen (2008-2012) worden gehaald.

De huidige stand van zaken wordt uitvoerig toegelicht in de *Monitor Duurzaam Nederland*⁵ die in februari 2009 is uitgebracht. In de periode 1995-2006 bedroeg de daling van broeikasgasemissies per persoon in Nederland circa 12 procent. In dezelfde periode is de energie-intensiteit in Nederland met 19 procent gedaald bij een tempo van energiebesparing van circa 0,9 procent per jaar. De hoeveelheid hernieuwbare energie is tussen 1990 en 2007 met een factor 5 toegenomen.

6.6.3

Internationaal energiebeleid: betere samenhang

Nederland heeft zich gecommitteerd aan de wereldwijde verbetering van de energievoorziening van de armen. Voor de periode 2008-2011 heeft het kabinet 500 miljoen euro ter beschikking gesteld voor duurzame energie in ontwikkelingslanden. Bij de programmering ligt de nadruk op het verbeteren van de samenhang tussen internationale milieu- en klimaatdoelstellingen en armoedebestrijding, en op de toegang tot energie op basis van een hernieuwbare energiebron. Een voorbeeld van die samenhang vormt de groei van de markt voor biobrandstoffen. Voor veel ontwikkelingslanden bieden de gestegen grondstoffenprijzen en de productie van biobrandstoffen kansen op ontwikkeling en werkgelegenheid en – bij eigen gebruik – een verhoging van hun energiezeekerheid bij sterk stijgende olieprijs. Zij zijn gebaat bij de instandhouding van een open Europese en wereldwijde markt voor biobrandstoffen.

De in de afgelopen periode totstandgekomen Europese afspraken over het gebruik van hernieuwbare energie voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en het tegengaan van klimaatverandering, vormen op dit terrein een belangrijk resultaat. De afspraken spitsen zich toe op de vermindering van uitstoot van broeikasgassen, verduurzaming van de productie van energiegewassen en de mogelijke indirecte effecten. De EU wil dat in 2020 tien procent van de energiebehoefte van de transportsector wordt gedekt door hernieuwbare energie. Daarvan zou minimaal veertig procent afkomstig moeten zijn uit tweede generatie biobrandstoffen.

Dit biedt ook ontwikkelingslanden een kans om biobrandstoffen voor de export te produceren. De afgelopen jaren zijn er wel vraagtekens gezet bij de gevolgen van de snel toenemende vraag naar biobrandstoffen, vooral vanwege de impact op voedselzekerheid in ontwikkelingslanden, maar ook om

6.6.4

Internationaal klimaatbeleid:
zwaar weer voor arme landen

de gevolgen voor ontbossing, strijd om landrechten, watergebruik en verlies aan biodiversiteit. Het is van belang aandacht te besteden aan deze risico's in het nationale en internationale energiebeleid.

Nederland heeft op basis van de afspraken binnen de EU een eigen tussentijdse doelstelling voor de bijmenging vastgesteld (vier procent in 2010). Nederland acht het onacceptabel dat ons beleid negatieve effecten in derde landen tot gevolg zou hebben. Om de afwenteling te voorkomen zet Nederland in op internationale afspraken over biobrandstoffen, monitoring van indirecte effecten om zo nodig bij te kunnen sturen en verduurzaming van de productie. De huidige afspraken binnen de EU weerspiegelen al voor een groot deel de Nederlandse inzet. De EU-richtlijn *Hernieuwbare Energie*⁶ stelt concrete, harde voorwaarden en voor de 'zachtere' voorwaarden (die of moeilijk hard te maken zijn of daarbij tegen WTO-regelgeving aanlopen) worden rapportageverplichtingen ontwikkeld. Nederland is bereid een aantal ontwikkelingslanden te steunen bij de uitvoering daarvan.

Met een aantal ontwikkelingslanden voert Nederland een beleidsdialoog en ondersteunt het specifieke activiteiten die de verduurzaming moeten helpen: het ontwikkelen van speciaal beleid, steun aan de ontwikkeling van capaciteit om productie te kunnen verduurzamen, ondersteuning bij de ontwikkeling van mechanismen om te certificeren en van de uitvoeringscapaciteit. Deze activiteiten worden deels samen met partners uit het bedrijfsleven uitgevoerd.

Tijdens de Klimaatconferentie op Bali (2007) is, met steun van Nederland, binnen het VN Klimaatverdrag afgesproken om een internationaal akkoord uit te werken over het tegengaan van klimaatverandering in de periode na afloop van het huidige Kyoto Protocol in 2012¹⁷ (het *Bali Action Plan*). De vier belangrijkste bouwstenen in het actieplan zijn 'mitigatie' (tegengaan van klimaataantasting), 'adaptie' (aanpassing aan klimaatverandering), technologie en financiering. Overeengekomen is dat van de armere ontwikkelingslanden geen doelen tot reductie van emissie kan worden verwacht, omdat hun bijdrage aan de mondiale CO₂-uitstoot gering is. De gevolgen van klimaatverandering doen zich echter in toenemende mate juist in de armere landen gelden. In het kader van zowel emissiereductie als aanpassing aan klimaatverandering zijn technologie-overdracht en het beschikbaar komen van financiering cruciaal. De voortgang die op dat terrein is geboekt is nog onvoldoende.

Mitigatie:
tegengaan van klimaataantasting

Alleen via wereldwijde emissiereducties kan klimaatverandering effectief worden aangepakt. Dit vereist ambitieuze doelstellingen van met name de ontwikkelde landen. Het energie- en klimaatpakket van de Europese Commissie bevat een uitwerking van de algemene Europese inzet voor reductie van broeikasgassen. De EU heeft in 2008 de eerste ambitieuze stap gezet met de afspraak over een emissiereductie van twintig procent in 2020 ten opzichte van 1990, oplopend tot dertig procent wanneer een adequaat internationaal klimaatregime tot stand komt. De EU wil een leiderschapsrol vervullen in de mondiale klimaatonderhandelingen in Kopenhagen in 2009, als voorbereiding op de opvolger van het huidige Kyoto-protocol na 2012.

Voor een kosteneffectief en efficiënt klimaatbeleid zijn een goed functionerende mondiale koolstofmarkt en emissiehandel belangrijk. Tot nu toe is hiervan onvoldoende sprake. Het zijn vooral de geïndustrialiseerde landen en opkomende economieën die betrokken zijn bij CO₂-handel. Daarmee blijft een groot potentieel van opties voor CO₂-reductie in armere landen onbenut. Binnen het mondiaal partnerschap voor ontwikkeling zet Nederland in op de toegankelijkheid van ontwikkelingslanden tot diverse flexibele instrumenten voor klimaatfinanciering. Voorbeelden zijn het *Clean Development Mechanism* (CDM), het Europese *Emission Trading Scheme* (ETS), een rechtvaardige verdeling van emissierechten én het voorkomen van discriminatoire handelsmaatregelen.

Onder de bescherming van het CDM is een belangrijk systeem van emissiehandel op gang gebracht tussen industrielanden en ontwikkelingslanden. Nederland had als doelstelling om voor in totaal 100 Mton CO₂-equivalenten aan te kopen via het CDM en JI (*Joint Implementation*). Als gevolg van verhevigde marktwerving vond echter een gestage verhoging van de prijzen plaats. Het resultaat was dat met het beschikbare budget nog 75 Mton in plaats van de oorspronkelijk beoogde 100 Mton aangekocht kon worden. Dit viel echter samen met een ver grote reductie door binnenlandse maatregelen waardoor naar verwachting geen extra budget nodig is. In 2008 is de beoogde aankoopdoelstelling nagenoeg voltooid. Binnen het CDM zijn momenteel ruim vierduizend projecten in ontwikkeling die naar verwachting bijna 3 miljard ton CO₂-emissies zullen compenseren¹⁸. Afhankelijk van de uiteindelijke marktprijs van CO₂-emissies, brengt het CDM een geldstroom van mogelijk meer dan vijftig miljard euro voor ontwikkelingslanden op.

De financiering van internationaal klimaatbeleid krijgt in toenemende mate aandacht van maatschappelijke organisaties. Hun grote zorg is dat de meeste marktmiddelen naar opkomende markten gaan en ze de armste ontwikkelingslanden nauwelijks bereiken. Bovendien missen de armste landen voldoende garanties dat CDM-projecten daadwerkelijk bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van de landen waar ze worden uitgevoerd. Maatschappelijke organisaties spannen zich ervoor in de tekortkomingen van het CDM te verbeteren binnen de eventuele opvolgers van dit mechanisme voor de periode na 2012, als het Kyoto Protocol afloopt. Voor nieuwe emissiehandelssystemen – bijvoorbeeld het vervolg op het Europese ETS – bepleiten zij dat emissierechten aan bedrijven worden geveild. Een dergelijke veiling zou belangrijke middelen genereren voor de financiering van klimaatbeleid in ontwikkelingslanden. Inkomsten uit veilingen van emissierechten en CO₂-belastingen achten zij essentieel voor de extra financiële ondersteuning van een energiehuishouding in ontwikkelingslanden dat niet van fossiele brandstoffen afhankelijk is.

Adaptie:
aanpassing aan klimaatveranderingen

De gevolgen van klimaatverandering manifesteren zich in ontwikkelingslanden in de vorm van droogte of juist als overvloedige neerslag en overstromingen. Juist in deze gebieden zijn veel mensen kwetsbaar. De jaarlijkse kosten die gemaakt moeten worden om de gevolgen van klimaatveranderingen in ontwikkelingslanden op te kunnen vangen, worden wel geschat op een bedrag van 10 tot 40 miljard dollar per jaar¹⁹. Betrouwbare informatie over de kosten en gevolgen van klimaatverandering is van groot belang. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de minister van VROM hebben daarom besloten om, gezamenlijk met het Verenigd Koninkrijk, een onderzoek te laten verrichten naar de kosten van adaptatie in ontwikkelingslanden.

Voor ontwikkelingslanden is onder het Kyoto-protocol het Adaptation Fund opgericht, een aanpassingsfonds dat onder andere gevuld zal worden met een deel van de opbrengsten van CDM-projecten. De bestuurs- en beheersstructuur van het Adaptation Fund zullen naar verwachting in 2009 worden afgerond, waarna de investeringsprogrammering van start kan gaan. De investeringskeuzes zullen gebaseerd worden op de Nationale Actie Programma's voor Adaptatie die op dit moment door meer dan de helft van de ontwikkelingslanden zijn opgesteld.

14 Nieuwe energie voor het klimaat - Werkprogramma "Schoon en Zuinig", VROM, september 2007
15 Monitor Duurzaam Nederland 2009, CBS februari 2009
16 European Parliament legislative resolution on the proposal for a directive of the EP and of the EC on the promotion of the use of energy from renewable sources (COM(2008)0019-C6-0046/2008-2008/0016 (COD))
17 Brief VROM en OS over het toekomstig internationaal klimaatbeleid, Kamerstuk 2007-2008, 30495, nr 4, 29 april 2008
18 Het UNEP Risoe Center in Denemarken houdt een uitstekende database bij over het CDM: <http://cdmpipeline.org/>
19 Adapting to Climate Change: How local experiences shape the debate; Both ENDS briefing paper, August 2007, http://www.bothends.nl/uploaded_files/bp-adapting_to_climate_change-0708.pdf



6.7

Toegang tot betaalbare geneesmiddelen

6.7.1

Inleiding: medicijnen voor de armen

Deze MDG-doelstelling is erop gericht om, in samenwerking met farmaceutische bedrijven, de toegang tot essentiële en betaalbare medicijnen in ontwikkelingslanden te vergroten. Tot nu toe hebben de inspanningen op mondiaal niveau geleid tot de mobilisering van fondsen en een betere coördinatie in de strijd tegen HIV/Aids, malaria en tuberculose. Ondanks deze extra fondsen is de toegang tot de meeste essentiële medicijnen in veel ontwikkelingslanden nog steeds beperkt. Eenderde van de wereldbevolking ontbeert toegang tot betaalbare essentiële geneesmiddelen. Aan de vraagkant zijn beperkte koopkracht en hoge prijzen belemmerende factoren. Aan de aanbodzijde worden onvoldoende geneesmiddelen ontwikkeld voor ziekten die voornamelijk in ontwikkelingslanden voorkomen. Slechts tien procent van de wereldwijde uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling gaat naar geneesmiddelen voor gezondheidsproblemen die negentig procent van de wereldbevolking treffen²⁰.

Volgens het in 2006 verschenen rapport Public health, innovation and intellectual property rights van de WHO Commission on Intellectual Property Rights, Innovation and Public Health²¹ is het huidige op octrooien gebaseerde innovatiestelsel één van de oorzaken van deze situatie. De commissie stelde dat octrooien geen stimulans vormen voor onderzoek naar nieuwe geneesmiddelen tegen armoedeziekten. Bovendien wees de commissie op de invloed die octrooien kunnen hebben op de prijzen van geneesmiddelen. Om oplossingen voor deze problematiek aan te dragen werd in 2006 een Intergovernmental Working Group on Public Health, Innovation and Intellectual Property (IGWG) in het leven geroepen. De IGWG werd ook door maatschappelijke organisaties in Nederland, waaronder Oxfam Novib, Health Action International (HAI) en Wemos, beschouwd als een belangrijk forum om mondiaal nieuwe afspraken te maken om de toegang tot, en ontwikkeling van, betaalbare geneesmiddelen te verbeteren.

Als resultaat van het werk van IGWG is door de Wereldgezondheidsraad in mei 2008 een nieuwe mondiale strategie voor openbare gezondheid, innovatie en intellectueel eigendom aangenomen²². Hierin wordt beter rekening gehouden met de belangen van ontwikkelingslanden:

- de strategie en het bijbehorende actieplan omvatten een breed palet aan beleidsopties waaruit landen kunnen kiezen ter verbetering van de toegang tot medicijnen;
- het omvat afspraken over het stimuleren van nieuwe samenwerking op het gebied van innovatie en financiering van onderzoek;
- het onderkent het belang van beleidsvrijheden voor publieke gezondheidszorg (waaronder dwanglicenties) onder het TRIPS-verdrag (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights); deze zogenaamde TRIPS-flexibiliteiten zijn een belangrijk (potentieel) instrument voor ontwikkelingslanden ter verbetering van de toegang tot medicijnen.

6.7.2

Nederlandse inzet: betere beschikbaarheid voor ontwikkelingslanden

Nederland heeft de internationale agenda en het voorbereidingswerk van de IGWG actief ondersteund. Tijdens de voorbereidende onderhandelingen heeft Nederland zich hard gemaakt voor het vergroten van de beleidsruimte voor ontwikkelingslanden. Hierbij is een actieve bijdrage geleverd aan de EU-standpuntbepaling in IGWG, waarbij gebruik is gemaakt van de standpunten van de maatschappelijke organisaties die deelnamen aan de consultatierondes van de Nederlandse delegatie in 2006, 2007 en 2008 in Den Haag, voorafgaand aan de onderhandelingen in Genève.

Daarnaast heeft Nederland in lijn met het IGWG proces in juni 2007, samen met OESO/DAC, in Noordwijk een succesvolle topvergadering 'Policy coherence for availability of medicines for emerging and neglected infectious diseases' (Beleidscoherentie voor beschikbaarheid van medicijnen voor opkomende en verwaarloosde infectieziekten) georganiseerd. Dit heeft de *Noordwijk Medicines Agenda* opgeleverd²³. Dit consensusdocument kan dienen als stimulans voor een verbeterde beschikbaarheid van medicijnen en vaccins voor ernstige infectieziekten in ontwikkelingslanden. Nederland steunt het initiatief van de autoriteiten van Kameroen om een vervolgconferentie te organiseren voor Afrikaanse landen. Deze conferentie, die in 2009 zal plaatsvinden, heeft als doel een aanzet te geven tot een vraaggestuurde invulling en uitwerking van de *Noordwijk Medicines Agenda* voor Afrika.

In de praktijk worden de TRIPS-flexibiliteiten nog weinig gebruikt als gevolg van politieke druk en administratieve belemmeringen. Toen Thailand in 2007 dwanglicenties voor geoctrooieerde medicijnen wilde invoeren, werd het land internationaal onder druk gezet om hier vanaf te zien. Nadat dit door Oxfam Novib en MSF werd gesignaleerd, benadrukten de ministers van Economische Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking dat Thailand rechtmatig leek te handelen en dat Nederland er in EU-verband op zou toezien dat ontwikkelingslanden in staat worden gesteld gebruik te maken van de

TRIPS-flexibiliteiten. Hiermee gaf Nederland een belangrijk politiek signaal af dat er ook toe geleid heeft dat Thailand door kon gaan met het gebruik van dwanglicenties.

Bij de invoering van de mondiale strategie en het bijbehorende actieplan zal de Nederlandse inzet zich vooral richten op verbeterde toegang tot medicijnen en op het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling van nieuwe middelen. Voorbeelden van onderzoek zijn de bijdrage aan methoden voor HIV-preventie die de positie van de vrouw verbeteren, vrouwencondooms en microbiciden. Nederland draagt met een speciale subsidieregeling ter waarde van 80 miljoen euro bij aan de ontwikkeling van vaccins, geneesmiddelen en diagnostische middelen voor armoedegerelateerde ziekten. De publiek-private samenwerking in de vorm van de Schokland-akkoorden voor vrouwencondooms en oxytocine sluit hier goed bij aan. Daarnaast draagt Nederland bij aan mondiale programma's die daadwerkelijk de toegang tot geneesmiddelen vergroten, zoals het *Global Fund for Aids, TB and Malaria*, *GAVI*, *StopTB* en *Roll Back Malaria* (zie box). Ten slotte draagt Nederland bij aan het stimuleren van (ethisch) klinisch wetenschappelijk onderzoek op het terrein van Aids, tuberculose en malaria via het *Netherlands-African partnership for capacity development and clinical interventions against poverty-related diseases*.

Nederland ziet er actief op toe dat bilaterale (EU) handelsakkoorden met ontwikkelingslanden geen afspraken bevatten die schadelijk kunnen zijn voor de publieke gezondheidszorg in die landen. Uitgangspunt hierbij is dat er geen afspraken gemaakt worden die restrictiever zijn dan multilateraal in TRIPS zijn afgesproken. Ook NGO's volgen dit proces nauwkeurig.

- 20 http://www.globalforumhealth.org/Site/002__What%20we%20do/005__Publications/001__10%2090%20reports.php
- 21 <http://www.who.int/intellectualproperty/en/>
- 22 http://www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A61/A61_R21-en.pdf
- 23 <http://www.oecd.org/dataoecd/62/11/38845838.pdf>

Dankzij GAVI* zijn nu miljoenen kinderen gevaccineerd

Inenting is een simpele, goedkope en efficiënte manier om kinderen te beschermen tegen dodelijke ziekten. Tegen veel ziekten bestaan al jarenlang vaccins. Voornamelijk in ontwikkelingslanden sterven er jaarlijks toch meer dan twee miljoen kinderen aan ziekten die voorkomen hadden kunnen worden. Naast veel leed levert dit ziektekosten op voor gezinnen en overheden.

De GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunization) streeft ernaar dit probleem aan te pakken. In meer dan zeventig ontwikkelingslanden streeft de GAVI Alliance naar:

- het versterken van de basisgezondheidszorg zodat vaccins blijvend kunnen worden verstrekt;
- het versneld beschikbaar maken van moderne vaccins en veilige injectiespuiten;
- op de lange termijn en op innovatieve manieren meer geld beschikbaar maken voor vaccinatieprogramma's in deze landen.

In de GAVI Alliance werken de farmaceutische industrie, 72 lokale overheden, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en 16 andere donoren, de WHO, UNICEF en de Wereldbank met NGO's en onderzoeksinstituten samen.

De volgende resultaten zijn al behaald:

- 50 miljoen kinderen zijn bereikt met basis DTP-vaccins;
- 135 miljoen kinderen zijn bereikt met moderne vaccins;
- 1,2 miljard veilige injectiespuiten zijn verstrekt.
- In totaal zijn naar schatting 3,4 miljoen sterfgevallen voorkomen door de programma's van de GAVI Alliance.

* <http://www.gavialliance.org/>

Samen campagne voeren voor intellectueel eigendom in de Andes

HAI (Health Action International) Europa heeft met HAI Latijns-Amerika een alliantie gevormd die zich op de beïnvloeding richt van het Associatieverdrag waarover de EU en landen uit de Andesregio (de zogenaamde CAN-regio) onderhandelen. Het Associatieverdrag bevat voorwaarden die wat betreft intellectueel eigendom de toegang tot betaalbare geneesmiddelen kunnen belemmeren. HAI coördineert de alliantie in Europa, waar onder meer MSF, de Evert Vermeer Stichting en Oxfam aan deelnemen. De campagne in Europa is erop gericht om via het Europees Parlement druk uit te oefenen op de Europese Commissie. Hoewel dit project pas in 2008 werd gestart, heeft het er reeds toe geleid dat dit onderwerp op de agenda van het Europees Parlement staat.

Lobby tegen onethisch geneesmiddelenonderzoek

In mei 2008 heeft de NGO Wemos in samenwerking met HAI Europa, Farmacie Mondiaal en Somo tijdens de International Clinical Trials Day (Europese) overheden opgeroepen om maatregelen te nemen tegen onethische onderzoekspraktijken in ontwikkelingslanden.

In India en Latijns-Amerika werkt Wemos samen met organisaties die trachten het toezicht op deze testen te verbeteren. In Europa is de lobby gericht op het feit dat alleen geneesmiddelen die zijn getest volgens de vereiste ethische richtsnoeren tot de Europese markt mogen worden toegelaten.

In Nederland organiseerde Wemos bijeenkomsten met parlementariërs en vertegenwoordigers van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Buitenlandse Zaken. Tevens organiseerde Wemos een expertbijeenkomst in het Europees Parlement. Dertien Europarlementariërs spraken hun steun uit voor het standpunt van Wemos. Dit resulteerde in aanzienlijke media en politieke aandacht in Nederland voor het probleem van de onethische onderzoekspraktijken.



6.8

Toegang tot nieuwe technologieën

Kennis en innovatie zijn essentiële drijfveren voor duurzame ontwikkeling en voor het behalen van de MDG's. Een aantal Aziatische landen heeft door middel van gerichte investeringen in innovatiesystemen een sprong in hun ontwikkeling door-gemaakt. In Sub-Sahara Afrika beginnen overheden zich, weliswaar schoorvoetend, op hetzelfde pad te begeven. Technologie speelt daarbij een sleutelrol, maar is niet vanzelf 'de oplossing' voor armoede. Het gaat om de toepassing en daarvoor is veel meer nodig. Beoogde gebruikers moeten niet alleen toegang hebben tot nieuwe kennis en technologie, maar ook in staat zijn om die kennis op te nemen, om te zetten en te gebruiken voor geëigende doelen. In veel gevallen zal

het daarom nodig zijn dat de armen ook betrokken worden bij het tot stand komen en vormgeven van kennis en technologie.

Nederland investeert in nationale kenniscapaciteit in ontwikkelingslanden en in internationale onderzoeksruimtes, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid en landbouwkundig onderzoek. In EU-verband stimuleert Nederland de opening van een Europese Onderzoeksruimte en intensievere deelname van ontwikkelingslanden binnen de Europese Kaderprogramma's Onderzoek. In multilateraal verband (zoals in de WTO en WIPO) pleit Nederland voor het behoud van beleidsruimte voor ontwikkelingslanden om zelf hun innovatiesysteem op

te zetten en eigen oplossingen te kiezen voor de regulering van dilemma's rond technologische ontwikkeling, zoals bescherming van (lokale) kennis, management van ecologische risico's en het maken van ethische afwegingen. Deze ruimte moet ook in bilaterale handelsakkoorden worden gegarandeerd. Nederland ziet er daarom op toe dat de EU geen afspraken maakt over intellectuele eigendomsrechten die verder gaan dan wat is afgesproken in de WTO (het TRIPS-verdrag).

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft Nederlandse onderzoeksinstituten en universiteiten opgeroepen een ontwikkelingsvriendelijk beleid te voeren

Moderne energietechnologieën voor de armen

De particuliere stichting ETC signaleert een trend waarbij donoren hun focus verleggen naar technologieën die goed zijn voor het klimaat, maar die niet per se aansluiten bij de behoeften van de armen. In het afgelopen jaar is via een internationale promotiecampagne getracht om grote donorinvesteringen in de energiesector vooral te richten op de armsten, met name vrouwen. Veel internationale en nationale energie beleidsprogramma's en projecten verwaarlozen de specifieke behoeften en rollen van vrouwen.

Stichting ETC ondersteunt met OS-middelen twee internationale netwerken die zich bezig houden met toegang tot moderne energietechnologieën voor de armen:

- Het EASE netwerk, dat actief is in negen landen (Bolivia, Tanzania, Oeganda, Senegal, Mali, Vietnam, Cambodja, Laos, coördinatie in NL). Dit netwerk werkt via vijf technologie platforms (biogas, draagbare kooktoestellen, mininetten, onderhoud van zonne-energie systemen, en klimaatfinanciering).
- Het ENERGIA netwerk: 22 National Focal Points in Afrika en Azië, een regionaal secretariaat in Afrika en Azië, een Internationaal Secretariaat en een Adviesraad. Het ENERGIA-netwerk functioneert op basis van een netwerkbeleid en MoUs (in ontwikkeling).

Deze internationale energie- en technologienetwerken ontwerpen strategieën die zich richten op toegang tot energie voor de armen, waarbij mannen en vrouwen als gelijkwaardige partners worden beschouwd.

ten aanzien van intellectuele eigendomsrechten. De intenties van de Nederlandse onderzoekswereld zijn vastgelegd in het Schokland-akkoord over het *Actieplan Kennis en Onderzoek voor Ontwikkeling*. Onlangs is in dit verband een bijdrage uit het Schokland-fonds toegekend aan een initiatief om de kennis van de Nederlandse Technologische Topinstituten op het gebied van groene genetica en farmaceutica beter toegankelijk te maken voor Afrikaanse onderzoeksinstellingen.

Globalisering is in belangrijke mate gebaseerd op kennis, innovatie, directe communicatie en toegang tot moderne technologieën. De mensheid is steeds meer met elkaar verbonden door nieuwe digitale communicatietechnieken als internet en mobiele telefonie. Wie hier geen toegang toe heeft raakt achterop.

Zoals tabel 6.5 aangeeft, neemt de toegang tot mobiele technologie en digitale communicatietechnieken sterk toe in ontwikkelingslanden. Absoluut gezien is de toegang in deze landen echter nog steeds laag. Daarnaast bestaan er grote verschillen tussen landen in de verschillende regio's, in landen zelf, tussen de stad en het platteland en tussen sociale groepen in een land of regio. Juist armere landen en de zwakkere groepen in de samenleving hebben vaak geen toegang tot deze technologieën en daardoor niet de mogelijkheid om deel te zijn van deze ontwikkelingen. Hetzelfde geldt voor de toegang tot, en het gebruik van, nieuwe technologieën die de productiviteit verhogen of voor een betere dienstverlening die in veel ontwikkelingslanden nog steeds problematisch is.

Case – ICT biedt toegang tot kennis en inspraak Het werk van het International Institute for Communication and Development (IICD)

Het in 1997 opgerichte Nederlandse Institute for Communicatie and Development (IICD) heeft thans meer dan een decennium ervaring in het assisteren van ontwikkelingslanden om duurzame ontwikkeling op gang te brengen via het juiste gebruik van ICT-toepassingen. Samen met een aantal (inter)nationale partners verstrekt IICD hiervoor financiële en technische hulp en zet tegelijkertijd programma's voor de capaciteitsversterking van lokale partnerorganisaties op, die zelf verantwoordelijk zijn en die na vier tot zes jaar het werk zelfstandig kunnen voortzetten. IICD werkt in negen partnerlanden* aan verbetering van ICT-toepassingen voor onderwijs, gezondheidszorg, milieu, verbetering van bestuur en inkomens; in totaal circa 130 activiteiten.

De ondersteuning van projecten en programma's gebeurt in diverse vormen zoals: het geven van startfinanciering voor proefprojecten, het met private sectorpartners zoeken naar technische oplossingen voor aansluiting op het web, het trainen van projectpartners en gebruikers in efficiënt gebruik van communicatiemiddelen zoals internet, tv, lokale radio, telefonie. De belangrijkste partners van IICD zijn de lokale partners in ontwikkelingslanden. Institutionele allianties zijn er met DGIS (MFS-subsidie 2006-2010 20 miljoen euro), DFID (VK) en SDC (Zwitserland). In Nederland werkt IICD samen met Hivos, Cordaid, PSO, ALtran, Atos Origin Learning Solutions, CapGemini e.a.

Outcome/impact

In 2007 profiteerden circa 700 duizend actieve gebruikers in 138 projecten direct van de ICT-faciliteiten en de ondersteuning van de partnerorganisaties. Passief werden met informatie 6,4 miljoen mensen bereikt, vooral mensen met weinig of geen scholing, zeer lage inkomens en wonend in afgelegen rurale gebieden. De economische impact van de activiteiten op het gebied van inkomensverbetering in rurale gebieden werd gemeten aan de hand van datacollectie en enquêtes (tussen juni 2007 en juli 2008) onder de eindgebruikers van de informatie over veranderingen in markttoegang, onderhandelingspositie en inkomensverhoging. In de meeste projecten heeft IICD een toegenomen economische impact geconstateerd; hogere inkomsten en verhoogde productiviteit. Hoewel de datacollectie over een beperkte periode plaatsvond, gaf meer dan vijftig procent van de ondervraagde gebruikers aan direct profijt te hebben gehad van de geboden ICT-faciliteit en informatie.

Sikasso Online

In de Malinese provincie Sikasso is een netwerk opgericht om de communicatie en informatiestroom op agrarisch gebied tussen plattelandsorganisaties in de afgelegen gebieden en de regionale en nationale autoriteiten te verbeteren en boeren gelegenheid te bieden hun stem in het landbouwdebat te laten horen. Lokale boerenorganisaties in zeven stadjes en dorpen vormen nu de ankerpunten van een communicatiesysteem, dat in totaal meer dan een miljoen boeren (51 procent vrouwen) kan bedienen. Het communicatieproject maakt gebruik van computers en internet en schakelt lokale radiostations in om alle relevante informatie over gewassen, technieken, marketing en landbouwbeleid een bredere verspreiding te geven.

* Bolivia, Burkina Faso, Educador, Ghana, Jamaica, Mali, Tanzania, Uganda en Zambia

Tabel 6.5 Toegang tot mobiele telefonie en internet

(Bron: Child Helpline International)

	AANTAL ABONNEMENTEN MOBIEL (x 1.000)			AANTAL ABONNEMENTEN INTERNET (x 1.000)		
	1995	2007	% groei	2000	2007	% groei
Afrika	647	274.068	42.293	1.151	11.091	864
Noord en Zuid Amerika	40.322	656.918	1.529	55.579	106.702	92
Azië	23.104	1.497.254	6.380	48.449	251.101	418
Europa	24.077	897.516	3.628	57.213	166.792	192
Oceanië	2.620	27.011	931	4.476	8.623	93



6.9

Partnerschappen

6.9.1

Partnerschappen

Het Nederlands ontwikkelingsbeleid is in toenemende mate gericht op betrokkenheid van het bedrijfsleven bij ontwikkelingssamenwerking. In veel gevallen kan dit in de vorm van een publiek privaatschap (PPP): een samenwerkingsverband tussen (lokale/Nederlandse) overheid, (internationaal en lokaal-) bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Bij de totstandkoming van een PPP staat een bepaald probleem centraal. Dit kan een marktprobleem zijn of een capaciteits- of kennisprobleem. De partners komen bij elkaar om het probleem samen op te lossen, omdat zij dit alleen niet of minder effectief kunnen. Alle partijen delen de risico's en verantwoordelijkheden.

In Nederland zijn sinds 2003 ruim vijftig publiek-private partnerschappen opgezet. Een aantal van deze partnerschappen wordt momenteel geëvalueerd. De lessen die hieruit worden getrokken, worden direct gebruikt bij het aangaan van nieuwe partnerschappen.

6.9.2

Duurzame ketens

De benadering van de keten als basis voor duurzame economische ontwikkeling biedt bij uitstek handvatten om via partnerschappen en ronde tafels met de diverse betrokkenen (lokale overheden, niet-gouvernementele organisaties, het internationaal/lokaal bedrijfsleven en kennisinstellingen) bij te dragen aan lokale economische groei en een eerlijker verdeling van opbrengsten binnen de keten. Nederland zet zich in voor de verduurzaming van palmolie, soja en cacao door het ondersteunen van zogenaamde Ronde Tafels voor deze producten. In oktober 2008 werd – voortvloeiend uit het akkoord van Schokland – bovendien het Initiatief Duurzame Handel gelanceerd (zie box), dat zich speciaal richt op het verduurzamen van handelsketens.

Met de inzet op ketens draagt Nederland bij aan meerdere subdoelstellingen van MDG 8, namelijk het bevorderen van de ontwikkeling van volwassen lokale markten die deel uit kunnen maken van een eerlijk handelssysteem, het bevorderen van de markttoegang van producten uit OS-landen en het bijdragen aan verbetering van de arbeidsomstandigheden en het inkomen van de producenten aan het begin van de keten. Tevens draagt de verduurzaming van ketens bij aan de waarborging van een duurzame leefomgeving (MDG 7).

Initiatief Duurzame Handel

In oktober 2008 is het Initiatief Duurzame Handel van start gegaan. Het IDH is een proces van meerdere *stakeholders*, met actieve betrokkenheid van deelnemers in het Noorden en uit de productielanden in het Zuiden. De doelgroepen van het IDH zijn de beginschakels van de internationale ketens in ontwikkelingslanden die eindigen in Nederland of Europa. Via sectorale ontwikkel- en verbeterprogramma's en een intersectoraal leerprogramma werkt het IDH aan verduurzaming van ketens.

In 2008 hebben vier sectoren – te weten natuursteen, soja, cacao en hout en bosproducten – door het indienen van een concreet verbeterprogramma, aangegeven knelpunten voor duurzaamheid in hun keten aan te pakken binnen het IDH. Daarnaast willen partijen in de sectoren toerisme en thee ook met verduurzaming in hun keten aan de slag. Zij starten met een ontwikkelprogramma van een half jaar, en dienen uiteindelijk een programma ter verbetering in. Bovendien zoekt het IDH voor het delen en ontwikkelen van kennis actief samenwerking met andere keteninitiatieven en leerprogramma's.

BioTrade: duurzame handel

Het BioTrade Facilitation Programme (BTFP) faciliteert duurzame handel in producten en diensten die zijn afgeleid van inheemse biodiversiteit van ontwikkelingslanden. De ontwikkeling van duurzame internationale handel in biodiversiteitsproducten en -diensten heeft een positieve invloed op de armoede in producentenlanden. Enerzijds omdat de handel bijdraagt aan verbetering van inkomens, in het bijzonder van vrouwen. Anderzijds omdat de productiebasis daarbij in stand blijft. Voorbeelden zijn de in Zuidelijk Afrika door vrouwen verzamelde Marulavruchten, waarvan de pitten olie leveren die zeer geschikt is als basisproduct voor de cosmetische industrie. Een ander voorbeeld is de voor vlees gekweekte kaaimannen uit het Amazonegebied.

Als onderdeel van het BioTrade-programma zijn de volgende resultaten gerapporteerd door Phytotrade Africa: het cash inkomen van rurale gemeenschappen uit productie en marketing van biotrade producten is gestegen tot rond 400 duizend dollar per jaar, het aantal huishoudens dat extra inkomen verwerft uit biotrade producten neemt toe tot 30 duizend (ongeveer 180 duizend personen) en er is door Phytotrade lidorganisaties meer dan een miljoen dollar per jaar geïnvesteerd in de biotrade-industrie. Bij een toenemend aantal marktpartijen, bijvoorbeeld in de voedingsmiddelen, cosmetica- en farmaceutische industrie en in de toeristische dienstverlening, bestaat interesse voor afname van biodiversiteitsproducten en -diensten. Dat bleek bijvoorbeeld uit de grote belangstelling vanuit de Europese voedingsmiddelen- en drankenindustrie voor het vruchtpulp van de baobab, dat recentelijk werd toegelaten tot de Europese markt onder de Novel Food verordening, zowel vanwege de kwaliteit van het product dat rijk is aan vitamine C en calcium, als vanuit MVO-overwegingen.

6.9.3

Maatschappelijk
Verantwoord Ondernemen

Grondgedachte van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) is dat economische groei essentieel, maar niet voldoende is voor het optimaliseren van welvaart. Daarvoor dient ook rekening te worden gehouden met de effecten op milieu en sociale omstandigheden en wordt van bedrijven gevraagd te handelen in het licht van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid voor huidige en toekomstige generaties, zowel in Nederland als in ontwikkelingslanden

Het MVO-overheidsbeleid²⁴ heeft zich de afgelopen jaren vooral gericht op het bevorderen van kennis en bewustwording en de integratie van MVO in de bedrijfsketen. Hiervoor zijn diverse handreikingen voor en met bedrijven ontwikkeld. Het beleid richt zich in de komende jaren op zeven MVO-aspecten: 1. Kennis en bewustwording, 2. Transparantie en verantwoording 3. Aan-jagers van MVO, 4. MVO en innovatie, 5. Internationaal MVO in handelsbevorderende activiteiten, 6. MVO in de keten, 7. Voor-beeldrol van de overheid. Op dit laatste punt heeft het kabinet als een van haar eerste acties in april 2007 vastgelegd dat de overheidsinkopen aan zowel milieucriteria als ook sociale criteria moeten voldoen.

Opvallend is de verschuiving in de discussie van een defensie-ve naar een positieve invalshoek, waarbij MVO wordt gezien als kwaliteitsverbetering van de onderneming en zelfs als markt-kans. Uit onderzoek blijkt dat MVO op de lange termijn 11 tot 15 procent rendabeler is dan niet-duurzaam ondernemen. De grote Nederlandse bedrijven zijn inmiddels internationale MVO-voorbeelden: Philips, Unilever, TNT en Akzo Nobel staan in de *Dow Jones Sustainability World Indexes* op een eerste plaats in hun sector. Het MKB geeft een diffuser beeld. Uit onderzoek van het EIM²⁵ onder MKB-ondernemers tot honderd werk-nemers blijkt dat 68 procent van de ondernemers bekend is met het begrip MVO.

6.9.4

Akkoorden van Schokland

De *Akkoorden van Schokland* werden op 30 juni 2007 ondertekend tijdens een publieksmanifestatie in Schokland. Daarbij werden in eerste instantie 37 akkoorden getekend waarbij bedrijven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, particu-lieren en diverse ministers en staatssecretarissen waren betrok-ken. Het aantal is inmiddels opgelopen tot meer dan 40. Be-langrijk element van deze akkoorden is de grote maatschappe-lijke bereidheid om zich in te zetten voor het bereiken van de Millennium Ontwikkelingsdoelen. De aanpak is niet alleen kabinetsbreed, maar betreft er vooral ook de samenleving bij. Op basis van nieuwe vormen van samenwerking (met name publiek-private partnerschappen) en veelal innovatieve finan-cieringsmechanismen, bundelen deze spelers, kennis en krachten om gezamenlijk te werken aan innovatieve oplossingen. Om deze samenwerkingsverbanden, waar nodig, financieel te sti-muleren heeft het kabinet, in de vorm van het Schokland-fonds, 50 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de periode 2008-2011.

De akkoorden hebben betrekking op zeer uiteenlopende acti-iteiten. Zo is er samenwerking tussen verschillende partijen die ondersteuning bieden bij de opbouw in fragiele staten. Deze richt zich onder andere op onderwijs, vrede en veiligheid en gelijke rechten en reproductieve gezondheid. In deze akkoorden wordt nauw samengewerkt met het ministerie van Defensie.

Meer openheid

Maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven impliceert openheid (transparantie) en een dialoog over de ethische, sociale en milieuaspecten van de bedrijfsvoering, de producten en dienstverlening. Hiervoor is richtlijn 400 (2003) van de Raad voor de Jaarverslaggeving over MVO destijds op verzoek van het kabinet opgesteld en nu vastgelegd in de wet. Daarnaast is het door de Nederlandse overheid gesteunde *Global Reporting Initiative* (GRI) een wereldwijde standaard voor het maatschappelijk jaarverslag. Op dit moment wordt GRI in meer dan 60 landen gebruikt. In de afgelopen jaren heeft het kabinet de Transparantiebenchmark voor Nederlandse bedrijven laten uitvoeren. In 2007 zijn de criteria, in overleg met deelnemende bedrijven en maatschappelijke organisaties, aangepast en er is daarbij meer nadruk gelegd op de kernactiviteiten van ondernemingen. De grote multinationals in Nederland worden op het terrein van MVO steeds transparanter en voeren constructieve dialogen met NGO's, de sociale partners, organisaties van aandeelhouders en consumenten.

Maatschappelijk middenveld en MVO

Maatschappelijke organisaties lopen als actievoerders en dialoogpartners voorop in het MVO-debat, maken misstanden bekend en informeren het publiek. Zij zijn actief bij het ontwikkelen van praktische MVO-instrumenten en handelingsperspectieven voor het bedrijfsleven. Zo heeft het MVO platform van maatschappelijke organisaties in 2007 een nieuwe versie van het MVO-Referentiekader uitgebracht, een handzame gids met daarin de laatste inzichten op MVO-gebied. Organisaties zoals Fair Trade Original, Solidaridad, Fair Wear Foundation, SOMO, de Schone Kleren Campagne zijn actief op dit terrein. Een aantal van deze organisaties versterkt de capaciteit van lokale partners in ontwikkelingslanden om een effectieve lobby naar bedrijven en overheden mogelijk te maken. Ook in het kader van het mensenrechtenbeleid wordt financiële steun aan de *'human rights defenders'* geboden. In het kader van de groei van de sector duurzaam beleggen (2006 + 19% tot 3,3 miljard euro) en duurzaam sparen (2006 + 21% tot 8 miljard euro) is het werk van de Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling ondersteund.



