



Meerjarig Strategisch Plan 2012-2015 Nederlandse Ambassade te Cotonou, Benin

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	i
Lijst van afkortingen	ii
1. Samenvatting	1
2. Terugblik: resultaten en geleerde lessen van MJSP 2008-2011	2
2.1 Resultaten	2
2.2 Lessen	3
3. Landenanalyse: <i>binding constraints</i> voor ontwikkeling en kansen	4
3.1 Algemeen	4
3.2 Voedselzekerheid	5
3.3 Water en sanitatie	6
3.4 Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten	7
4. Samenwerkingsprogramma: doelstellingen, resultaten, activiteiten en risico's	9
4.1 Voedselzekerheid	9
4.2 Water en sanitatie	12
4.3 Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten	15
4.4 Uitfasering	17
4.5 Concentratie van <i>PFM en DA</i> in dienst van de drie speerpunten	17
5. Andere instrumenten van buitenlands beleid	18
5.1 Private sectorontwikkeling	18
5.2 Coherentie met andere programma's en instrumenten	18
5.3 Veiligheid en mensenrechten	19
5.4 Publieke diplomatie	19
6. Landen van mede-accreditatie	20
7. Financiële gevolgen	20

Het MeerJarig Strategisch Plan (MJSP) is een dynamisch document. Het plan is gepresenteerd door de ambassade in oktober 2011 en goedgekeurd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in december 2011. Tijdens het goedkeuringsproces is additionele informatie verstrekt door de ambassade. De komende tijd zal de ambassade nog een aantal aspecten van het plan verder uitwerken. De nieuwe beleidsprioriteiten zullen geoperationaliseerd worden in overleg met de overheid, het maatschappelijk middenveld en andere partners in Benin.

Lijst van afkortingen

ABE	Agence Béninoise de l'Environnement
ABMS	Association Béninoise pour le Marketing Social et la communication pour la santé
ABPF	Association Béninoise de Promotion de la Famille
ABS	Algemene Begrotingssteun
AFD	Agence Française de Développement
AfDB	African Development Bank
ALCRER	Association de Lutte contre le Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme
AMAB	Assurance Mutuelle Agricole du Bénin
BAD	Banque Africaine de Développement
CBI	Centre for the Promotion of Imports from developing Countries
CePEPE	Centre de Promotion et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises
COS-SIS	Convergence des Sciences : strengthening agricultural innovation systems
CREPA	Centre Régional pour l'Eau Potable et l'Assainissement à faible coût
DFA	Lokale Expert voor Landbouw
DGEau	Direction/Directeur Général de l'Eau
DGR	Direction/Directeur du Génie Rural
DHAB	Direction/Directeur de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base
DK	Denemarken
DME	Directie Milieu en Energie
DSO	Directie Sociale Ontwikkeling
DUE	Délégation Union Européen
EAU	Lokale Expert voor Water
ECO	Lokale Expert voor Macro-economie
ECOWAS	Economic Community Of West African States
EDU	Lokale Expert voor Onderwijs
EU	Europese Unie
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FAO	Food and Agriculture Organisation
FECECAM	Fédération des Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole du Bénin
FMO	Financieringsmaatschappij Ontwikkelingslanden
FNDA	Fond National de Développement Agricole
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau (IWRM)
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GSEA	Group Sectoriel Eau et Assainissement
HBV	Hoofd Bedrijfsvoering
HOOP	Hoger Onderwijs en Onderzoek voor de Prioriteiten
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFDC	International Finance Development Company
IGE	Inspecteur/Inspection Générale d'Etat
IMF	International Monetary Fund
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IPPF	International Planned Parenthood Federation
IRC	International Water and Sanitation Centre
ISB	Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering
IUCN	International Union for the Conservation of Nature
IWRM	Integrated Water Resources Management (GIRE)
KIT	Koninklijk Instituut voor de Tropen
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LEPI	Liste Electorale Permanente Informatisée
MCA	Millenium Challenge Account
MDG	Millenium Development Goal
MFO	Medefinancieringsorganisatie
MJSP	Meerjarig Strategisch Plan
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MMF	Match Making Facility
NABC	Netherlands African Business Council

NGO	Niet Gouvernementele Organisatie
NICHE	Netherlands Initiative for Capacity building in Higher Education
NL	Nederland
NUFFIC	Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs
NWP	Nederlands Water Partnerschap
ORIO	Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PADA	Projet d'appui à la diversification agricole
PANA	Plan d'Action National d'Adaptation aux Changement Climatiques
PANGIRE	Plan d'Action National pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau
PFM	Public Finance Management
PNE	Partenariat National de l'Eau
PNIA	Plan National d'Investissement Agricole
PPEA	Plan Pluriannuel d'appui aux secteurs de l'Eau et de l'Assainissement
PPP	Public-Private Partnership
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSI	Private Sector Investment
PSI	Population Services International
PSRSA	Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PUM	Programma Uitgezonden Managers
SCRP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de Pauvreté
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SGACA	Strategic Governance and Corruption Analysis
SNV	Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie
SOA	Sexueel overdraagbare aandoening
SONEB	Société Nationale des Eaux du Bénin
SRGR	Sexuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten
UNESCO-IHE	UNESCO – Institute for Hydraulic Engineering
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNFPA	United Nations Population Fund
USAID	United States Agency for International Development
UVW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WIN	Water Integrity Network
WSP	Water and Sanitation Programme
WUR	Wageningen University and Research Centre

1. Samenvatting

De eerste verkiezing van president Yayi in 2006 ging gepaard met veel optimisme: Boni Yayi was op democratische en overtuigende wijze gekozen, hij kondigde ambitieuze hervormingen en strijd tegen corruptie aan en de economische groei bedroeg 5%. In 2011 was van dit ambitieuze programma maar weinig gerealiseerd en was de economische groei fors afgenomen tot zelfs onder de bevolkingsgroei. Toch bleek president Yayi dit voorjaar voldoende populair om democratisch te worden herkozen. Hij ziet nu af van grootse beloften en de verwachtingen van bevolking en donoren lijken nu realistischer dan in 2006. De stijgende voedselprijzen en de noodzaak de beloningsstructuur van ambtenaren aan te pakken vormen echter aanzienlijke uitdagingen voor de komende jaren.

Het voorgaande MeerJarig Strategisch Plan (MJSP) was gebaseerd op een gedegen *Strategic Governance and Corruption Analysis* (SGACA) maar ademde ook het hierboven beschreven optimisme. De uitvoering van dit ambitieuze MJSP, met name de algemene budgetsteun, het voorzitterschap van het hieraan gekoppelde donoroverleg, en de diverse goed-bestuur projecten, heeft van Nederland een vooraanstaande donor gemaakt. De kwantitatieve resultaten waren in water en onderwijs beduidend beter dan in landbouw omdat in de eerste twee sectoren kon worden aangesloten bij een coherent Benins beleid. Kwaliteit blijft echter overal, ook in water (IOB-evaluatie) een grote uitdaging. Voor verbetering van bestuur is een lange adem nodig.

Tegen deze achtergrond heeft de ambassade een nieuw MJSP opgesteld in aansluiting op de Beninse strategie voor armoedebestrijding (*Stratégie de Croissance pour la Réduction de Pauvreté- SCRP 2011-2015*). De contouren van het MJSP zijn van begin af aan met Beninse autoriteiten en andere donoren gedeeld. Formele consultaties vonden de laatste maanden plaats tijdens twee watermissies en een Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR)- missie. Op 29 september tenslotte heeft de hoogste ambtenaar van het bureau van de Premier zijn instemming betuigd met het concept MJSP en is zijn commentaar in deze finale versie verwerkt. Met Deense collega's, die na 2013, vertrekken is overleg gevoerd over het overnemen van delen van hun programma.