In andere akkoorden wordt gezamenlijk (publiek-privaat) gezocht naar de aanpak van complexe, multidisciplinaire problemen. Een voorbeeld hiervan is het akkoord dat zich richt op het terugdringen van moedersterfte, door het trainen van verloskundigen en het verbeteren van de zorg voor moeder en kind in Sierra Leone. Maar ook akkoorden op het gebied van klimaat, het voorkomen van geweld tegen kinderen en het MDG 3 fonds zijn hiervan voorbeelden.

Belangrijk zijn ook de akkoorden die zich richten op versterking en een betere benutting van de markt. Voorbeelden hiervan zijn een private gezondheidsverzekering voor ruim honderd-duizend Nigerianen met lage inkomens, het opzetten van een systeem voor financiering van MKB-bedrijven in Vietnam en het project Groen Licht voor Afrika (zie Box). Ook het Initiatief Duurzame Handel (zie Box paragraaf 9.2) en de samenwerking rond de Nederlandse doelstelling om vijftig miljoen mensen aangesloten te krijgen op schoon drinkwater en sanitatie zijn hier voorbeelden van.

Er is inmiddels op verschillende fronten gevolg gegeven aan de akkoorden van Schokland:

- Aan een groot aantal van de oorspronkelijke 37 afgesloten maatschappelijke akkoorden is enthousiast uitwerking gegeven. De doelstellingen van tien akkoorden zijn reeds bereikt. Op dit moment is bij 22 akkoorden het ministerie van Buitenlandse Zaken direct of indirect betrokken, 13 van deze akkoorden worden gefinancierd door het ministerie.

- Uit de aanvragen bij het Schoklandfonds zijn in 2008 daarnaast ruim twintig nieuwe maatschappelijke akkoorden ontstaan.
- Los hiervan zijn er in 2008 nog een aantal andere grote akkoorden gesloten, zoals de samenwerking rond de *Access to Medicine Index* voor beursgenoteerde geneesmiddelenfabrikanten. Deze index is een publieke graadmeter voor de mate waarin grote farmaceutische bedrijven zich inspinnen om patiënten in de niet-geïndustrialiseerde wereld toegang te geven tot geneesmiddelen. Dankzij de index zullen grote en kleine investeerders voor het eerst de inspanningen van de bedrijven op dit vlak rechtstreeks kunnen meewegen in hun investeringsbeslissingen. Een ander voorbeeld van een nieuw akkoord is het in november 2008 afgesloten akkoord tussen het energiebedrijf Nuon, FRES (Foundation Rural Energy Services) en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. In dit samenwerkingsverband werken partijen samen aan het leveren van zonne-energie aan plattelandsbewoners in ontwikkelingslanden.

De meerwaarde van de akkoorden van Schokland, hoe verschillend ook, is gelegen in het feit dat er concrete activiteiten worden uitgevoerd, waarbij nieuwe, niet-traditionele partners een bijdrage leveren aan het behalen van de MDG's. Hierbij worden extra financiële middelen aangetrokken vanuit de private sector. Doordat het Schoklandfonds een minimale eigen bijdrage van 60 procent verlangt, wordt er voor elke euro overheidssubsidie, minimaal twee euro aan andere middelen

aangetrokken. In een aantal voorstellen ligt de eigen bijdrage veel hoger. Zo wordt de in de eerste ronde toegekende 11 miljoen euro uit het Schoklandfonds direct aangevuld met 17 miljoen euro van de partners. In totaal wordt er op termijn op deze manier nog eens 40 miljoen euro aan private middelen beschikbaar gesteld voor ontwikkelingsdoelstellingen.

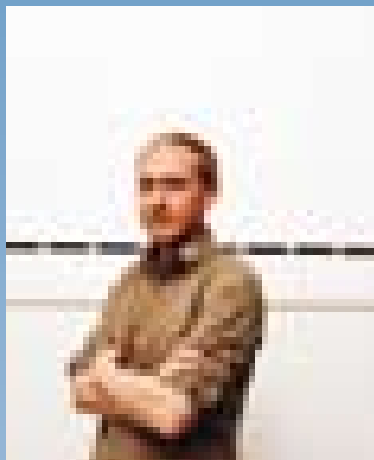
Het fonds biedt daarnaast een impuls om een nieuwe aanpak of methodologie uit te proberen, bijvoorbeeld door het benutten van de marktwerking in de gezondheidszorg. Door deze initiatieven op kleinere schaal verder te ontwikkelen, kan dit later op grotere schaal worden toegepast. Concrete resultaten van de getekende en de nieuw af te sluiten akkoorden van Schokland worden gebruikt om deze innovatieve manier van werken binnen het realiseren van de MDG's uit te dragen. Zo heeft Nederland tijdens de door de SGVN georganiseerde MDG-top (september 2008) ruim aandacht besteed aan het versterken van de samenwerking met het bedrijfsleven als een belangrijke bijdrage aan het behalen van millenniumdoelen. In diverse fora zijn de Nederlandse ervaringen met publiek-private partnerschappen zoals de Schoklandakkoorden gedeeld met andere landen en internationale partners.

24 Kabinetsvisie MVO 2008 – 2011, december 2007

25 Maatschappelijk verantwoord ondernemen in het midden- en kleinbedrijf, <http://www.ondernemerschap.nl/pdf-ez/A200318.pdf>

Groen Licht voor Afrika

Het project *Green Light for Africa* 'Affordable Lighting For All (ALFA)', ondersteunt de ontwikkeling van een duurzame waardeketen van lampen die werken op zonne-energie in tien landen in Afrika. Het pilot project is in 2008 van start gegaan in Ghana. Het ALFA project is een samenwerkingsverband tussen multinational Philips Lighting, Buitenlandse Zaken en Ghanese maatschappelijke organisaties. Doel is het beschikbaar maken van duurzame lampen voor gemeenschappen die geen toegang hebben tot elektriciteit. Momenteel kunnen miljoenen plattelandsbewoners in Afrika 's avonds niet werken of huiswerk maken door gebrek aan licht. De meeste van hen hebben wel kerosinelampen, maar de walm die deze lampen verspreiden is slecht voor het milieu en de gezondheid. Bovendien zijn de lampen duur in gebruik. De Nederlandse overheid en Philips Lighting dragen elk 3 miljoen euro bij aan het project.



Nederland

Eelco Fortuijn

Wie?

Eelco Fortuijn (38) is bedrijfskundige en directeur van de organisatie Goede Waar & Co. Hij woont in Amsterdam.

Wat voor organisatie is Goede Waar & Co?

Goede Waar is een consumentenbond voor duurzaam consumeren en duurzame goederen. Wij geven informatie over de duurzaamheid van producten, zodat de consument gemotiveerd en bewust een keuze kan maken voor mens-, dier- en milieuvriendelijke producten. Goede Waar komt voort uit de Alternatieve Konsumenten Bond (AKB) die in 1982 werd opgericht en onder andere het EKO-keurmerk heeft ingevoerd.

Wat is uw functie binnen Goede Waar?

Ik ben sinds begin 2009 directeur van Goede Waar & Co. Daarvoor was ik directeur van Fairfood, een organisatie die zich op bedrijven richt en campagne voert om producten eerlijk en duurzaam te maken. Omdat Goede Waar & Co al een tijdje niet zo lekker liep, besloot ik een jaar geleden over te stappen om de boel te saneren en uit het slop te trekken.

Kunt u een voorbeeld geven van uw werkzaamheden?

Ik wil een doorstart maken en de organisatie meer anno 2009 maken. Bijvoorbeeld door beter gebruik te maken van de moderne technologie, zoals informatie via internet. Zo willen we meer inspelen op de groeiende interesse van de consument in duurzaam consumeren. Een voorbeeld waar ik nu mee bezig ben, is dat consumenten op het moment van aankoop via hun mobiele telefoon informatie kunnen opvragen over de duurzaamheid van een product.

Hoe belangrijk is het werk van Goede Waar & Co?

Wij zijn 100% onmisbaar. Wij vinden dat er wetgeving moet zijn om duurzame handel af te dwingen, maar wetten kunnen pas worden doorgevoerd als er voldoende draagvlak is. Dus als we eerlijke handel willen, moeten we eerst zorgen dat er genoeg consumenten zijn die duurzame producten aanschaffen. Dan pas kun je zorgen voor het doorvoeren van wetgeving. Om te voorkomen dat producenten de wereld blijven afschuimen naar zo goedkoop mogelijke uitbuitspullen, die ten koste gaan van mens en milieu. Die wetten zijn soms pijnlijk (kosten geld), voor producenten, consument of bijvoorbeeld aandeelhouders. Met gedegen onderzoek en objectieve informatie zorgen wij voor voldoende informatie en keuze bij de consument.

Kunt u een voorbeeld geven?

Een succesvol voorbeeld is de kledingchecker, waar Goede Waar & Co vier jaar geleden mee is begonnen. Een uitgebreid onderzoek naar de milieuaspecten en de arbeidsomstandigheden binnen de kledingindustrie, dat we publiceren op internet. In het begin reageerden de bedrijven die werden onderzocht niet of waren ze vooral boos, maar nu zijn ze blij als ze er goed uitkomen. We zien ook dat grote bedrijven zoals de HEMA en C&A steeds meer werken met eerlijk katoen. De kledingchecker heeft daar zeker aan bijgedragen. Ook hebben we eraan bijgedragen dat er aan de aanbodzijde voldoende eerlijke katoen beschikbaar is om aan de vraag te voldoen. Wij hebben de potentiële vraag van de consumenten gemeten en konden zo een groot aantal bedrijven ervan overtuigen om biologisch katoen te gaan produceren.

Hoe verhoudt uw project zich tot millenniumdoel 8?

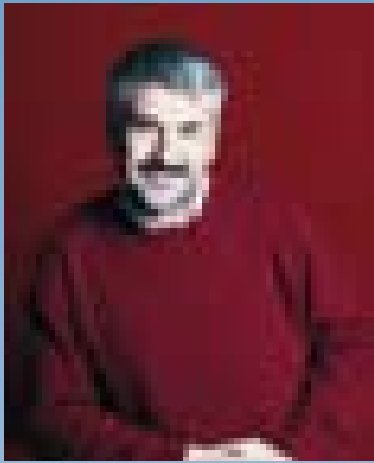
Goede Waar & Co gaat over millenniumdoel 8, maar eerlijke handel is een middel tot de doelen 1 en 7, armoedebestrijding en een beter milieu. Transparantie is een voorwaarde voor eerlijke handel. Het is enorm in het voordeel van boeren die het op het gebied van duurzaamheid beter doen dan anderen. Als je als boer bijvoorbeeld bezig bent met het uitbannen van kinderarbeid, en er is geen transparantie, dan wint de concurrentie die daar niet mee bezig is. Omdat zij goedkoper zijn. Door de consumenten te informeren zorgen wij voor de noodzakelijke transparantie. Als de keurmerken van producten worden verbeterd, kan de consument kiezen voor een product dat bijvoorbeeld bijdraagt aan armoedebestrijding of een beter milieu.

Wat zou u veranderen, als u minister voor Ontwikkelingssamenwerking was in Nederland?

Ik zou een wet maken waardoor de consument het recht op informatie krijgt om zo achter de duurzaamheid van een product te komen. Maar er is veel weerstand tegen het toepassen van regels daarvoor. De overheid is bang om door transparantie handelsbarrières op te werpen. Toch is het aan hen om duurzame spelregels op te stellen. De overheid kan hiervoor goed gebruikmaken van de tijdgeest. De crisis zorgt aan de ene kant misschien voor bezuinigingen waardoor er minder geld beschikbaar is voor ontwikkelingshulp, maar aan de andere kant biedt de crisis ook kansen. Er is meer interesse bij de consument voor milieu, duurzaamheid en groene innovaties, en voor spelregels vanuit de overheid. Als we MDG 8 willen halen, moet de overheid transparantie en duurzame spelregels juist bevorderen.

Tekst: Paulette Mostart

Foto: Henk Wildschut



Nederland

Rudy Provoost

Wie?

Rudy Provoost (49) studeerde psychologie en MBA. Hij is vicepresident van Philips en CEO van Philips Lighting, en werkt in Eindhoven en Amsterdam.

Philips werkt aan duurzame energieoplossingen voor Afrika, waarom?

Naar schatting 500 miljoen Afrikanen hebben geen elektriciteit. Zij moeten zich in het donker met een kaars of petroleumlamp redden. Doordat de olieprijs de afgelopen jaren dramatisch zijn gestegen, kunnen nog maar weinig mensen zich petroleum veroorloven. Voor honderden miljoenen mensen stopt het leven als tussen 18:30 en 19:00 uur de zon ondergaat. Kinderen kunnen geen huiswerk maken en werk en economische activiteiten zijn niet mogelijk. Dat beperkt de ontwikkelingskansen en de kwaliteit van het leven. Om in deze situatie verandering te brengen en ontwikkeling te stimuleren, investeren wij in goedkope consumentenproducten die werken op zonne-energie.

Wat is uw rol bij de uitvoer van dit project?

Ik heb namens Philips in juli 2008 een samenwerkingsovereenkomst getekend met minister Koenders. Ons gezamenlijke doel is om voor 2015, 10 miljoen Afrikanen beneden de Sahara te bereiken met betaalbare oplossingen op het gebied van zonne-energie. Door de ontwikkeling van goedkope lampen die werken op zonne-energie willen we in samenwerking met het ministerie de ontwikkeling van het Afrikaanse platteland stimuleren. Philips steekt het geld in productontwikkeling, onderzoek, training en distributie. Ontwikkelingssamenwerking investeert in het opzetten van microkredietinstellingen, bewustwordingsprojecten en training van middenstanders. We hebben inmiddels pilotprojecten in een aantal landen in Afrika gestart, waaronder Ghana. Op basis van deze ervaringen wordt nog dit jaar een serie betaalbare oplossingen in Afrika op de markt gebracht.

Hoe belangrijk is dit project?

Dit project laat zien dat licht de leefomstandigheden van mensen kan verbeteren. Maar we brengen niet alleen licht naar de mensen. De producten die wij introduceren zijn gebaseerd op de meest geavanceerde technologieën, met alle voordelen van dien. Door het gebruik van zonne-energie hebben ze geen elektriciteit nodig, en de LED-oplossingen zijn de meest energiezuinige en duurzame oplossingen die nu verkrijgbaar zijn.

Is het project succesvol?

In feite is er sprake van een win-winsituatie. Onze oplossingen stimuleren de werkgelegenheid en de productiviteit, en de mensen besparen geld en werken en wonen in een gezondere en veiligere leefomgeving. Voor ons is Afrika een potentiële markt. De markten voor verlichting voor mensen met lage inkomsten in ontwikkelingslanden zijn niet erg goed bekend en worden onvoldoende onderzocht. Wij willen met betaalbare, bruikbare oplossingen de kwaliteit van heel veel levens een positieve wending geven.

Hoe verhouden deze werkzaamheden zich tot millenniumdoel 8?

Philips steunt de millenniumdoelen in Afrika door middel van de invoering van duurzame producten die arme mensen voorzien van hernieuwbare energie (MDG 8). Doordat tegelijkertijd het lokaal ondernemerschap wordt gestimuleerd, wordt er ook gewerkt aan vermindering van de armoede (MDG 1). Verder dragen we ook bij aan MDG 7, doordat fossiele brandstoffen voor huishoudelijk gebruik worden vervangen door efficiënte, hernieuwbare energiediensten en -producten.

Wilt u nog iets kwijt?

Ik ben erg trots dat Philips samen met de overheid de mensen in Afrika een stap verder kan helpen, en dat wij tegelijkertijd onze innovaties op het Afrikaanse continent op de markt kunnen brengen. Ik geloof dat we met eenvoudige oplossingen veel kunnen bereiken. Het stemt ook nederig, als je ziet welk verschil met kleine middelen gemaakt kan worden.

Tekst: Rudy Provoost

Foto: www.philips.com



Nederland

Bernhard van Oranje

Wie?

Bernhard van Oranje (39), econoom en ondernemer op het gebied van ICT, is bestuurslid van het IICD (International Institute for Communication and Development). Hij woont en werkt in Amsterdam.

Wat voor organisatie is het IICD?

Het IICD, opgericht in 1996, draagt bij aan de ontwikkeling en de implementatie van ICT-projecten in ontwikkelingslanden. De doelstelling van de organisatie is het bevorderen van informatie- en communicatietechnologie als hulpmiddel voor ontwikkeling. Het IICD ondersteunt op een vraaggestuurde manier projecten in vijf sectoren: onderwijs, landbouw, democratisch bestuur, gezondheidszorg en milieu. Op jaarbasis wordt voor ongeveer zes miljoen euro aan projecten ondersteund, volgens de filosofie: vraaggestuurde hulp, via lokale partners op een duurzame wijze (de landen moeten een project zelfstandig kunnen voortzetten).

Hoe bent u bij het IICD terechtgekomen en wat is uw positie?

Ik ben door de vorige directeur gevraagd om zitting te nemen in het bestuur. Niet omdat ik specifieke ervaring had op het gebied van ontwikkelingshulp, maar wel omdat ik bekend ben met het inzetten van ICT bij het oplossen van vraagstukken. Ik ben binnen het IICD een van de weinigen met een IT-achtergrond. Ik kan laten zien wat IT voor ontwikkeling kan betekenen en kan het IICD adviseren hoe zich te profileren ten opzichte van private partnerships, zowel intern als extern.

Hoe belangrijk zijn de werkzaamheden van het IICD?

Ik vind het IICD niet meer weg te denken. Met onze kennis kunnen wij landen met een grote achterstand helpen met het inzetten van ICT. Onze filosofie is: mensen helpen met het verbeteren van hun levensstandaard, met behulp van de laatste technologie en in samenwerking met lokale partners. Hoe, dat verschilt per sector. We kijken naar de lokale vraag en stemmen de hulp daarop af. In de landbouw bijvoorbeeld, zorgen we voor meer marktkennis, zodat de boeren beter weten wat ze voor hun producten kunnen vragen. Daardoor stijgt hun levensstandaard. Hetzelfde geldt voor de arbeidsmarkt. Als werknemers kennis hebben van ICT, hebben ze een veel betere uitgangspositie voor een goede baan. De projecten die we doen zijn relatief klein, maar de lokale spin-off is heel groot, ook omdat de mensen ter plekke zelf gaan ondernemen. Iedereen in de omgeving profiteert mee, van de gebruikers tot de toeleveranciers.

Kunt u voorbeelden van successen noemen?

Een voorbeeld van de kracht van kleinschaligheid is een computerproject op de Mpelembe school in Kitwe (Zambia). We hebben niet alleen een computercentrum ingericht, maar zorgen er ook voor dat de school les geeft in computeronderhoud. Zo leren de leerlingen zelf hun computer te onderhouden. En na schooltijd wordt de school gebruikt als internet-lokaal voor de hele gemeenschap. Andere scholen in de buurt zijn al lang geweest om te kijken hoe het werkt. Zo zet je niet alleen een computerproject neer, maar een heel businessmodel.

Hoe draagt het IICD bij aan het halen van millenniumdoel 8?

ICT draagt bij aan de voortgang van bijna alle millenniumdoelen. Door de effectiviteit van de landbouw te vergroten, wordt ook vooruitgang geboekt bij de bestrijding van de armoede (MDG1). IT is extreem relevant. Een relatief kleine bijdrage heeft een grote impact. Het IICD kan als Nederlandse organisatie daarom echt onderscheidend zijn. Ik denk alleen dat er nog veel meer mogelijk is. Ik doe mijn best om het IICD en zijn projecten op de kaart te zetten bij het bedrijfsleven. Er is een goudmijn aan leuke projecten waar het bedrijfsleven zo in kan stappen. De uitdaging is om innovatieve technologieën op een andere manier in te zetten, daar waar vraag is. En niet om een donorgedreven project te starten. Bedrijven kunnen daar zelf ook van profiteren en er veel van leren.

Wilt u nog iets zeggen?

Kleinschalige, vraaggestuurde projecten (zoals het microkrediet) werken mijns inziens beter dan grootschalige, langdurige hulpprogramma's, omdat deze te vaak top-down bedacht zijn. Ze stimuleren het ondernemerschap ter plekke, en dat is goed. Zo kunnen kleine middelen veel verschil maken. Maar het IICD is sinds een paar jaren bezig om grootschalige programma's op te zetten, samen met de lokale overheid en partners. Gebruikmakend van de kennis en ervaring opgedaan bij de kleinschalige projecten. Met tot nu toe goede resultaten. Verder vind ik dat het samenwerken meer gestimuleerd zou kunnen worden. Het is goed dat wij ICT voor ontwikkeling ondersteunen, maar we moeten blijven kijken of we er meer mee kunnen doen, bijvoorbeeld in combinatie met andere initiatieven op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Zo werken we onder andere samen met de organisatie Close the Gap, die gebruikte en nog goed functionerende pc's opknappt t.b.v. ontwikkelingslanden, vraaggestuurd natuurlijk. Hoe meer samenwerking om complementariteit te creëren, hoe beter.

Tekst: Paulette Mostart

Foto: Henk Wildschut



Nederland

Ineke Zeldenrust

Wie?

Ineke Zeldenrust (42) is sociaal geograaf en internationaal campagnecoördinator van de Schone Kleren Campagne (Clean Clothes Campaign). Ze woont in Amsterdam.

Wat voor organisatie is de Schone Kleren Campagne?

De Schone Kleren Campagne is een internationaal netwerk dat zich inzet voor betere arbeidsomstandigheden in de wereldwijde kleding- en sportschoenenindustrie. Door te werken aan de bewustwording van de consument, door druk uit te oefenen op grote inkoopbedrijven en door te lobbyen bij overheden, willen wij bereiken dat kleding wordt gemaakt met respect voor mensenrechten. Wij vormen een heel divers netwerk, en samen met onze partners proberen wij de arbeidsomstandigheden en de positie van de arbeiders te verbeteren.

Wat is uw functie binnen de Schone Kleren Campagne?

Ik ben internationaal campagneleider en een van de oprichters van de Schone Kleren Campagne, inmiddels twintig jaar geleden.

Kunt u een voorbeeld geven van uw werkzaamheden?

We hebben net een rapport gemaakt over de slechte arbeidsomstandigheden bij vijf grote bedrijven, waaronder Aldi en Lidl. De conclusie is dat zij heel weinig doen aan de schendingen van de basisrechten door hun toeleveranciers. Wij hebben dit rapport naar de bedrijven gestuurd en ook naar de Kamerleden. Er zijn al Kamervragen over gesteld. Verder wordt er actie gevoerd, bijvoorbeeld op straat, voor de winkels. Niet alleen in Nederland, maar in alle landen waar we vertegenwoordigers hebben. We hebben vestigingen in 12 Europese landen en 250 partners wereldwijd.

Hoe belangrijk is het werk van de Schone Kleren Campagne?

Ik denk dat als wij er niet waren geweest, de arbeidsomstandigheden in de wereldwijde kledingindustrie veel minder aandacht zouden krijgen, en dat er nog minder verbeteringen zouden worden doorgevoerd. Wij zijn de spreekbuis voor de mensen die daar werken, wij brengen hun problemen voor het voetlicht. Ik denk dat verantwoord ondernemen, mede door onze inspanningen, een grote vlucht heeft genomen. Zonder ons zouden de grote kledingmerken zoals Adidas, Nike of Gap geen of een slechter arbeidsbeleid hebben gehad. Ze weten dat we ze in de gaten blijven houden. Wij zitten ze op de huid.

Kunt u een voorbeeld geven?

Vrijwel alle grote kledingmerken zeggen dat ze maatregelen treffen voor betere arbeidsomstandigheden. Maar veel van hen werken in de praktijk alleen aan zichtbare zaken zoals veiligheid (nooduitgangen, brandtrappen) en gezondheid (meer daglicht, betere sanitaire voorzieningen). Onze aandacht gaat ook uit naar zaken die minder zichtbaar zijn, zoals: hogere lonen, kortere werktijden of de vrijheid om je te organiseren in vakbonden. In Bangladesh is dankzij een campagne van lokale groepen die wij steunen het minimumloon van 930 naar 1663 Taka per maand gegaan (1 Taka is 0,01 euro).

Hoe verhoudt uw project zich tot millenniumdoel 8?

Er is een directie link tussen MDG 8 en MDG 1, armoedebestrijding, en betere lonen. Een van de doelstellingen van de Schone Kleren Campagne is het bestrijden van armoede via een leefbaar loon. Wij zijn van mening dat de lonen gemakkelijk kunnen worden verhoogd (soms is een verviervoudiging nodig om een leefbaar minimum te behalen), zonder grote prijsstijgingen voor de consument. Het loon bedraagt vaak maar 2 à 5 % van de eindprijs. Wij willen duidelijkmaken aan bedrijven dat veel consumenten liever de garantie hebben dat een product goed geproduceerd wordt, dan dat ze nog meer korting krijgen. Kleding is een product waarbij dit goed mogelijk is. Een relatief kleine herverdeling kan zorgen voor een potentieel groot effect op de armoedebestrijding. De overheid zou hierbij wel regulerend moeten optreden en kaders moeten scheppen. Als je het helemaal aan de markt overlaat, werkt het niet. Dan krijgen de arbeiders bijvoorbeeld meer loon, maar moeten ze veel meer uren werken. Of er wordt meer geproduceerd, maar de winst gaat alleen naar de producent. Dat komt mede doordat veel arbeiders een zwakke rechtspositie hebben; 80 % van de arbeiders in de kledingindustrie is vrouw. Door op te komen voor de rechten van de vrouwelijke arbeiders, werken we ook aan millenniumdoel 3.

Wat zou u doen, als u minister voor Ontwikkelingssamenwerking was in Nederland?

Ik ben geen voorstander van gebonden hulp. Het is niet aangetoond dat dat een efficiënte besteding is van de ontwikkelingseuro. De minister kan beter kaders scheppen voor de internationale handel, zodat bedrijven verplicht worden verantwoord te gaan ondernemen. Een klein voorbeeld: als een bedrijf is geïnformeerd over brandgevaar bij hun toeleverancier en ze doen er niets aan, dan zou je dat bedrijf voor de rechter moeten kunnen dagen als er brand uitbreekt en er mensen gewond raken, of zelfs de dood vinden. Minister Koenders zou kaders moeten scheppen waarbinnen dat niet kan gebeuren.

Tekst: Paulette Mostart
Foto: Henk Wildschut

6.10

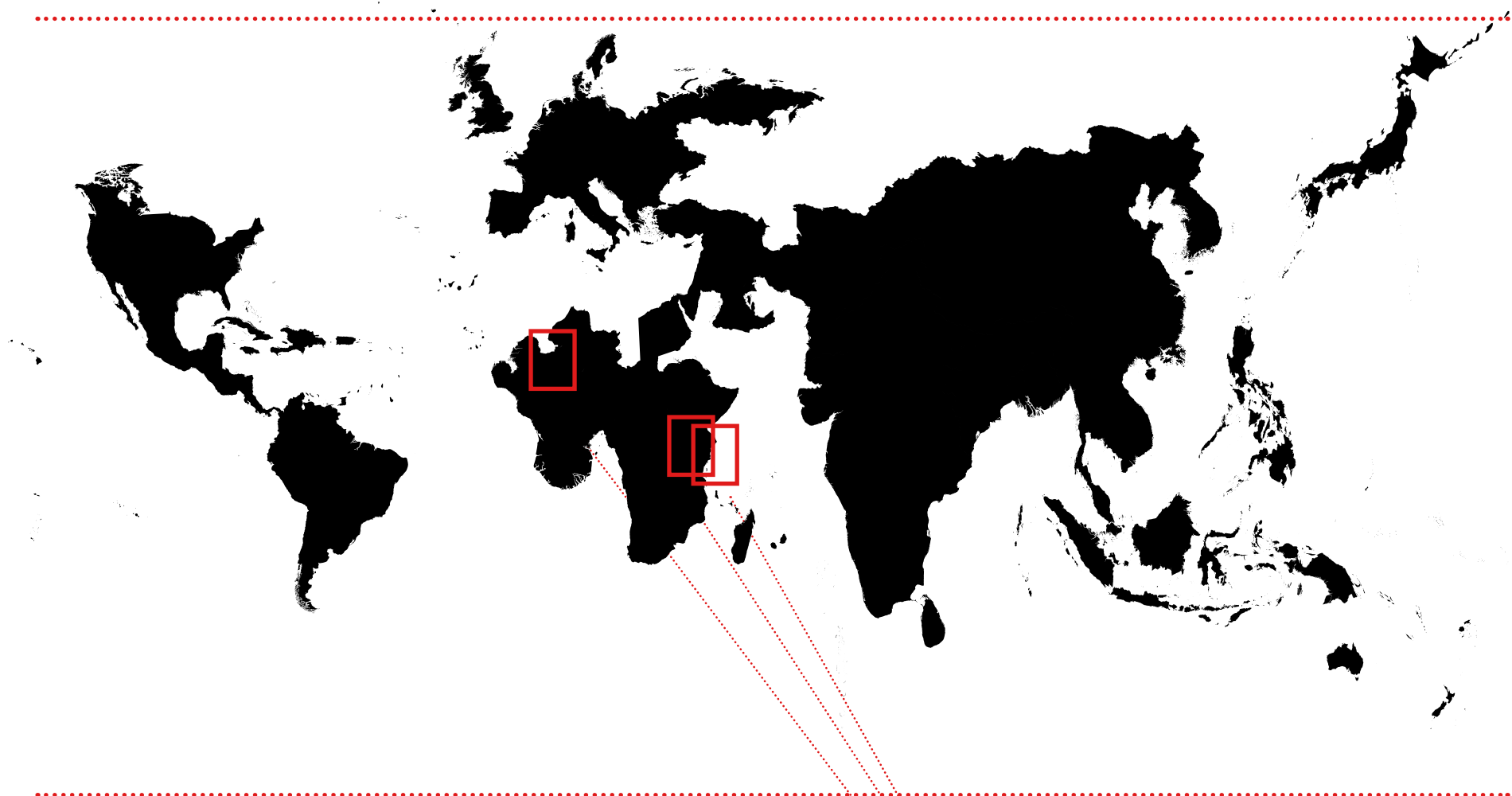
Conclusies MDG 8

De voortgang van de internationale bijdrage aan het realiseren van de MDG's, zoals vastgelegd in MDG 8, is wisselend, maar per saldo onvoldoende. Vooruitgang op een aantal terreinen staat bovendien onder druk doordat de internationale aandacht is verlegd naar de gevolgen van de kredietcrisis. Het kabinet heeft met zijn agenda 2015 dan ook ingezet op een versnelling van de realisatie van MDG 8.

In de afgelopen jaren is de groei van de gezamenlijke hulp-omvang van donoren onvoldoende geweest om het minimaal noodzakelijke niveau van 0,7% van het BNI binnen bereik te brengen. Afspraken over een verhoging van de kwaliteit van de hulp in het kader van de *Verklaring van Parijs* bieden perspectief, maar de uitvoering vormt nog een uitdaging. Een grote tegenslag voor het partnerschap van MDG 8 vormt het feit dat het nog steeds niet gelukt is de Doha-handelsronde af te ronden. Een belangrijk positief resultaat vormt de daling van de schuldenlast van ontwikkelingslanden als gevolg van internationale afspraken en het ontwikkelen van een raamwerk voor schuldhoudbaarheid. Ook op het terrein van de toegang van ontwikkelingslanden tot medicijnen en technologie zijn er positieve ontwikkelingen te signaleren. Daarentegen stond de voortgang van de onderhandelingen op het terrein van klimaat en energie internationaal niet in verhouding tot de omvang van het probleem, ondanks een constructieve inzet van de EU.

Nederland heeft zich op alle onderdelen van MDG-8 krachtig ingezet voor internationale afspraken die het realiseren van de MDG's dichterbij brengen. Op diverse gebieden zijn daarbij ook herkenbare resultaten geboekt, zoals bij de afspraken over hulpeffectiviteit, schuldhoudbaarheid, klimaat en medicijnen. Met het hulppercentage van 0,8 procent van het BNI fungeert Nederland bovendien als voorbeeld. Dat beperkt zich niet tot de overheidsbijdrage. Een opvallende ontwikkeling in de afgelopen jaren was immers de groeiende samenwerking met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven rond de MDG's, wat tot uitdrukking komt in een groot aantal partnerschappen en in het bijzonder het Akkoord van Schokland.

Goed bestuur en maatschappij-opbouw



7.1 Inleiding	208	7.3 Landencases	221
7.1.1 De resultaatketen toegelicht	208	7.3.1 Kenia	222
7.1.2 De politieke omgeving	210	7.3.2 Oeganda	226
7.1.3 Hoofdstukindeling	210	7.3.3 Mali	230
7.2 Algemene voortgang en trends	211	7.4 Conclusies	234
7.2.1 Trends en uitdagingen	211		
7.2.2 Resultaten van de inzet	214		
7.2.3 Inzet in ontwikkeling	217		

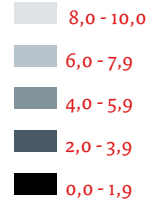
Goed bestuur

Totale bevolking
Totaal: 6,7 miljard

Omvang van een land = totale bevolking
10 miljoen

Effectief bestuur

Deze data meten de kwaliteit van de publieke dienstverlening, de kwaliteit van de ambtenaren en de mate waarin ze onafhankelijk zijn van de politieke druk, de kwaliteit van de beleidsformulering en implementatie, en de commitering van de regering bij het ten uitvoer brengen van beleid.



Teneinde de leesbaarheid te vergroten is de originele Kaufman score herschaald in een score van 1 tot 10 waarbij een score van 1 betekent: de regering is niet effectief, en een score van 10 betekent: de regering is zeer effectief.

(Bron: Kaufman, Kraay and Mastruzzi, World Bank Institute, 2007)

Corruptie Perceptie Index (2008)

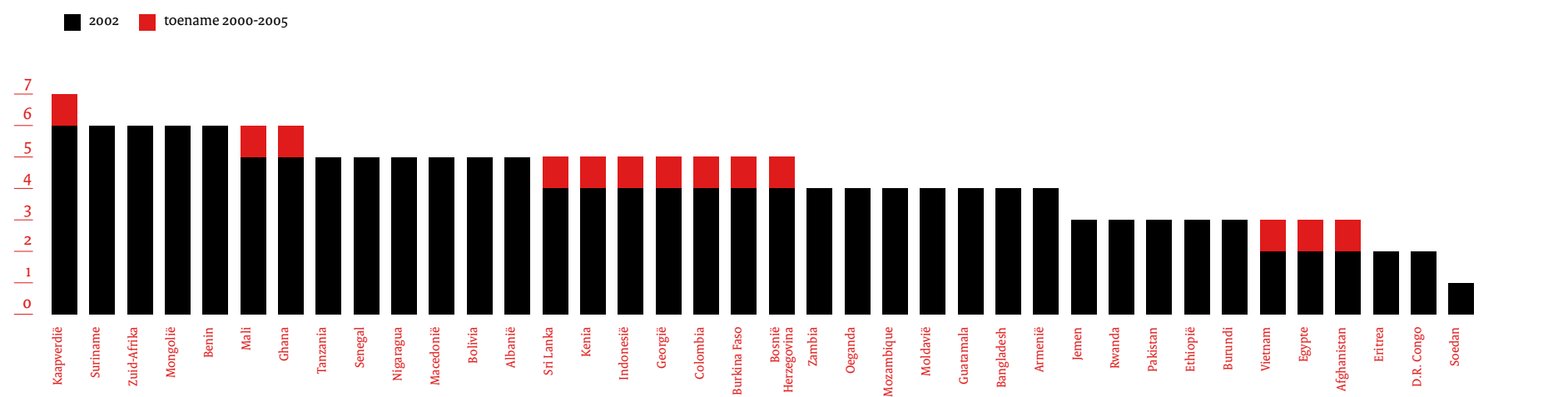
(Bron: Transparency International, 2008)

De Corruptie Perceptie Index scoort landen naar de mate van corruptie die er heerst. De index is gebaseerd op bepalingen door experts en opinie-onderzoek. De score varieert van 1 (zeer corrupt) tot 10 (niet corrupt).





Burgervrijheden in partnerlanden in 2002 en 2005
Freedom House score voor burgervrijheden (van 1 = totaal geen vrijheid, tot 7 = grote vrijheid)
(Bron: Freedom in the World 2008; <http://www.freedomhouse.org>)



7.1

Inleiding

7.1.1

De resultaatketen toegelicht

Een Millennium Ontwikkelingsdoel 'Goed bestuur en maatschappijopbouw' bestaat niet. Goed bestuur en maatschappijopbouw zijn van belang voor ieder ontwikkelingsdoel, ieder MDG. Politiek-bestuurlijke en maatschappelijke voorwaarden bepalen mede hoe groei en verdeling plaatsvinden. Maar ook hoe er om wordt gegaan met vrouwenrechten, hoe fragiliteit van de staat kan worden voorkomen en tegengegaan én hoe een gezonde omgang met klimaatverandering gestalte krijgt. Goed bestuur en maatschappijopbouw vormen niet alleen voorwaarden voor duurzame en rechtvaardige ontwikkeling, maar ook voor blijvende vrede en veiligheid.

De kwaliteit van bestuur is een zaak van de overheid *en* de gehele maatschappij. Ambassades in alle partnerlanden zetten in op goed bestuur en maatschappijopbouw is geïntegreerd in het werk van veel maatschappelijke organisaties. In de meeste landen is goed bestuur geen aparte sector. De actoren en processen in ontwikkelingslanden die verandering kunnen stimuleren of blokkeren zijn daarvoor te divers. Verschillende belangen, zoals macht, maar ook historische, sociaal-culturele en andere factoren spelen hierbij een rol. Daarbij voltrekt bijvoorbeeld democratisering zich op meerdere niveaus: van het mondiale tot nationale en lokale niveau en in zowel politiek bestuurlijke als maatschappelijke sferen. Ook kan voortgang op de *doelen* democratisering, effectief bestuur, rechtsstaat en corruptiebestrijding niet plaatsvinden zonder een betere werking van de *principes* participatie, representatie, verantwoording, transparantie en solidariteit in de relaties tussen bestuur en maatschappij en tussen mensen onderling. Het is dan ook vrijwel onmogelijk om goed bestuur in de volle breedte te omvatten in één sectorprogramma. Wel zijn er ambassades die justitie (Kenia, Oeganda, Rwanda) of decentralisatie (Tanzania) als sector hebben gekozen. Alleen in Ethiopië is het sectorprogramma breder (justitie, mensenrechten, democratisering en decentralisatie).

In de resultaatketen wordt schematisch weergegeven dat voor impact op het niveau van het politieke, institutionele en maatschappelijke klimaat waarin rechtvaardige en duurzame samenlevingen en ontwikkeling tot stand moeten komen, Nederland bijdraagt aan vier doelen/dimensies van goed bestuur en maatschappijopbouw: democratisering, effectief bestuur, een functionerende rechtsstaat en corruptiebestrijding. Daarbij wordt inzichtelijk gemaakt welke principes ten grondslag liggen aan democratisering, effectief bestuur, de rechtsstaat en corruptiebestrijding en daarmee waar de beleidsmatige focus ligt.

Bij democratisering/zeggenschap en rekenschap gaat het om het – al dan niet georganiseerd – bevorderen van de vertegenwoordiging en participatie van burgers in effectieve en rechtmatige politieke processen, het afleggen van verantwoording door het bestuur en respect voor mensenrechten.

Bij effectief bestuur gaat het om het bevorderen van een goed functionerende overheid, die middelen verantwoord en transparant (openbaar) aanwendt voor publieke doelen en die de benodigde diensten levert aan de bevolking. Ook zeggenschap en rekenschap zijn van belang voor de effectiviteit van bestuur. Bij de rechtsstaat gaat het erom dat mensen eerlijk worden beoordeeld aan de hand van wet- en regelgeving, er geen sprake is van machtsmisbruik en dat internationale verdragen worden nageleefd.

En corruptiebestrijding vereist een cultuur van verantwoord en transparant beheer, politieke, institutionele en maatschappelijke *checks and balances* en respect voor internationale politieke en juridische kaders. Ook valt of staat corruptiebestrijding met het functioneren van de rechtsstaat.

Hieruit blijkt al dat (hoewel schematisch in gescheiden kolommen weergegeven) democratisering, effectief bestuur, de rechtsstaat en corruptiebestrijding niet los van elkaar staan. Zo lopen democratisering en het functioneren van de rechts-

staat in elkaar over. En als bepaalde democratische principes, zoals het afleggen van verantwoording, niet worden gerespecteerd of mensen niet aan de hand van de wet worden berecht, kan corruptie onmogelijk effectief worden bestreden.

De Nederlandse overheid en maatschappelijke organisaties hebben in ontwikkelingslanden resultaten behaald op het gebied van bewustwording, communicatie, beleid, wet- en regelgeving, de ontwikkeling van instituties en capaciteit, en monitoren. Resultaten op het niveau van organisaties zijn bijvoorbeeld het op de agenda krijgen van 'goed bestuur' in ontwikkelingslanden, het opbouwen van expertise en een bredere of stevigere financiële basis voor de uitvoering van ontwikkelingsbeleid door lokale overheden en organisaties.

Ten slotte wordt benoemd dat voor resultaten, bijdragen aan doelen en impact financiële en niet-financiële inzet nodig is van ontwikkelingspartners.

Impact

Het toewerken naar een politiek, institutioneel en maatschappelijk klimaat waarin mensenrechten, democratische principes en de rechtsstaat worden beschermd en menselijke en natuurlijke hulpbronnen alsmede financiële en economische middelen op een transparante en verantwoorde wijze worden beheerd t.b.v. rechtvaardige en duurzame samenlevingen en ontwikkeling

Outcome

Democratisering/zeggenschap en rekenschap

- democratisch gekozen en representatief politiek leiderschap / inclusief bestuur dat het landsbelang en de gehele bevolking dient
- bestuur dat responsief is op noden en wensen en verantwoording aflegt aan de bevolking over politieke keuzes, beleid, implementatie en (ontwikkelings)resultaten
- participatie en zeggenschap van niet-gouvernementele actoren in politieke processen op verschillende niveaus
- respect voor mensenrechten (politieke en burgerrechten en sociale, economische en culturele rechten)

Outcome

Effectief bestuur

- overheid heeft geweldsmonopolie en verzekert veiligheid van burgers en instituties
- benodigde diensten worden geleverd aan de bevolking conform politiek, beleidsmatig en juridisch kader
- middelen worden transparant en verantwoord aangewend voor publieke doelen
- er is sprake van zeggenschap en rekenschap

Outcome

Rechtsstaat

- mensen worden eerlijk beoordeeld aan de hand van wetten en niet op basis van willekeur
- geen machtsmisbruik door politie en leger
- internationale verdragen worden nageleefd
- toegang tot rechtsbijstand

Outcome

Corruptiebestrijding

- mensen ondervinden minder corruptie
- er is sprake van een cultuur van transparantie, openheid en zeggenschap en rekenschap
- politieke, bestuurlijke en maatschappelijke checks en balances
- de rechtsstaat functioneert
- internationale politieke en juridische kaders

Output

Bewustwording

- toegenomen inzicht in rechten, machtsverhoudingen, rollen en mogelijkheden voor beïnvloeding
- wens tot verandering beter kenbaar gemaakt, in het bijzonder door vrouwen, minderheden en (andere) kwetsbare en/of achtergestelde groepen
- intensievere uitwisseling van ideeën via publieke platforms

Output

Communicatie

- politici, bestuurders, NGO's, ondernemers, burgers spreken vaker in de media over politiek maatschappelijke onderwerpen
- contact tussen burgers en bestuur is toegenomen
- meer resultaatgerichte interactie gekozen vertegenwoordigers en achterban/experts
- betere informatievoorziening

Output

Beleid en wet- en regelgeving

- toegenomen inzicht in rechten, machtsverhoudingen, rollen en mogelijkheden voor beïnvloeding
- wens tot verandering beter kenbaar gemaakt, in het bijzonder door vrouwen, minderheden en (andere) kwetsbare en/of achtergestelde groepen
- intensievere uitwisseling van ideeën via publieke platforms

Output land

Institutionele en capaciteitsontwikkeling

- kennis en vaardigheden zijn toegenomen
- financieel administratieve organisaties versterkt (o.a. procedures en werkwijzen verduidelijkt en beter begrepen)
- betere (interne) controles
- beter toegankelijke organisaties en opener organisatieculturen
- netwerken en allianties versterkt

Output land

Monitoring

- Betere analyses door lokale stakeholders
- Meer verifieerbare en onafhankelijke waarnemingen
- Alerter en meer alomvattend maatschappelijk middenveld

Output

Agendering van goed bestuur en maatschappijopbouw op politiek bestuurlijke en maatschappelijke agenda's in ontwikkelingslanden, prioriteitstelling in ontwikkelingslanden, bilaterale en multilaterale overeenkomsten en verbintenissen aan verdragen en andere internationale afspraken, betere informatie en verspreiding daarvan, expertise, bredere of stevigere financiële basis voor de uitvoering van ontwikkelingsbeleid door partnerlanden en van activiteiten door lokale organisaties in ontwikkelingslanden, betere netwerken, uitwisseling, betere samenwerking tussen verschillende gouvernementele en niet-gouvernementele actoren in ontwikkelingslanden

Input

Overheid en maatschappelijk middenveld, financiële en niet financiële inzet

7.1.2

De politieke omgeving

De resultaten van inzet op het gebied van goed bestuur en maatschappijopbouw kunnen niet los worden gezien van de (politieke) context in ontwikkelingslanden. Daarbij is het bijvoorbeeld van belang of er sprake is van een fragiele staat of van een land dat substantieel aan het democratiseren is, wat trouwens verder gaat dan de aanwezigheid van democratische instituties. De ontwikkelingen in Kenia rond de verkiezingen van december 2007 geven aan dat de praktijk fluïde is en ook dat er fundamentele uitdagingen kunnen zijn op het gebied van democratisering *ondanks* de aanwezigheid van formele democratische instituties. De context is van belang omdat de complexe werkelijkheid in ontwikkelingslanden uitgangspunt moet zijn bij de vraag hoe we in een land effectief kunnen bijdragen aan de doelstellingen voor goed bestuur en maatschappijopbouw.

Daarbij komt dat resultaten niet los kunnen worden gezien van gebeurtenissen die buiten de invloedsfeer van Nederland, van ontwikkelingssamenwerking of zelfs van de gehele internationale samenwerking vallen. Externe invloeden als natuurrampen, een conflict in de regio of de internationale kredietcrisis hebben invloed op de kwaliteit van bestuur. Bovendien is de invloed van externe donoren op interne politieke en andere ontwikkelingen in derde landen relatief beperkt. Dat neemt niet weg dat met ontwikkelingssamenwerking wel degelijk overheden, parlementen, politieke partijen, NGO's en anderen doeltreffend worden gestimuleerd en ondersteund in het realiseren van goed bestuur en maatschappijopbouw. Met ontwikkelings-samenwerking worden kansen gecreëerd die mensen zonder die politieke, morele en financiële steun niet (of niet zo snel) zouden hebben. Belangrijk is wel dat de resultaatketen een verhaal laat zien van plausibiliteit en contributie, niet van causaliteit en attributie.

7.1.3

Hoofdstukindeling

Paragraaf 7.2 gaat over trends/uitdagingen, behaalde resultaten in 2007 en 2008 en ontwikkelingen in inzet.¹ Onder trends/uitdagingen wordt op de vier dimensies van goed bestuur en maatschappijopbouw voor zover mogelijk een beeld geschetst van ontwikkelingen in individuele landen en de belangrijkste uitdagingen. Vervolgens worden op samengevoegd niveau resultaten getoond, met landenvoorbeelden op alle vier de dimensies democratisering, effectiviteit van bestuur, het functioneren van de rechtsstaat en corruptiebestrijding. Bij ontwikkelingen in inzet zal onder meer op de steekwoorden voor effectiever beleid uit de resultatenrapportage 2005-2006 worden ingegaan. Ook zal worden toegelicht hoe Nederlandse overheid en maatschappelijke organisaties elkaar aanvullen (complementariteit).

In paragraaf 7.3 wordt aan de hand van de landencases Kenia, Oeganda en Mali het verhaal achter de resultaatketen verteld. Uit de cases komen niet alleen succesverhalen, maar ook lessen over wat wel en wat niet werkt.

In paragraaf 7.4 worden conclusies getrokken op basis van wat in de eerdere paragrafen aan de orde is gekomen. Daarbij zal de rapportageperiode worden gespiegeld aan de aanbevelingen uit de IOB-evaluatie van het Afrika beleid over 1998-2006 (van mei 2008).

¹ De beschrijving van trends is vooral gebaseerd op de track records over 2006, 2007 en 2008, sector track records, Strategische Goed Bestuur en Corruptie Analyses (SGACA's) en andere berichten van ambassades waarin uitdagingen op het gebied van goed bestuur en maatschappijopbouw worden geschetst. Ook is gebruik gemaakt van publicaties in de vorm van artikelen, papers en informatie van intergouvernementele organisaties. Daarnaast is een aantal indicatoren gebruikt. De indexen waar het om gaat zijn de Ibrahim index for African Governance (uitsluitend Afrika en goed bestuur breed); de Economist Intelligence Unit's Index of Democracy (democratisering, waarbij voor mediavrijheid eveneens naar Freedom House is gekeken en voor gender gelijkheid naar de Social Watch Gender Equity Index); de Kaufmann Worldwide Governance Indicators (effectiviteit van bestuur en rechtsstaat); en de Global Integrity Index (corruptiebestrijding). De relevantie van de indexen zit hem vooral in het vergelijkingsmateriaal voor veel voorkomende uitdagingen op het gebied van goed bestuur en sterke individuele verschuivingen. Ontwikkelingen in inzet door de Nederlandse overheid, thematische organisaties (Nederlandse, internationale ngo's en intergouvernementele organisaties) en medefinancieringsorganisaties worden beschreven aan de hand van recente publicaties, (internationale) beleidsontwikkeling en informatie van ambassades en organisaties. Hiervoor zijn onder meer artikelen, papers, evaluaties en beleidsreacties, speeches, verslagen van bijeenkomsten en gegevens over inzet van ambassades, thematische organisaties en medefinancieringsorganisaties gebruikt. De beschrijving van resultaten is gebaseerd op informatie van ambassades, directies, thematische organisaties en medefinancieringsorganisaties.

Algemene voortgang en trends

7.2.1

Trends en uitdagingen

Mo Ibrahim, die de *Ibrahim Index for African Governance* uitbrengt, rapporteerde eind 2008 dat de kwaliteit van bestuur in tweederde van de Afrikaanse landen aanmerkelijk is verbeterd.² Hij baseerde zich op bronmateriaal over 2005 en 2006. Elf van de zestien partnerlanden in Afrika scoorden aanzienlijk hoger over 2006. Met name in de categorie *participatie en mensenrechten* zijn scores verbeterd, vooral door toegenomen deelname aan democratische verkiezingen.

Liberia stijgt het sterkst, gevolgd door Burundi met hogere scores in alle vijf de categorieën (veiligheid; rechtsstaat, transparantie en corruptie; participatie en mensenrechten; duurzame economische kansen; menselijke ontwikkeling). In Ethiopië verslechterde het bestuur, met lagere scores in drie van de vijf categorieën. Onderaan staat Somalië, dat het sinds 1991 zonder nationale overheid moet doen. Behalve in de Hoorn van Afrika was er in alle regio's sprake van verbeteringen in de kwaliteit van bestuur. De top vijf best bestuurde landen bleef in 2006 ongewijzigd ten opzichte van 2005: Mauritius, de Seychellen, Kaapverdië, Botswana en Zuid Afrika. Ten opzichte van 2002 en 2000 heeft Zuid Afrika Namibië uit de top vijf gedrukt. Omdat het bronmateriaal uit 2006 stamt, zijn belangrijke recentere sociale, economische en politieke veranderingen buiten beschouwing gelaten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de enorme verslechtering van de veiligheid, de mensenrechtensituatie, economie en menselijke ontwikkeling in Zimbabwe, maar ook voor de problemen na de Keniaanse verkiezingen van 2007, de verbeterde veiligheidssituatie in Oeganda, de politieke verschuivingen in Zuid-Afrika, de voortdurende vijandigheden in de DR Congo, etc. Op basis van het diverse bronmateriaal dat voor dit katern is gebruikt, worden achter-

eenvolgens ontwikkelingen en uitdagingen op de individuele dimensies van bestuur (democratisering, effectief bestuur, rechtsstaat en corruptiebestrijding), behaalde resultaten en ontwikkelingen in inzet geschetst.

Democratisering

De democratiseringsgolven van de twintigste eeuw zijn voorbij. De huidige tijd wordt gekenmerkt door een fundamenteel ander internationaal krachtenveld, waarbij democratisering niet meer draait om bijvoorbeeld vrijheidsstrijders in Afrika of afbrokkeling van het communisme. Niet het *begin* van democratisering, maar *verdieping* van de democratie en het leveren van ontwikkeling is in veel landen de grootste uitdaging van deze tijd. Hoewel er wereldwijd meer democratieën zijn dan ooit, zijn het lang niet allemaal substantiële democratieën. Er zijn veel relatief jonge, en variaties en gradaties van *thin democracies*, die hun democratische gehalte vooral ontlenen aan de aanwezigheid van instituties, inclusief het houden van verkiezingen. Er zijn minder *thick democracies*, waar de relaties tussen staat en samenleving en tussen mensen onderling daadwerkelijk zijn gebaseerd op democratische principes en respect voor mensenrechten.³ De uitdagingen van nu liggen op het gebied van zeggenschap en rekenschap: dat de stemmen van burgers worden gehoord en het bestuur verantwoording aflegt aan de bevolking.

Voor de minder grootse sprongen voorwaarts op het gebied van democratisering zijn verschillende oorzaken te noemen. Op de eerste plaats scoort verdieping van de democratie moeilijker dan een begin van democratisering, maar bepaalt het

uiteindelijk voor een groot deel de kwaliteit van bestuur. Ook blijken overgebleven (semi)autocraten in staat zich te weren tegen de vraag naar democratie.⁴ Zij worden in hun positie gesterkt door hoge inkomsten uit natuurlijke rijkdommen. Mo Ibrahim rapporteerde in 2008 dat veel van de slechtst bestuurde landen rijk zijn aan hulpbronnen als olie, goud en diamanten, zoals Nigeria, de DRC, Angola, Tsjaad en Soedan. Dit wordt ook wel de *resource curse* of vloek van de grondstoffen genoemd: de paradox dat landen met een overvloed aan natuurlijke hulpbronnen hun inkomsten zullen gebruiken voor corrupte doeleinden of militaire uitgaven in plaats van ontwikkelingsgerelateerde activiteiten als het institutionaliseren van goed bestuur. Ook Paul Collier in *The Bottom Billion* en anderen hebben dit onderstreept. Ook zijn er landen die het economisch goed doen, zoals China, en democratisering afhouden (en daarmee een aantrekkelijk voorbeeld zijn voor heersers met een politiek monopolie), maar waar zich toch wezenlijke veranderingen voordoen.

In verreweg de meeste landen is democratisering een feit. Een moeilijkheid bij verdere democratisering in de zin van *verdieping*, is de dominantie en controle van een aantal zittende regeringen. Een gecentraliseerde machtsstructuur werkt een gebrek aan openbaarheid van bestuur (transparantie) en informatievoorziening in de hand. De zeggenschap van burgers en andere niet-statelijke actoren en de ruimte voor de oppositie is er vaak beperkt. Ook hebben parlementen feitelijk weinig controlerende macht, waarbij invloed wordt beperkt door informele machtsverhoudingen. Daarbij is bestuur in veel gevallen persoonsgebonden en blijft de heersende elite

langdurig aan de macht. De belangen van minderheden, en ook vrouwen, worden in het politieke systeem onvoldoende behartigd. Social Watch signaleerde in de *Gender Equity Index* (GEI) van 2008 dat voortgang op het gebied van gelijke rechten moeizaam en kwetsbaar blijft. Het verschil in posities van mannen en vrouwen blijkt het duidelijkst in management, parlements-, en ministeriële functies.

In veel ontwikkelingslanden werden verkiezingen in 2007 en 2008 door internationale waarnemers als vrij, eerlijk en transparant beoordeeld.⁵ Er werd echter ook gerapporteerd over het gebruik van staatsmiddelen voor verkiezingscampagnes, zoals door Frelimo, de belangrijkste politieke partij in Mozambique. In de meeste landen is de scheiding der machten formeel wel gewaarborgd, maar lopen de uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht in de praktijk in elkaar over. Hoewel het maatschappelijk middenveld zich in verschillende landen actief manifesteert, is hun invloed relatief gering. Daaraan gerelateerd is er weinig debat tussen overheid en maatschappelijk middenveld en heeft een aantal landen sinds de terroristische aanslagen van 2001 maatregelen afgekondigd die bedoeld of onbedoeld beperkende effecten hadden op burgerlijke en politieke vrijheden.⁶ Ook werd in algemenere zin getracht de democratische ruimte te beperken. In Jemen zijn de voor 2009 geplande verkiezingen al in 2008 aanleiding geweest voor grote druk op het bestuursstelsel en de politieke vrijheden voor de oppositie, mediavrijheid en participatie van vrouwen. In meerdere landen heeft de overheid gepoogd de ruimte voor media in te perken, zoals in Oeganda de persvrijheid. Dit gebeurde in een context waar burgers mondiger werden en de rol van de media in het afdwingen van goed bestuur in een aantal landen prominenter werd.

Er komen wereldwijd steeds meer leiders op democratische wijze aan de macht en er vinden minder gewelddadige omwentelingen plaats. Ook in Afrika wordt het bestuur steeds meer een gevestigde instelling. Toch is de verwachting nog niet waargemaakt, met name van Afrikanen. In Afrika worden – net als elders – met informele instituties gaten in de formele

democratie gedicht. Veel meer echter dan dat Afrika niet klaar zou zijn voor democratie, bepaalt de kwaliteit van de democratie óók in Afrika hoeveel ruimte er is voor corruptie en andere activiteiten die bestuur en ontwikkeling ondermijnen. In Latijns-Amerika vormt de toenemende gevestigde criminaliteit een bedreiging voor de democratie. *State capture*, *buying in* door drugsbaronnen, geweld en corruptie zijn daarmee tevens de grootste uitdagingen voor verdere democratisering. De geloofwaardigheid van overheden die falen in het leveren van sociaal-economische ontwikkeling, bescherming en gerechtigheid is aangetast. Dit heeft onder andere nieuwe nationalistische bewegingen doen ontstaan. In Azië is de politieke context ondanks een lange geschiedenis van democratisch bestuur onrustig. Zo was er continu spanning tussen India en Pakistan, maoïstische strijd in Nepal, etnisch conflict in Sri Lanka en politieke onenigheid in Bangladesh. In het Midden-Oosten ten slotte, is stabiliteit grotendeels schijn of fragiel. Publieke vrijheden in Arabische landen zijn nog altijd beperkt en onderdrukkende regimes zijn aan de macht gebleven. Toch werden er kleine stappen gezet in de richting van meer openheid.

De mondiale financiële crisis vormt een actuele bedreiging voor nog niet gevestigde en zwakke democratieën. De Economist Intelligence Unit voorspelt potentieel zelfs een teruggang in het aantal democratieën, omdat het aantal landen met een hoog en zeer hoog risico voor sociale onrust in 2008 relatief groot was.⁷ Zwakke democratieën zijn mogelijk niet in staat effectief weerstand te bieden tegen de sociaal-economische stress die de financiële crisis met zich meebrengt.

Effectief bestuur: weinig verandering

Over de twee jaar die deze resultatenrapportage beslaat is op basis van het beschikbare bronmateriaal geen fundamentele verandering in de algehele effectiviteit van bestuur in ontwikkelingslanden waar te nemen. Wel zijn er bescheiden ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld decentralisatie, hervorming van de publieke sector en het beheer van openbare financiën.

In veel landen doet machtsconcentratie op centraal niveau afbreuk aan de effectiviteit van bestuur. Elders is er beperkte of bescheiden voortgang in de invoering van decentralisatie of hervorming van de publieke sector. In Bosnië stagneren hervormingen en is er slechts een rudimentaire centrale staat: bestuurskracht is beperkt door de uiterst gecompliceerde staatsstructuur die is gebaseerd op het Vr edesakkoord. Bij effectieve decentralisatie kan (het vertrouwen in) goed bestuur toenemen. In sommige landen, zoals Mongolië, is invoering succesvol. Decentralisatie kan echter ook de status quo versterken waar deconcentratie naar districten politieke macht bestendigt, ten koste van gekozen vertegenwoordigers op lokaal niveau, zoals in Mozambique een risico is.

Waar hervormingsprocessen om tot effectiever beleid te komen haperen, is dat vanwege onvoldoende politieke steun, maar ook vanwege een gebrek aan capaciteit. Capaciteitsgebrek binnen overheidsinstituties is aan de orde van Benin tot het relatief goed bestuurde Zuid-Afrika. Georgië kampt met zwakke capaciteit op alle uitvoerende niveaus, hervormingen van de burgerlijke diensten zijn uitgesteld en ambtenaren hebben nauwelijks beslissingsbevoegdheid. Capaciteitsproblemen zijn in de meeste gevallen op decentraal niveau groter dan op centraal niveau. Zo is in Ghana op districtsniveau nauwelijks capaciteit aanwezig, wat maakt dat positieve effecten van decentralisatie op bijvoorbeeld verantwoordingsrelaties uitblijven.

Een andere uitdaging op het gebied van effectiviteit van bestuur is het beperkte contact tussen bestuur en bevolking. Het blijft in veel landen een probleem om de hele bevolking te bereiken. Ook is het niet altijd de hoogste prioriteit van zittende regimes om alle bevolkingsgroepen bij de politiek te betrekken en blijkt het voor bevolkingsgroepen die zich actief manifesteren meer dan eens moeilijk toegang te krijgen tot het politieke systeem.

De dekking en kwaliteit van dienstverlening zijn in vrijwel alle ontwikkelingslanden beneden de verwachting van de mensen die er gebruik van maken. Ook corruptie doet afbreuk aan de effectiviteit van bestuur. Tegelijkertijd verbetert in een aantal

landen het beheer van overheidsfinanciën, zoals in Mali. In Albanië en Ghana is er voortgang geboekt met de begrotingsplanning, maar is aan de uitvoering ervan en verantwoording erover onvoldoende verbeterd.

Rechtsstaat: grote verschillen tussen landen

Er is grote variatie in het functioneren van de rechtsstaat. Wet- en regelgeving zijn in veel landen min of meer op orde, hoewel de kwaliteit verschilt. Hoewel internationale verdragen, waaronder de mensenrechtenstandaarden, vaak wel geratificeerd zijn, is de vertaling van deze internationale verplichtingen in nationale wet- en regelgeving niet altijd compleet. Dit komt onder meer door een tekort aan juridische kennis. Daarnaast kan er sprake zijn van onnodige regelgeving, zoals vergunningenstelsels die ambtenaren de mogelijkheid geven om steekpenningen te vragen. Dit heeft een negatieve uitwerking op het ondernemingsklimaat. Hoewel het voor internationale investeringen belangrijk is dat met name de economische regelgeving op orde is, schrikt een teveel aan regelgeving investeerders juist af.

Naast wet- en regelgeving is de mate waarin de rechtsstaat is gevestigd van belang. Er bestaan grote verschillen tussen de landen wat betreft de capaciteit, kwaliteit en effectiviteit van de verschillende onderdelen van de justitieketen (politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht en het gevangeniswezen). Het gebrek aan capaciteit komt zowel voort uit beperkte kennis van wet- en regelgeving (binnen en buiten de justitieketen) als ontoereikende infrastructuur en beschikbaarheid van technische, personele en financiële middelen. Een voorbeeld hiervan is de beperkte justitiële en politiecapaciteit die Kaapverdië kwetsbaar maken voor internationale drugsmokkel, witwaspraktijken en illegale migratie.

De laatste jaren is hard gewerkt aan de opbouw van de institutionele capaciteit van de justitieketen door middel van technische assistentie. Toch leidt ook voldoende capaciteit niet automatisch tot een functionerende rechtsstaat. Vaak

doet de verwevenheid van de rechtsprekende, uitvoerende en wetgevende macht afbreuk aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Machtsmisbruik en intimidatie door de uitvoerende macht, corruptie binnen en politisering van de rechterlijke macht hebben negatieve invloed op de onpartijdigheid van het justitiële systeem. Hierdoor hebben burgers weinig vertrouwen in het rechtssysteem en wordt gelijkheid voor de wet in de praktijk niet gegarandeerd. Zo leidt in Guatemala slechts twee procent van de moorden tot een veroordeling en is straffeloosheid de regel.

In verschillende landen wordt rechtszekerheid onvoldoende gewaarborgd, vooral voor achtergestelde groepen als vrouwen en kinderen. Het gevolg is dat er in ernstige zaken, zoals seksueel misbruik en verkrachting, geen veroordeling van de dader plaatsvindt. Ook is de toegang tot het rechtssysteem vaak beperkt. Door onder andere hoge kosten van het proces kan de armere bevolking geen aanspraak maken op haar rechten. Ook belemmeren gebrek aan doorzichtbaarheid (transparantie) van het rechtssysteem, aan (openbaarheid van) jurisprudentie en aan publieke kennis van rechten de toegankelijkheid.

Corruptiebestrijding: een zaak van lange adem

Over het algemeen blijkt uit het gebruikte bronmateriaal dat de voortgang in de strijd tegen corruptie in partnerlanden zich slechts matig voltrekt. Informele en daardoor niet direct zichtbare spelregels in onderlinge relaties beïnvloeden het functioneren van het bestuur en maken het effectief bestrijden van corruptie lastig. Vaak worden geen duidelijke acties ondernomen tegen corruptie, zoals de situatie in Albanië illustreert, waar corruptie en georganiseerde misdaad voornamelijk met retoriek worden bestreden.

Politiek leiderschap in de strijd tegen corruptie is noodzakelijk waar gevestigde belangen belemmerend werken. Dit is niet eenvoudig, juist ook omdat politieke en persoonlijke belangen verweven zijn. Hierdoor blijft uitvoering van aangenomen wet-

ten regelgeving achter en worden personen uit de elites vaak niet, of met grote aarzeling, aangepakt. Vanwege een wankel machtssevenwicht kan een rigoureuze aanpak door een zittende regering – ondanks alle goede intenties – immers repercussies hebben op het voortbestaan van dezelfde regering. Een positieve uitzondering is Benin waar president Yayi corruptiebestrijding en goed bestuur kern van zijn beleid heeft gemaakt en maatregelen heeft genomen om straffeloosheid en corruptie in te dammen. Desondanks wordt ook Yayi bij de uitvoering daarvan door krachten uit 'de oude politiek' tegengewerkt.⁸

Hoewel goede wet- en regelgeving cruciaal is bij het terugdringen van corruptie, is de effectiviteit van corruptiebestrijding in individuele landen ook in hoge mate afhankelijk van de kwaliteit van de democratie (bijvoorbeeld de mate van openheid van informatie) en het functioneren van de rechtsstaat (voor bijvoorbeeld preventie, vervolging en berechting van delinquenten). Mensen moeten immers in staat zijn hun stem te laten gelden en de overheid ter verantwoording kunnen roepen in de strijd tegen corruptie. Daarbij zijn een open bestuurlijk systeem en goede controle noodzakelijk voor effectieve *checks and balances*. In een bestuurlijk systeem waar *checks and balances* zwak zijn, kan corruptie beter gedijen. Hoewel het maatschappelijk middenveld een belangrijke rol heeft bij de bestrijding van corruptie, zien overheden dit soort organisaties lang niet altijd als natuurlijke partners. Zo rapporteert de organisatie Global Integrity bijvoorbeeld dat de overheid in landen als Kenia, Tanzania, Oeganda en Zambia weinig interesse heeft om samen te werken op vraagstukken van *accountability* (rekening afleggen) en transparantie.⁹ De bereidheid tot samenwerking met het maatschappelijk middenveld is veel groter op terreinen als gezondheid en onderwijs, die kennelijk als minder bedreigend worden ervaren.

In veel landen blijft, naast de bekende gevallen van grote corruptie, kleine corruptie bij de politie, in het onderwijs en in de gezondheidszorg een probleem dat de allerarmsten vaak onevenredig raakt, zoals in Bangladesh. In Latijns-Amerika is

Bolivia in verandering

Bolivia ondergaat een proces van grote veranderingen in de politieke verhoudingen, dat wordt gekenmerkt door de opkomst van sociale groepen die voorheen waren uitgesloten van deelname in het politieke en economische leven. De politieke deelname van inheemse bewegingen en mensen van het platteland – die vechten voor de opname van hun eisen in de nieuwe grondwet – gaat met veel machtsvertoon gepaard. Aan de andere kant hebben de burgerbewegingen in verschillende regio's van het land de krachten gebundeld en daarmee een stevige oppositie tegen de regering van Evo Morales op gang gebracht. Beide blokken stonden gedurende 2008 regelmatig pal tegenover elkaar om te bewerkstelligen dat hun wensen in de nieuwe tekst van de grondwet zouden worden opgenomen. Door financiering van activiteiten die de nieuwe grondwet ondersteunen, heeft Nederland bilateraal (NIMD, HIVOS en Nederlandse Ambassade) en via IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) bijgedragen aan elementen voor de politieke dialoog over en analyse van de verschillende voorstellen voor de nieuwe grondwet. De inzet was om verschillende eisen over gendergelijkheid, inheemse eisen en departementale autonomie met elkaar te verenigen. Na twee jaren van confrontatie en gewelddadigheden in het land werd in oktober 2008 in het congres een akkoord bereikt over de aangepaste tekst van de nieuwe grondwet, die per referendum zal worden voorgelegd aan de bevolking. In de nieuwe tekst van de grondwet is zowel gehoor gegeven aan eisen van de inheemse bevolking, alsook aan eisen over departementale autonomie en vrouwenrechten.

7.2.2

Resultaten van de inzet

corruptie veelal gerelateerd aan de georganiseerde drugscriminaliteit, die onverminderd prominent aanwezig is, vooral in de justitieketens in Colombia en Guatemala. In Oost-Europa werd juist voortgang geboekt bij de bestrijding van corruptie in de juridische sector. Corruptiebestrijding is hier ook in het kader van Europese samenwerking prioriteit, maar het totale corruptiebeeld van partnerlanden blijft ook in deze regio vrij stabiel. In Azië varieert het beeld erg. Indonesië en Bangladesh scoren op de internationaal gangbare indicatoren nog altijd onder het gemiddelde in vergelijking met landen in hun *peer group*, ondanks vele substantiële inspanningen en verbeteringen in de afgelopen jaren.

Corruptie is niet alleen een probleem in en van ontwikkelingslanden. In het *Global Integrity Report* van 2007 wordt gesteld dat G8-landen evenzeer een corruptieprobleem hebben. Zo is corruptie in partijfinanciering in Amerika het grootste euvel, waar de hiaten in de regelgeving en het systeem even problematisch zijn als in Bosnië-Herzegovina. En politieke invloed op benoemingen in de justitiesector in Canada maakt dat dit land op doorzichtbaarheid (transparantie) en inspraak bij benoeming en het afleggen van verantwoording door rechters in de justitiële sector even laag scoort als Kenia en Mexico.

Democratisering

Op het gebied van democratisering heeft Nederland bijgedragen aan het goede verloop van verkiezingen, in bilaterale samenwerking samen met andere donoren en via UNDP. Het ging hierbij om verkiezingen op centraal niveau (president en parlement) en op decentraal niveau (gemeenteraden). Behaalde resultaten liggen op het terrein van waarneming, beter functionerende verkiezingscommissies, de productie van kiezerslijsten met foto's, kiesregisters en databases, verbeterde regelgeving voor politieke partijen die aan verkiezingen deelnamen, getrainde politici, een hogere opkomst bij de verkiezingen en toegenomen bewustzijn van de betekenis van verkiezingen.

Ook is capaciteit van instituties als parlementen, politieke partijen en gemeenten verbeterd. In enkele landen is resultaat zichtbaar van meer nadrukkelijke inzet op zeggenschap en rekenschap. Zo heeft het parlement in Zuid-Afrika na de afzetting van President Mbeki op het ANC-congres meteen de democratische ruimte die was ontstaan benut om een kritischer houding aan te nemen ten opzichte van de regering. Mede door betere informatievoorziening aan het parlement, een resultaat van de ambassade, was het ook inhoudelijk in staat dit te doen. In diverse landen hebben ambassades en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) bevorderd dat er mechanismen werden ontwikkeld om de bevolking beter te

informer over zaken als lokale belastingen, heffingen op diensten en thema's als watermanagement. Ook zijn verenigingen van lokale overheden gesterkt in het vertegenwoordigen en lobbyen namens lokale overheden. Maatschappelijke organisaties hebben in het bijzonder lokale NGO's en wijkorganisaties versterkt, zodat hun invloed in processen van decentralisatie en deelname aan bestuur toenam. In een aantal landen (waaronder Bolivia, Zimbabwe, Nepal en Vietnam) heeft ICCO via partnerorganisaties ervoor gezorgd dat vrouwen, jongeren en inheemse volken meer betrokken werden bij beleidsontwikkeling en besluitvorming op lokaal, regionaal, nationaal en/of internationaal niveau. In andere landen hebben lokale partnerorganisaties de rol van *watchdog* effectief uitgeoefend tegenover overheden, bedrijfsleven en internationale organisaties. Samenwerking met vakbonden heeft geleid tot versterkte bewegingen met betere expertise op politiek, sociaal en economisch gebied, die als een serieuze gesprekspartner op politiek niveau worden gezien. Ook zijn de participatie en de positie van vrouwen binnen vakbondsstructuren op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau verbeterd. Inzet op zeggenschap van burgers en rekenschap door bestuursinstellingen heeft in meerdere landen geleid tot een constructieve dialoog tussen de overheid en maatschappelijke organisaties.

Zuid-Afrika: campagne voor ARV

Eén van de grote kritiekpunten op de regering Mbeki was het falende aidsbeleid. Door Mbeki's inzet op armoede als oorzaak van aids en de vrije hand die hij zijn minister van gezondheidszorg Manto gaf, hield Zuid-Afrika jarenlang behandeling met ARV's (anti-retrovirale middelen) tegen. Internationale kritiek en druk vanuit het parlement mocht niet baten. De Nederlandse ambassade heeft haar inzet op het gebied van HIV/Aids daarom o.a. gericht op de ondersteuning van het maatschappelijk middenveld, om zo de grote groep mensen met HIV/Aids een stem te geven. Door steun aan de Treatment Action Campaign (TAC) was deze organisatie in staat om een breed gedragen campagne op te zetten die de regering kon dwingen haar mening over ARV's te herzien. Met bescheiden financiële, maar vooral ook morele ondersteuning door de associatie met TAC, werd de energie en daadkracht van TAC versterkt. Dit heeft na een lange campagne geleid tot een volledige herziening van het eerdere beleid. Mede daardoor heeft Zuid-Afrika nu één van de grootste ARV-programma's ter wereld.

De slechte fysieke voorzieningen waarin kinderen les krijgen, variërend van te kleine of te weinig leslokalen tot afwezigheid van sanitaire voorzieningen, blijven een probleem in de onderwijssector. Fondsen die op centraal niveau beschikbaar worden gesteld voor verbeteringen, komen lang niet altijd terecht bij de scholen. In samenwerking met het ministerie van onderwijs heeft de ambassade een database opgezet waarin de faciliteiten van scholen zijn geïnventariseerd. Op basis daarvan kan het ministerie veel beter monitoren of op lokaal niveau de fondsen op een juiste manier worden aangewend. Een volgende stap is mogelijk het beschikbaar stellen van de database op internet, zodat ook individuele scholen aan de bel kunnen trekken als ze niet krijgen waar ze recht op hebben.

De effecten van anti-terreurbeleid op de politieke en maatschappelijke ruimte voor kritische organisaties en bewegingen, en maatregelen door bi- en multilaterale donoren, zijn in 2008 door Cordaid, ICCO en beide (partner)netwerken in een internationale conferentie op de agenda gezet. Lobby en informatievoorziening door maatschappelijke organisaties en het streven van ambassades naar aanpassingen in restrictieve wet- en regelgeving rondom informatievrijheid en de ruimte voor NGO's, in het kader van de *war on terror* of om andere redenen, hebben in meerdere landen tot resultaat geleid. Zo mondde samenwerking in Zambia uit in het tegenhouden van de wet op NGO's, door onder andere effectieve druk achter de schermen door de ambassade. In Zambia is daarmee een belangrijke bijdrage geleverd aan het beschermen van de autonomie van het maatschappelijk middenveld. In Ethiopië hebben organisaties en de ambassade maandenlang getracht te voorkomen dat er een restrictieve NGO-wet zou komen, die eind 2008 desalniettemin door het parlement is aangenomen. Ook hebben mediaorganisaties als Free Voice, RNTC, Press Now en Hirondele met het departement en ambassades samengewerkt bij de opzet van radiostations en radio-uitzendingen voor onafhankelijke informatievoorziening in (onder meer post-conflict) landen in Afrika en Azië.

Effectief bestuur

Een groot deel van de Nederlandse inzet op goed bestuur en maatschappijopbouw is gericht op het bevorderen van effectiever bestuur voor betere dienstverlening. Voortgang is onder meer behaald op het gebied van decentralisatie. Zo was inzet succesvol bij de overdracht van personele en financiële middelen naar lagere overheidsniveaus, zodat lagere overheden bijvoorbeeld de bouw van scholen en gezondheidscentra voor hun rekening nemen. In Tanzania is een *Local Government Capital Grant* systeem opgezet voor prefecturen. Nederlandse betrokkenheid bij decentralisatie heeft er aan bijgedragen dat decentrale publieke investeringen strategischer en transparanter zijn uitgegeven en dat coördinatie van regeringsbeleid is versterkt. Ook is effectief ingezet op goed bestuur in sectoren.

Daarnaast heeft technische ondersteuning van gemeenten in verschillende landen bijgedragen aan consequenter gebruik van managementinstrumenten die op resultaat en impact gericht zijn. In een aantal landen is de kwaliteit van het beheer van overheidsfinanciën verbeterd door PFM-programma's (*Public Finance Management*). Dit heeft concreet geleid tot bijvoorbeeld de introductie van begrotingskaders voor de middellange termijn, een uniform boekhoudsysteem, de benodigde capaciteit bij overheidsdienaren en scheiding van boekhoud-

en accountantsfuncties. Ook is lokaal belasting ingesteld waarmee de financiële basis voor dienstverlening en de vraag naar diensten en verantwoording zijn versterkt.

Maatschappelijke organisaties hebben continu aandacht gevraagd voor kwaliteitsverbetering van dienstverlening. Ook hebben ze toegezien op en gepleit voor transparantie (openbaarheid) in het beheer van overheidsfinanciën. Dienstverlening door de overheid is in een aantal landen verbeterd, zoals in onderwijs in Oeganda. Ook zijn gebruikersorganisaties van bijvoorbeeld water opgezet en is in Egypte een systeem voor het meten van de tevredenheid van burgers getest.

Betere rechtsstaat

Nederland heeft in diverse landen bijgedragen aan een onafhankelijker, beter functionerend en effectiever rechtssysteem. Daarnaast is de toegankelijkheid van het systeem voor kwetsbare groepen in de samenleving vergroot. De focus van de Nederlandse inzet lag zowel op capaciteitsopbouw van het justitiële apparaat, als op kennis van het recht, bewustwording en empowerment van de bevolking. Ambassades hebben met overheden en NGO's in partnerlanden gewerkt; maatschappelijke organisaties richtten zich veelal op hun zusterorganisaties.

Colombia: meer gerechtigheid voor slachtoffers

In Colombia zijn mede met Nederlandse bijdragen verschillende initiatieven gestart voor het beter respecteren van de rechten van slachtoffers van het conflict. Er is daarbij een constructieve dialoog tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld gestart over waarheidsvinding, gerechtigheid, genoegdoening en verzoening. Tevens zijn verschillende instellingen en spelers versterkt, zoals het Openbaar Ministerie, de Nationale Commissie van genoegdoening en verzoening, rechters en openbare aanklagers. Bovendien heeft de Nederlandse bijdrage geresulteerd in de uitwerking van een nationaal actieplan voor de mensenrechten en uitvoering van aanbevelingen van de UNHCR, de VN-organisatie voor vluchtelingen.

Nederland heeft bijgedragen aan het 'Lucha Contra la Impunidad Project' met als doel straffeloosheid te bestrijden. Dit project bevordert de dialoog tussen instituties en heeft geresulteerd in betere coördinatie tussen iedereen die bij justitie betrokken is. Er is een protocol opgesteld voor de identificatie van mensenrechtenschendingen en schendingen van het internationaal humanitair recht, met nadruk op moord/doodslag van beschermde personen. Dit helpt justitiële instituties om een competente autoriteit in te schakelen en straf te bepalen wanneer deze schendingen onderzocht en veroordeeld worden. Tijdens de juridische procedures zijn directe slachtoffers van schendingen geïdentificeerd en op psychologisch en sociaal vlak ondersteund in hun recht op waarheid, gerechtigheid en herstel.

Daarnaast werden Colombiaanse NGO's ondersteund. De lobby van deze NGO's heeft bijgedragen aan toegenomen verantwoording van de Colombiaanse staat over mensenrechten en burgerlijke vrijheden, in het bijzonder voor kwetsbare bevolkingsgroepen. Met Nederlandse steun hebben Colombiaanse NGO's kennis kunnen opbouwen en gebruik gemaakt van nationale en internationale instrumenten waarmee ze hun mensenrechten kunnen opeisen en beschermen. Vooral slachtoffers van mensenrechtenschendingen werden daarbij gesteund en van juridisch advies voorzien. Nederlandse maatschappelijke organisaties hebben zich voornamelijk op de ondersteuning van slachtoffers van het gewapend conflict en het kritisch volgen van het ontwapeningsproces gericht. Daarbij ging speciale aandacht uit naar de ondersteuning van vrouwen, die in de omstandigheden van gewapend conflict vaak slachtoffer zijn van mensenrechtenschendingen en seksueel geweld. Zo werken in Colombia 25 vrouwenorganisaties met steun van Cordaid samen om het tegengaan van seksueel geweld door alle strijdende partijen af te dwingen bij de autoriteiten. Al 886 vrouwen hebben binnen dit initiatief getuigenissen afgelegd. Nederlandse organisaties die werkzaam zijn in Colombia ontmoeten elkaar in het platform Colombia.