De contextanalyse laat zien dat de landbouw en de (transit)handel Benin de beste kansen bieden op hogere economische groei en zelfredzaamheid. Gebrek aan effectief bestuur, gevoed door cliëntelisme en corruptie, is een voornamelijk 'binding constraint', evenals de toenemende afhankelijkheidsratio vanwege de groeiende jonge bevolking. De regering heeft aangegeven deze beter te willen beheersen om meer resultaat te behalen uit de economische groei en de druk op de sociale voorzieningen te verminderen. De ambassade stelt voor het bestaande programma voor ontwikkelingssamenwerking (OS) enigszins te verbreden voor water en te intensiveren voor voedselzekerheid, met actievere inschakeling van Nederlandse NGOs, kennisinstellingen (*Wageningen University and Research Centre - WUR-, Netherlands Initiative for Capacity building in Higher Education - NICHE*) en bedrijven. Daarnaast wordt voorgesteld een gecontroleerde start te maken met (SRGR). De effectiviteit van deze investeringen hangt sterk samen met verbetering van het bestuur in Benin en het vooropstellen van het publieke belang boven private deelbelangen. Door het bevorderen van *domestic accountability* en betere overheidsfinanciën, steeds gerelateerd aan de gekozen speerpunten, wil de ambassade hieraan bijdragen.

Voor voedselzekerheid wil de ambassade arme Beninse boerinnen en boeren in staat stellen meer voor de markt te produceren. Waar dit meerwaarde oplevert zal met de overheid worden samengewerkt. Kleinschalige producenten moeten over productiemiddelen (waaronder land) kunnen beschikken en toegang krijgen tot markten, kennis en krediet. Een van de voorwaarden is verbetering van het ondernemingsklimaat waar de ambassade als voorzitter van de sectorgroep 'private sector' aan bijdraagt. Voor het speerpunt water blijft verbeterde toegang tot drinkwater en sanitaire voorzieningen belangrijk met, naast investeringen in infrastructuur, meer nadruk op betere planning, hygiëne, onderhoud en management. Nieuwe activiteiten zijn voorzien voor integraal waterbeheer: versterken van Beninse kennisinstellingen en het ontwikkelen van een Deltaplan voor de Ouémévallei. Door onvoorspelbaardere regenval en overstromingen voelt Benin de effecten van klimaatvariabiliteit; dus zullen de nieuwe programma's nog meer dan voorheen hier rekening mee moeten houden. Voor SRGR sluit de ambassade aan bij bestaand overheidsbeleid. Doel zal zijn samen met de overheid, internationale en lokale organisaties de toegang tot gezinsplanning en kennis hierover te verbeteren, ook voor adolescenten. Genderaspecten, die naar hun aard centraal staan in SRGR, zijn ook expliciet benoemd in de andere twee speerpunten, evenals de milieu-dimensie. De ambassade zal nadrukkelijk

de complementariteit zoeken met de in Benin aanwezige Medefinancieringsorganisatie (MFOs). Ook worden Nederlandse kennisinstituten en bedrijven meer dan voorheen betrokken, via o.m. een agrihub in Benin (Agriprofocus) en de door het ministerie beschikbaar gestelde PPP en "Water OS" faciliteiten.

2. Terugblik: resultaten en geleerde lessen van MJSP 2008-2011

Het MJSP 2008-2011 was gebaseerd op een combinatie van terreinen en modaliteiten: algemene budgetsteun (ongeveer 35% van het budget), goed bestuur (10%), water en sanitatie (30%), onderwijs (15%), en ontwikkeling van de private sector gekoppeld aan landbouw (10%). De breedte van dit programma werd strategisch geacht maar bleek te ambitieus, wat een van de redenen is waarom enkele verwachte resultaten niet werden bereikt.