Instellingen werden niet alleen van de hoogstnoodzakelijke financiering voorzien, ook is de coördinatie en samenwerking tussen instituties die uiteindelijk de pijlers van de rechtsstaat vormen, verbeterd. Mede door Nederlandse inzet maakt in Oeganda het rechtssysteem een ontwikkeling door. Van een door donoren aangestuurd en gefinancierd systeem ontwikkelde het tot een rechtssysteem dat nu een gezamenlijke aanpak van betrokken instituties kent. Dit vanuit het besef dat met elkaar samengewerkt moet worden om resultaten te behalen. Ook is er voortgang bij ratificatie, invoering en naleving van internationale verdragen, onder meer bij het aanpassen van nationale wetgeving en de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving. Nieuwe wetten resulteerden bijvoorbeeld in Rwanda in betere waarborging van de onafhankelijkheid van verschillende machten en het terugdringen van de achterstand van uitstaande rechtszaken.

Mede dankzij Nederlandse inzet zijn burgers beter geïnformeerd over hun rechten, is de toegang tot rechtsbijstand verbeterd, zijn situaties aangekaart waarbij mensenrechten geschonden werden en is er gelobbyd voor aanpassing van wetgeving. De samenwerking van maatschappelijke organisaties met lokale partners is hierbij van groot belang geweest.

Nederland heeft als voorzitter van de Raad van Lidstaten van de Internationale Development and Law Organisation (IDLO, internationale organisatie voor ontwikkeling en recht) een grote rol gespeeld bij de herstructurering van de bestuursstructuur van deze intergouvernementele organisatie. IDLO zelf heeft onder meer technische assistentie verleend aan ontwikkelingslanden bij het overkomen van structurele zwaktes in het functioneren van de rechtsstaat. Het gaat bijvoorbeeld

om gebrek aan professionele capaciteit voor implementatie van internationale verdragen en het in overeenstemming brengen van nationale wet- en regelgeving met internationale standaarden. Ook heeft IDLO diverse trainingen gegeven aan juridische functionarissen, onder andere op het gebied van milieu- en handelsrecht.

Corruptiebestrijding

Op bilateraal niveau, in de hulp van overheid tot overheid, is mede door Nederlandse inzet het bewustzijn van het belang van anti-corruptiestrategieën in bestuurs- en rechtsinstituties in partnerlanden vergroot. Tevens zijn politiek gevoelige onderwerpen als corruptie hoger op nationale agenda's komen te staan. Daarbij zorgde steun aan zowel interne- als externe controlerende instanties voor een grotere controle op de staatsuitgaven. Ook was Nederlandse inzet belangrijk voor ratificatie van belangrijke internationale anti-corruptieverdragen. Landen die zich aan internationale kaders hebben gecommitteerd kunnen in multilateraal verband op hun anti-corruptiestrategie worden aangesproken. Een voorbeeld hiervan is de inzet voor Egyptische ratificatie van de anti-corruptieverdragen van de Verenigde Naties en de Afrikaanse Unie. Ook heeft Nederland er succesvol aan bijgedragen dat rechtsinstanties sneller en efficiënter uitspraken doen in corruptiezaken.

Dreigende reductie van donorbijdragen heeft in situaties van stagnerende resultaten bij het terugdringen van corruptie een positief effect gehad. Zo kwam in Mozambique een debat in de media op gang en werd in de tweede helft van 2008 een aantal prominenten aangehouden vanwege betrokkenheid bij corruptie, nadat een tweetal donoren een deel van de fle-

xibele tranche van de begrotingssteun niet uitkeerden op grond van stagnatie bij de bestrijding van corruptie. Een integrale benadering van corruptie, als symptoom van tekortschietend bestuur, is belangrijk. Zo heeft Nederland haar begrotingssteun niet alleen gekoppeld aan een politieke dialoog met overheden, maar geflankeerd met steun aan bijvoorbeeld media of andere *watchdog* organisaties.

In multilateraal verband heeft Nederland in samenwerking met andere leden van het *Anti Corruption Taskteam* (in het kader van de OECD/DAC/GOVNET) meegewerkt aan diverse producten voor effectievere corruptiebestrijding. Een voorbeeld hiervan is het *Policy Paper and Principles on Anti-Corruption 'Setting an Agenda for Collective Action'*, een beleidsstuk dat het referentiekader vormt voor de OESO-lidstaten bij het vormgeven van anti-corruptiebeleid en bijdraagt aan één samenhangend beleid van betrokken lidstaten. In 2002 heeft Nederland met het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Noorwegen het U4 Virtual Anti-Corruption Centre opgericht om kennis van en inzicht in achtergronden, werking en verspreiding van corruptie te vergaren en deze vervolgens via opleidingen te delen. Dit heeft ertoe geleid dat ambassades in partnerlanden effectiever konden bijdragen aan de bestrijding van corruptie. Ook zorgde het ervoor dat er betere en praktische kennis over anti-corruptie kwam, meer samenwerking tussen donoren op dit terrein en corruptie in speciale sectoren op de agenda kon worden gezet, zoals de onderwijssector in Honduras.

Ook heeft Nederland zich ingezet voor invoering van het VN-verdrag tegen corruptie. Financieel heeft ons land bijgedragen aan een proefproject waarin verdragspartijen op vrijwillige basis met verschillende methoden experimenteren om na-

Maatschappelijke organisaties voor rechtvaardigheid

In Nigeria is mede dankzij inzet van Oxfam Novib het familierecht aangepast, waardoor de rechten van vrouwen beter in lijn zijn met de Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women (CEDAW), de conventie die vrouwendiscriminatie moet elimineren. In 2007 is in negen landen een programma gestart voor de versterking van minderheidsorganisaties, opdat zij een duidelijke rol gaan spelen in de nationale politiek. Ook kregen 495.451 kinderen, vrouwen en mannen sociale en/of juridische steun in het geval van huiselijk geweld.

In Oeganda bepaalde de rechtbank dat een man voortaan zijn bezittingen kan nalaten aan zijn vrouw, een doorbraak omdat voorheen bij de bezittingen van de man bij zijn overlijden automatisch naar verwanten gingen. De National Association of Women Lawyers (NAWL), een associatie van vrouwelijke advocaten die zich inzetten voor gelijke rechten van vrouwen, had een belangrijk aandeel in het aan de kaak stellen van het discriminerende karakter van het Oegandese erfrecht. Cordaid onderhoudt al jarenlang een relatie met NAWL.

ICCO heeft samen met partners in vijf landen toegang tot recht en schendingen van recht hoger op de politieke en maatschappelijke agenda gezet. Zeven partnerorganisaties zijn beter in staat gesteld om straffeloosheid te bestrijden door middel van lobbyactiviteiten. In zes landen hebben veranderingen in instituties, wetgeving of beleid en uitvoering geleid tot een verbeterde rechtszekerheid in 2007.

Hivos heeft met partnerorganisaties in Guatemala, Honduras, India and Peru gevallen van straffeloosheid naar de rechter weten te brengen. In ontwikkelingslanden waar de rechten van kwetsbare bevolkingsgroepen niet genoeg aandacht krijgen, zijn maatschappelijke organisaties vaak het enige toevluchtsoord.

Inzet in ontwikkeling

leving van de uit het verdrag voortvloeiende verplichting te toetsen. Nederland behoort tot de deelnemers aan dit proefproject, evenals de partnerlanden Bolivia, Burkina Faso, Colombia, Indonesië, Mongolië, Pakistan en Rwanda. Dit proefproject brengt in kaart op welke terreinen verdragspartijen (nog) niet voldoen aan de verplichtingen van het verdrag en op welke vlakken zij extra ondersteuning nodig hebben. Hierdoor krijgen donoren beter inzicht in de actuele situatie rondom corruptiebestrijding in partnerlanden, zodat er in de beleidsdialoog rekening mee kan worden gehouden. Naast deze financiële bijdrage heeft Nederland actief input geleverd voor de 2^e *Conference of States Parties* te Bali in 2008. In de *Working Group on Review of Implementation* wordt gewerkt aan de procedure waarmee het uiteindelijke toetsingsmechanisme voor naleving van het verdrag wordt vormgegeven. De Nederlandse inzet is onder meer gericht op betrokkenheid van maatschappelijk middenveld, *peer review* (groepsonderzoek onder gelijken) en openbaarheid van rapporten. Na aanvankelijke weerstand, met name vanuit de *Groep van 77* en China, beweegt het proces zich langzaam in de goede richting. In de *Working Group on Technical Assistance* heeft Nederland bereikt dat technische assistentie rondom het VN-verdrag geen op zichzelf staand fenomeen moet worden, maar een plaats dient te krijgen binnen de gesprekken tussen donoren en partnerlanden. In de *Working Group on Asset Recovery* heeft Nederland gepleit voor het creëren van een faciliteit die ontwikkelingslanden in staat moet stellen om zelfstandig de noodzakelijke juridische expertise op te bouwen voor het terugverkrijgen van onvreemde gelden. Dit initiatief heeft er mede toe geleid dat het *Stolen Assets Recovery* initiatief van de Wereldbank en UNODC tot stand is gekomen, waaraan Nederland vanaf 2009 ook financieel zal gaan bijdragen.

Het ministerie en maatschappelijke organisaties werken samen aan goed bestuur en maatschappijopbouw, zowel in partnerlanden als op mondiaal niveau. Goed bestuur is niet alleen een zaak van overheden in ontwikkelingslanden, maar ook van burgers, NGO's, de media, vakbonden, etc. Hoewel overheden wel de meest natuurlijke partners zijn, is er geen sprake van exclusieve relaties van het ministerie met overheden in partnerlanden, of van Cordaid, Icco, Oxfam Novib, Plan en andere maatschappelijke organisaties met NGO's. Zo werkt SNV ook met (lokale) overheden en werken ambassades met bijvoorbeeld mensenrechtenorganisaties. De meerwaarde van aanvullende samenwerking tussen ambassades en maatschappelijke organisaties zit hem er vooral in dat vanuit verschillende posities en relaties met partners wordt bijgedragen aan maatschappelijke en politiek bestuurlijke ontwikkeling. Veranderingen in landen komen tot stand in de interactie tussen staat en samenleving en zijn het gevolg van onderhandelingen, allianties en confrontaties. Strategische en complementaire ontwikkelingssamenwerking vergroot kansen voor overheden en burgers om op effectieve en legitieme manier invloed uit te oefenen op de aard en snelheid van verandering. In de resultatenrapportage over 2005 en 2006 staan steekwoorden voor effectiever beleid voor goed bestuur en het naleven van mensenrechten. In deze paragraaf wordt de opvolging daarvan besproken.

Het belang van politieke analyses

Gedegen politieke analyse van de bestuursituatie in landen is belangrijk voor effectieve ontwikkelingssamenwerking. Er kunnen alleen afgewogen keuzes worden gemaakt hoe in te spelen op de lokale dynamiek in partnerlanden, als we inzicht hebben in die dynamiek. Dit is de afgelopen jaren hoog op de agenda's van zowel het ministerie als maatschappelijke organisaties komen te staan.

In 2007 en 2008 hebben de meeste ambassades Strategische Goed Bestuur en Corruptieanalyses (SGACA's) uitgevoerd. In enkele partnerlanden worden de analyses in de eerste maanden van 2009 voltooid. De SGACA's hebben bijgedragen aan het inzicht in de bestuursituatie in partnerlanden, en vooral aan begrip van onderliggende oorzaken van tekortschietend bestuur. Bestuursproblemen zijn vaak diep geworteld in processen van staats- en natievorming en sociaal-culturele mechanismen en verankerd in vooral informele spelregels. Andersom kunnen bepaalde presidentiële systemen of kiesstelsels versterkend werken voor de informele machtsconcentratie bij een president of bepaalde etnische groepen. Bij het bevorderen van goed bestuur en maatschappijopbouw wordt mede dankzij de analyses nadrukkelijker dan in het verleden rekening gehouden met macht en andere belangen die niet direct zichtbaar zijn, maar die in de praktijk wel invloed hebben op het bestuur. Het ministerie en maatschappelijke organisaties richten zich in toenemende mate op het bevorderen van de interactie tussen politici, bestuurders, het maatschappelijk middenveld en burgers, gebaseerd op kennis van niet alleen de formele, maar ook de informele spelregels.

Uit de SGACA's blijkt dat het onmogelijk is om uitdagingen op sociaal, economisch en politiek vlak uit elkaar te trekken. Zo zorgt economische groei alleen nog niet voor verdeling en raakt ontwikkeling aan gevestigde politieke en economische belangen. De case Oeganda in hoofdstuk drie van dit katern is een goed voorbeeld van hoe kan worden ingespeeld op gedeelde belangen bij het bevorderen van goed bestuur.

Tanzania: meer openheid

In Tanzania is snel en politiek gereageerd op een corruptieschandaal rond de Bank of Tanzania. Niet door meteen met de hulp te stoppen, maar door openheid te eisen naar donoren, maar vooral naar burgers en parlement. Mede als gevolg hiervan stuurde het Tanzaniaanse parlement de regeringsploeg naar huis. Het leeuwendeel van de zakenlieden en werknemers die bij de zaak betrokken waren, is gearresteerd en aangeklaagd. Hoewel de meesten na het betalen van hoge borgsommen zijn vrijgekomen, werden de rechtszaken begin 2009 hervat. Ook andere grote corruptieschandalen zijn in vergevorderd onderzoeksstadium.

Om de media als drijvende kracht in de strijd tegen corruptie en slecht bestuur te steunen, draagt Nederland bij aan het in december 2008 gelanceerde Tanzania Media Fund. Om uitdagingen in wet- en regelgeving die de rol van de media verzwakken het hoofd te bieden, heeft de ambassade in verschillende fora gepleit voor verbetering van de toegang tot informatie en opheffing van het verschijningsverbod voor het kritische weekblad *MwanaHali*. Over het verbod is ook in EU-verband een verklaring afgegeven. Momenteel worden voorbereidingen getroffen voor een wet op het recht op informatie. Er is in Tanzania inmiddels ook een kentering opgetreden in het alomvattende geloof dat de politieke en economische elite gevrijwaard is van de strijd tegen corruptie. Naast het afschrikwekkende signaal dat hier vanuit gaat, heeft het optreden van media en parlement ook bij burgers geleid tot een minder passieve houding. De roep om verantwoording klinkt op alle niveaus.

Een geïntegreerde aanpak

Bij een geïntegreerd beleid vormen verschillende beleidsterreinen een geheel. De noodzaak tot geïntegreerd beleid wordt door de ontwikkelingen op de dimensies van goed bestuur bevestigd. Daarbij gaat het niet alleen om geïntegreerd buitenlands beleid, maar ook om gezamenlijke inzet op veiligheid, sociaal-economische ontwikkeling en politiek-bestuurlijke ontwikkeling. In ontwikkelingssamenwerking en in het bijzonder met het fragiele statenbeleid, wordt daar uitvoerig aandacht aan gegeven. Op de eerste plaats in partnerlanden, maar we handelen ook beter tegen valsspellers op internationaal niveau. Dit gebeurt bijvoorbeeld door Nederlandse steun op het gebied van corruptiebestrijding door middel van de *United Nations Convention Against Corruption*, het *Stolen Asset Recovery Initiative* en het *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI). Met EITI wordt in grondstofrijke landen een toename van openheid in en rekenschap over de ontvangsten uit olie, gaswinning en mijnbouw bewerkstelligd. EITI bestaat uit een coalitie van regeringen, bedrijven, maatschappelijk middenveld, investeerders en internationale organisaties. Complementair aan de inspanningen van EITI is 'Publish what you pay' (PWYP), waarbij een internationale coalitie van maatschappelijke organisaties bedrijven aanzet te publiceren wat ze betalen en regeringen wat ze verdienen. Nederland ondersteunt dit initiatief met bijdragen aan o.a. de anti-corruptieorganisatie Global Witness.

Maatschappelijke en internationale organisaties hebben vanuit hun verschillende expertises een belangrijke rol in een geïntegreerde aanpak, zoals in Zuid-Soedan na de burger-

oorlog. Vluchtelingen die naar Oeganda, Kenia of Ethiopië waren gevlucht, konden na het vredesakkoord terugkeren naar het nu veilige Zuid-Soedan, ware het niet dat er landmijnen lagen en nauwelijks voorzieningen waren. Cordaid, Free Voice, Stichting Vluchteling en UNHCR hebben in een geïntegreerde aanpak ingezet op voorlichting over mijnen en het onschadelijk maken ervan, op veilig drinkwater en latrines, verbetering van de gezondheidszorg, het verschaffen van noodhulpgoederen en landbouwmaterialen en informatievoorziening via de radio.

Aansluiting bij internationale mensenrechteninstrumenten

De aanbeveling aansluiting te zoeken bij internationale mensenrechteninstrumenten (verdragen, protocollen etc.) is opgevolgd met de mensenrechtenstrategie.¹⁰ Belangrijke aspecten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid variëren van het streven naar afschaffing van de doodstraf, een absoluut verbod op marteling en het bevorderen van vrouwen- en kinderrechten tot het stimuleren van de vrijheid van meningsuiting, het voorkomen van discriminatie en het bevorderen van mensenrechten in het kader van het veiligheidsbeleid en contraterrorisme. Het zwaartepunt van het beleid is steeds meer komen te liggen op invoering van de internationaal afgesproken mensenrechtennormen op landenniveau en minder op het stellen van normen. Versterking van de invoering en controle van de mensenrechtennormen vindt onder meer plaats binnen de Verenigde Naties (Mensenrechtenraad, Derde Commissie AVVN, OHCHR), de Europese Unie, OVSE en de Raad van Europa.

Betere afstemming

In de rapportageperiode werd veel aandacht besteed aan coördinatie door donoren en gemeenschappelijke prioriteiten. Stroomlijnen van beleid (harmonisatie) en afstemming (alignment) zijn leidende principes. In veel partnerlanden, waaronder Zambia, Tanzania en Mozambique, worden ijkpunten vastgesteld om de voortgang op bestuursthema's te meten. In de politieke dialoog over het beleid met nationale autoriteiten wordt de voortgang – en met name gebrek daaraan – ingebracht. Inzet beperkt zich niet tot de overheid alleen. In Accra, bij de tussentijdse beoordeling van de Parijs Verklaring, is onder meer de rol van nationale parlementen bij het afleggen van verantwoording benadrukt. En maatschappelijke organisaties in Noord en Zuid zetten zich gezamenlijk in voor erkenning van de rol van een onafhankelijk en zelfbewust maatschappelijk middenveld in ontwikkelingsprocessen. Op het Institute for Social Studies (ISS) is het Civic driven change initiatief gelanceerd waarbij internationale denkers de krachten verenigen om het belang van burgerlijke activiteit (of maatschappelijke inzet) voor ontwikkeling te onderstrepen. Meer dan de staat en de markt, waar gevestigde politieke en economische belangen spelen, herbergt de civiele samenleving 'agents of change'.¹¹

Samen werken aan goed bestuur

Goed bestuur en maatschappijopbouw is op de eerste plaats een zaak van de mensen in partnerlanden. De samenwerkingsrelaties van donoren met hun partners moeten ten goede komen aan de relaties tussen overheden en burgers in de landen zelf. Dat integrale inzet via bilaterale en multilaterale kanalen

een sterker hefboomeffect heeft voor beïnvloeding van beleid, is prominenter opgepakt. En de focus op niet alleen formele instituties, maar ook op informele spelregels – en dan vooral op de relatie tussen overheden en burgers – heeft geleid tot enerzijds realistischer ambities en anderzijds innovatieve aanpakken die veelbelovend zijn voor resultaten de komende jaren. Ook via ingangen in de sectoren worden mogelijkheden voor bijdragen aan beter bestuur benut, o.a. door inspraak van burgers om een breder, beter geïnformeerd debat over ontwikkelingsprioriteiten te bevorderen. Op sectoraal en plaatselijk niveau wordt hiertoe nu vaker met politiek-economisch analyses gewerkt, zoals in decentralisatie in Tanzania en de justitiesector in Oeganda en Rwanda.

Onder meer het inzicht in de complexiteit van de ontwikkeling van instituties en capaciteit in de (politieke) omgeving van partnerlanden, heeft tot een ondersteuningsprogramma voor ambassades in de partnerlanden geleid. Het Support Programme for Institutional and Capacity Development (SPICAD) kan ambassades helpen om bevindingen uit politieke analyses te vertalen naar concrete inzet op ontwikkeling van instituties en capaciteit. Anderzijds helpen de analyses de ambassades om gericht te kunnen bepalen welke capaciteit de ambassade zelf moet ontwikkelen om haar strategie te kunnen realiseren.

De verplichting die MFS-organisaties en ambassades sinds 2007 hebben om zich in te spannen om aanvullende (complementaire) samenwerking te zoeken, heeft geleid tot intensievere samenwerking tussen ambassades en maatschappelijke organisaties. Juist op het terrein van goed bestuur is dit cruciaal.

Samenwerking is het verst gevorderd in Zambia, Mozambique, Oeganda, Guatemala, Bolivia, Bangladesh, Ethiopië en Albanië. Zo heeft de ambassade in Lusaka samen met SNV en de Zambiaanse autoriteiten in oktober 2008 een intentieverklaring getekend om verdere decentralisatie op het gebied van onderwijs te bewerkstelligen. De toegevoegde waarde van SNV is gelegen in haar inzichten, contacten en aanwezigheid in de districten, terwijl de ambassade de onderwijssector via het Zambiaanse Ministerie van Onderwijs financiert. Ook staat 'complementariteit' (het elkaar aanvullen van o.a. organisaties en overheden) vast op de agenda in het overleg tussen het ministerie en maatschappelijke organisaties. In 2008 zijn twee discussiedagen georganiseerd rond de beleidsdialoog 'Ontwikkeling is verandering'. Daar werd onder meer gesproken over politisering en verantwoording (accountability). Ook in de beleidsnotitie voor het particuliere kanaal als opmaat voor een nieuwe subsidieperiode (MFS II), wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan het stroomlijnen van beleid (harmonisatie) en complementariteit. Het opstellen van gemeenschappelijke analyse van de politieke, economische, sociale en culturele context van een land – waarbij de verschillende rollen van ambassades en maatschappelijke organisaties in acht worden genomen – zou een goede basis zijn.

Strategische partnerschappen en aansluiting bij hervormingsgezinde krachten

Strategische partnerschappen¹² en de aansluiting bij krachten, zoals organisaties, die hervormingsgezin zijn, staan centraal in bijvoorbeeld de inzet van ambassades op politieke, bestuurlijke en sociale verantwoording in hun relatie met landen;

in de samenwerking met SNV, VNG en anderen op accountability (het afleggen van rekenschap), het Fonds voor Ontwikkeling, Pluriformiteit en Participatie (FOPP) en de relatie met het International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Zo richt de ambassade in Pretoria zich nadrukkelijk op (formele en informele) mechanismen om betere verantwoording aan burgers af te leggen en ze zeggenschap te geven bij het stellen van prioriteiten. Met SNV en VNG is in 2008 een traject opgezet om in een aantal partnerlanden op centraal en decentraal niveau de kwaliteit van verantwoording door overheden aan de eigen bevolking te vergroten. Daarbij wordt rekening gehouden met belangen van overheid en het maatschappelijk middenveld om verantwoording te vragen en verantwoording af te leggen. In de islamitische landen Mali, Nigeria, Egypte en Marokko hebben ambassades financiering uit het FOPP gekregen voor innovatieve activiteiten waarmee meer openheid of verdieping van de democratie wordt versneld. In de voorstellen die deze ambassades in 2008 hebben ontwikkeld wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij gewone burgers en bijvoorbeeld hervormingsgezinde islamitische actoren. International IDEA is als intergouvernementele organisatie met lidstaten uit alle continenten bij uitstek in de positie om gelijkwaardige partnerschappen met landen te sluiten, die zich richten op het verder invoeren van de democratie. IDEA's integrale strategie omvat het beschikbaar stellen van kennis en instrumenten, beïnvloeding van beleid en politiek en concrete ondersteuning van hervormingsprocessen in landen. Hierbij ligt de focus niet alleen op het bouwen van instituties, maar op substantiële thema's als democratie en ontwikkeling, democratie en diversiteit, gender en vrede en

veiligheid. Nederland heeft zowel de financiële bijdrage aan, als de actieve samenwerking met IDEA met ingang van 2008 versterkt.

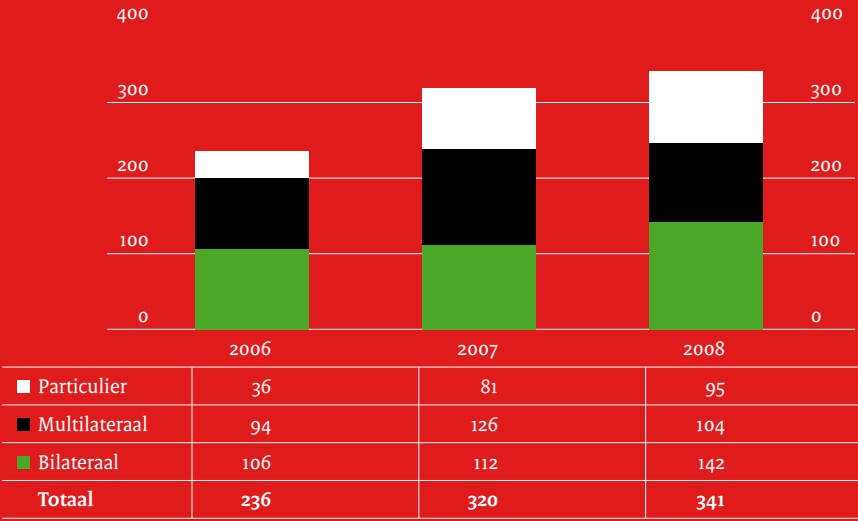
Bij op thema's gerichte organisaties die worden gefinancierd voor hun specifieke inzet op goed bestuur (zoals het Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD), European Parliamentarians for Africa (AWEPA) en de VNG) viel in de rapportageperiode een verbreding en verdieping van hun strategieën te zien. Binnen hun speciale niches van samenwerking met politieke partijen, parlementen en gemeenten zetten zij zich niet alleen maar in voor het versterken van deze organisaties, maar ook dat deze instellingen beter functioneren in de bredere context van relaties tussen staat en samenleving. AWEPA heeft bijvoorbeeld de betrokkenheid van zuidelijke parlementariërs bij de tussentijdse beoordeling van de Parijs Verklaring in Accra bevorderd en speelt in op het internationale debat over parlementaire controle in ontwikkelingslanden zelf op de besteding van officiële ontwikkelingsgelden. Het NIMD heeft niet alleen de capaciteit van politieke partijen versterkt met trainingen, maar in Latijns Amerika ook de interactie tussen politici en burgers bevorderd door debatten en samenwerking met de media. VNG is partner in de al genoemde samenwerking rondom 'accountability'.

Verder was Nederland in 2007 en 2008 actief betrokken bij het regeringsinitiatief (governance initiative) van de EU. Incentive tranches (gedeeltes van een lening) worden toegekend aan ACP-landen die aantonen dat zij zich willen toelleggen op verbetering van bestuur. Binnen de OESO wordt in GOVNET, een

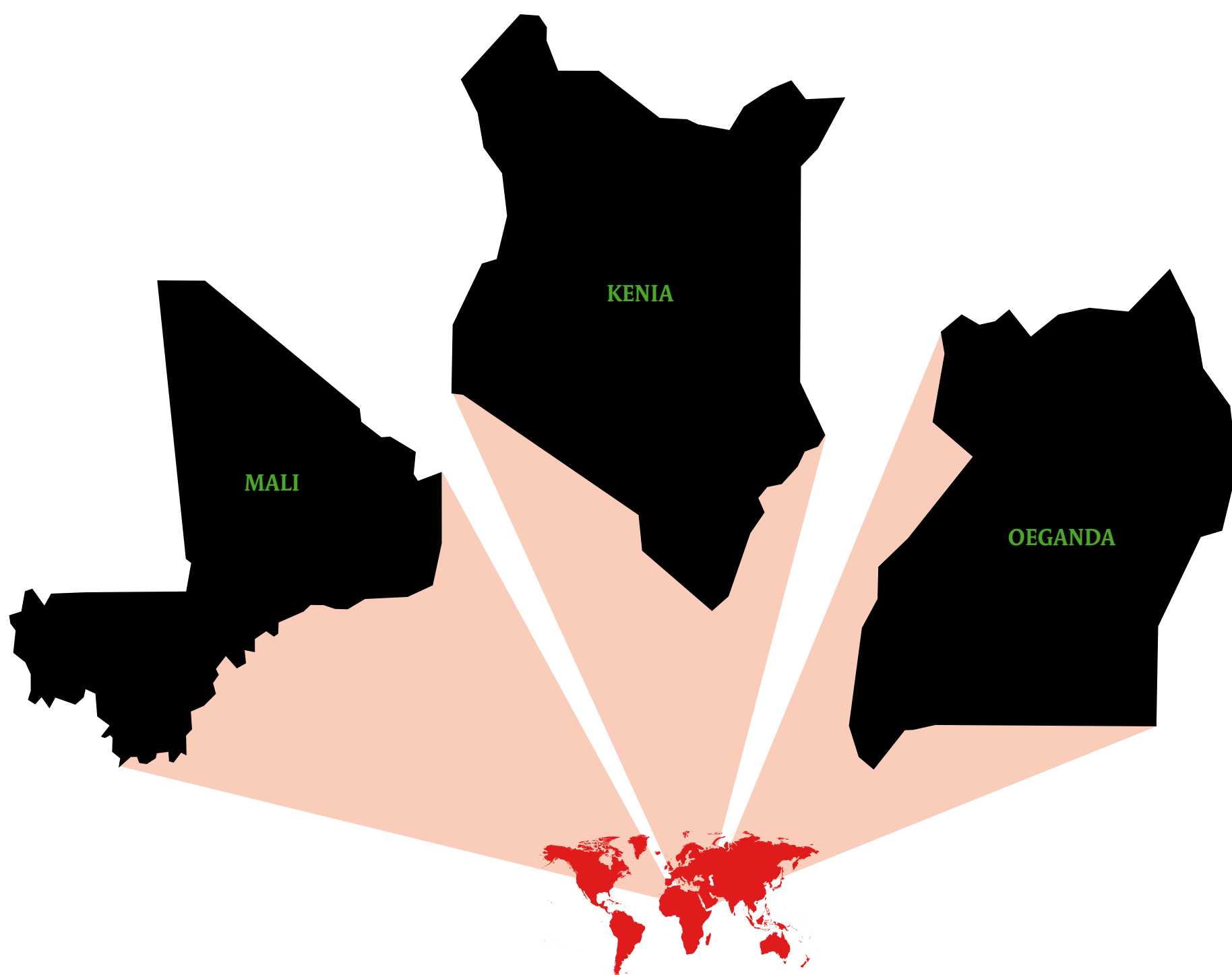
platform voor goed bestuur, ingespeeld op en richting gegeven aan het internationale debat. De GOVNET-conferentie in 2007 over 'governance assessments' (bestuursanalyses) bracht voor het eerst belangrijke internationale spelers – academici, donoren, ontwikkelingslanden, NGO's, de Wereldbank, VN – bijeen over het fenomeen bestuursanalyses. Ook op het gebied van 'taxation and accountability' (belasting en het afleggen van rekenschap) loopt GOVNET voorop als platform voor het trekken van lessen voor beleidsvorming. Met de Wereldbank, DFID en Noorwegen heeft Nederland het Governance Partnership Facility (GPF) opgericht. Door een strategisch partnerschap van internationale donoren wordt zo de inzet op goed bestuur in partnerlanden verbeterd. Ook UNDP is een belangrijke partner voor Nederland op het terrein van goed bestuur, en wordt onder andere gefinancierd om overheden te helpen bij het bestrijden van corruptie, het realiseren van onafhankelijke rechtspraak en het organiseren van verkiezingen.

2 Ibrahim Index of African Governance 2008
3 The Economist Intelligence Unit's index of democracy 2007
4 The Economist Intelligence Unit's index of democracy 2008
5 o.a. European Union Election Observation Mission Reports
6 o.a. Rapportage Cordaid, Friends or Foes, Counter Terrorism Gone Awry (oktober 2008)
7 The Economist Intelligence Unit's index of democracy 2008
8 BZ berichtenverkeer vanuit Cotonu
9 Global Integrity Index 2007: Key findings
10 Nederlandse Mensenrechtenstrategie 'Naar een menswaardig bestaan'
11 Alan Fowler & Kees Biekart, Civic Driven Change, Citizen's Imagination in Action
12 Een partnerschap is een bijzondere vorm van samenwerking tussen partners uit verschillende sectoren, bijvoorbeeld tussen regeringen, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en kennisinstellingen.

Figuur 7.2 Uitgaven voor Goed Bestuur per kanaal (Mln EUR)
(Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (FEZ))



Landencases



7.3.1

Kenia

**Trends en issues: een façade van democratie**

Sinds de herintroductie van een meerpartijensysteem in 1991 heeft Kenia vier keer (1992, 1997, 2002 en 2007) verkiezingen gehouden, waarin in beginsel de strijd om de politieke macht open was. In de aanloop naar de verkiezingen van december 2007 was het democratische proces succesvol in termen van de betrokkenheid van Kenianen bij politieke debatten. In vergelijking met andere Afrikaanse landen was het in Kenia niet te voorspellen welke partij de verkiezingen ging winnen. De crisis na de presidentsverkiezingen heeft echter verschillende zwaktes aan het licht gebracht binnen belangrijke juridische instellingen en het openbaar bestuur.

Centrale en steeds terugkerende thema's zijn de omvang van de uitvoerende macht, die bij de president ligt, en de scheiding der machten. Parlement, justitie en lokale overheidsinstanties spelen een marginale rol spelen bij besluitvorming. De politieke elite is steeds in staat om de status quo van neo-patrimonialisme, corruptie en nepotisme in stand te houden, vaak met gebruikmaking van voorzieningen in de Grondwet. Wel wordt het parlement, en vooral het Parliamentary Accounts Committee (PAC), steeds assertiever. Kenia is een goed voorbeeld van een land waar alle democratische instituties en een juridisch kader voor de rechtsstaat aanwezig zijn. Toch is het voor een goed begrip van de situatie en de gebeurtenissen in Kenia nodig vooral te kijken naar wat zich achter de façade van de instituties afspeelt en te bestuderen wat de spelregels zijn volgens welke politiek-bestuurlijke besluiten worden genomen. Daarbij spelen etniciteit, persoonlijke belangen, patronage, autoritarisme en vriendjespolitiek een belangrijke rol, zij het dat er een steeds krachtiger tegengeluid wordt gehoord

bij niet-gouvernementele organisaties en het bedrijfsleven. In 2008 heeft ook de internationale gemeenschap een cruciale rol gespeeld bij het vinden van een oplossing voor het geweld. Het is onzeker of de eensgezindheid stand zal houden.

Hoewel er meer geïnvesteerd wordt in bewustwording en de regering in 2007 de suggestie van het parlement afwees om corrupte politici van de vorige regering amnestie te verlenen, houdt corruptie op kleine schaal door heel het systeem stand en lijkt de corruptie op grote schaal eerder toe dan af te nemen. Hoewel de *Anti Corruption Commission* en *Attorney General* aan grote corruptiezaken zeggen te werken, zijn er buiten enkele rechtszaken tegen hoge ambtenaren geen concrete resultaten. Van corruptie verdachte politici kunnen aanblijven of worden zelfs weer opgenomen in het kabinet.

Nederlandse inzet in Kenia

De ambassade heeft tijdens de crisis samen met andere internationale spelers constante druk uitgeoefend om tot een oplossing te komen: een representatieve regering waar de Kenianen zich in kunnen vinden, die de rust terugbrengt en die aan de slag gaat om de oorzaken van het conflict aan te pakken. Tijdens de crisis heeft de ambassade gecoördineerd bij het organiseren van bijeenkomsten van de internationale gemeenschap met niet-gouvernementele organisaties, zoals mensenrechtenorganisaties, werkgeversorganisaties en andere organisaties die zich inzetten om tot een oplossing te komen. Ter ondersteuning van het Annanproces (uitvoering van het akkoord dat Annan tussen de regering en de oppositie heeft bewerkstelligd na het verkiezingsgeweld) zijn in samenwerking met andere ambassades en vertegenwoordigingen twee

verklaringen uitgegeven die veel steun kregen uit verschillende hoeken. Daarin werd duidelijk gesteld dat besluiten door de Party of National Unity-regering, die de situatie zouden verergeren, negatieve gevolgen zou hebben voor de relatie met de internationale gemeenschap, met name de donoren. Het kon onder geen beding *business as usual* zijn. Het NIMD heeft samen met zijn lokale partner *Centre for Multiparty Democracy Kenia* (CMD-K) vlak na de verkiezingen geholpen met gesprekken tussen vertegenwoordigers op hoog niveau van alle politieke partijen en maatschappelijke organisaties, om verder conflict te voorkomen.

De ambassade heeft tevens een *democratic governance facility* (faciliteit voor democratisch bestuur) gecreëerd voor maatschappelijke organisaties. Vanwege de crisis is het eerste gedeelte van de lening gericht op die NGO's die zich bezighouden met vrede en verzoening, alsmede met het kritisch volgen van de regering voor de invoering van het Nationaal Akkoord. Samen met andere donoren is het *National Response Initiative* (NRI) opgezet om snel in te spelen op de gevolgen van de crisis. Hieruit zijn mensenrechtenorganisaties ondersteund die zich richten op bescherming van mensenrechten en mensenrechtenverdedigers en strijden tegen straffeloosheid.

Hivos steunt de plaatselijke organisatie *Community Based Development Services* (Cobades) die al tien jaar in de gemeenschappen burgerschapstrainingen geeft over onder andere democratische principes, mensenrechten en het nut en de werking van wetten. Cobades traint leraren op basisscholen en middelbare scholen en stelt ook informatie beschikbaar over verkiezingen aan lokale gemeenschappen. Butterfly Works heeft in 2007

Kenia		Kenia		Kenia	
Inwoners	31.639.000	Geboortecijfer	40 per 1000 inwoners	Koopkracht (BBP)	€ 1.037 per inwoner
Oppervlakte	580.367 km2 (14,0 x Nederland)	Sterftcijfer	14 per 1000 inwoners	Groei BBP '90-'03	-0,6 % per inwoner/per jaar
Hoofdstad	Nairobi	Zuigelingensterfte	59 per 1000 geboortes	Uitvoer	Thee, koffie, aardolieproducten, vis, cement
Religie	Christendom 78%	Levensverwachting	45	Invoer	Machines, vervoermiddelen, aardolieproducten, ijzer en staal, kunststoffen
	Islam 10%	Analfabetisme	16 % (>15 jaar)	CO2 uitstoot	0,3 ton per inwoner (2003)
	Inheemse godsdiensten 10%	Voedselvoorziening	9.016 kJ per inwoner per dag (2003)	Energieverbruik	699 kg steenkool equivalent per inwoner (2002)
Etniciteit	Kikuyu 22%Luhya 14%	Gezondheidszorg	7.143 inwoners per arts (2002)	Energiebalans	16 % tekort (2002)
	Luo 13%	Inenting	73 % (2003)		
	Kamba 11%	Werk in landbouw	79,6 %		
	Kisii 6%	Werk in industrie	7,0 %		
	Meru 6%	Werk in diensten	13,4 %		
	Masai 1,5%				

een SMS-campagne uitgevoerd, 'beïnvloed de verkiezingsuitslag met je mobiele telefoon'. Ook werd de mening van Kenianen over alledaagse thema's gevraagd en werden resultaten teruggekoppeld via de massamedia. De resultaten van de discussies werden gekoppeld aan tv en radioprogramma's en in de krant gepubliceerd. Dertig duizend mensen hebben direct deelgenomen aan de discussies rond de verkiezingen. In samenwerking met andere donoren heeft de Nederlandse ambassade gedaan weten te krijgen dat de prioriteiten van het *Governance, Justice, Law and Order Programme* (GJLOS) werden bijgesteld na de crisis. Het programma moet nu meer recht doen aan de actuele problemen en actief bijdragen aan het vinden van een nieuwe consensus. Dit moet zich echter in de praktijk nog bewijzen.

Conclusie: onderzoek als basis voor keuzes

Investeren in de ontwikkeling van instituties alleen, zonder investering in de relatie tussen staat en samenleving, is niet effectief. Goed bestuur gaat over het functioneren van instituties in die omgeving en moet gekoppeld zijn aan maatschappijopbouw. Systematische analyse van de politiek-bestuurlijke context en het voortdurend volgen daarvan zijn essentieel voor het strategisch bepalen van inzet. De SGACA-exercitie eind 2008 heeft op een gedegen en grondige manier bijgedragen aan onderbouwing van de keuzes van de ambassade.





Kenia

Jane Mwikali

Wie?

Jane Mwikali (34) is zakenvrouw. Ze zet zich in voor een veilig leefklimaat en werkt aan verzoening tussen verschillende bevolkingsgroepen. Ze woont in Kaptembwa, in het district Nakuru.

Wat is uw rol?

Ik doe mee aan het RPP (Release Political Prisoners)-project dat in maart 2008 is opgericht en zich bezighoudt met verzoening tussen verschillende bevolkingsgroepen in Nakuru. Als onderdeel van het project organiseer ik bijeenkomsten en (sport)activiteiten om de band tussen de groepen te verbeteren. Daarnaast steunen wij een commissie die onderzoek doet naar het verkiezingsgeweld (ook wel bekend als de Waki-commissie). Wij adviseren de mensen bewijsmateriaal te verzamelen over het geweld, en sporen hen aan hun leiders ter verantwoording te roepen.

Hoe belangrijk zijn uw activiteiten?

Voordat het project begon, was er veel ruzie. De verschillende etnische groepen hadden hun eigen markten, waterpunten en zelfs kerken. Ons project zorgt ervoor dat mensen weer met elkaar in contact komen. Zonder onze activiteiten zou er van verzoening waarschijnlijk geen sprake zijn geweest. In Nakuru en omgeving is het nu weer rustig. Veel mensen zijn weer teruggekeerd naar hun oude huis en hebben hun vroegere werkzaamheden weer opgepakt. Naast onze verzoeningsactiviteiten hebben we er ook voor gezorgd dat mensen een verklaring konden afleggen voor de commissie die onderzoek deed naar het verkiezingsgeweld. We bereidden mensen voor op de verhoren van de commissie en gaven ze het vertrouwen om hun verhaal te doen.

Hoe verhoudt uw project zich tot het halen van de millenniumdoelen?

Ons project heeft een directe relatie met de haalbaarheid van de millenniumdoelen in Nakuru. Veel voorzieningen die bij kunnen dragen aan het behalen van de millenniumdoelen werden beschadigd of vernield tijdens het verkiezingsgeweld. Zo zijn er veel scholen platgebrand en waterreservoirs vernield. Kinderen gingen niet meer naar school, er vond minder handel plaats en zieken konden niet naar het ziekenhuis. Door bij te dragen aan de verzoening tussen de verschillende bevolkingsgroepen, hebben we de omstandigheden waaronder de millenniumdoelen behaald kunnen worden weer verbeterd.

Hoe vindt u het om (deels) afhankelijk te zijn van buitenlands geld?

We zijn allemaal mensen, dus we kunnen elkaar helpen. De regering houdt zich niet bezig met het herstel van vrede, maar laat dit aan anderen over. Sinds 1992 worden wij steeds door hetzelfde geweld getroffen, maar de overheid heeft ons nooit geholpen onze trauma's te verwerken. Het was dan ook een verlichting toen RPP kwam.

Wat zou u veranderen, als u minister voor ontwikkelingssamenwerking was in Nederland?

Allereerst zou ik zorgen dat er genoeg eten is voor de arme landen. Verder zou ik me richten op directe armoedebestrijding, zodat iedereen in alle basisbehoeften kan voorzien. Vooral in sloppenwijken en op andere plekken waar arme mensen wonen. Ook zou ik de positie van vrouwen en jongeren willen verbeteren. Ik zou vrouwen organiseren in zelfhulpgroepen en ervoor zorgen dat hun kinderen naar school gaan.

Wilt u verder nog iets zeggen?

Het versterken van de positie van burgers op lokaal niveau door 'civic education' is erg belangrijk. Hierdoor kunnen mensen geïnformeerde keuzes maken en zelfs in opstand komen tegen machtsmisbruik van de politieke elite. Overheden moeten verantwoording afleggen aan hun burgers en hun economische positie versterken. Gemeenschapsprojecten, bijvoorbeeld op het gebied van sport, zouden dit proces kunnen versnellen. Mensen zijn minder snel geneigd tot slecht gedrag als ze tevreden zijn.

Tekst: Otieno Aluoka

Foto: Otieno Aluoka

7.3.2

Oeganda



Trends en issues: nog lang geen meerpartijendemocratie

Hoewel Oeganda sinds 2006 over een meerpartijensysteem beschikt, functioneert het land in de praktijk nog lang niet als een meerpartijendemocratie. In feite is Oeganda nog altijd een eenpartijstaat, geleid door een president met verregaande bevoegdheden. Er is een trend in de richting van politieke concentratie, verminderde politieke ruimte, voortdurende corruptie en een politieke elite die er vooral op uit is macht te consolideren en de eigen etnische groep en/of regio te bedienen. De aanvankelijke bedoeling van de regeringspartij om een brede groep van burgers bij de politiek te betrekken, heeft weinig effect gehad. Er zijn zelfs zorgen over de toegenomen exclusiviteit van de politieke elite. De media, het maatschappelijk middenveld en de rechtsprekende macht zijn onder druk komen te staan. De scheiding tussen uitvoerende en wetgevende macht is vervaagd aangezien beide gedomineerd worden door de regeringspartij. De uitvoerende macht drukt in toenemende mate zijn stempel op het bestuur in Oeganda. Dit ondermijnt potentiële positieve ontwikkelingen. In het geval van de positieve rechterlijke uitspraak dat er voor openbare (politieke) bijeenkomsten niet langer toestemming benodigd is van de politie, koos de uitvoerende macht ervoor om deze uitspraak naast zich neer te leggen.

Een ander kenmerk van de bestuurs situatie in Oeganda is het grote verschil tussen formeel vastgestelde plannen, beleid en wet- en regelgeving en de uitvoering en naleving hiervan. Zo heeft de regering alomvattende armoedebestrijdingsplannen (PRSP) opgesteld, maar laat zij zich vervolgens nauwelijks leiden door de prioriteiten die in bijvoorbeeld het PRSP worden gesteld en blijft beduidende voortgang uit. Hoewel het BBP de laatste jaren is gestegen en het inkomen van de meeste Oegandezen toegenomen, blijft ontwikkeling in belangrijke sectoren als de gezondheidszorg achter. De overheid beschikt vooral over controlerende macht en minder over macht om

beleid succesvol uit te voeren. *Parliamentary Accounts Committees* zijn succesvol geweest in het ter verantwoording roepen van overheidsfunctionarissen en het aan de orde stellen van ongeoorloofde overheidsuitgaven door centrale en lokale overheden en *parastatals*, bedrijven en bureaus die (deels) in handen zijn van de regering. Minder succesvol is de opvolging van hun aanbevelingen door de uitvoerende macht.

Ook als het gaat om corruptiebestrijding zijn problemen in de uitvoering zichtbaar. Corruptie is wijdverbreid en loopt dwars door verschillende sectoren, inclusief de justitiesector. Oeganda heeft – in vergelijking tot de regio – goede anti-corruptiewetgeving en andere instituties. Invoering en naleving worden in de praktijk echter gehinderd door politieke inmenging en een gebrek aan middelen. Zo zijn er plannen voor het opzetten van een anti-corruptie afdeling ('Anti-Corruption Court') binnen het Hooggerechtshof om een snelle en effectieve afhandeling van corruptiezaken te bespoedigen. De afdeling is echter nog niet operationeel als gevolg van onduidelijke financiering.

Nederlandse inzet in Oeganda: zoeken naar kansen

De geschetste trends hebben gevolgen voor de mate waarin de afgelopen periode in Oeganda ontwikkelingsresultaten zijn geboekt. Aan het voortdurende gebrek aan voortgang op het gebied van goed bestuur heeft de donorgemeenschap consequenties verbonden. Een aantal jaren achter elkaar concluderen donoren al dat er sprake is van minder goed bestuur in Oeganda. Er was onvoldoende voortgang op corruptiebestrijding, er was sprake van ernstige mensenrechtenschendingen in Karamoja en een gebrek aan respect voor de *rule of law*. Het antwoord van de donorgemeenschap was, naast goed bestuursprogramma's, vooral het korten van de begrotingssteun als sanctie en het intensiveren van de politieke dialoog. Omdat de zorgwekkende bestuurs situatie maar voortduurde is Nederland in 2007 overgegaan tot herbezinning. De centrale vraag was

hoe Nederland – gegeven de politieke context – het meest effectief kon bijdragen aan armoedebestrijding en verbetering van bestuur. Hiertoe is een politieke bestuursanalyse uitgevoerd. Er is gekeken naar welke risico's er voortvloeien uit het politieke en bestuursklimaat en naar wat werkt gezien de politieke en sociale context. De analyse bracht belangen en drijfveren in kaart, evenals machtsverhoudingen en de veranderprocessen en spelers die in dat verband de moeite waard zijn om te steunen.

De politieke analyse bevestigde dat de Oegandese regering vooral uit is op machtsbehoud. Wel is de regering de afgelopen jaren in staat geweest om een redelijk stabiel Oeganda te creëren en heeft ze toegezegd om die delen van de armoedebestrijdingsagenda uit te voeren die van belang zijn voor machtsbehoud. Ondanks de verschillende belangen van Nederland (vooral armoedebestrijding) en Oeganda, bestaat er ook overlap. In het onderwijs is er duidelijk een gedeeld belang, zeker in aanloop naar de verkiezingen in 2011. De Oegandese regering heeft al eerder laten zien dat ze in de verkiezingsstrijd het onderwijs als prioriteit inzet. De inzet van Nederland zal voor de komende jaren dan ook zijn: meer en beter geschoolde kinderen die hun examen halen en verbeterde onderwijsdiensten op districtsniveau. In deze sector zal worden toegewerkt naar financiering achteraf, op basis van behaalde resultaten. Zo worden *incentives* gecreëerd voor de overheid om zich daadwerkelijk in te zetten voor het behalen van ontwikkelingsresultaten. Er is al een eerste succes geboekt met het 'Quality Enhancement Initiative', een initiatief om de kwaliteit te verhogen. Een actieve beleidsdialoog en diplomatie hebben geleid tot een verschuiving in het onderwijsdebat. Dat bleef eerst hangen in de toename van de toegang tot onderwijs zonder dat er meer kinderen konden lezen en schrijven, terwijl de discussie nu gaat over de noodzaak van kwaliteitsonderwijs.

Inwoners	25.633.000	Geboortecijfer	47 per 1000 inwoners	Uitvoer	Koffie, vis, katoen, thee, bloemen, tuinbouwproducten, goud
Oppervlakte	241.038 km2	Sterftecijfer	12 per 1000 inwoners	Invoer	Aardolieproducten, machines, textiel, metalen, vervoermiddelen, voedsel
	5,8 x Nederland	Zuigelingensterfte	66 per 1000 geboortes	CO2 uitstoot	0,1 ton per inwoner (2003)
Hoofdstad	Kampala	Levensverwachting	45	Energieverbruik	31 kg steenkoolequivalent per inwoner (2002)
Religie	Christendom 84%	Analfabetisme	32 % (>15 jaar)	Energiebalans	57 % tekort (2002)
	Islam 12% (2002)	Voedselvoorziening	9.876 kJ per inwoner per dag (2003)		
Etniciteit	Baganda 17%	Gezondheidszorg	20.000 inwoners per arts (2002)		
	Banyakole 10%	Inenting	81 % (2003)		
	Basoga 8%	Werk in landbouw	84,3 %		
	Bakiga 7%	Werk in industrie	4,6 %		
	Iteso 6%	Werk in diensten	11,1 %		
	Acholi 5%	Koopkracht (BBP)	€ 1.457 per inwoner		
	Bagisu 5%	Groei BBP '90-'03	3.9 % inwoner/jaar		
	Lugbara 4%				
	Bunyoro 3% (2002)				

Eenzelfde politieke benadering die uitgaat van belangen en drijfveren, wordt toegepast bij het bevorderen van goed bestuur in Oeganda: het veranderen van de spelregels op de lange termijn in plaats van het direct confronteren van het neo-patrimoniale systeem. Belastingheffing wordt gezien als een goede manier om burgers actief te betrekken bij het bestuur en om de vraag naar het afleggen van verantwoording door de overheid te bevorderen ('no taxation without representation'). Nederland heeft gekozen om de strategische partner Uganda Revenue Authority (URA) te ondersteunen. Ook bij de strijd tegen corruptie gaat het om het stimuleren van de roep om verantwoording door de eigen burgers. Zo zal in de onderwijssector een focus liggen op het tegengaan van corruptie door het nieuw leven inblazen of opzetten van schoolbesturen en 'parent-teacher associations', die de directe controle van burgers op de levering van diensten moet vergroten.

In het kader van het versterken van verantwoordingsprocessen is de recentelijk aangenomen 'National Audit Law' een positieve stap, daar deze meer autonomie aan de Oegandese rekenkamer toekent. Ook de introductie van een nieuwe vorm van belasting op plaatselijk niveau kan burgers stimuleren tot een sterkere roep om verantwoording. Daarnaast betekent deze belastingmaatregel meer inkomsten op lokaal niveau waarmee effectieve dienstverlening kan worden gegarandeerd. Dat als gevolg van onderzoek en aanbevelingen door de overheidsinspectie daadwerkelijk al geld is teruggekregen dat aan lokale overheden was onttrokken, is een belangrijk signaal in de strijd tegen corruptie.

Er zijn ook zaken waar de belangen van de Oegandese regering en Nederland uiteenlopen, zoals op een aantal mensenrechtenonderwerpen. Activiteiten (zoals het voeren van gesprekken) op het gebied van homorechten, de bestrijding van vrouwenbesnijdenis en de doodstraf vonden plaats. Op deze terreinen wordt moeizaam en slechts beperkte voortgang geboekt.

In het *Uganda Governance Monitoring Programme* (UGMP) werken veertien Oegandese en vijf Nederlandse organisaties (CMC, Cordaid, HIVOS, ICCO & Kerk in Actie en Oxfam Novib) samen, waarbij de Oegandese deelnemers op systematische wijze ontwikkelingen op het gebied van goed bestuur in Oeganda volgen en jaarlijks een openbaar rapport schrijven over democratisering, mensenrechten, openbaarheid van bestuur (*transparency*), het afleggen van rekenschap (*accountability*) en het oplossen van conflicten. De rapporten worden gebruikt als informatiebron voor beleidsbeïnvloeding, zowel in Oeganda als in Nederland.

Om de effectiviteit van de brede Nederlandse inzet (overheid en maatschappelijke partners) in Oeganda verder te vergroten, zullen door de ambassade 'complementariteitsovereenkomsten' worden opgesteld voor de aanvullende samenwerking tussen de onderwijssector met SNV en vier maatschappelijke organisaties





Oeganda

Michel Rentenaar

Wie?

Michel Rentenaar (46) is diplomaat en hoofd ontwikkelings-samenwerking van de Nederlandse Ambassade. Hij woont in de hoofdstad Kampala.

Wat is uw functie?

Als hoofd ontwikkelingssamenwerking is het mijn verantwoordelijkheid om het voor Uganda bestemde Nederlandse OS-budget zo goed mogelijk te besteden. Met mijn team heb ik een analyse gemaakt van de wederzijdse belangen van Nederland en Uganda. Deze analyse vormt de basis van de Nederlandse ontwikkelingssteun.

Hoe werkt dat in de praktijk?

Uganda was ooit een zogenaamde donordarling. Nog steeds gaan er veel dingen goed, maar we mogen de ogen niet sluiten voor wat er minder goed gaat. We moeten scherp met de Ugandese regering onderhandelen over de gewenste resultaten op terreinen waar wij een gemeenschappelijk belang hebben. Zoals onderwijs en justitie. De Ugandese regering ziet gratis onderwijs als een manier om in het zadel te blijven. Nederland ziet een direct verband tussen goed onderwijs en structurele armoedebestrijding. De Ugandese regering ziet veiligheid op straat als belangrijke stabiliteitsfactor. Nederland ziet veiligheid op straat als een belangrijke voorwaarde voor terugkeer vanuit de vluchtelingenkampen, het weer bebouwen van een eigen stukje grond, en uiteindelijk structurele armoedebestrijding. Zeker in het door oorlog verscheurde Noord-Uganda

Hoe verhoudt uw werk zich tot de millenniumdoelen 1, 2 en 3?

Het uiteindelijke doel van alle Nederlandse OS-inspanningen in Uganda is structurele armoedebestrijding. Voor wat betreft MDG-1 is Uganda goed op weg (de halvering van de extreme armoede zal naar verwachting gehaald worden in 2015). Een van de speerpunten van de Nederlandse ambassade is het basisonderwijs, het onderwerp van MDG-2. Alle Nederlandse inspanningen in die sector zijn er op gericht de kwaliteit van het basisonderwijs te verbeteren. Voor de sector justitie werken we samen met de Ugandezen aan de bescherming van vrouwenrechten. In de 'landencase Uganda' kunt u meer over onze werkwijze lezen. Met goede bedoelingen worden de MDG's niet gehaald. Wel door hard en duidelijk met de regering van Uganda te onderhandelen over gewenste resultaten.

Hoe vindt u de afhankelijkheid van buitenslands geld?

Onze ontwikkelingsprojecten in Uganda staan of vallen met de Nederlandse financiële bijdrage. Nederland koopt als het ware met Nederlandse financiële input de gewenste ontwikkelingsresultaten.

Tekst: Michel Rentenaar
Foto: Nico Commijs

7.3.3

Mali

**Trends en issues: verdere democratisering**

In Mali werden de verkiezingen het afgelopen decennium positief beoordeeld door waarnemers, inclusief de meest recente presidents- en parlementsverkiezingen in 2007. Na vooral binnenlandse kritiek (op de kiezerslijsten, gevallen van corruptie, twijfel over de effectiviteit van de tijdelijke kiescommissie) heeft President Touré een commissie ingesteld die eind 2008 aanbevelingen heeft gedaan voor verdere versterking van de democratie. Concrete voorstellen tot (grond)wetswijzigingen zullen volgen in 2009. Tegelijkertijd is de lage opkomst bij de verkiezingen tekenend voor de beperkte betrokkenheid van gewone mensen bij politieke processen, ondanks het grote belang dat burgers aan de democratie hechten. Wel betreft de regering vertegenwoordigers van politieke, maatschappelijke en religieuze groeperingen bij consultaties, zoals voor de nieuwe landbouwwet of het familierecht. Dat is kenmerkend voor de Malinese bestuurscultuur waarin consensus van groot belang is. De 'Code de la Famille', een belangrijke wetgeving over de positie van vrouwen, is in 2008 door een commissie herzien en aangeboden aan de president. Het dossier vordert al vele jaren moeizaam en roept veel weerstand op, onder andere bij religieuze leiders. Het parlement speelt geen grote (controleerende en representatieve) rol, politieke partijen zijn zwakke schakels in de democratie, de oppositie is zwak en het actieve maatschappelijk middenveld niet altijd even effectief.

Decentralisatie van bevoegdheden naar gemeentes en provincies vordert geleidelijk. In gezondheid, onderwijs en drinkwatervoorziening zijn belangrijke bevoegdheden overgedragen aan de gemeentes. Dat de technische en financiële middelen nog niet zijn overgedragen, doet afbreuk aan de kwaliteit van dienstverlening. Wat betreft het functioneren van de rechtsstaat, is

de rechtssprekende macht in principe onafhankelijk, maar in de praktijk verweven met de politiek en gevoelig voor corruptie. Hoewel er de afgelopen jaren diverse nieuwe wetten zijn aangenomen of voorgedragen (onder andere voor verbetering van openbare aanbestedingen en modernisering van de belastingwet), staan gevestigde belangen van de politieke en economische elite de uitvoering herhaaldelijk in de weg. Hierdoor ontstaat een sfeer van straffeloosheid van de elite van het land. Dat kleinere ondernemers niet kunnen vertrouwen op rechtszekerheid, gaat bovendien ten koste van het ondernemersklimaat.

Wat corruptiebestrijding betreft is op politiek vlak veel beweging. Rapporten van controlerende instanties als de Vérificateur Général worden serieus genomen. Zo is de minister van Energie, Water en Mijnbouw afgetreden, omdat er een strafzaak tegen hem loopt vanwege vermeende fraude. Ook heeft eind 2008 op initiatief van de president een nationaal debat over corruptie plaatsgevonden, waarbij veel problemen publiekelijk te berde zijn gebracht. Dit is uniek in de Afrikaanse context en de premier heeft persoonlijk toegezegd de conclusies te vertalen in een actieplan.

De veiligheidssituatie in het noorden van Mali blijft zorgen baren. Ongeregeldheden nemen toe, met name aanvallen van (Toeareg) rebellen op legerkampen en troepen. Ook neemt de drugshandel toe, wat de stabiliteit van Mali uiteindelijk zou kunnen ondermijnen. De daarvoor door de president geïnitieerde regionale bijeenkomst van regeringsleiders over vrede, veiligheid en ontwikkeling in de Sahel-regio is nog niet verder gekomen dan een voorbereidende vergadering.

Inzet van Nederland: steun aan de verkiezingen

Goed bestuur was een speerpunt van het Nederlandse voorzitterschap van de donoren in 2008. Per thema (justitie, staats-hervorming en decentralisatie, beheer openbare financiën, etc.) zijn politieke boodschappen in kaart gebracht, die door donoren als leidraad worden gebruikt in de politieke dialogen. Dit heeft eraan bijgedragen dat er eind 2008 een instructie van de premier lag om voortgang te maken met decentralisatie, inclusief deadlines. Ook was Nederland actief betrokken bij discussies met het maatschappelijk middenveld om hun gewicht als oppositionele macht te versterken. Dit moet in 2009 leiden tot een gemeenschappelijk donorfonds.

Nederland heeft sinds 2002 bijgedragen aan het goede verloop van verkiezingen, zo ook van de presidents- en parlementsverkiezingen in 2007. De ambassade heeft zich succesvol ingezet voor een vorm van ondersteuning waarbij politiek en financieel eigenaarschap zoveel mogelijk bij de Malinese overheid lag (o.a. een gemeenschappelijk donorfonds, beheerd door het Malinese Ministerie van Binnenlandse Zaken). Samenwerking met politieke partijen door het NIMD (die in 2007 onder meer bestond uit training van partijfunctionarissen en het totstandkomen van een gedragscode) heeft eraan bijgedragen dat politieke spanningen in het verkiezingsjaar afnamen. Ook werden debatten tussen politici en de bevolking georganiseerd om inhoudelijke discussie te stimuleren. SNV coördineerde activiteiten om deelname van vrouwen te vergroten, ter versterking van alle individuele activiteiten van lokale en internationale NGO's. De lage opkomst bij verkiezingen werd door de regering met het nationale civic education (burger-scholings)programma ter sprake gebracht, waaraan de

Inwoners		11.626.000	Geboortecijfer		50 per 1000 inwoners	Groeï BBP '90-'03		2,4 % inwoner/jaar
Oppervlakte		1.240.192 km2 (29,9 x Nederland)	Sterfecijfer		17 per 1000 inwoners	Uitvoer		Katoen, goud, vee
Hoofdstad		Bamako	Zuigelingensterfte		108 per 1000 geboortes	Invoer		Aardolie, textiel, apparaten, bouwmaterialen, voedsel
Religie		Islam 90%	Levensverwachting		45			
		Inheemse godsdiensten 9%	Analfabetisme		81,0 % (>15 jaar)			
Etniciteit		Bambara 32%	Voedselvoorziening		9.358 kJ per inwoner per dag (2003)	CO2 uitstoot		0,1 ton / inwoner (2003)
		Fulani 14%	Gezondheidszorg		20.000 inwoners per arts (2002)	Energieverbruik		30 kg steenkoolequivalent per inwoner (2002)
		Senufo 12%				Energiebalans		80 % tekort (2002)
		Soninke 9%	Inentingen		69 % (2003)			
		Malinke 7%	Werk in landbouw		85,8 %			
		Berbers (Tuareg) 7%	Werk in industrie		2,0 %			
		Songhai 7%	Werk in diensten		12,2 %			
		Dogon 4%	Koopkracht (BBP)		€ 994 per inwoner			

ambassade heeft bijgedragen. Omdat de overheid vooral gericht was op het ad hoc mobiliseren van kiezers en minder op burgerparticipatie in het algemeen, is er echter te weinig gebruik gemaakt van de uitstekende instrumenten die met het programma zijn ontwikkeld. Daardoor is het uiteindelijke resultaat magerder dan had gekund. Maatschappelijke organisaties hebben NGO's ondersteund die deelname aan de verkiezingen hebben bevorderd, wat heeft bijgedragen aan een licht hogere opkomst in bepaalde gebieden.

Nederland heeft ingezet op zeggenschap van het maatschappelijk middenveld bij het opstellen en de controle van het armoedebestrijdingsplan. In dialoog met de overheid hielp de ambassade de mogelijkheid voor inbreng creëren en steunt ze de overkoepelende organisatie van het maatschappelijk middenveld (Conseil National de la Société Civile) financieel. Maatschappelijke organisaties geven de Conseil technische assistentie. Op het gebied van decentralisatie voeren de ambassade en andere donoren gesprekken met de overheid over randvoorwaarden voor voortgang in decentralisatie, zoals de overdracht van menselijke en financiële middelen naar decentraal niveau. Met SNV en VNG worden de Association des Municipalités du Mali (AMM, Vereniging van Malinese gemeenten) en gemeentes gesteund die meer bevoegdheden krijgen.

Nederland draagt niet bij aan het nationale justitieprogramma. In het verleden heeft dit programma van de Malinese overheid weinig opgeleverd en werd de uitvoering bemoeilijkt door de onder trends beschreven uitdagingen. Wel is het functioneren van de rechtsstaat onderwerp van politieke dialoog, ook rondom begrotingssteun. In de samenwerking met Malinese mensenrechtenorganisaties is de toegang van gewone burgers, en met name vrouwen, tot het rechtssysteem bevorderd (onder

andere door rechtsbijstand en kennis van het recht en het systeem). Clinique Juridique DEME SO, gesteund door de ambassade en Oxfam Novib, heeft parajuristen opgeleid en wetswinkels opgezet. Het Center for International Legal Cooperation (CILC) heeft gezorgd voor nationale coördinatie bij het opleiden van parajuristen.

In de politieke dialoog met Mali is continue aandacht besteed aan corruptie. In 2008 heeft de ambassade met SNV, de medefinancieringsorganisaties (MFO's), KIT en het NIMD een seminar gehouden over corruptie, met deelname van de Verificateur Général, parlementariërs en Malinese partnerorganisaties. In maart 2009 zal een vervolgbijeenkomst worden georganiseerd. Door het debat te stimuleren wordt een bijdrage geleverd aan voice (inspraak) en accountability (het afleggen van verantwoording), met name aan het afleggen van verantwoording door Malinese instituties aan de Malinese burgers over bestede gelden. Medefinancieringsorganisaties ondersteunen NGO's om op lokaal niveau debatten te organiseren over gemeentelijke uitgaven en inkomsten.

Conclusie: Mali, op de goede weg

Mali is in de afgelopen jaren redelijk stabiel gebleken. Op het gebied van democratisering waren de ontwikkelingen positief. Door de overheid en vanuit de samenleving worden initiatieven genomen om de kwaliteit van bestuur en rechtvaardigheid in de samenleving te bevorderen. De fundamentele maatschappelijke veranderingen die Mali doormaakt, kosten echter tijd. De uitdaging voor ontwikkelingspartners is om strategisch in te spelen op kansen voor versnelling en verdieping, onder meer door optimaal de interactie tussen Malinese politici, bestuurders, maatschappelijke organisaties en burgers, met name de *drivers of change*, aan te vullen, te stimuleren en te ondersteunen.





Mali

Ibrahima Koreissi

Wie?

Ibrahima Koreissi (44) is jurist en coördinator van een organisatie die opkomt voor de rechten van burgers. Hij woont in de hoofdstad Bamako.

Wat is uw functie?

Ik ben één van de oprichters en landelijk coördinator van Deme So. Een vereniging die de rechtspraak toegankelijk wil maken voor iedereen.

Hoe werkt dat in de praktijk?

Het grootste deel van de bevolking woont op het platteland, maar de meeste juristen bevinden zich in de grote steden. Deme So geeft bepaalde mensen in de dorpen een opleiding in basisrechten, zodat ze hun dorpsgenoten kunnen bijstaan. Verder werken we in gevangenissen en helpen we ex-gedetineerden met hun re-integratie in de maatschappij na hun vrijlating. En we geven juridische ondersteuning aan vrouwenorganisaties die zich inzetten om de armoede tegen te gaan.

Hoe belangrijk zijn uw activiteiten?

Mali is een rechtstaat en een democratie, maar het percentage analfabeten is groot. Weinig mensen kennen hun rechten. Deme So brengt de rurale bevolking in contact met recht en rechtspraak en dat is heel positief. Wij willen de rechtspraak toegankelijk maken voor iedereen. In Mali moet je daarvoor normaal gesproken rijk of goed opgeleid zijn, maar voor Deme So spelen rijkdom, sekse of opleidingsniveau geen rol.

Goed bestuur is een voorwaarde voor armoedebestrijding. Hoe draagt uw project daaraan bij?

Een boer kan een goede oogst hebben, maar als hij een juridisch probleem krijgt kan hij al zijn bezittingen verliezen. Een rechtszaak in Mali is heel duur. Een echtscheiding alleen al kan 230 euro kosten. Met het werk dat wij doen helpen we bij het behalen van de millenniumdoelen.

Verder zetten wij ons in voor een betere participatie van vrouwen in de politiek. Ondanks alle maatregelen, is deze heel beperkt. Vrouwen maken meer dan 51% uit van de bevolking, dus moet men bij het opstellen van de kieslijsten van de politieke partijen daar rekening mee houden.

Wat zijn uw verwachtingen voor het halen van de millenniumdoelen?

Normaal gesproken moet de staat de bevolking informeren over haar rechten, maar dat is niet het geval. Daarom is het belangrijk dat wij de informatie over de doelen verder verspreiden, zodat het mogelijk is samen een balans op te maken van de vooruitgang en desnoods correctieve maatregelen te nemen zodat de doelen in 2015 bereikt worden.

Hoe vindt u het om (deels) afhankelijk te zijn van buitenlands geld?

Ons werk is in het belang van de bevolking en normaal gesproken moet de Malinese staat bijdragen aan onze activiteiten. Dat is helaas nog niet het geval en dus zijn we blij met alle buitenlandse steun.

Wat zou u veranderen, als u minister voor ontwikkelingssamenwerking was in Nederland

Ik zou meer de nadruk leggen op de rechten van burgers. Als mensen hun rechten niet kennen hebben ze een probleem, al zijn ze nog zo rijk of goed opgeleid.

Tekst: Moussa Fofana
Foto: Moussa Koné

Conclusies

In de evaluatie van het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006 heeft IOB onder meer gesteld dat de steeds technischer wordende analyse van goed bestuur in partnerlanden heeft belemmerd inzicht te krijgen in processen die zich achter de façade van formele instituties voortdoen. De aanbeveling luidde meer te focussen op het versterken van 'checks and balances'.

In 2007 en 2008 heeft het beleid voor goed bestuur, mede gevoed door diepgaande politieke analyses als de SGACA's, een minder technische en meer politieke wending genomen. Duurzame en rechtvaardige samenlevingen en mondiale ontwikkeling komen immers niet tot stand zonder wezenlijke veranderingen op politiek-bestuurlijk terrein. Daarbij hebben de uitdagingen van deze tijd (met uitzondering van enkele Aziatische landen en het Midden-Oosten) niet meer zozeer betrekking op het begin van democratisering, maar gaat het veeleer om verdieping van jonge, hybride en andere democratieën. Onderzoek, (internationale) beleidsvorming en ervaringen 'in het veld' leren overduidelijk dat de aanwezigheid van formele instituties nog geen garantie biedt voor goed bestuur en constructieve maatschappijopbouw. De grootste uitdaging is dan ook eraan bij te dragen dat principes als zeggenschap en rekenschap, transparantie en tolerantie daadwerkelijk in de praktijk worden gebracht. Met de case Kenia werd vooral dit aspect van goed bestuur en maatschappijopbouw geïllustreerd.

De context in ontwikkelingslanden is nadrukkelijker dan in het verleden bepalend geweest voor de Nederlandse inzet. Twee aspecten daarvan verdienen het om hier nogmaals expliciet te worden belicht.

Ten eerste heeft beter inzicht in de politieke, sociaal-culturele en anderszins complexe realiteiten in partnerlanden ertoe geleid dat Nederland strategischer en politieker is gaan opereren. Omdat de concrete resultaten van beleidsaanpassing in het veld per definitie later komen dan de wijziging van het beleid zelf, zal in de komende jaren blijken wat wel en wat niet werkt aan een politiekere benadering. Een voorbeeld van een politiekere benadering is het zoeken naar gedeelde belangen (ook al verschillen drijfveren van donoren en bijvoorbeeld ontvangende overheden), zoals in de case Oeganda is geïllustreerd. Vertaling van politieke analyse in effectievere ontwikkelings-samenwerking zal ook de komende tijd aandacht blijven vragen.

Een tweede aspect van de factor 'context' heeft betrekking op het feit dat goed bestuur en maatschappijopbouw in ontwikkelingslanden vooral een zaak is van mensen in ontwikkelingslanden. Met ontwikkelingssamenwerking worden echter kansen gecreëerd die velen zonder politieke, morele of financiële steun niet (of minder snel) zouden krijgen of aangrijpen. Ook wordt met internationale allianties en verschillende vormen van ondersteuning een impuls gegeven aan inspanningen van 'drivers of change' in landen. Dit betekent wel dat inspanningen vooral ten goede moeten komen aan het bevorderen van effectieve en legitieme politieke processen in ontwikkelingslanden, meer dan dat donoren de uitkomsten van die processen kunnen bepalen. Politiek-bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkeling wordt in de wisselwerking met en vooral tussen politici, bestuurders, burgers etc. in ontwikkelingslanden bewerkstelligd. Dat aanvullende samenwerking en strategische inzet van ontwikkelingspartners binnen de specifieke context moeten worden aangescherpt om maximaal bij te dragen aan dit soort (duurzame) verandering, werd geïllustreerd met de landencase Mali.

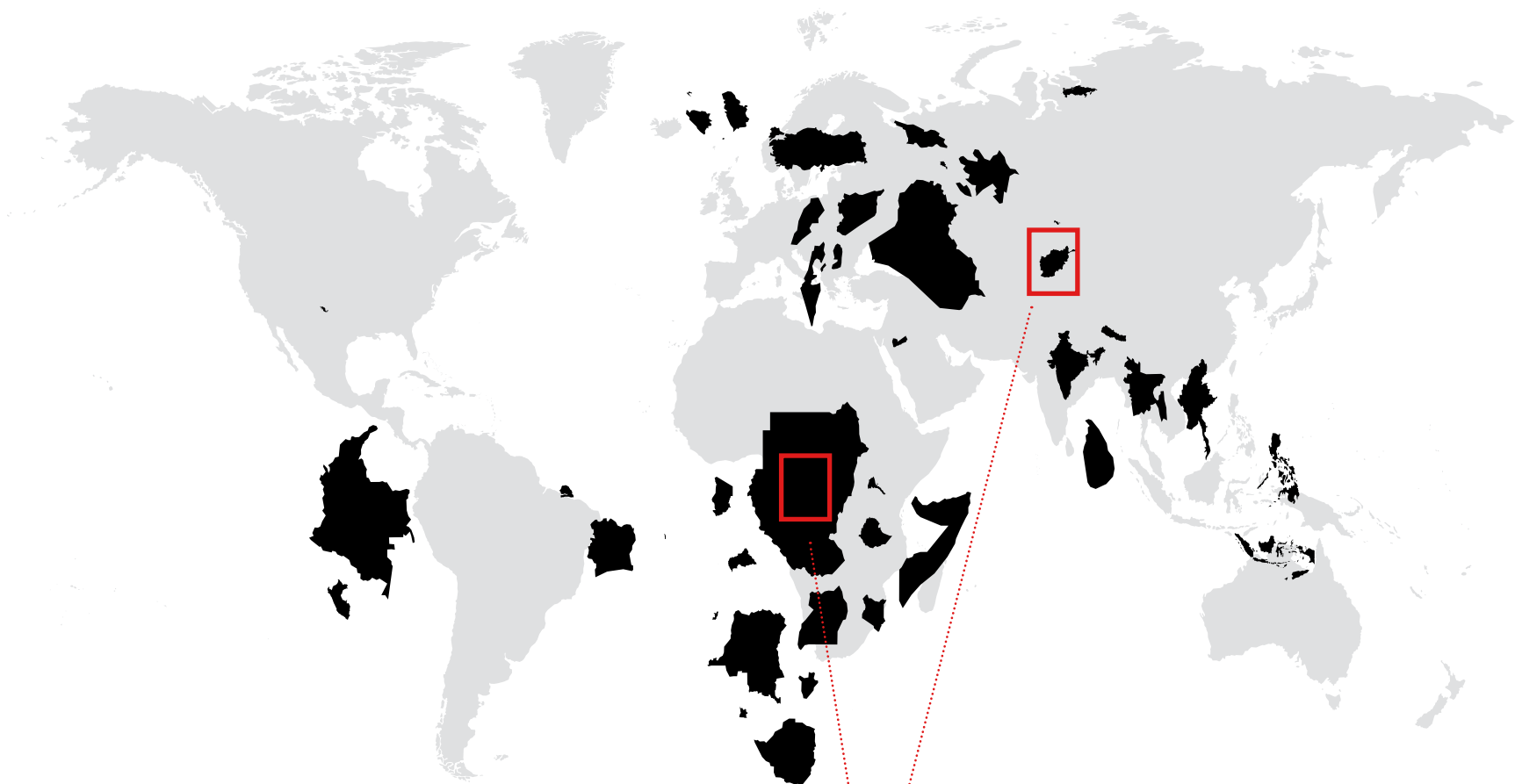
In 2007 en 2008 zijn belangrijke resultaten behaald voor wat betreft de prioriteit die overheden en burgers in ontwikkelingslanden zelf geven aan goed bestuur en maatschappijopbouw, het publieke debat hierover, de capaciteit om te handelen, etc. De Nederlandse overheid en maatschappelijke organisaties hebben met die resultaten effectief bijgedragen aan democratisering, de effectiviteit van het bestuur, het functioneren van de rechtsstaat en corruptiebestrijding in ontwikkelingslanden. Concreet heeft inzet op het gebied van democratisering bijgedragen aan onder meer het goede verloop van verkiezingen, politieke participatie en zeggenschap van burgers en maatschappelijke organisaties, ruimte en een grotere rol voor de media en betere openheid van en verantwoording door het bestuur. Wat betreft de effectiviteit van bestuur heeft Nederlandse inzet in partnerlanden mede geleid tot verdere decentralisatie, een beter en opener beheer van overheidsfinanciën en goed bestuur in sectoren, wat een voorwaarde is voor goede dienstverlening. Op het gebied van de rechtsstaat is onder andere bijgedragen aan kennis van en toegang tot het recht, coördinatie en samenwerking tussen justitiële instituties en aan ratificatie, implementatie en naleving van internationale verdragen. De bijdrage aan corruptiebestrijding is bijvoorbeeld gelegen in het debat over corruptie dat in ontwikkelingslanden

is aangezwengeld, in maatregelen door overheden en de ver-grote verbintenis aan internationale kaders voor corruptiebestrijding.

Inzet op goed bestuur en maatschappijopbouw was effectief. Dat met behaalde resultaten in termen van 'contributie en plausibiliteit' – en niet van 'attributie en causaliteit' – is bijgedragen aan democratisering, de effectiviteit van bestuur, het functioneren van de rechtsstaat en corruptiebestrijding, is in de resultaatketen weergegeven en in de hoofdstukken toegelicht. Dit heeft onder andere te maken met externe factoren die buiten de invloedssfeer van donoren liggen en meer dan eens zelfs buiten de invloedssfeer van ontwikkelingslanden. Omdat de context zo'n bepalende factor is voor de mate waarin behaalde resultaten voor de vier (eerder genoemde) dimensies van goed bestuur en maatschappijopbouw in specifieke landen ertoe doen, zal het streven naar strategischer en meer aanvullende inzet die is gebaseerd op politieke analyse, als onderdeel van continue kwaliteitsverbetering moeten worden voortgezet.

Het hoofdstuk over goed bestuur en maatschappijopbouw gaat meer dan ieder ander hoofdstuk over de centrale vraag hoe verandering in samenlevingen tot stand komt en hoe daar met (Nederlandse) ontwikkelingssamenwerking daadwerkelijk een positieve bijdrage aan kan worden geleverd. Nederland is samen met DFID, de Wereldbank, International IDEA, de OESO en enkele anderen leidend in dit beleidsdebat. Het is echter een debat dat niet alleen in ontwikkelingssamenwerking speelt, maar dat mondiaal wordt gevoerd, ook in academische kringen, en dat evenzeer leeft onder de armen in ontwikkelingslanden die hun stem willen laten horen en verlangen dat ook aan hen verantwoording wordt afgelegd. Van degenen die zoeken naar een manier om het hoofd boven water te houden tot politici die rijkelijk in de macht delen en internationale spelers geldt: goed bestuur en maatschappijopbouw is 'Een zaak van iedereen'.