2.1 Resultaten

De algemene budgetsteun, die nauw verbonden was aan een gezamenlijk gefinancierd project ter verbetering van het beheer van de overheidsfinanciën (Europese Unie –EU-, Denemarken –DK-, Nederland –NL), heeft belangrijk bijgedragen aan een versterking van de politieke dialoog van donoren met de regering over het Beninse *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), zowel op centraal niveau als in de sectoren. De ambassade heeft een centrale rol gespeeld in deze politieke dialoog dankzij het voorzitterschap van de gezamenlijke budgetsteun groep van 2007 tot en met 2010. Deze politieke dialoog heeft echter niet kunnen verhinderen dat de Beninse regering prioriteit gaf aan de groei van de overheidsconsumptie (loonsom, vooral premies van ambtenaren) ten koste van de overheidsinvesteringen.

Betreffende goed bestuur heeft de ambassade bijgedragen aan versterking van nieuwe staatsorganen, zoals de ombudsman (*Organe du Médiateur*) en de *Inspecteur Général d'Etat* (IGE), die binnen de uitvoerende macht de strijd tegen corruptie coördineert. Ook zijn enkele niet-gouvernementele organisaties (Social Watch en Association de Lutte contre le Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme (ALCRER)) versterkt. Deze organisaties hebben gemeen dat zij zich inspannen voor een betere verantwoording van de regering aan de bevolking (*Domestic Accountability*). Omdat deze organisaties nog niet op eigen benen kunnen staan, wordt een beperkte voortzetting van onze bijdrage voorzien, gericht op verzelfstandiging binnen enkele jaren. Ten slotte heeft de ambassade in belangrijke mate bijgedragen aan de realisatie van een geautomatiseerd permanente kiezerslijst, en aan de organisatie van de verkiezingen van 2011.

Op het gebied van water en sanitatie zijn de in het MJSP verwachte resultaten ruimschoots bereikt en heeft de Nederlandse steun ertoe geleid dat jaarlijks zo'n 115.000 mensen extra toegang hebben gekregen tot veilig drinkwater. Wel waren de resultaten beduidend beter op het platteland dan in de stad, terwijl de resultaten in basissanitie overal achterbleven. Het resultaat op het gebied van decentralisatie werd verwezenlijkt zoals voorzien. Hoewel een nationaal tijdschema voor de overdracht van bevoegdheden nog in de maak is, is een groeiend deel van de Nederlandse fondsen voor de bouw van putten en latrines de afgelopen twee jaar niet langer op nationaal maar op decentraal niveau beheerd. Het meerjarenprogramma voor steun aan de sector water en sanitatie (*Plan Pluriannuel d'appui aux secteurs de l'Eau et de l'Assainissement* - PPEA) verliep grotendeels via nationale procedures en systemen.

In de onderwijssector werden enkele belangrijke resultaten in kwantitatieve termen bereikt. Zo groeide het aantal op scholen ingeschreven meisjes sneller dan verwacht en werden, zoals gepland, zo'n 10.000 nieuwe leerkrachten opgeleid, waarvan 1.700 dankzij Nederlandse financiering. De snelle groei van het schoolsysteem ging echter ten koste van de kwaliteit. Zoals voorzien werd Nederland in 2010 *silent partner* ten gunste van Denemarken. Omgekeerd werd Denemarken *silent partner* ten gunste van Nederland in de sector water.

Voor wat betreft landbouw zijn de belangrijkste resultaten versterking van de organisaties van katoenproducenten en een model ter verbetering van de beschikbaarheid van productiemiddelen voor overige gewassen. Een tweede productketen (*filière*) voor steun van de ambassade kon niet worden geïdentificeerd omdat de regeringsstrategie voor landbouwwontwikkeling (*Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole* - PSRSA) die hiervoor als basis zou moeten dienen nog niet is goedgekeurd (zie

hoofdstuk 3.2). Ondanks de afwezigheid van deze strategie, gingen een klein modelproject voor de productie van agrobrandstof uit jatropha en een studie voor de maïsketen van start. Dankzij het optreden van de ambassade zijn de producentenorganisaties nauw betrokken bij de totstandkoming van de PSRSA. Dit heeft ertoe bijgedragen dat kleinschalige landbouw in deze strategie een plaats heeft gekregen.