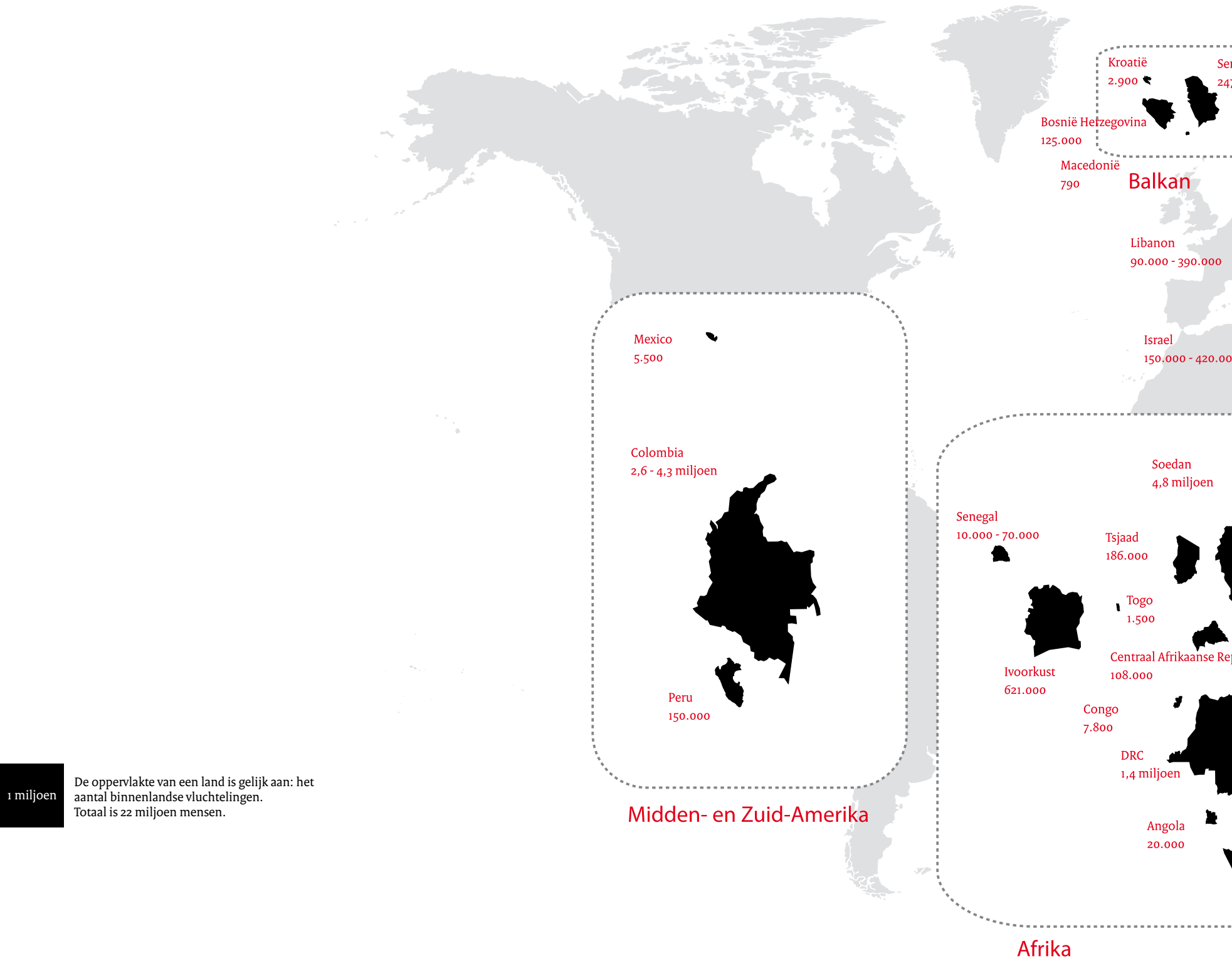
Fragiele staten



8.1	Inleiding	238	8.3	Landencases	251
8.1.1	Context: stabiliteit als voorwaarde voor ontwikkeling	238	8.3.1	Zuid-Soedan	252
8.1.2	Resultaatketen Fragiele Staten	239	8.3.2	Afghanistan	256
8.1.3	Afbakening	241	8.4	Conclusies	260
8.2	Algemene voortgang en trends	242			
8.2.1	Impact: van veiligheid tot vredesdividend	242			
8.2.2	Outputs en outcomes: wederopbouw, een politiek proces	244			
8.2.3	Input (inzet): werken aan een strategie voor Fragiele Staten	248			

Ontheemden

Binnenlandse vluchtelingen

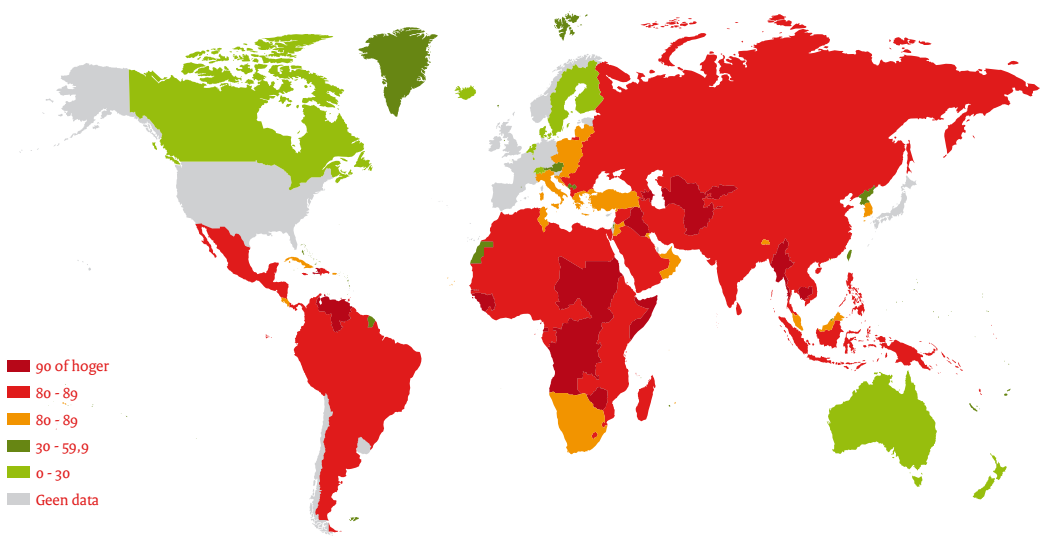


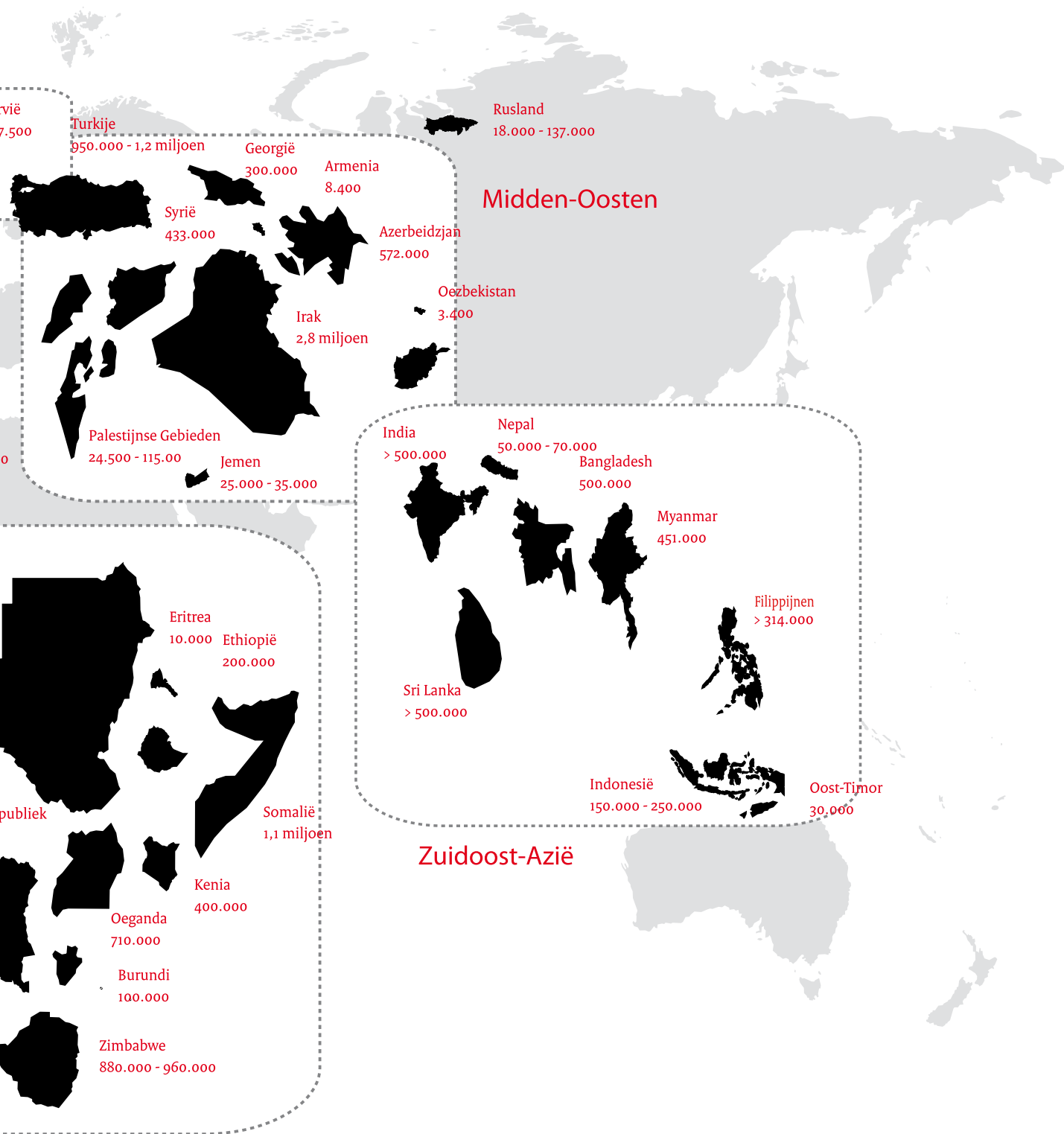
1 miljoen

De oppervlakte van een land is gelijk aan: het aantal binnenlandse vluchtelingen.
Totaal is 22 miljoen mensen.

Failed States Index (2008)

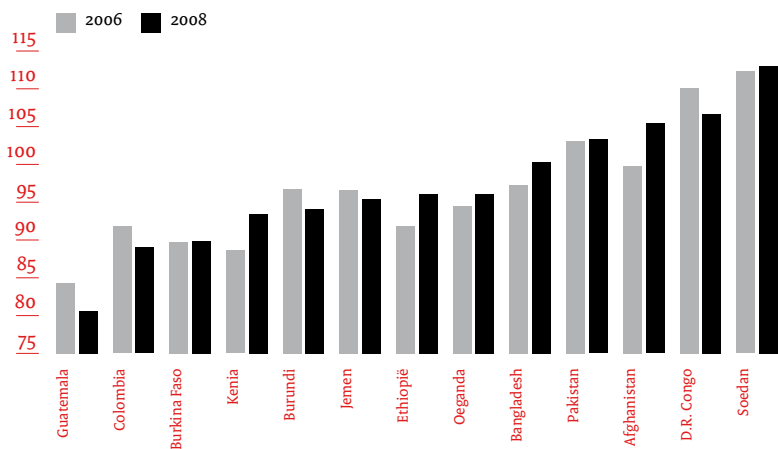
(Bron: www.fundforpeace.org)





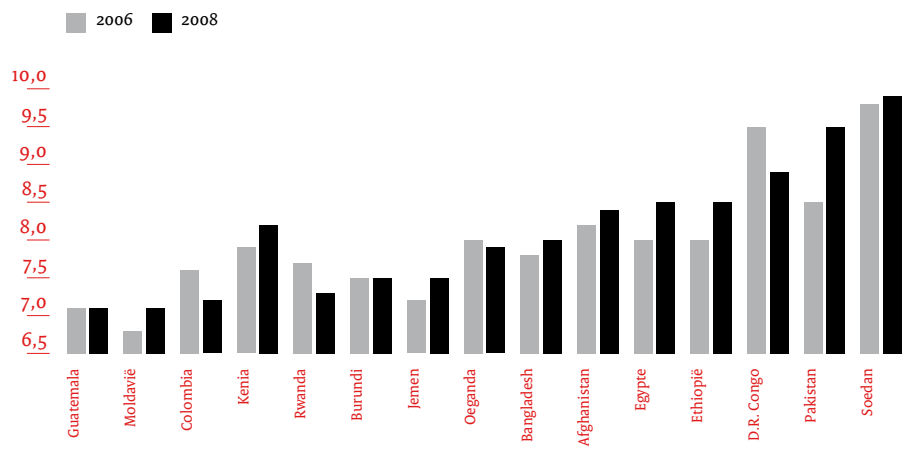
Score op de gefaalde staten index in enkele Nederlandse partnerlanden* 2006-2008'

Score is gebaseerd op het risico van geweldsuitbarsting en varieert van 12 (laagste risico) tot 120 (hoogste risico)
* Partnerlanden met de hoogste score op deze index, + Guatemala, excl. Sri Lanka ('exit'-land)
(Bron: The Fund for Peace, www.fundforpeace.org)



Score voor 'opschorting van de rechtstaat en schendingen van de mensenrechten' in enkele Nederlandse partnerlanden* 2006-2008

Score varieert van 1 (minst problematisch) tot 10 (meest problematisch)
* Partnerlanden met de hoogste score op deze index, excl. Sri Lanka en Eritrea ('exit'-landen)
(Bron: The Fund for Peace, www.fundforpeace.org)



8.1

Inleiding

8.1.1

Context: stabiliteit als voorwaarde voor ontwikkeling

Voor het behalen van de Millennium Ontwikkelingsdoelen liggen de grootste problemen in een groep landen waarvan bij de overheid de politieke wil en/of capaciteit ontbreekt om de basisfuncties voor armoedebestrijding, ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten te vervullen. Deze landen worden ook wel fragiele staten genoemd. De problemen in deze landen zijn enorm. Ze hebben grote gevolgen voor de lokale bevolking, de regionale stabiliteit en de internationale gemeenschap. Volgens de Wereldbank bevindt 36 procent van de allerarmsten zich in een fragiele staat. Verder stelt Paul Collier (*“The Bottom Billion”*) dat 73 procent van de mensen in fragiele staten *“have recently been through a civil war or are still in one”*. Nederland besteedde in de periode 2007-2008 in toenemende mate aandacht aan deze groep. De beleidsbrief *Een zaak van iedereen* gaf aan dat de regering haar inzet in een negental fragiele staten intensiever gaat maken. Wat is er na twee jaren bereikt? Dit hoofdstuk geeft hierover duidelijkheid. Hierbij is het wel belangrijk om aan te geven dat het meten van resultaten in fragiele staten niet op dezelfde wijze kan gebeuren als in 'reguliere' partnerlanden. De plaatselijke context van fragiele staten laat dit niet toe. In dit hoofdstuk wordt toegelicht waarom dat zo is en hoe de regering – ondanks alle beperkingen – toch de effecten van de Nederlandse inbreng ('interventies') in fragiele staten in kaart probeert te brengen.

2007-2008 was een hectische periode voor de verschillende fragiele staten waar Nederland actief is. In het oog springende conflicten waren die in Afghanistan, in de Democratische Republiek Congo (DRC) en in Soedan. Kosovo riep haar onafhankelijkheid uit. In het staartje van 2008 werd nog een akkoord gesloten tussen de rebellenbeweging FNL en de Burundese overheid, wat nieuwe kansen voor de toekomst biedt. Omdat de situatie in de verschillende gebieden onderling sterk kan verschillen, is het lastig een algemene opwaartse of neerwaartse lijn te schetsen. De 'lijn' kan per land over de afgelopen twee jaar sterk op en neer gaan. Zo leek in de DRC een nieuwe periode van stabiliteit aangebroken te zijn door het afsluiten van de akkoorden van Nairobi (november 2007) en Goma (januari 2008), maar dit werd verstoord door het hervatten van gewelddadigheden, door zowel de Congolese overheid als door het offensief van rebellenleider Nkunda en zijn CNDP. In Soedan kwam de uitvoering van het in 2005 gesloten vredesakkoord onder druk te staan toen een van de partners, de Sudan Peoples' Liberation Movement (SPLM), zich tijdelijk uit de regering terug trok. Onderstaande box geeft een ruw overzicht van de 'trends' in de verschillende fragiele staten.

Op de trends op het gebied van veiligheid, politieke legitimiteit en sociaal-economische ontwikkeling over 2007-2008 zal later in deze rapportage (onder 'impacts') terug gekomen worden.

De aanpak van de fragiele staten-problematiek valt niet onder één specifieke MDG. De Nederlandse inzet in fragiele staten heeft tot doel het bereiken van alle MDG's dichterbij te brengen, door de randvoorwaarden voor ontwikkeling te helpen creëren. Tegelijkertijd moeten wij ons realiseren dat

in 2015 in verschillende fragiele staten de MDG's waarschijnlijk niet bereikt zullen zijn; de achterstanden zijn daarvoor te groot en de context waarbinnen activiteiten uitgevoerd worden te instabiel en onzeker. Fragiele staten kennen bepaald geen lineaire, opwaartse ontwikkelingslijn; het is hier eerder een proces van ups en downs, van sprongen voorwaarts en plotsklapse tegenslagen. De context van fragiele staten kenmerkt zich door (politieke) instabiliteit, onveiligheid, een inadequaat bestuur, het ontbreken van een effectieve rechtsorde, patronagesystemen en een haperende, krimpende, of grotendeels 'zwarte' of oorlogseconomie. Omdat het aan randvoorwaarden voor ontwikkeling ontbreekt, is investeren in fragiele staten een noodzakelijk, maar risicovol proces. Tegenover de onzekerheid en de kans op terugval, staat dat er juist in fragiele staten ook grote stappen voorwaarts gezet kunnen worden: juist omdat het hier ontbreekt aan de meest basale zaken, kunnen kleine investeringen al een wereld van verschil maken. Bovendien is de aanwezigheid van de internationale gemeenschap in deze gebieden noodzakelijk om een verder afglijden naar chaos en desintegratie van de staat te helpen voorkomen. De afgelopen jaren is dan ook onder meer met hulp van Nederland de situatie van vele mensen verbeterd.

8.1.2

Resultaatketen Fragiele Staten

Nederland heeft in de periode 2007-2008 geïnvesteerd in het aanpakken van de problematiek in fragiele staten. In de afgelopen jaren werd op het beleid voor fragiele staten een voorschot genomen in de nota's *Wederopbouw na gewapend conflict* (2005) en *Een zaak van iedereen* (2007). In november 2008 verscheen de strategie *Veiligheid en Ontwikkeling in Fragiele Staten*. Daarom wordt in de komende hoofdstukken, wanneer gesproken wordt over trends en ontwikkelingen over 2007-2008, de

thematische indeling van de Fragiele Statenstrategie aan-gehouden. Dat betekent dat trends en ontwikkelingen, Nederlandse inzet en (generieke) resultaten thematisch ingedeeld worden in:

- (de toegenomen) veiligheid van de burgers;
- (het bijdragen aan) een legitieme overheid met voldoende capaciteit;
- (het creëren van zichtbaar) vredesdividend.

Het Fragiele Statenbeleid van Nederland valt aldus in de volgende generieke resultaatketen te vatten. Onder *outputs* wordt, in tegenstelling tot andere hoofdstukken, geen onderscheid gemaakt tussen *outputs* van het land en *outputs* van Nederland, omdat grotendeels via internationale en multi-laterale organisaties werd geopereerd.

Fragiele Staten Index

De 'Failed States Index' (FSI) die jaarlijks door Foreign Policy en het Fund for Peace wordt opgesteld geeft een ruwe classificatie van de zestig meest fragiele staten ter wereld, op basis van onveiligheid, schending van mensenrechten, ontoereikendheid van bestuur en onderontwikkeling. Voor de door Nederland ondersteunde fragiele staten komt deze als volgt uit. Hoe lager het cijfer, des te 'slechter' is de score. Kosovo (vanaf 2008) en de Palestijnse gebieden (als onderdeel van Israël) bevinden zich buiten de lijst.

Alg. classificatie	2006 ¹	2007 ²	2008 ³
Soedan	1	1	2
DRC	2	7	6
Afghanistan	10	8	7
Pakistan	9	12	9
Burundi	15	19	24
Colombia	27	33	37
Guatemala	51	60	(uit de classificatie)

Hoewel de FSI haar beperkingen kent, zoals alle 'meetinstrumenten' voor Fragiele Staten, zijn enkele duidelijke tendensen wel zichtbaar. Guatemala heeft belangrijke stappen vooruit gezet ten opzichte van andere fragiele staten en ook in Colombia en Burundi is een voorzichtige opwaartse lijn te zien. Aan het andere einde van dit (kleine) spectrum staat de bijna onveranderd slechte positie van Soedan (slechts ingehaald door Somalië in 2008) en de achteruitgang van de situatie in Afghanistan.

Figuur 8.1 Resultaatketen Fragiele Staten



8.1.3

Afbakening

In de komende resultaatmeting zal het evengoed duidelijk worden dat het meten van resultaten in fragiele staten een lastige aangelegenheid is. De beoogde impact is duidelijk, de input idem dito, maar de moeilijkheid zit in het verband tussen de directe *output* en de bredere *outcomes*. In fragiele staten wordt qua ‘*outcomes*’ vooral geïnvesteerd in processen en niet zozeer in direct ‘tastbare’ zaken. *Outputs* zijn er meer dan voldoende te rapporteren, maar een directe link leggen tussen de *output* van programma’s en activiteiten en de impact daarvan op deze processen is met alle onzekerheden in fragiele staten een wat kunstmatige exercitie. Dit kan verduidelijkt worden aan de hand van de methodologie voor resultaatmeting.

De alledaagse werkelijkheid in fragiele staten wordt gekenmerkt door een grote mate van diversiteit en dynamiek die zich moeilijk in modellen laat vatten. Kwantitatieve indicatoren zijn vaak ontoereikend voor het meten van de impact (het bouwen van tien scholen leidt bijvoorbeeld nog niet tot een toename van de schoolgang als het gebied te onveilig is). Aangezien de meeste Nederlandse interventies plaatsvinden via het multilaterale kanaal is het bovendien lastig te zien welke specifieke verbeteringen nu precies door Nederlands geld tot stand zijn gekomen (het zogenaamde attributieprobleem). Enkele dilemma’s zijn bij toezicht en evaluatie onvermijdelijk:

1. De korte houdbaarheid van data en informatie door de steeds veranderende context, waardoor regelmatige bijstelling vereist is;
2. Het tekort aan objectieve informatie als gevolg van de zeer gepolitiseerde omgeving waarin interventies plaats vinden;
3. De beperkte toegang tot doelgroepen en regio’s door de veiligheidssituatie;
4. Het gebrek aan (geschreven) documentatie;
5. Het gebrek aan benodigde achtergronddata op basis waarvan de impact van een interventie kan worden afgemeten;
6. Het gebrek aan ‘institutioneel geheugen’ bij donoren, internationale organisaties, overheidsinstellingen en anderen door de grote verandering van staf;
7. Het gegeven dat specifieke (ontwikkelings-)activiteiten deel uitmaken van een geïntegreerde strategie die langs verschillende sporen loopt: het effect die deze sporen op elkaar uitoefenen is moeilijk meetbaar.

In de fragiele staten zelf zijn toezicht en evaluatie van door Buitenlandse Zaken in gang gezette of gesteunde activiteiten hoofdzakelijk door de ambassade uitgevoerd. De post vertrouwt hiervoor op overleg met de uitvoerende instanties zelf, meestal de multilaterale instanties waarlangs het grootste deel van de Nederlandse hulp in fragiele staten loopt. Ook worden, waar mogelijk, veldbezoeken uitgevoerd. Inschattingen van lokale partners geven ten slotte vaak het beste beeld van wat er nu echt op lokaal niveau bereikt wordt. In een enkel geval wordt gebruik gemaakt van minder voor de hand liggende instrumenten om toezicht te houden, zoals luchtfoto’s. Overkoepelende systemen voor de beleidsplanning, waar monitoren en evaluatie deel van uitmaken, worden opgesteld door de ambassades en afgestemd met het departement.

De resultatenrapportage over Fragiele Staten beoogt niet om over de periode 2007-2008 de algemene vooruitgang of achteruitgang te signaleren, maar de algemene resultaten van Nederlandse interventies in verschillende fragiele staten aan te geven. Dit geeft dit deel van de rapportage noodzakelijkerwijs een enigszins ‘beschrijvend’ karakter dat meer op directe *outputs* gericht is dan op de bredere *outcomes*.

¹ Zie <http://www.fundforpeace.org>

² Zie <http://www.fundforpeace.org>

³ Zie <http://www.fundforpeace.org>

8.2

Algemene voortgang en trends

8.2.1

Impact: van veiligheid tot vredesdividend

Veiligheid van de burgers

De afgelopen twee jaar hebben de burgers van verschillende fragiele staten bijna onverminderd zwaar geleden onder de daar spelende conflicten. Het rapport *The Global Burden of Armed Violence*, opgesteld door het secretariaat van de *Geneva Declaration on Armed Violence and Development* spreekt van een gemiddelde van 52.000 slachtoffers per jaar door conflicten die direct met geweld te maken hebben⁴. In 2007 viel tweederde van deze slachtoffers in Afghanistan, Pakistan, Soedan, Irak en Somalië. Deze getallen zijn een voorzichtige schatting, slechts gebaseerd op de weinige gedocumenteerde bronnen. Het zijn echter vooral de indirecte gevolgen van geweld die veel slachtoffers vragen. De ondervoeding en verspreiding van ziektes die grote vluchtelingenstromingen en de vernietiging van infrastructuur met zich meebrengen, kostten in 2007-2008 vele duizenden slachtoffers. De grote hoeveelheid kleine wapens die na conflict in een samenleving achter zijn gebleven, vormen bovendien een bron van instabiliteit en onveiligheid. Tegenover de 52.000 slachtoffers die door direct geweld om het leven zijn gekomen, staan een geschatte 200.000 doden die jaarlijks in conflictgebieden door niet-gewelddadige oorzaken als ziekte en ondervoeding vallen. Vrouwen zijn hier in het bijzonder slachtoffer van geworden. Niet alleen werd (seksueel) geweld specifiek tegen hen gericht in bijvoorbeeld de DRC, ook nam moedersterfte toe onder vluchtelingen. Voor 2007 en 2008 zette deze tendens zich in de meeste fragiele staten waarin Nederland actief is door, zij het met pieken en dalen. In het oog springende (negatieve) uitschieters zijn de offensieven van de overheid en de Congolese voormalige

rebellengroep CNDP en de grote vluchtelingenstroom die op gang kwam in oostelijk DRC, evenals de aanhoudende humanitaire ramp in Darfur. Ook in Afghanistan en Pakistan vielen bij gewelddadigheden veel burgerslachtoffers. Daar staat tegenover dat het in Colombia in 2007 en 2008 relatief rustig bleef. Ook in Burundi keerde in de tweede helft van 2008 (na een laatste offensief van rebellenbeweging FNL) de rust weer terug, met een akkoord met de FNL als gevolg.

Legitieme overheid met voldoende capaciteit

Hoewel tussen fragiele staten aanzienlijke verschillen bestaan voor wat betreft de overheids capaciteit, is de algemene trend over 2007 en 2008 weinig veranderd. De meeste overheden waarover in deze rapportage gesproken wordt, zijn nog steeds beperkt in staat diensten te leveren aan hun burgers, laat staan onpartijdig sociale conflicten op te lossen. De meeste fragiele staten bevinden zich volgens onderzoek van de *World Bank Development Research Group* en *Transparency International*⁵ qua governance- en corruptie-indicatoren onderaan de wereldranglijst. Overheden worden vaak gedomineerd door een patronagesysteem, dat de meeste politici en functionarissen in een 'netwerk' plaatst, waar hun eerste loyaliteit ligt. Het tribale systeem in Afghanistan is hier een goed voorbeeld van⁷. Ook de DRC kent een variant op dit systeem⁸. De mate van 'verbrokkeling' van het bestuur kan per land verschillen. Zo kent Afghanistan aanzienlijk meer concurrerende facties dan Guatemala, maar beide overheden bleven in de rapportageperiode slecht in staat effectief op te treden. De mate van ondoorzichtig en gepolariseerd bestuur maakte het in de

rapportageperiode lastig voor de buitenwereld om te weten waar en met wie in te grijpen. De regeringen in Kaboel, Bujumbura en Kinshasa zijn door de tegenstand van vijandige stammen of militante bewegingen in 2007-2008 nauwelijks in staat geweest hun autoriteit uit te breiden naar de rest van het land. Corruptie is een andere permanente uitdaging. Banden tussen politici en illegale inkomstenbronnen (drugs, grondstoffen) bleven een probleem.

Niet alleen Afghanistan en de DRC lijdten hieronder, ook in een land als Colombia kwamen in de rapportageperiode aan corruptie gerelateerde misstanden aan het licht⁹. Het onvermogen of de onwil van veel regeringen om diensten te leveren maakte dat het vertrouwen van de bevolking in de overheid in 2007-2008 laag is gebleven. Ook het onvermogen van de overheid om in de laatste twee jaar slepende conflicten op te lossen werkt nadelig, zoals de tanende populariteit van presidenten als Musharraf in Pakistan en Kabila in de DRC aantoonde. De centrale overheid van Soedan was zelf betrokken bij het aanjagen van het conflict in Darfur. Naast de dreiging van conflict en het gebrek aan capaciteit is ook de onderdrukking van burgerlijke vrijheden een nauwelijks afgenomen verschijnsel. Negatieve uitschieters zijn de toenemende censuur van de pers in Burundi en de vervolging van schrijvers wegens 'belediging van de islam' in Afghanistan. Ook in landen waar de staat wel een effectief instituut is, kan een weinig constructieve verhouding tussen overheid en burgermaatschappij blijven bestaan. In Colombia bleef in 2007-2008 de verhouding tussen deze twee groepen bijvoorbeeld erg gepolariseerd tussen 'links' en 'rechts'.

World Bank Governance Indicators 2006-2007⁶

De Wereldbank publiceert jaarlijks de *Governance Indicators*, indicatoren voor politiek, organisatie en bestuur die een – samengevoegde – weerslag geven van bevolkingsonderzoeken, rapportages van NGO's en bedrijfsleven, overheidsrapporten en zelfstandig onderzoek naar het functioneren van de overheid. Landen worden ten opzichte van elkaar geclassificeerd op een totaal van 212 landen en gebieden. Hoe lager het cijfer (van 0 tot 99), des te ‘slechter’ is de score. Voor 2008 waren ten tijde van dit schrijven nog geen cijfers beschikbaar. Kosovo, noch de Palestijnse gebieden worden in het Wereldbank- overzicht als aparte gebieden meegerekend.

	Voice and Accountability 2006-07	Government Effectiveness 2006-07	Regulatory Quality 2006-07	Rule of Law 2006-07	Control of Corruption 2006-07
Afghanistan	13- 14	05- 08	03- 03	00- 00	02- 01
Pakistan	19- 19	33- 28	36- 29	22- 20	22- 21
Guatemala	39- 39	30- 32	50- 50	12- 11	25- 25
Colombia	42- 39	57- 58	56- 59	34- 36	53- 50
Soedan	05- 05	11- 11	11- 09	07- 04	08- 05
DRC	08- 09	02- 01	07- 08	01- 01	03- 04
Burundi	18- 25	09- 07	11- 11	13- 10	09- 09

Afghanistan, DRC en Soedan presteren over bijna het hele spectrum slecht. In Guatemala is vooral de verhouding tussen vrij goede score voor ‘officiële’ wettelijkheid (*regulatory quality*) en de lage score voor de daadwerkelijke uitwerking daarvan (*Rule of Law*) opvallend. Voor bijna alle fragiele staten zijn uiteraard vooral deze laatste cijfers, ‘*Rule of Law*’ het meest somber stemmend. Het is verhelderend de cijfers voor fragiele staten te zetten tegenover die voor stabielere landen in (ruwweg) dezelfde regio's:

India	59-59	54-57	47-46	56-56	51-47
Mexico	50-49	59-60	62-64	40-34	44-49
Ghana	60-62	57-55	54-54	52-52	56-56

Voorbeelden van bijdragen die vredesmissies helpen bevorderen

- Training van Rwandese militairen voor deelname aan vredesmissie UNAMID in Darfur. Zij zijn hierdoor beter in staat geweest de burgerbevolking te beschermen tegen gewapende milities.
- Dertig Nederlandse militairen en politiefunctionarissen zijn bij vredesmissie UNMIS geplaatst om de vrede tussen Noord en Zuid-Soedan te helpen bewaren. De spanningen tussen noord en zuid konden mede dankzij deze bijdrage op kritieke momenten gekalmeerd worden.
- In de DRC is een bijdrage geleverd aan de vredesmissie MONUC door stafkaarten voor strategische operaties te leveren. MONUC was hierdoor beter in staat tot het ondernemen van militaire operaties door grotere kennis van de geografische omstandigheden.
- In Burundi heeft Nederland militairen geplaatst bij vredesmissie BINUB, waardoor de strijdkrachten in staat waren tot effectiever en (jegens de burgerbevolking) terughoudender opereren.
- In 2008 heeft Nederland bijgedragen aan de EUFOR–missie in Tsjaad, die de bescherming van vluchtelingen tot doel heeft. Hierdoor zijn meer vluchtelingen beschermd tegen militante groepen en criminelen en van voedsel en onderdak voorzien.
- De Koninklijke Marine heeft twee maal een fregat ingezet om humanitaire hulpstromen naar Somalië te beschermen tegen piraterij. Hierdoor heeft meer voedsel en andere humanitaire hulp Somalië bereikt.

8.2.2

Outputs en outcomes: wederopbouw, een politiek proces

Het creëren van vredesdividend

Wanneer zich in fragiele staten kansen voordoen voor enige verbetering van de levensstandaard van de getroffen bevolking, bijvoorbeeld door een afname van gewapend geweld of een vredesakkoord, moeten deze snel gegrepen worden. Het tonen van de directe voordelen van vrede aan de bevolking is een belangrijke voorwaarde om een mate van rust en stabiliteit op gemeenschapsniveau te doen terugkeren en daarmee toekomstig geweld te voorkomen. Dit zogenaamde ‘vredesdividend’ wordt dus grotendeels ad hoc nagestreefd, waar de kansen zich voordoen en tegelijkertijd ingebed in de internationale dialoog, met machtshebbers en de internationale gemeenschap. De meest in het oog springende crises in 2007-2008 in de gebieden waar Nederland actief is zijn de oorlogshandelingen in oostelijk DRC en in Darfur en de inzet ter ondersteuning van de Afghaanse regering. De drie gebieden kenden de laatste twee jaar een andere aanpak van de wederopbouw van basisvoorzieningen als vredesdividend. In een groot deel van Afghanistan gebeurde dit relatief direct, door *Quick Impact Projecten* van de verschillende PRTs (Provinciaal Reconstructie Teams). In Soedan werd het *Multi-Donor Trust Fund* (MDTF) ingezet, om aldus financiering paraat te houden voor kansen die zich voordoen en daarnaast aan basale infrastructuur te werken. In de DRC was het de vredesmissie MONUC die samen met UNDP een raamwerk van stabiliteit probeerde neer te zetten, om daarbinnen activiteiten te ontplooiën via een ‘stabiliteitsplan’: in feite een alomvattende wederopbouwstrategie waaronder verschillende VN-agentschappen en NGO’s samenhangende activiteiten ontplooiden. Deze drie ‘strategieën’ hebben veel bereikt, maar brachten ook enkele dilemma’s omtrent wederopbouw aan het licht die de laatste twee jaar uitvoerig in internationaal kader besproken zijn. Ook op het gebied van de internationale dialoog over vredesdividend en ‘politieke ontwikkelingssamenwerking’ zijn veel ontwikkelingen geweest, die later in deze rapportage terug zullen komen.

Wederopbouw in fragiele staten is geen puur technische aangelegenheid, maar moet begeleid worden door een politieke dialoog met de machtshebbers in het land in kwestie. Wederopbouw is een uiterst politiek proces: empowerment van bepaalde bevolkingsgroepen kan de machtsverhoudingen in een land tenslotte aantasten. Er zijn in fragiele staten genoeg groepen die garen spinnen bij het vasthouden aan onveiligheid, ongelijke verhoudingen en een ‘zwarte’ economie. Nederland heeft in 2007-2008 een initiërende en bevorderende rol gehad bij het openbreken van het internationale debat rondom de internationale inzet in fragiele staten. Door de Nederlandse lobby op dit punt is onder meer tijdens het *High Level Forum* in Accra in 2008 erkend dat bij ontwikkelingshulp in fragiele staten de politieke aspecten nadrukkelijk op de voorgrond treden en openlijk besproken moeten worden¹¹. Dit heeft zich na Accra vertaald in een dialoog tussen partnerlanden en donoren rondom staatsopbouw, waarbij ook politieke zaken zoals bestuur, mensenrechten, corruptie enz. aan de orde komen. Naast dit algemene, beleidsmatige resultaat op internationaal terrein, heeft Nederland de afgelopen twee jaar een aantal belangrijke resultaten geboekt op het gebied van veiligheid van de burgers, politieke legitimiteit en het scheppen van vredesdividend in fragiele staten.

Toegenomen veiligheid van de burgers

Nederland heeft in 2007 en 2008 bijgedragen aan diverse crisisbeheersingsoperaties en vredesmissies. Uiteraard springt de inzet in Uruzgan in het oog, waar door de Nederlandse inzet de centrale overheid haar aanwezigheid heeft kunnen versterken, burgers zijn beschermd tegen de excessen van militante groeperingen en de regionale stabiliteit is verbeterd⁷. Daarnaast heeft Nederland ook een aantal kleinere bijdragen aan grote vredesmissies gedaan (zie box met voorbeelden). Op het gebied van Security Sector Reform (SSR) is Nederland

in verschillende landen actief geweest. Vooral in Burundi zijn belangrijke stappen gezet¹². In de rapportageperiode heeft Nederland tal van projecten ondersteund die gericht waren op meer efficiënte en democratisch gecontroleerde veiligheidsorganisaties, wat de veiligheid van de burgers op den duur zal verbeteren. Nederlandse adviseurs bij de Ministeries van Defensie en Nationale Veiligheid speelden hierbij een centrale rol. Technische assistentie en projectsteun hebben ertoe bijgedragen dat de Burundese overheid in 2008 kwam met strategische hervormingsplannen voor het leger en de politie. Dit was voor Nederland reden om besprekingen te starten over een aanpak voor de lange termijn. Uiteindelijk zal dit leiden tot een Memorandum of Understanding tussen Nederland en Burundi, waarin afspraken worden gemaakt over SSR-samenwerking. Ook buiten Burundi is bijgedragen aan de opbouw van de veiligheidssector, waarbij het zwaartepunt vooral bij de DRC en Afghanistan lag. Ook in Soedan, Kosovo en de Palestijnse gebieden zijn activiteiten ontplooid.

In de DRC leverde Nederland een militaire expert voor de EU-vredesoperatie EUSEC. Deze steunt het Ministerie van Defensie op SSR-gebied (*Security Sector Reform*). Op den duur zal dit bijdragen aan de professionaliteit van het Congolese leger, dat de burgers beter zal kunnen beschermen. Ook krijgt de internationale gemeenschap via zijn inzet een beter beeld van vorderingen en ingangspunten op SSR-gebied. EUSEC is verder gesteund bij haar census van de Congolese strijdkrachten. Dit heeft een aanzienlijk aantal ‘spooksoldaten’ van de salarisrol verwijderd en daardoor het budget verlicht. Nederland is in de DRC voorzitter van de werkgroep tegen seksueel geweld en daardoor in staat het Ministerie van Defensie aan te spreken op het gedrag van haar troepen tegenover de burgerbevolking. Ten slotte is de NGO Search for Common Ground gesteund om mensenrechtentraining aan het Congolese leger, de FARDC,

Voorbeelden van SSR projecten in Burundi

- In Burundi zijn met Nederlandse financiering uit het VN Peacebuilding Fund kazernes gebouwd. Militaire eenheden zijn hierdoor eenvoudiger bijeen te brengen (voor training en operaties) en te bevoorraden.
- De Nederlandse adviseur bij het Ministerie van Nationale Veiligheid heeft ervoor gezorgd dat Burundese politievrouwen getraind zijn in zelfverdediging, arrestatietechnieken en het behandelen van aangiftes van aanranding, wat de veiligheid van vrouwen heeft verbeterd.
- In 2008 is bijgedragen aan een census van de politie, wat het budget omlaag zal brengen.

te geven. Hierdoor zullen minder burgers (in het bijzonder vrouwen) slachtoffer worden van willekeur, (seksueel) geweld of mishandeling.

In Uruzgan heeft Nederland militairen getraind, die hierdoor effectiever kunnen opereren tegen militante groepen en burgers kunnen beschermen en op den duur zelf de veiligheid in Uruzgan ter hand kunnen nemen. Ook zijn Nederlandse politie-experts geplaatst bij de EUPOL (EU-politiemissie) om politiemensen te trainen, zodat deze beter in staat zullen zijn de bevolking te beschermen en het recht te doen gelden. Om deze ontwikkeling verder aan te jagen zijn in 2008 de eerste drie *Police Mentoring Teams* ingezet.

In Soedan is een *Rule of Law*³-expert bij UNMIS (United Nations Mission in Sudan) geplaatst. Hierdoor kon deze missie bijdragen aan de ontwikkeling van de juridische sector, wat op den duur tot een sterkere rechtstaat zou dienen te leiden. In Kosovo is dergelijke *Rule of Law*-expert bij het international civilian office geplaatst.

In de Palestijnse gebieden zijn in 2008 de politietoelagen middels het EU-mechanisme PEGASE gefinancierd. Hierdoor is de druk op de overheidsbegroting afgenomen ten gunste van zaken die op ontwikkeling gericht zijn en kunnen meer politiemensen ingezet worden om de burgers en de rechtstaat te beschermen.

Op het gebied van ontwapening, demobilisatie en herintegratie van oud-strijders (DDR) is de Nederlandse inzet hoofdzakelijk gericht geweest op het Afrikaanse Grote Merengebied. De meeste steun is via het *Multi-country Demobilization and Reintegration Programme* (MDRP, meerlandenprogramma voor demobilisatie en reïntegratie) van de Wereldbank gekanaliseerd. Door het ontwapenen en demobiliseren van oud-strijders

en hun herintegratie in de civiele samenleving, is een belangrijke destabiliserende stoorzender weggenomen in onder meer de DRC en Burundi. In de DRC zijn, mede dankzij de Nederlandse bijdrage, sinds 2003 102.148 volwassen oud-strijders gedemobiliseerd. Daarnaast zijn via aangrenzende programma's 30.219 kinderen bevrijd uit gewapende groeperingen. Er zijn 102.013 militairen geholpen bij het verlaten van het leger en 52.172 volwassen oud-strijders hebben assistentie ontvangen voor vrijwillige integratie in de FARDC, het Congolese regeringsleger. In Burundi zijn mede dankzij de Nederlandse bijdrage sinds 2003 26.279 voormalige strijders gedemobiliseerd. Er zijn 23.018 militairen geholpen bij het verlaten van het leger en 14.813 volwassen oud-strijders hebben assistentie gekregen bij hun herintegratie in de samenleving¹⁴.

Nederland heeft verder Zuid-Afrika ondersteund bij het opzetten van militaire integratiekampen (zogeheten *Centres de Brassage*) voor het Congolese leger, de FARDC. Hierdoor is het eenvoudiger geworden om eenheden bij elkaar te brengen, te registreren en ordelijk door te verwijzen naar de gepaste demobilisatie- en reïntegratieprogramma's. De afslanking van de FARDC zal verder leiden tot afname van de druk op het budget en een efficiëntere strijdmacht.

Verschillende NGO's waren met Nederlandse financiering actief in het toezicht houden op de reïntegratieprocessen in het Grote Merengebied. Ze ontplooiden bovendien programma's om met de ontvangende gemeenschappen te werken aan duurzame sociaal-economische reïntegratie van oud-strijders en vrouwen en kinderen die tot gewapende bewegingen behoorden. Ook zijn verzoeningsmechanismen in deze gemeenschappen ondersteund. Door deze activiteiten is het reïntegratieproces in de gemeenschappen soepeler verlopen en is de kans op een terugval in geweld verkleind.

Buiten het Grote Merengebied is in 2007-2008 bijgedragen aan reïntegratie in Afghanistan en Bosnië. Zo droeg Nederland financieel bij aan UNDP's DIAG programma (Disbandment of Illegally Armed Groups). Vanaf 2004 zijn 63.380 manschappen ontwapend, waarvan er 62.000 zijn gedemobiliseerd. Van dat laatste aantal heeft het overgrote deel (56.000) het reïntegratieprogramma doorlopen. Ook heeft Nederland een bijdrage geleverd aan de reïntegratie van Bosnische oud-militairen, door hen met training en scholing meer kansen te geven om een burgerlijk bestaan op te bouwen¹⁵.

Op het gebied van armed violence reduction, het terugdringen van geweld in gemeenschappen, heeft de Nederlandse inzet zich vooral gericht op de vernietiging van overtollige kleine wapens en munitie. Door het verwijderen van wapens uit gemeenschappen wordt een belangrijk middel dat lokale conflicten laat escaleren en misdaad aanjaagt, weggenomen. Naast dit preventieve resultaat staat de proliferatie van wapens bovendien de ontwikkeling van de (legale) economie in de weg. Het aanpakken van kleine wapens in de periode 2007-2008 schiep dus mogelijkheden voor toekomstige ontwikkeling. Nederland heeft vooral bijgedragen aan 'bottom-up'-activiteiten vanuit de basis, uitgevoerd door de VN en NGO's. De verspreiding van kleine wapens is ook in de hoofdsteden aangekaart, zowel in de internationale beleidsdialoog als via het uitvoeren van onderzoek.

Voorbeelden van projecten die gewapend geweld verminderen (ARV, Armed Violence Reduction)

- In de DRC is via de NGO MAG (Mines Advisory Group) in 2007 ruim 35.000 diverse stukken munitie, 5.000 UXO (niet geëxplodeerde munitie) en 3500 wapens verzameld en vernietigd.
- In Kosovo is middels UNDP's KOSSAC-programma bijgedragen aan het terugdringen van wapengebruik in Kosovo.
- In Afghanistan gaf Nederland financiële steun aan het *Weapons and Ammunition Disposal* (WAD)-programma van de NGO HALO trust, dat sinds 2003 meer dan 21.000 ton munitie vernietigd heeft en 15.000 ton munitie geretourneerd heeft aan het Afghaanse leger. Onder het WAD programma zijn 53.000 kleine wapens ingeleverd en vernietigd. HALO verzamelt per maand zo'n 100 ton munitie.
- In Afghanistan zijn onder het DIAG-programma 42.768 wapens verzameld, waarvan 14.000 zijn vernietigd. Nederland heeft ook een bijdrage geleverd aan het *Anti-Personnel Mine & Ammunition Stockpile Destruction* (APMASD)-programma onder het *Afghan New Beginnings Programme* (ANBP), dat sinds 2005 30.931 ton ammunitie heeft vernietigd.

Naast operationele activiteiten (zie het kader met de voorbeelden van AVR-projecten¹⁶) heeft Nederland ook bijgedragen aan de ondersteuning van overheden bij het uitwerken van actieprogramma's op het gebied van kleine wapens. Nederland leverde een bijdrage aan het transnationale instituut RECSA (Regional Centre on Small Arms), dat verschillende Centraal- en Oost-Afrikaanse staten bij elkaar heeft gebracht om afspraken te maken over de aanpak van de kleine-wapensproblematiek¹⁷. Dit heeft geleid tot effectievere samenwerking om grenscontroles te verscherpen, het merken en registreren van wapens van de strijdkrachten (hetgeen misbruik van wapens tegengaat) en het erkennen van de kleine-wapensproblematiek in de ontwikkelingsplannen en de strategieën voor armoedebestrijding van verschillende landen. Ook heeft Nederland bijgedragen aan de kennisinstututen Small Arms Survey, het *Institute for Strategic Studies* (ISS) en het *United Nations Institute for Disarmament Research* (UNIDIR). Door hun onderzoek is meer kennis opgedaan over de impact van gewapend geweld op gemeenschappen en hoe hier externe actoren hiermee om kunnen gaan. Nederland is voorts actief geweest in de OESO/DAC-werkgroep die eind 2008 een notitie over gewapend geweld publiceerde¹⁸.

Een meer legitieme overheid met voldoende capaciteit

Er is in 2007-2008 op verschillende manieren bijgedragen aan het versterken van de overheids capaciteit in fragiele staten. In 2007-2008 is wel gebleken dat de meeste fragiele staten hier de komende jaren waarschijnlijk nog slecht toe in staat zullen blijven. Het opbouwen van een professioneel en competent ambtenarenapparaat zal nog veel tijd kosten. Nederland heeft vooral in Afghanistan en de DRC tijd gestoken in het opbouwen van de overheid.

Via het Afghan Reconstruction Trust Fund (ARTF) is in Afghanistan geïnvesteerd in het verbeteren van overheidsgebouwen en de uitrusting van ambtenaren. Hierdoor wordt het overheidsapparaat gestructureerd en beter in staat gesteld om beleid te

maken en uit te voeren. In samenwerking met de VN en verschillende NGO's is een begin gemaakt met het trainen van het overheidsapparaat. Afghaanse ambtenaren en bestuurders zullen hierdoor beter in staat zijn de belangen van de overheid en de bevolking op elkaar af te stemmen en hun werk onpartijdig uit te voeren. Nederland financiert adviseurs die de gouverneur van Uruzgan van advies voorzien over beleidsmatige zaken. Hierdoor zijn de centrale aansturing en de kwaliteit van beleid in de provincie verbeterd. Uruzgan loopt helaas nog wel achter, zoals het hele zuiden van Afghanistan, voor wat betreft het benoemen van competente, integere bestuurders.

Via een bijdrage aan UNDP/MONUC's stabiliteitsstrategie voor oostelijk DRC is meegeholpen aan de bouw van overheidsinfrastructuur en gevangenissen. Hierdoor is de overheid in bepaalde gebieden beter in staat gesteld tot het uitvoeren van beleid. Ook ontlopen minder Congolese misdadigers hun straf. Nederland is voorzitter van de donorwerkgroep over seksueel geweld in de DRC, die beoogt de overheid bij te staan met het maken van strategische keuzes en de internationale inzet te coördineren.

Naast de inzet die zich speciaal op landen als de DRC en Afghanistan richt, is in 2007 een algemene financiële bijdrage geleverd aan het *Bureau for Crisis Prevention and Recovery* (BCPR) van UNDP. De bijdrage zal worden gebruikt voor het opbouwen van de veiligheids- en juridische sector in verschillende fragiele staten. Op den duur zal dit de overheid van de betreffende landen beter in staat stellen zelf voor de ontwikkeling van haar burgers te zorgen.

Het versterken van een open politiek proces is via verschillende programmabijdragen gesteund in zowel de DRC als in Soedan en Afghanistan. Ook zijn NGO's gesteund bij hun activiteiten in verschillende fragiele staten.

In Soedan is bijgedragen aan een publiekscampagne die de VN's Department of Political Affairs (DPA) samen met het Britse DfID opzette om de Soedanese burgers nader te infor-

meren over de inzet van UNAMID in Darfur. Dit heeft verschillende angsten en stereotypes weggenomen en UNAMID's verstandhouding met de bevolking verbeterd, wat de effectiviteit van de vredesoperatie heeft doen toenemen.

In Afghanistan heeft Nederland bijgedragen aan kiezersregistratie in Uruzgan, wat tot een soepeler verloop van het democratische proces heeft geleid en daarmee tot versterking van de overheidslegitimiteit.

Via de kernbijdragen uit MFS en Strategische allianties met internationale NGO's (SALIN) zijn internationale NGO's in staat gesteld om 'bottom-up' het politieke proces te versterken door de bevolking meer kansen te geven hun stem te laten horen. Dit gebeurde via educatie aan burgers (het bewust maken van rechten en plichten), het stimuleren van actief burgerschap en, waar mogelijk, door onafhankelijke verkiezingswaarneming. Ook konden zij de dialoog tussen (lokale) overheid en bevolking ondersteunen. Waar nodig en mogelijk hebben deze NGO's activiteiten ontplooid om de overheid ter verantwoording te roepen. Vooral vrouwenorganisaties die misbruik en onderontwikkeling van vrouwen aankaarten, hebben hiervan geprofiteerd. Dit alles heeft in verschillende fragiele staten geleid tot meer 'checks and balances' op de overheidsmacht. Bovendien konden lokale problemen zo op nationaal niveau doordringen.

In 2007-2008 zijn verschillende Afrikaanse overheden ondersteund bij bemiddeling met en tussen, gewapende, niet aan de staat gebonden spelers. Deze preventieve activiteiten hebben de staten bijgestaan bij het voorkomen van toekomstig geweld¹⁹.

Zichtbaar vredesdividend

In 2007-2008 zijn op verschillende terreinen resultaten geboekt bij het scheppen van 'vredesdividend', het aan de bevolking zichtbaar maken van de voordelen van stabiliteit zodat ze minder snel tot geweld zullen terugvallen. In de

Voorbeelden van conflictpreventie

- In 2007 en 2008 is de Zuid-Afrikaanse ondersteuning van het Burundese vredesproces gesteund, die elementair was in het bijdragen aan een vredesakkoord in december 2008.
- Het vredesproces tussen Oeganda en de rebellen van de *Lord's Resistance Army* is in 2007 en 2008 ondersteund. Mede dankzij dit proces is de rust in Noord-Uganda enigszins teruggekeerd. Grote resultaten, zoals de overgave van Joseph Kony, blijven echter nog uit.
- In 2008 zijn Kofi Annan's succesvolle bemiddelingspogingen in Kenia ondersteund, die leidden tot het vormen van een kabinet van nationale eenheid tussen de twee strijdende bevolkingsgroepen.
- In Somalië zijn in 2008 de bemiddelingspogingen van Ould Abdullah tussen de verschillende stammen onder het Djibouti-akkoord financieel ondersteund. Mede door zijn inzet is onlangs een nieuwe regering aangetreden, hetgeen mogelijkheden kan bieden voor verdere bemiddelingspogingen.
- Het Hof van Arbitrage is financieel ondersteund om te bemiddelen in het grensdispuut tussen Ethiopië en Eritrea. De zaak loopt nog, maar de spanningen tussen de twee landen worden nu in een vreedzame forum behandeld.
- Ten slotte is in 2007 een algemene (ongeoormerkte) financiële bijdrage aan de UNDP geleverd om haar landenkantoren in verschillende fragiele staten in staat te stellen snel preventieve activiteiten uit te kunnen rollen, waar de noodzaak zich voordoet.

eerste plaats zijn verschillende stappen gezet om de kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw te dichten. Door na een conflict de bevolking sneller tegemoet te komen met ontwikkelingsprogramma's kunnen maatschappelijke spanningen getemperd worden. Lastig is dat noodhulp in principe politiek neutraal van aard is (het humanitaire imperatief), terwijl het wederopbouw een uiterst *politiek* proces is: empowerment van bepaalde bevolkingsgroepen kan de machtsverhoudingen in een land aantasten. Dit maakt investeren in wederopbouw een lastig proces, waarbij nauwkeurig met nationale en internationale partners afgestemd moet worden en gebouwd moet worden op elkaars krachten. Dit vond voor de Nederlandse inzet vooral in Afghanistan haar uitwerking. Ook is in de internationale beleidsdialoog meer overeenstemming gekomen voor de aanpak van de problematiek van de kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw.

Nederland heeft door te investeren in ontwikkeling en veiligheid een groeiend aantal Afghaanse nationale programma's, nationale en internationale NGO's en de VN naar Uruzgan gehaald. Nieuwe scholen en klinieken zijn opgericht in de hele provincie op basis van advies en samenwerking met lokale gemeenschappen. Tekenend voor deze ontwikkeling is dat de regering in 2006 verwachtte jaarlijks ongeveer 6 miljoen euro te kunnen besteden, terwijl inmiddels al ruim 70 miljoen is toegezegd. Een toename en grotere verscheidenheid van aanwezige actoren zal meer opties voor wederopbouw bieden en mogelijk een precedentwerking op andere organisaties hebben. In de cash for work- projecten in Uruzgan zijn lokale bewoners betrokken bij landbouw- en infrastructurele projecten. Door hiermee inkomen te vergaren zullen mensen minder geneigd zijn zich bij gewapende groepen aan te sluiten. In Uruzgan zijn nieuwe sectoren als water en energie geïdentificeerd, evenals concrete activiteiten waarin Nederland de komende jaren zal investeren. Door energiebronnen als deze te verduurzamen zal sociaal-economische ontwikkeling vergemakkelijkt worden.

Mede dankzij de Nederlandse inzet in het proces na 'Accra' (het toptoverleg over de tussentijdse resultaten van de uitvoering van de Verklaring van Parijs), alsook in OESO/DAC-verband, is het internationaal geaccepteerd dat NGO's een cruciale rol kunnen spelen in de zogenaamde 'fase van vroeg herstel' voor het leveren van diensten en goederen. Onder meer door Nederlandse druk is het *State and Peacebuilding Fund* van de Wereldbank opgericht van waaruit ad hoc snelle reconstructiefondsen geleverd kunnen worden. Deze fondsen zijn ook voor NGO's beschikbaar. Nederland stond ook aan de wieg van het soortgelijke *Sudan Reconstruction Trust Fund* (SRTF). Nederland heeft een diplomate gedetacheerd bij het Joint Donor Office in Zuid-Soedan en draagt daarmee bij aan een beter samenwerken en een grotere effectiviteit van de donorinzet op het gebied van wederopbouw.

In verschillende fragiele staten profiteren zowel mannen als vrouwen van sociaal-economische ontwikkeling, bijvoorbeeld door (direct) werk te creëren, of mensen meer mogelijkheden tot zelfontplooiing te geven. Vrouwen lijden vaak het meest onder conflicten. Ze zijn dus zoveel mogelijk betrokken bij de voordelen die stabiliteit brengt.

Nederland heeft in 2008 bijgedragen aan MONUC/UNDP's stabiliteitsplan voor oostelijk DRC. Hiermee is VN-aannemer United Nations Office for Project Services (UNOPS) in staat geweest enkele honderden Congolezen werk te geven in de aanleg van wegen langs verschillende provinciale assen. In Uruzgan zijn in samenspraak met de gemeenschappen verschillende scholen gebouwd, wat ertoe heeft geleid dat er daar in 2008 4100 meisjes naar school gingen²⁰. De onveiligheid blijft evenwel de parten spelen in de keuze om naar school te gaan.

Van de verschillende microkredieten die Nederland via kernbijdragen aan fragiele staten verzorgt, hebben vooral vrouwelijke ondernemers geprofiteerd. Hiermee is in verschillende fragiele staten de onafhankelijkheid van vrouwen en hun vermogen zichzelf te ontwikkelen, vergroot.

Nederland heeft verder geïnvesteerd in het stimuleren van de private sector. Een gezonde private sector is een bron van werk, inkomsten en groei voor een samenleving en kan daarmee een conflicten dempen. Samen met het Ministerie van Economische Zaken heeft Buitenlandse Zaken het *Private Sector Investeringsprogramma* (PSI) opgezet²¹. Dit kan worden ingezet in Afghanistan, Burundi, de Palestijnse Gebieden en zuidelijk Soedan. Het helpt bedrijven bij het financieren van de uitvoering van wederopbouwactiviteiten. Het schenkingspercentage van PSI bedraagt 60 procent, wat de draaglast verdeelt. Nederland heeft tevens het *Fonds Economische Opbouw van Uruzgan* (FEOU²²) opgezet, met een schenkingspercentage van 80 procent. Europese bedrijven kunnen via dit fonds met Afghaanse partners economische activiteiten ontplooiën in de provincie.

Naast het bijdragen aan een effectieve private sector heeft Nederland ook geïnvesteerd in de opbouw van basisvoorzieningen. Door bij te dragen aan infrastructurele werken zijn markten met elkaar verbonden en wordt transport vereenvoudigd, wat voor een gediversifieerde productie en economische groei kan zorgen. Nederland heeft in 2008 bijgedragen aan MONUC/UNDP's stabiliteitsplan voor oostelijk DRC. Het aanleggen van wegen in arme delen van oostelijk DRC zal de lokale markten met elkaar verbinden. Ook zijn via deze wegen afgelegen dorpen bereikbaar voor de verkiezingscommissies, zodat mensen hun democratisch recht kunnen uitoefenen. Ten slotte is het mogelijk sneller politie- en militaire eenheden langs deze wegen op te stellen, wat de reactiesnelheid van de overheid op eventuele uitbrekende crises vergroot. In Zuid-Soedan is bijgedragen aan het *Multi-Donor Trust Fund* (MDTF) waarmee de aanleg van wegen is gefinancierd.

Door financiële steun aan het eerder genoemde APMASD (*Anti-Personnel Mine & Ammunition Stockpile Destruction*)-programma zijn in Afghanistan sinds 2005 een half miljoen anti-personeelmijnen vernietigd en meer dan 20.000 anti-tankmijnen²³. Hierdoor zijn verschillende toegangsroutes tussen markten opnieuw geopend, wat de bevolking mogelijkheden voor

8.2.3
Input (inzet):
werken aan een strategie
voor Fragiele Staten

handel en inkomen biedt. In Kosovo is bijgedragen aan het civiele *Kosova Protection Corps* dat vernietigde infrastructuur heeft hersteld.

In 2008 is een bijdrage geleverd aan het *Stabilisation and Peace-building Fund* van de Wereldbank. Met dit fonds wil de Wereldbank zijn rol in diverse fragiele staten uitbouwen op het gebied van sociaal-economische ontwikkeling na conflict. Daarnaast wil de bank economische instanties in fragiele staten helpen stroomlijnen en effectiever te worden²⁴.

Ten slotte heeft Nederland over de hele linie bijgedragen aan versterking van het maatschappelijk middenveld. Deze heeft in de eerste plaats een uitvoerend karakter 'in het veld'. Via het MFS- en SALIN-stelsel is bijgedragen aan een breed spectrum van NGO's die wereldwijd activiteiten op het snijvlak tussen hulp en wederopbouw ontplooiën²⁵. Dit kan de vorm aannemen van scholing, het opzetten van kleine bedrijfjes of infrastructurele projecten. NGO's pogen met deze activiteiten het conflict te dempen. De NGO's schakelen op hun beurt weer lokale organisaties in voor het uitbouwen van projecten, waarmee ze de lokale capaciteit vergroten. Bijdragen die via het multilaterale kanaal gedaan zijn, komen vaak het maatschappelijk middenveld ten goede; dit zijn veelal de organisaties die de activiteiten in het veld moeten uitvoeren.

Financiële inzet

De totale uitgaven uit het OS-budget aan vrede, veiligheid en wederopbouw is hieronder weergegeven. Het bilaterale budget is hierin het belangrijkste. Dit budget bestaat uit de centrale uitgaven die via de ambassades worden ingezet en uit centrale uitgaven die vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag worden ingezet. Van de landen waar via de centrale uitgaven wordt ingezet op vrede en veiligheid, zijn Soedan en Afghanistan de belangrijkste.

Het belangrijkste bestanddeel van de centrale middelen wordt gevormd door het stabiliteitsfonds. De uitgaven hierop zijn de afgelopen jaren stabiel gebleven met ongeveer 100 miljoen euro. Deze uitgaven bestaan overigens ook deels uit financiële middelen die niet uit het OS-budget komen. Dit geldt voornamelijk voor de militaire inzet die nodig is om wederopbouw mogelijk te maken.

De verdeling van de uitgaven via het stabiliteitsfonds per regio wordt weergegeven in tabel 8.1²⁶:

Beleidsmatige inzet

Voor de aanpak van de problematiek van fragiele staten is per definitie geen eenduidige strategie of logica voor interventie voorhanden; deze dient gebaseerd te zijn op de specifieke context van het land in kwestie. De OESO/DAC *Principles for Good Humanitarian Engagement in Fragile States* uit 2005 bieden een belangrijke leidraad (of minimale 'interventielogica') voor de beleidsmatige inzet op fragiele staten²⁷. Het belangrijkste resultaat op het gebied van de beleidsmatige inzet over 2007-2008 is dat er anno 2009 een strategie *Veiligheid en Ontwikkeling in Fragiele Staten* ligt. Veel van de hieronder genoemde ontwikkelingen zijn in dat document nader uiteen gezet.

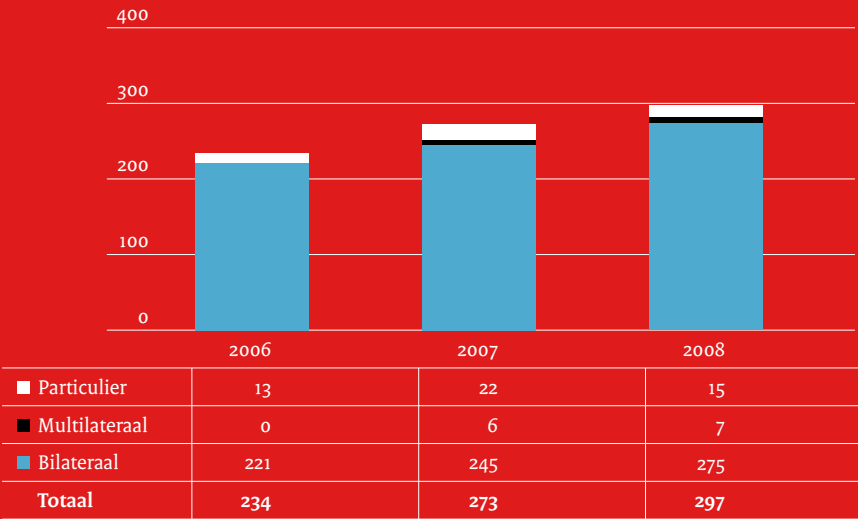
a. Geïntegreerde benadering

In 2007 en 2008 is wederom het belang van een geïntegreerde aanpak van de fragiele-statenproblematiek aangetoond. In Nederland is hier op verschillende manieren gehoor aan gegeven. De samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven en de ministeries van Defensie, van Binnenlandse Zaken en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is in de voorgaande rapportage uitgebreid aan bod gekomen. Op kennisgebied is een slag gemaakt door de samenwerking met het Instituut Clingendael uit te breiden en het kennisnetwerk *Vrede, Veiligheid en Ontwikkeling* (één van de Schoklandakkoorden) op te zetten met andere departementen, NGO's en kennisinstituten. Internationaal heeft Nederland diplomaten gedetacheerd bij ondermeer UNDP's Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR) en de Stabilisation Unit van het VK, om de samenwerkingslijnen met deze belangrijke organisaties kort te houden. Ten slotte heeft Nederland een bevorderende rol gespeeld tijdens de bijeenkomst rond de *Accra Agenda for Action* van september 2008. Tijdens deze bijeenkomst verplichtten de donoren zich om fragmentatie van de hulp tegen te gaan.

b. Lokale partners en prioriteiten

Het principe dat het uiteindelijk de fragiele staten zelf zijn die hun ontwikkeling in de hand moeten nemen is in 2007 en 2008 centraal blijven staan. Tijdens de Accra-agenda werd dit principe van *local ownership* door alle donoren herhaald en werd de afspraak bevestigd zoveel mogelijk lokale capaciteit op te bouwen om effectief met ontwikkelingshulp om te kunnen gaan. Ook bijdragen aan het multilaterale kanaal of internationale organisaties dragen hier aan bij: de VN en internationale NGO's werken doorgaans met lokale uitvoerders en bouwen zo hun capaciteiten op.

Figuur 8.2 Uitgaven voor Vrede en veiligheid per kanaal (Mln EUR)
(Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (FEZ))



c. Benadering vanuit de context en politieke sensitiviteit
De noodzaak van een op de context afgestemde benadering is verder benadrukt door in 2007 en 2008 nieuwe instrumenten in te zetten om de politieke, militaire en sociaal-economische trends in fragiele staten te analyseren. Hiervoor is ondermeer het *Stability Assessment Framework* (SAF) toegepast in de DRC, Burundi, Colombia en Afghanistan. Ook is het SGACA-instrument (Strategische Goed Bestuur en Corruptie-analyses) voor de DRC en Burundi aangepast aan de realiteit van fragiele staten. Sinds 2008 wordt met de Conflict Research Unit gewerkt aan instrumenten om op een meer *continue* manier de ontwikkeling in deze landen te kunnen monitoren en zo ingangs- en aanknopingspunten voor beleid te kunnen vinden.

d. Snelheid, flexibiliteit en langdurige betrokkenheid
Om opkomende uitdagingen in fragiele staten snel het hoofd te kunnen bieden, zijn in 2007 en 2008 verschillende stappen gezet. De personele bezetting van de ambassades in Kinshasa, Bujumbura en Kaboel is uitgebreid. Meer middelen zijn gedelegeerd naar de ambassades in fragiele staten. De beslissings-procedure voor voorstellen uit het stabiliteitsfonds is vergemakkelijkt en verkort.

e. Multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig
Wegens schaalvoordelen, risicospreiding en coördinatie was het multilaterale kanaal voor Nederland al langer een cruciaal instrument om in te zetten in fragiele staten. De perceptie dat de soevereiniteit van de ontvangende staat wordt aangetast, wordt hiermee bovendien deels voorkomen. In 2007 en 2008 is deze aanpak onveranderd gebleven. Nederland heeft zich de laatste twee jaar in verschillende multilaterale initiatie-

ven een voortrekkersrol aangemeten, zoals bij het stabiliteitsplan voor oostelijk DRC en de gedachtevorming rond DDR en SSR in Burundi.

f. Preventie
Het tijdig onderkennen en aanpakken van sluimerende conflicten voordat deze uitbarsten heeft uiteraard de voorkeur. De meeste fragiele staten waar Nederland actief was in 2007 en 2008 waren al door een dusdanige periode van conflict gegaan dat conflictpreventie op *statelijk* niveau in feite al een gepasseerd stadium was. Waar de gelegenheid zich voordeed zijn evenwel verschillende initiatieven ontplooid, zoals in de rapportage hierboven genoemd is.

g. Verantwoord risico's nemen
De slepende conflicten in Afghanistan en Soedan en de instabiele situatie in oostelijk DRC en Burundi, maakten 2007 en 2008 jaren waarin het risicovol bleef om te investeren in fragiele staten. Nederland heeft verschillende malen deze risico's genomen. Zo was de aanleg van wegen onder het stabiliteitsplan voor oostelijk DRC, waar Nederland fors aan heeft bijgedragen, één van de weinige projecten die ondanks het aanzwellende conflict in dit gebied alsnog de burgers enige hoop kon bieden. De toename in analyses en beoordelingen van de situatie in de verschillende fragiele staten heeft bovendien bijgedragen aan een duidelijker weging van risico's.

Internationale taakverdeling in Fragiele Staten

Verenigde Naties
De VN is in principe de wereldwijde leider en coördinator op het gebied van veiligheid en ontwikkeling, maar kon in 2007-2008 deze rol nog niet overal waarmaken. In deze periode is vooral naar de VN gekeken als uitvoerder van vredesmissies (o.a. MONUC, UNMIS) en als eerste aanspreekpunt voor het dichten van de eerder genoemde kloof tussen humanitaire hulp en wederopbouw. OCHA, het VN-kantoor voor de Coördinatie van Humanitaire Zaken, speelt een duidelijke rol in de humanitaire fase, UNDP in de fase daarna: die van *early recovery*, welke moet leiden tot de fase van duurzame wederopbouw. De VN heeft hieraan kunnen bijdragen door het opzetten van 'snelle fondsen' zoals in Soedan en het *Peacebuilding Fund*. Nederland heeft in de beleidsdialoog veel aandacht besteed aan toene-mende integratie van civiele en militaire onderdelen van vrede-smissies, de snelle inzet van fondsen en bovenal de capaci-teitsuitbreiding 'in het veld' van de VN.

Wereldbank
In 2007-2008 is vooral gewerkt aan het versterken van de rol van de Wereldbank in het op den duur 'overnemen' van de VN's *early recovery* programma's als het gebied in kwestie stabiel-er wordt. Idealiter vervult de Wereldbank een leidende rol bij sociaal-economische ontwikkeling op de langere termijn en daarmee het creëren van vredesdividend. Het instituut is bij verschillende fragiele staten op het niveau van de hoofdsteden betrokken geraakt. De Wereldbank speelde in de rapportage-periode daarnaast een uitzonderlijke rol door haar manage-ment van het DDR-programma MDRP (Multi-Country Demo-bilization and Reintegration Program) in de Grote Merenre-

Tabel 8.1 Uitgaven van het Stabiliteitsfonds per regio		
(Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (EFV))		
Verdeling per regio	2007 (mln Euro)	2008 (mln Euro)
Afghanistan	12	20
Grote Meren	28	8
Hoorn van Afrika	3	2
Balkan	1	5
Wereldwijde activiteiten	54	64
Totaal ODA	68	62
Totaal Non-ODA	34	38
Totaal	100	100

gio. In de beleidsdialoog drong Nederland bij de Wereldbank aan op het sneller en flexibeler maken van haar procedures voor fragiele staten. Daarnaast verzocht Nederland om meer capaciteit in de betreffende staten te ontplooiën, ook als er nog geen groot leningenprogramma was. Zo kan de economische capaciteit van de staat worden opgebouwd.

Europese Unie

Met de in november 2007 vastgestelde Raadsconclusies over fragiliteit, veiligheid en ontwikkeling heeft de EU het eigen beleidskader voor de inzet in fragiele staten versterkt²⁸. De EU beschikt als grootste donor van veel fragiele staten over een breed scala aan instrumenten voor conflictpreventie, stabiliteitsbevordering en wederopbouwhelp. Binnen het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB) zijn civiele en militaire crisisbeheersingsoperaties uitgestuurd. Ook zijn snel inzetbare Civiele Respons Teams, *battlegroups* en speciale vertegenwoordigers (voor de politieke component) ingezet. Het Stabiliteits-instrument (2 miljard euro voor 2007-2013²⁹) en de Afrika Vredesfaciliteit (300 miljoen euro voor 2008-2011³⁰) kunnen worden ingezet om vredesoperaties te ondersteunen. In de dialoog over het beleid stuurt Nederland sterk aan op de rol van de EU als coördinatiemechanisme tussen gelijkgezinde donoren. Verder is een proefproject in Burundi gestart om de coördinatie tussen Commissie, Raadssecretariaat en lidstaten te verbeteren.

Regionale organisaties

De Afrikaanse Unie (AU) is een relevante speler die via haar Political and Security Council (AU PSC) potentieel zonder consensus kan besluiten gewapend te in te grijpen in een gewelddadig conflict in Afrika. Dit is potentieel van groot belang. Versterking van de capaciteiten van de AU is nodig voor een effectievere vredeshandhaving in Afrika. De AU biedt echter weinig openingen voor capaciteitsopbouw. De beleidsdialoog met de AU heeft zich in 2007-2008 vooral toegespitst op het vinden van deze openingen. Andere regionale organisaties, zoals de NAVO, Organization of American States (OAS) en regionale ontwikkelingsbanken kunnen een aanvullende rol spelen op basis van (volkenrechtelijke) VN-mandaten. Vanzelfsprekend blijft een adequaat volkenrechtelijk mandaat voor Nederlandse inzet van wezenlijk belang.

OESO/DAC

De OESO/DAC vervult een belangrijke functie in het vastleggen van richtlijnen op het gebied van veiligheid, ontwikkeling en fragiliteit. In OESO/DAC verband zijn de ‘Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations’ in mei 2007 vastgesteld³¹. Nederland onderschrijft deze principes en heeft zich in 2007-2008 ingezet om de dialoog tussen de OESO en fragiele staten te stimuleren. Ook zette Nederland zich vanaf de Accra-top in voor een effectief vervolg op deze bijeenkomst om de samenwerking tussen donoren verder te verbeteren.

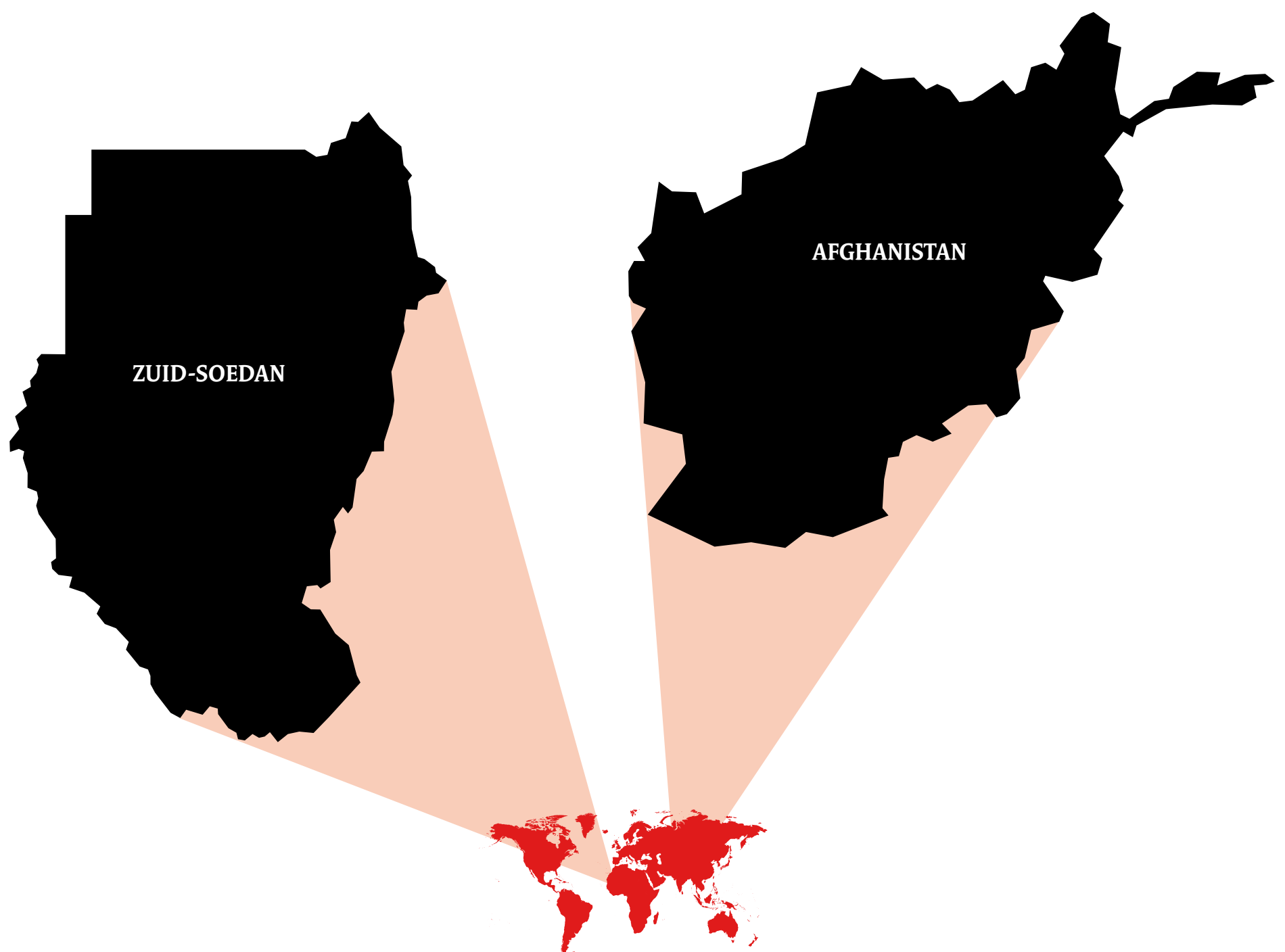
NGO’s

Nationale en internationale NGO’s zijn in de periode 2007-2008 Nederlands naaste partner geweest over het hele spectrum van activiteiten die in fragiele staten ontplooid zijn. Ze zijn zowel met bijdragen gesteund via SALIN (Strategische allianties met internationale NGO’s) en MFS, als via directe bijdragen aan het programma. Daarnaast zijn veel NGO’s ingezet als ‘aannemers’ door multilaterale organisaties die Nederland ondersteunen, om zo op lokaal niveau activiteiten uit te voeren. Naast een uitvoerende rol spelen NGO’s ook een belangrijke rol in de ‘checks and balances’ van beleid: ze houden overzicht over wat er in het veld gebeurt en hoe programma’s lokale gemeenschappen beïnvloeden. Ten slotte zijn NGO’s ook een grotere beleidsmakende rol gaan spelen: via het kennisnetwerk Vrede en Veiligheid worden ze nauwer betrokken bij overheidsbeleid dan voorheen en zijn ze gezamenlijke projecten gestart.

4 Global Burden of Armed Conflict: www.genevadeclaration.org
5 Zie bijvoorbeeld de Global Corruption Barometer, www.transparency.org
6 Zie web.worldbank.org
7 Zie bijvoorbeeld Barnett Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan*, 2002 (1995)
8 Zie bijvoorbeeld Patrick Chabal en Jean-Pascal Daloz, *Africa Works: disorder as political instrument*, 1999
9 Zie Human Rights Watch rapportages, www.hrw.org
10 Accra High Level forum: <http://www.accrahlf.net>
11 Voor alle de veiligheids- en ontwikkelingsdynamiek in Afghanistan, zie het dossier op de website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: www.minbuza.nl
12 Zie onderstaande box met voorbeelden. Bron hiervoor zijn de rapportages van de VN en de Nederlandse SSR- experts aan BZ.
13 Met Rule of Law wordt bedoeld dat iedereen aan de wet onderworpen is, niet alleen burgers, maar ook de overheid.
14 MDRP Quarterly Report April- Juni 2008.
15 Bron: rapportage UNDP aan BZ
16 Bron voor de genoemde resultaten zijn de rapportages van MAG, HALO trust, UNDP, DIAG en APMASD aan BZ.
17 Zie <http://www.recsasec.org/>
18 Zie *Armed Violence Reduction: Enabling Development*, OECD pb., 2009
19 Bron: rapportages van administratieve organisaties van de bemiddelingsprocessen (VN e.a.) aan BZ.
20 Bron: rapportage UNDP/MONUC aan BZ
21 Psi: zie www.evd.nl
22 FEOU: zie www.evd.nl
23 Bron: rapportage 2007-2008 van APMASD aan BZ
24 Voor meer informatie, zie <http://web.worldbank.org>
25 Alles over MFS (en toekenningen): www.minbuza.nl
26 Zie kamerbrieven ‘uitvoering stabiliteitsfonds’ 2007: www.minbuza.nl
27 OECD principles www.oecd.org
28 Raadsconclusies: zie <http://register.consilium.europa.eu>
29 Stability Instrument: zie <http://ec.europa.eu>
30 African Peace Facility: zie <http://ec.europa.eu>
31 OECD principles: www.oecd.org
32 rapportage DfID aan BZ
33 Idem
34 MDTF-S monthly report for December 2008, PWC.
35 UNICEF “On anniversary of “Go to School” campaign more than a million children benefit from education in Southern Sudan”. News Note 1 april 2008.
36 Sudan Recovery Fund: zie www.sd.undp.org

8.3

Landencases



8.3.1

Zuid-Soedan



De Nederlandse inzet in Soedan is gestoeld op een geïntegreerde benadering waarbij politiek, veiligheid en wederopbouw in onderling verband worden gezien. Daarbij staat het ondersteunen van de uitvoering van het in 2005 getekende vredesakkoord (CPA) tussen Noord- en Zuid-Soedan centraal. Het is van cruciaal belang dat dit vredesakkoord, dat na vele jaren burgeroorlog tot stand kwam, overeind blijft staan en de bevolking kan profiteren van de toegenomen stabiliteit. In dit kader leverde Nederland in 2007 en 2008 voortgezette financiële steun en technische assistentie voor de wederopbouw van Zuid-Soedan.

De afgelopen twee jaren hebben geleerd dat de wederopbouw van Zuid-Soedan gebaat is bij pragmatische ondersteuning van een mix van instrumenten. Na vallen en opstaan is er nu in Zuid-Soedan een continuüm van instrumenten beschikbaar, die elkaar aanvullen en de verschillende aspecten van wederopbouw beslaan. De Wereldbank, VN en NGO's waren de voornaamste partners die Nederlandse fondsen ontvingen. Dit vanwege de nog zeer geringe capaciteit en absorptievermogen van de overheid en het hoge risico op corruptie.

NGO's leverden in de periode 2007-2008 een groot deel van de basisvoorzieningen, omdat de overheid hiertoe nog niet in staat was. Een aanzienlijk deel van deze steun verliep via

humanitaire kanalen (zoals het *Common Humanitarian Fund* van de VN waaraan NL ongeoormerkt bijdroeg), met als nadeel dat alleen activiteiten met een korte looptijd voor steun in aanmerking kwamen. Ter overbrugging van het gat tussen humanitaire hulp en ontwikkeling is in 2006 het *Basic Services Fund* (BSF) van DfID operationeel geworden. Het BSF richt zich speciaal op NGO's en ondersteunt projecten op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, water en sanitatie. De onderwijsprojecten concentreerden zich op het bouwen van scholen en het geven van training aan onderwijzers in zeven verschillende staten³². De gezondheidszorgprojecten focussen zich op het bouwen en opknappen van gezondheidscentra in vier staten³³. Water- en sanitatieprojecten zijn onder meer het bouwen van latrines op scholen en bewustwordingscampagnes voor verbeterde hygiëne. Nederland heeft zich in 2008 sterk gemaakt voor de voortzetting van dit fonds en is een silent partnership met DfID aangegaan ter ondersteuning van het BSF.

Na een moeizame start heeft het Multi-Donor Trust Fund (MDTF) van de Wereldbank voor Zuid-Soedan in 2007 en 2008 een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de opbouw van de overheid, als noodzakelijk fundament voor duurzame ontwikkeling. Er werd voortgang geboekt bij de opbouw van fysieke infrastructuur, versterking van de capaciteit van overheidsfunctionarissen en de ontwikkeling van sector-

brede programma's op het gebied van bijvoorbeeld gezondheidszorg, onderwijs en water en sanitatie. Voorbeelden van tastbare resultaten³⁴ zijn het herstel en onderhoud van 800 km aan doorgaande wegen, de bouw en renovatie van 17 ministeries en het ziekenhuis in Juba, de aanleg van 125 nieuwe waterputten en het herstel van 135 bestaande waterputten. Ook werden 8 regionale trainingscentra gebouwd en ruim 1200 onderwijzers getraind. Het aantal kinderen dat naar school gaat, is in drie jaar tijd gestegen van 340.000 tot 1.300.000, waarvan 34 procent meisjes³⁵. Het 'Go to School' initiatief van Unicef, dat ook door Nederland wordt gesteund, heeft hieraan bijgedragen.

Door de focus op het staatsapparaat dat vanaf de grond moest worden opgebouwd, is het MDTF minder geschikt gebleken voor het leveren van snel, zichtbaar vredesdividend voor de bevolking. Om de overgang van humanitaire hulp naar ontwikkeling te bevorderen en daarbij ook snel te 'leveren' door te werken met NGO's die reeds actief zijn in het gebied, is medio 2008 het *Sudan Recovery Fund* (SRF) opgericht, dat wordt beheerd door UNDP³⁶. Nederland was nauw betrokken bij de totstandkoming van dit fonds. Het SRF richt zich vooral op lokale gemeenschappen, waarbij het bevorderen van 'livelihoods' (kostwinning) en 'veiligheid in de gemeenschap' belangrijke doelstellingen zijn. In de tweede helft van 2008 zijn achttien programma's goedgekeurd

Inwoners	38.114.000	Voedselvoorziening	9.458 kJ per inwoner per dag (2003)	Uitvoer	Aardolie, katoen, sesamzaad, vee, pinda's, arabische gom, suiker
Oppervlakte	2.505.813 km2 (60,3 x Nederland)	Gezondheidszorg	6.250 inwoners per arts (2002)	Invoer	Voedsel, aardolie, diverse fabrikaten, machines, medicijnen, chemicaliën, textiel, tarwe
Hoofdstad	Khartoum	Inenting	50 % (2003)	CO2 uitstoot	0,3 ton per inwoner (2003)
Geboortecijfer	35 per 1000 inwoners	Werk in landbouw	69,8 %	Energieverbruik	691 kg steenkoolequivalent per inwoner (2002)
Sterftecijfer	9 per 1000 inwoners	Werk in industrie	8,6 %	Energiebalans	58 % overschot (2002)
Zuigelingensterfte	61 per 1000 geboortes	Werk in diensten	21,6 %		
Levensverwachting	58	Koopkracht (BBP)	€ 1.910 per inwoner		
Analfabetisme	41 % (>15 jaar)	Groei BBP '90-'03	3.3 % per inwoner/ per jaar		

die zullen voorzien in de opbouw van marktplaatsen, micro-kredieten, inkomensgenererende activiteiten en beroeps-onderwijs op o.a. landbouwgebied. Het SRF krijgt tevens een apart loket voor de versterking van het lokale maatschappelijk middenveld. Resultaten van deze activiteiten zullen in 2009 hun beslag moeten krijgen. In aanvulling op de multilaterale instrumenten worden – in nauwe samenwerking met het Joint Donor Office waarin zes landen samenwerken– bilaterale programma’s uitgevoerd voor capaciteitsopbouw op het gebied van *Rule of Law*, landbouwontwikkeling, democratisering en veiligheid.

Het blijft een uitdaging om te werken in een relatief instabiel en onveilige post-conflictsituatie als in Zuid-Soedan. Zowel bilateraal als in gezamenlijk donorverband (zoals het Joint Donor Office), is op verschillende niveaus aandacht gevraagd voor adequate bemensing van de Wereldbank en VN-kantoren in Zuid -Soedan. Mede onder de druk van donoren is de staf van de Wereldbank in Juba aanzienlijk uitgebreid in de periode 2007-2008.





Zuid-Soedan

Omer M.A. El-Haj

Wie?

Omer M.A. El-Haj is manager van het Community Development Fund (CDF) in Soedan. Het CDF werkt aan duurzame ontwikkeling door het verbeteren van de sociale dienstverlening voor de bevolking. De projecten die het CDF steunt, liggen zo'n 800 km van de hoofdstad Khartoum.

Wat is uw functie?

Ik ben algemeen directeur van het CDF en verantwoordelijk voor de sociale dienstverlening, zowel op staatsniveau als op plaatselijk niveau.

Hoe belangrijk is het werk van het CDF?

Ons werk is erg belangrijk voor de regio. Tijdens de 21 jaar durende burgeroorlog zijn grote delen van Soedan verwoest. Bij de ondertekening van het vredesakkoord in januari 2005 was een van de speerpunten wederopbouw door versterking en ontwikkeling van de verwoeste gebieden. Het CDF draagt hieraan bij in de vorm van sociale dienstverlening.

Kunt u een voorbeeld geven van uw werkzaamheden?

Wij werken onder andere aan het versterken van de lokale maatschappelijke organisaties. Een voorbeeld is het bevorderen van de participatie binnen lokale gemeenschappen. Verder zijn we bezig om een netwerk op te richten om de samenwerking te bevorderen tussen ministeries, NGO's, lokale maatschappelijke organisaties en gemeenschappen. Doel van deze samenwerking is onder andere het bevorderen van de ontwikkeling in de armste gebieden. Ook stimuleren wij de lokale partners om een grotere rol te spelen bij de uitvoering van sociale ontwikkelingsprojecten.

Kunt u voorbeelden van succes geven?

Door ons toedoen is in het dorp Nazuba in Zuid-Kordofan een school gebouwd. Toen die er nog niet was moesten scholieren iedere dag meer dan twee uur lopen om de dichtstbijzijnde school te bereiken. Met hulp van het CDF kon de gemeenschap de school in Nazuba bouwen, met huisvesting voor de leraren. Een van de belangrijkste gevolgen van dit project is dat door het verbeteren van de woon- en werkomstandigheden, meer leraren verbonden bleven aan de school. Bovendien kwamen er veel meer aanmeldingen van studenten. Deze ervaring laat zien hoe succesvol een project kan zijn wanneer de behoeften en de prioriteiten door de gemeenschap zelf worden bepaald. Een gemeenschap die zelf verantwoordelijk is en bijdraagt aan de voortzetting van een project, is een goed voorbeeld van duurzame ontwikkeling.

Hoe vindt u het om (deels) afhankelijk te zijn van buitenlands geld?

Dankzij de samenwerking met internationale donors kunnen wij meer projecten uitvoeren, waardoor de lokale gemeenschappen worden versterkt.

Wat zou u veranderen, als u minister voor Ontwikkelingssamenwerking was in Nederland?

Ik zou de steun ten goede van arme mensen laten komen en andere voorwaarden die direct of indirect de Nederlandse schenkingen beïnvloeden minimaliseren.

Wilt u nog iets zeggen?

Ik pleit voor vermeerdering van ontwikkelingshulp als we een bepaald percentage van de millenniumdoelen bereiken.

Tekst: Omer M.A. El-Haj

Foto: Omer M.A. El-Haj

8.3.2

Afghanistan

Werken aan goed bestuur



Veiligheid en stabiliteit zijn cruciaal voor het boeken van vooruitgang bij wederopbouw en versterking van het bestuur. Tegelijk is goed bestuur een belangrijke randvoorwaarde voor de verbetering van de stabiliteit en veiligheid. Het winnen van het vertrouwen van de bevolking die decennia van conflict heeft moeten verduren, is niet eenvoudig. De Taliban zijn daarbij een tegenstander gebleken die behendig gebruik maakt van lokale conflicten en spanningen en die bruut geweld en intimidatie niet schuwt bij het beïnvloeden van de lokale bevolking. Voor het succes van de Nederlandse missie is het noodzakelijk gebleken om gedetailleerde kennis en inzicht te vergaren in de tribale verhoudingen en spanningen in de provincie. Nederland maakt zich sterk voor representatief en competent bestuur en probeert met gerichte projecten stammen tot elkaar te brengen en lokale spanningen te verminderen.

Het vergt eerst en vooral van Afghaanse zijde grote en langdurige inspanningen om de kwaliteit van het openbaar bestuur te verbeteren en het vertrouwen onder alle groepen van de Afghaanse bevolking te herstellen. De ministersbenoemingen in het najaar van 2008 zijn een positieve stap en de resultaten op enkele ministeries die belangrijk zijn voor rechtsstaat en economie zijn reeds zichtbaar (Binnenlandse Zaken en Landbouw, Irrigatie en Veelteelt). Vooral op provinciaal niveau verliest de versterking en uitbreiding van het overheidsap-

paraat op dit moment vaart. In Uruzgan blijven belangrijke functies als districtsgouverneur of -politiecommandant vaak lang on vervuld, of voldoen nieuw benoemde bestuurders niet aan de criteria voor competentie, integriteit of tribale neutraliteit. Dit is een terugkerend onderwerp van gesprek met de Afghaanse autoriteiten omdat competente, neutrale lokale bestuurders cruciaal zijn voor het bereiken van duurzame stabiliteit en veiligheid in Uruzgan. Constante aandacht voor de bestuurlijke situatie is dan ook een van de speerpunten van de Nederlandse diplomatieke inspanningen, in de wetenschap dat het aan de Afghaanse overheid zelf is om het bestuur te verbeteren en verder vorm te geven.

Een van de belangrijkste problemen die Nederland constateerde bij de aanvang van de missie in 2006 in Uruzgan was een acuut en breed gebrek aan capaciteit bij de lokale overheid. Een ernstig tekort aan infrastructuur, middelen en gekwalificeerd personeel (95 procent ongeletterd) betekende dat de Afghaanse overheid slechts op minimaal niveau functioneerde. Capaciteitsopbouw was dan ook van het begin af aan een van de hoofdprioriteiten van de missie. Nederland heeft geïnvesteerd in het verbeteren van overheidsgebouwen en de uitrusting van ambtenaren en heeft daarnaast, in samenwerking met VN en NGO's, een begin gemaakt met het trainen en versterken van het overheidsapparaat. De gouverneur van Uruzgan kan beschikken over competente, speciale adviseurs die door Nederland gefinancierd worden. Zij assisteren de gouver-

neur bij het invoering van het Afghaanse beleid in prioritaire sectoren. Daarnaast draagt Nederland bij aan programma's van de Duitse ontwikkelingsorganisatie GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) en UNDP om het lokaal bestuur te versterken. GTZ is actief op het gebied van capaciteitsontwikkeling bij de provinciale vertegenwoordigingen van de vakministeries. UNAMA zal met de opening van het kantoor in Tarin Kowt ook bijdragen aan de ondersteuning en advisering van het provinciaal bestuur. Nu verschillende initiatieven op bestuursgebied worden ontplooid, zullen Nederland en UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan) zorg dragen voor een goede onderlinge afstemming opdat duurzame resultaten worden bereikt. Het opbouwen van een professioneel en competent ambtenarenapparaat zal veel tijd kosten. Desalniettemin zijn op dit vlak de eerste stappen gezet en is de capaciteit van de lokale overheid uitgebreid.

De vorderingen die zijn gemaakt dienen gezien te worden tegen de achtergrond van het tribale systeem van Afghanistan. De stammencultuur blijft een belangrijke factor in het maatschappelijk leven. Tribale loyaliteiten zijn veelal belangrijker voor lokale bestuurders of politieagenten dan de formele verantwoordelijkheid die verschuldigd is aan de Afghaanse overheid. Dit werkt corruptie in de hand en ondermijnt de geloofwaardigheid van de overheid bij de lokale bevolking.

Inwoners	28.717.000	Geboortecijfer	47 per 1000 inwoners	Werk in diensten	27,0 %
Oppervlakte	652.100 km2 (15,7 x Nederland)	Sterftecijfer	20 per 1000 inwoners	Koopkracht (BBP)	-
Hoofdstad	Kabul	Zuigelingensterfte	160 per 1000 geboortes	Groei BBP '90-'03	-
Religie	Islam 99%	Levensverwachting	47	Uitvoer	Opium, fruit en noten, tapijten, wol, katoen, huiden, pelzen, edelstenen
Etniciteit	Pathanen 42%	Analfabetisme	64 % (>15 jaar)	Invoer	Kapitaalgoederen, voedsel, textiel, aardolie
	Tadzjiek 27%	Voedselvoorziening	7.344 kJ per inwoner per dag (2003)	CO ₂ uitstoot	-
	Hazara 9%	Gezondheidszorg	7.692 inwoners per arts (2002)	Energieverbruik	163 kg steenkoolequivalent per inwoner (2002)
	Oezbeken 9%	Inenting	54% (2003)	Energiebalans	64% tekort (2002)
	Aimaq 4%	Werk in landbouw	53,0 %		
	Turkmenen 3%	Werk in industrie	20,0 %		
	Belutsji's 2%				

Hierdoor wordt de slagvaardigheid van de landelijke en de provinciale overheid beperkt, terwijl het overheidshandelen juist de kern zou moeten vormen van een betere toekomst voor Afghanistan. Het vooruitzicht van de verkiezingen in 2009 en 2010 leidt er bovendien toe dat ook hogere autoriteiten en bestuurders hun banden met hun tribale achterban aanhalen, hetgeen het functioneren van de bestuurslijnen van centraal naar lokaal niveau niet bevordert.

Uruzgan was en is nog steeds één van de armste provincies in één van de armste landen ter wereld en de verwachtingen van de te bereiken resultaten mogen derhalve niet te hoog zijn. De Nederlandse inspanningen zullen – als het tempo en absorptie goede tred houden – eind 2010 concrete vooruitgang hebben gebracht in het dagelijks leven van het merendeel van de bevolking van Uruzgan.





Afghanistan

Koen Davidse

Wie?

Koen Davidse is politicoloog en werkt als ambtenaar op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Als directeur van de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV) is hij verantwoordelijk voor de hulp aan Afghanistan. Hij werkt in Den Haag.

Wat doet de EFV in Afghanistan en wat is uw functie?

Ik ben sinds het begin van de Nederlandse missie in Uruzgan in 2006, betrokken bij het programma in Afghanistan. Als directeur van de EFV werken mijn team en ik met onze collega's in Kabul en Uruzgan aan de wederopbouw van Afghanistan. Samen met de mensen in het veld dragen we bij aan de ontwikkeling en de armoedebestrijding. Dat betekent onder andere dat we ontwikkelingsorganisaties naar Uruzgan proberen te halen die de Afghaanse overheid kunnen helpen met onderwijs, gezondheidszorg, landbouw of infrastructuur. En samen met de Wereldbank, de VN en de Afghaanse autoriteiten werken we op nationaal niveau aan het versterken van het Afghaanse leiderschap bij de ontwikkeling van het land.

Hoe belangrijk is uw werk in Afghanistan?

Ik denk dat het op nationaal niveau heel belangrijk is dat wij het leiderschap van de Afghaanse overheid benadrukken. Zij zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling van hun land en wij dragen er aan bij. Zonder onze inbreng zou het Afghaanse leiderschap minder gewicht hebben gehad. Verder heeft Nederland in Uruzgan als belangrijkste donor bijgedragen aan een groot aantal ontwikkelingen. De eigen overheid besteedt nu meer aandacht dan ooit aan Uruzgan, er is betere gezondheidszorg en minder kinder- en moedersterfte, er zijn meer scholen en meer kinderen (ook meer meisjes) gaan naar school. Er is meer landbouw, er worden microkredieten verleend en de veiligheid is toegenomen. Wij dragen op alle vlakken bij, maar we hebben nog een hele agenda voor de boeg.

Kunt u een voorbeeld geven van een meer of minder succesvol project?

De ontwikkelingen gaan langzaam vooruit, zeker in Uruzgan. De veiligheid en het zwakke bestuur blijven grote problemen. Er is een groot gebrek aan bestuurlijke capaciteit. Het aantal mensen met een universitaire opleiding is op één hand te tellen. Het is moeilijk om vrouwen te bereiken in Zuid-Afghanistan en iets te betekenen voor hun rechten en ontwikkeling. Maar ook dat proberen we, met gezondheidszorg, onderwijs voor meisjes en kleine veeteelt en microkrediet. Een groot succes is dat nu steeds meer NGO's, VN-organisaties en Afghaanse ministers naar Uruzgan komen. De provincie staat steeds meer op de kaart en er is meer economische activiteit en sociale dienstverlening. Ook landelijk gezien gaan in Afghanistan steeds meer kinderen naar school en verbetert de gezondheidszorg.

Hoe draagt uw werk bij aan het behalen van de millenniumdoelen?

Wij dragen bij aan de millenniumdoelen via een tussenstap. Bij veel landen is er een rechtstreekser verband tussen een millenniumdoel en de hulp, maar bij fragiele staten moet je vaak eerst de veiligheid verbeteren of zorgen dat de capaciteit en de legitimiteit van de overheid verbeteren. Ook moeten we meer economische activiteiten en vredesdividend creëren en dat heeft vaak wel een direct effect op de MDG's. Mensen zien dat hun levensomstandigheden en de dienstverlening door de overheid verbeteren.

De Nederlandse troepen in Uruzgan dragen bijvoorbeeld bij aan de veiligheid en aan de training van Afghaanse veiligheidstroepen, waardoor er meer kinderen naar school kunnen en meer mensen landbouw kunnen bedrijven. Dat heeft een positief effect op de ontwikkeling van het land. Een ander voorbeeld: wij hebben deze winter met de VN extra veel zaden uitgedeeld in Uruzgan, waardoor de voedselproductie toeneemt. Op nationaal niveau heeft de Afghaanse overheid, in overleg met de Wereldbank en donoren als Nederland, haar nationale ontwikkelingsstrategie uitgewerkt, waarin alle MDG's zijn opgenomen. Wij ondersteunen de overheid daarbij vooral in onderwijs, gezondheid en rurale ontwikkeling. Door de verantwoordelijke ministeries te versterken, zorgen wij ervoor dat zij hun programma's kunnen uitvoeren.

Denkt u dat de doelen in Afghanistan gehaald gaan worden?

Het halen van de millenniumdoelen zal zeker niet gemakkelijk zijn. Er zijn grote regionale verschillen en zeker in het zuiden is het nog erg onveilig en is het ontwikkelingsniveau laag. Het zal een hele uitdaging zijn. Afghanistan hoort bij de armste vier landen van de wereld. Dat we vooruitgang zullen boeken is zeker, maar we moeten blijven werken aan veiligheid en beter bestuur en aan vredesdividend.

Wilt u nog iets zeggen?

Ik zou het belang van de millenniumdoelen nog eens willen onderstrepen. Ze zorgen ervoor dat we doelgericht werken en het zijn goede indicatoren of we op de juiste weg zijn. Of we nu werken aan beter bestuur, veiligheid of andere zaken; het is goed om daarbij steeds de millenniumdoelen als richtsnoer te houden.

Tekst: Paulette Mostart
Foto: Henk Wildschut

Conclusies

In 2007-2008 is veel gedaan en bereikt in de fragiele staten. Nederland heeft een belangrijke rol kunnen spelen, zowel door het opstarten en ondersteunen van verschillende activiteiten, als in de internationale beleidsdialoog en afstemming tussen donoren en nationale overheden. De laatste twee jaar zijn enkele belangrijke lessen geleerd over de aanpak van de fragiele statenproblematiek, die in 2008 hun beslag kregen in de strategie *Veiligheid en Ontwikkeling in Fragiele Staten*. Kern hierbij is dat resultaten alleen kunnen worden behaald door een op de lokale context toegesneden, geïntegreerde mix van instrumenten. De basis hiervoor bestaat uit een gedegen, diepgaand inzicht van de politiek-bestuurlijke, veiligheids- en ontwikkelingsdimensies van een fragiele staat. In de uitvoering van interventies is niet alleen samenwerking tussen de verschillende Nederlandse organisaties van belang, maar dient ook op internationaal niveau overeenstemming te bestaan over het gezamenlijke doel en de taakverdeling.

Voor de fragiele staten zelf is parallelle vooruitgang op de in de strategie genoemde dimensies 'veiligheid', 'legitimiteit en capaciteit van de overheid' en 'zichtbaar vredesdividend' noodzakelijk om niet terug te vallen in gewapend conflict. Al met al een ingewikkelde agenda met veel spelers en evenzoveel belangen. Op basis van de hier omschreven resultaten is de indruk dat Nederland goede vorderingen maakt en ook internationaal tot een kleine groep landen behoort die voorop lopen in het vormgeven van fragiele staten beleid.

Toch is ook enige bescheidenheid op zijn plaats. Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten gaat met vallen en opstaan en de inzet van de internationale gemeenschap is bepaald geen garantie voor succes. De laatste twee jaar is een voorzichtige vooruitgang zichtbaar geweest in Guatemala en Colombia. Ook Kosovo lijkt enigszins gestabiliseerd, hoewel er veel onderhuidse spanningen aanwezig blijven. De dreiging van terugkerend conflict in Soedan en de DRC, de gewelddadigheden in Afghanistan en de Palestijnse gebieden en de achterblijvende ontwikkeling in Burundi en Pakistan blijft echter zorgelijk. De komende jaren is dan ook nog veel werk te verrichten door de overheden en maatschappijen van de verschillende fragiele staten. Nederland is voornemens hier een ondersteunende rol in te blijven spelen.

Afkortingen

AAA	Accra Agenda for Action	IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance	SB	Sectorale Benadering
ADEA	Association for the Development of Education in Africa	IDLO	International Development and Law Organisation	SEA	Strategic Environmental Assessment
AFEM	Association des Femmes Educatrices au Mali	IFC	International Finance Corporation	SER	Sociaal Economische Raad
AFEW	Aids Foundation East-West	IFDC	International Center for Soil Fertility and Agricultural	SGACA	Strategische Goed Bestuur en Corruptieanalyses
AMM	Association des Municipalités du Mali	IGAP	Integraal Gender Actieplan	SPICAD	Support Programme for Institutional and Capacity Development
ANBP	Afghan New Beginnings Programme	IGWG	Intergovernmental Working Group on Public Health, Innovation and Intellectual Property	SPLM	Sudan Peoples' Liberation Movement
APMASD	Anti-Personnel Mine & Ammunition Stockpile Destruction	IHE	Institute for Water Education	SRGR	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten
APS	Algemeen Preferentieel Stelsel	IHP+	International Health Partnership plus	SRTF	Sudan Reconstruction Trust Fund
ARTF	Afghan Reconstruction Trust Fund	IICD	International Institute for Communication and Development	SSR	Security Sector Reform
ARV	Anti-retroviaal	IIED	Internal Institute for Environment and Development	TAC	Treatment Action Campaign
ARV	Armed Violence Reduction	IIEP	Intergovernmental Panel on Climate Change	TDR	Tropical Disease Research and Training Programme
ASTAE	Asia Sustainable Technology and Alternative Energy	ILO	International Labour Organisation	TGNP	Tanzania Gender Networking Programme
AU	Afrikaanse Unie	IMCI	Integrated Management of Childhood Illness	TMF	Thematische Medefinanciering
AU PSC	African Union Peace and Security Council	IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie	TRIPS-verdrag	Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights
AVR	Armed Violence Reduction	IPCC	International Institute for Educational Planning	UCEP	Underprivileged Children's Education programs
AWEPA	European Parliamentarians for Africa	IPPF	International Planned Parenthood Federation	UGMP	Uganda Governance Monitoring Programme
BBP	Bruto binnenlands product	ISS	Institute for Social Studies	UIS	Unesco Institute for Statistics
BCPR	Bureau for Crisis Prevention and Recovery	ITTO	International Tropical Timber Organisation	UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
BEST	Business Environment Strengthening for Tanzania-programma	IUCN	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources	UNAMID	United Nations African Union Mission in Darfur
BINUB	United Nations Integrated Office in Burundi	IWHC	International Women's Health Coalition	UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
BNI	Bruto nationaal inkomen	JI	Joint Implementation	UNDP	United Nations Development Programme
BOAM	Business Organisation and Access to markets	JLICA	Joint Learning Initiative on Children affected by Aids	UNEP	United Nations Environment Programme
BPR	Banque Populaire de Rwanda	KIT	Koninklijk Instituut voor de Tropen	UNESCO	United Nations Education, Scientific and Cultural Organization
BSF	Basic Services Fund	LAP	La Paz	UNFPA	United Nations Population Fund
CABA	Children Affected By AIDS	LNv	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
CAMPE	Campaign for Popular Education	MAG	Mines Advisory Group	UNICEF	United Nations Children's Fund
CapNet	Capicity Building for Integrated Water Resources Management	MARD	Ministry of Agriculture and Rural Development of Vietnam	UNIDIR	United Nations Institute for Disarmament Research
CBI	Centrum ter Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden	MCNV	Medisch Comité Nederland-Vietnam	UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
CDM	Clean Development Mechanism	MDG's	Millennium Development Goals	UNMIS	United Nations Mission in Sudan
CEDAW	Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women	MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative	UNOPS	United Nations Office for Project Services
CILC	Center for International Legal Cooperation	MDRP	Multi-Country Demobilization and Reintegration Program	URA	Uganda Revenue Authority
CLTS	Community Led Total Sanitation	MDR-TB	Multidrug-resistant TB	USAID	United States Agency for International Development
CMD-K	Centre for Multiparty Democracy Kenia	MDTF	Multi-Donor Trust Fund	UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
CNDP	Congrès National pour la Défense du Peuple (DRC)	MDTF	Medium-term Expenditure Framework	VMP	Vakbondsmedefinancieringsprogramma
Cobades	Community Based Development Services	MER	Commissie Milieu Effect Rapportage	VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
CRU	Climatic Research Unit	MFO	Medefinancieringsorganisatie	VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
CSO	Civil Society Organisation	MFS	Medefinancieringsstelsel	VWS	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
CSW	Commission on the Status of Women	MJSP	Meerjarig Strategisch Plan	WAD	Weapons and Ammunition Disposal
DANIDA	Danish International Development Assistance	MKB	Midden- en kleinbedrijf	WASH	Water, Sanitation and Hygiene programme
Dfid	UK Department for International Development	MONUC	Mission of the United Nations Organisation in the Democratic Republic of Congo	WECF	Women in Europe for a Common Future
DIAG	Disbandment of Illegally Armed Groups	MSI	Mary Stopes International	WFP	World Food Programme
DNDI	Drugs for Neglected Diseases Initiative	MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen	WfWP	Women for Water Partnership
DPA	Department of Political Affairs	NACCAP	Netherlands-African partnership for capacity development and clinical interventions against poverty-related diseases	WHO	World Health Organisation
DRC	Democratic Republic of Congo	NAWL	National Association of Women Laywers	WNF	Wereld Natuurfonds
DSF	Debt Sustainability Framework	NBG	Nationaal Bureau Genderbeleid	WOPs	Water Operators Partnerships
ECCD	Early childhood care and education	NFP	Netherlands Fellowship Programme	WPF	World Population Foundation
EDCTP	European Developing Countries Clinical Trial Partnership	NGO	Non Governmental Organisation	WSP	Water and Sanitation Program
EFA	Education for All	NIMD	Netherlands Institute for Multiparty Democracy	WUR	Wood Utilization Research
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative	NLACW	The National Legal Aid Clinic for Women	WWF	World Wild Life
EMIS	Education Management Information Systems	NRI	National Response Initiative	ZANEC	Zambia National Education Council
EPA	Economic Partnership Agreement	NTP	Nationale Tuberculoseprogramma		
ESMAP	Energy Sector Management Assistance Programme	NWDP	Nationaal Vrouwen Ontwikkelingsbeleid		
ETS	Emission Trading Scheme	NWP	Netherlands Water Partnership		
EUFOR	European Forces in Bosnia and Herzegovina	OAS	Organisization of American States		
EUPOL	European Union Policemission	OCHA	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs		
EUSEC	European Communications Security and Evaluation Agency	ODA	Official Development Assistance		
EVDB	Europees veiligheids- en defensiebeleid	OESO	Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling		
EZ	Economische Zaken	OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights		
Fairfood	Fairfood	OPTCA	Organic Products Trading Company		
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	ORET	Ontwikkelings Relevante Export Transacties		
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo	ORIO	Ontwikkelings Relevante Infrastructuur Ontwikkeling		
FAWE	Forum for African Women Educationalists	OS	Ontwikkelingssamenwerking		
FEOU	Fonds Economische Opbouw van Uruzgan	OUA	Ouagadougou		
FIAS	Foreign Investment Advisory Service	OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa		
FIRST	Financial Sector Reform and Strengthening Initiative	PAC	Parliamentary Accounts Committee		
FIVDB	Friends in Village Development	PBA	Programme Based Approach		
FMO	Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden	PFM	Public Finance Management		
FNL	Forces nationales de libération	PIDG	Private Infrastructure Development Group		
FOPP	Fonds voor Ontwikkeling, Pluriformiteit en Participatie	PIU	Project Implementation Unit		
FSC	Forest Stewardship Council (Raad voor Goed Bosbeheer)	PMTCT	Prevention of Mother To Child Transmission		
FTI	EFA/Fast Track Initiative (FTI)	POP	Programma Ondersteuning Productenorganisaties		
GAVI	Global Alliance for Vaccins and Immunisations	PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper		
GCPDO	Great Commission For People Development and Orphans	PRT	Provinciaal Reconstructie Teams		
GEF	Global Environment Facility	PSI	Private Sector Investeringsprogramma		
GFATM	Global Fund to fight Aids, TB and Malaria	PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten		
GJLOS	Governance, Justice, Law and Order Programme	PUM	Programma Uitzending Managers		
GNP+	Global Network of People with hiv	PWYP	Publish what you pay		
GPF	Governance Partnership Facility	RECSA	Regional Centre on Small Arms		
GPI	Gender Parity Index	RHS	Reproductive Health Supply		
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu		
GUA	Guatemala	RTR	Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud		
HIF	Health Insurance Fund	SACMEQ	Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Education Quality		
HIPC-landen	Heavily Indebted Poor Countries	SAF	Stability Assessment Framework		
HIRD	High Impact Rapid Delivery Strategy	SALIN	Strategische allianties met internationale NGO's		
HRP	Human Rights Project				
HSEP	Health Service Extension Program				
IATT	Inter-Agency Task Team (IATT) on Education				

Dankwoord

Onder regie van de Directie Effectiviteit en Kwaliteit (DEK) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is door een groot aantal mensen, zowel intern als extern, aan de totstandkoming van de resultatenrapportage 2007-2008 bijgedragen.

Vanaf eind 2007 is in samenwerking met DSI/MY, Partos en een aantal MFS partners de mogelijkheid in kaart gebracht om tot een gezamenlijke rapportage te komen. Dit hield ondermeer in dat er een pilot is uitgevoerd.

Vanaf November 2008 is door Ambassades in de Nederlandse Partnerlanden en MFS partners het materiaal aangeleverd op basis waarvan schrijfgroepen bestaande uit medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en leden van de MFS organisaties de hoofdstukken hebben samengesteld. Afstemming van de concepthoofdstukken en een controle op dwarsdoorsnijdende thema's zoals bijvoorbeeld 'gender' heeft vervolgens plaatsgevonden via de 'leesgroep'.

Vorbereiding en Pilot:

MFS partners: Maurits Servaas (ICCO), Marja Exterkate (Partos), Eric Korsten (SNV), Lucia Helsloot (Cordaid), Jappe Kok (Hivos), René Schoenmakers (Plan Nederland), Frans Verberne (ETC), Jael van der Heijden (Oxfam Novib), Wouter Rijnveld (W&D), Marjan van Es (Hivos), Dienneke de Groot (ICCO). Ministerie van Buitenlandse Zaken: Pim van der Male, Rob Swinkels, Marjorie Meis, (DEK/RM), Bert Vermaat (DEK/BA), Karin Weber en Jan-Willem Oosterbroek (DSI/MY), Dick van Ginhoven, Kim van Wilgenburg en Peter de Vries (DMW)

Schrijfgroepen per Hoofdstuk:

Inleiding: Niels van der Bijl (DVL), Herman Specker, Pim van der Male en Philip Bastiaenen (DEK/RM)

MDG 1: Maurits Servaas (ICCO), Margriet Poel en Annemiek Beekmans (SNV), Sabine Blokhuis, Elsbeth Koning en Esther Tessemaker (DDE/NB).

MDG 2: Sita Dewkalie (Oxfam/Novib), Aart van den Broek (Edukans), Maryse Tanis (Woord en Daad), Sheela Khoesial (SEVA Network Foundation), Chris de Nie, Pia van der Boom en Yvonne van Hees (DCO/OO).

MDG 3: Jappe Kok (Hivos), Alice Bouwman (NVR), Ella de Voogd en Annelieke Duker (DSI/ER).

MDG 4, 5 en 6: Arjen Mulder (Oxfam/Novib), Hilde Kroes (WPF), Jessica de Ruijter (VSO), Joost van der Meer (AFEW), Jose Utrera (Cordaid), Beatrijs Stickers (KNCV TB), Marco Gerristen en Hilde van Esch (stagiaire) (DSI/SB).

MDG 7: Govert Visser (DMW).

En per sub-MDG:

Milieudegradatie, Energie, Klimaat: Wim van Nes (SNV), Heerko Dijksterhuis (Both Ends), Govert Visser (DMW/NB) en Ton van der Zon (DMW/IB).

Bossen, Biodiversiteit: Chris Enthoven en Aaron Vermeulen (WWF), Omer van Renthergem (DMW/NB), Durk Adema, Ron Havinga en Antje van Driel (DMW/NE).

Water en Sanitatie: Hester Foppen en Maurits Servaas (ICCO), Arnold van de Klundert (Waste), Dick Bouman (Aqua for All), Peter de Vries (DMW/NB), Esther de Wit (DMW/IB).

MDG 8: Frederik Haver Droeze, Marleen Monster (DGIS/CE), Philip Bastiaenen (DEK/RM). **Bijdrages van:** Maurits Servaas (ICCO), Wiert Wietsema (Both Ends), Annelies den Boer (Wemos), Frans Verberne (ETC), Nenita La Rose en Johan Martens (Child Helpline International), Sjeng Smeets (DDE/IM), Tjalling Dijkstra (DDE/IM), Saskia de Smidt (DDE/IM), Leonoor Munster (DDE/OB), Lex van der Burg (DDE/OB), Jos Lubbers (DMW/IB), Theo Sande (DGIS/CE), Timor El-Dardiry (DVF/IF), Hans de Voogd (DVF/IF), Gerben Planting (DVF/IF), Jeroen Rijniers (DCO/OC), Yvonne van Hees (DCO/OC), Thom Sprenger (DGIS/project 2015), Weert Mostert (DEK/HI), Sonia van Nispen (DEK/HI).

Afgestemd met ministeries van: LNV, EZ, VWS, Financiën en VROM.

Goed Bestuur en Maatschappijopbouw: Lucia Helsloot (Cordaid), Bart Dijkstra (Free Voice), Jan Til (Plan Nederland), Annet IJff (ICCO), Ruth Emmerink, Annouk de Goede en Henri van Idsert (statigair) (DMH/GB).

Fragiele Staten: Kees van den Broek (Cordaid), Annemarie Sweeris (IKV/Pax Christi), Eveline Rooijmans (Oxfam/Novib), Louise Anten (Clingendael's Conflict Research Unit (CRU)), Mark Waanders (DAB, Ministerie van Defensie), Hugo de Vries, Jan Huesken, Jelte van Wieren en Paula Sastrowijoto (EFV), Lissette den Breems (DMV).

Leesgroep:

Marieke Pluk (Sparks), Dik Verboom (Edukans), Martha Meijer (AIMfor HR), Frans Baneke (WPF), Sjef Ernes (AquaforAll), Frans van der Linde (Fairfood), Anne-Marie Heemskerk (Partos), Marie-Trees Meereboer (Partos), Jan Lock (Woord&Daad), Marco de Swart (Oxfam/Novib), Dirk-Jan Koch (Ambassade DRC), Onno Koopmans (Ambassade OUA), Rob van den Boom (Ambassade LAP), Rein Koelstra (Ambassade GUA), Timor El-Dardiry (DVF), Jan-Willem Oosterbroek, Ella de Voogd, Annelieke Duker (DSI), Frederik Haver-Droeze (DGIS/CE), Marcel Vos (DVL/IS), Herman Specker, Hans Pelgröm, Philip Bastiaenen, Rob Swinkels, Pim van der Male en Bert Vermaat (DEK).

Verder gaat dank uit naar de volgende personen, organisaties en instellingen:

NCDO, de Nederlandse Ambassades in de partnerlanden, Peter Schuurman, Marc Rooijackers (FEZ/BZ), Jan-Willem Oosterbroek, Willemijn van der Toorn, Karin Weber (DSI/MY), Eric Hilberink (DVF/IF), Stella Ronner (AMDG), Marcel Vos, Rolf Wijnstra (DVL/IS), Nico Commijs, Anouska Litzouw (DVL/DM), Hans Pelgröm, Rob Swinkels (DEK/RM).

Colofon

Contactinformatie

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Secretariaat:

Pim van der Male, Marjorie Meis (DEK/RM)
en Bert Vermaat (DEK/BA).

Redactie:

Brigitte Ars

Eindredactie:

DEK

Eindredactie interviews:

Paulette Mostart

Correcties interviews:

Marijn Mostart

Concept:

Vandejong, Amsterdam (www.vandejong.nl)

Art-direction en ontwerp:

Vandejong, Amsterdam i.s.m. SYB Ontwerp

Ontwerp kaarten:

Mapping Worlds

Kaarten en figuren:

NCDO/ Mapping Worlds i.s.m DEK

Gegevens landen:

De Bosatlas (www.bosatlas.nl)

Landendocumentatie (z.d.)

Opgehaald 23 maart, 2009, van <http://landendocumentatie.bosatlas.nl/toCountriesViewN.do>

Beelden landen:

©Agefotostock (www.agefotostock.com) met uitzondering
van de beelden van Zuid-Soedan: Hollandse Hoogte:
Sven Torfinn, Tom Pilston

Druk:

OBT, Den Haag

De resultatenrapportage 2007/2008 is beschikbaar in print
en als PDF bestand op www.minbuza.nl.

Aan de inhoud van deze uitgave kunnen geen rechten
worden ontleend. Het overnemen van teksten en/of
afbeeldingen is niet toegestaan zonder voorafgaande
schriftelijke toestemming van het ministerie van Buiten-
landse Zaken.

Mei 2009

www.minbuza.nl

BZDR 6657 / N