2.2. Lessen

Algemeen :

- Op basis van de SGACA uit 2007 ging het vorige MJSP uit van een in eerste instantie projectmatige benadering voor goed bestuur. Enkele vanuit oogpunt van goed bestuur strategische staatsorganen (en NGOs) zouden financiering ontvangen voor capaciteitsversterking en na enkele jaren op eigen benen kunnen staan en pas dan zou projectsteun worden opgevolgd door budgetsteun. Dit is niet mogelijk gebleken. Nu wordt voor staatsorganen voorgesteld om nog 2-3 jaar een afnemende financiering aan te bieden en dan moeten zij voor rekening van het nationaal budget komen. Voor nationale NGOs als Association de Lutte contre le Racisme, l'Ethnocentrisme et le Régionalisme (Alcrer) en Social Watch ligt het nog wat moeilijker. De intentie is de samenwerking met deze organisaties in het kader van verdere versterking van domestic accountability nog 2-3 jaar voort te zetten.
- De afgelopen vijf jaar heeft algemene begroting steun tussen de 35% en 40% van het totale gedelegeerde budget uitgemaakt (gemiddeld 9,5 mln. op 23,5 mln.). Het besluit tot stopzetting viel in december 2010 en een gedeeltelijke compensatie in 2011 van dit bedrag in de vorm van nieuwe projecten en programma's binnen de bestaande thema's kon niet helemaal worden gerealiseerd. Gezien de trage procedures aan de kant van de Beninse overheid, de beperkte absorptiecapaciteit van NGOs en de voortdurende onduidelijkheid over een Beninse nationale landbouwstrategie zullen de uitgaven in 2012 voor voedselzekerheid en SRGR nog beperkt blijven. De watersector heeft voldoende potentie voor meer investeringen.

Water:

- Ervaringen in de watersector laten zien dat overheidsstructuren nog steeds zwak zijn en de procedures veel problemen en vertragingen kennen. Externe audits en reviews en ook technische assistentie door specialistische organisaties als SNV (voor training op gemeenteniveau), Centre de Promotion et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises (CePEPE) (voor private sector) en Partenariat National de l'Eau (PNE voor Integrated Water Resources Management; IWRM) blijven nodig om succes en kwaliteit van de programma's te garanderen.
- Ervaringen gedurende de afgelopen vijf jaar hebben laten zien dat meer geïnvesteerd moet worden in de verbetering van planning, monitoring en kwaliteitscontrole van alle (bouw-) activiteiten en in het onderhoud en management van infrastructuur (watersystemen en latrines).
- Ook is een veel grotere investering nodig van de Beninse overheid in het bevorderen van hygiëne, als doel op zichzelf, én om de impact van de drinkwatervoorziening te borgen. Beide subsectoren moeten meer geïntegreerd worden benaderd.

Landbouw/Voedselzekerheid :

- De ambassade heeft bijgedragen aan de formulering van een nationale landbouwstrategie (met participatie van boerenorganisaties), maar die is pas in oktober 2011 aangenomen door de ministerraad. Hierdoor konden Nederlandse voornemens om activiteiten te financieren in het kader van de uitvoering van deze strategie niet worden verwezenlijkt.
- Wel hebben sommige Beninse bedrijven kunnen profiteren van directe ondersteuning door Programma Uitzending Managers (PUM) of Private Sector Investment (PSI). Deze directe steun aan bedrijven is een nuttige aanvulling gebleken.

Uitvoeringsmodaliteiten:

- Basketfonds leveren nog onvoldoende harmonisatie en dus efficiencywinst op omdat donoren nog te vaak eigen voorwaarden en eisen blijven stellen voor o.m. rapportage, audits, e.d..
- De ervaringen met '*Delegated Cooperation*' (met name met Denemarken voor water en onderwijs) zijn goed omdat de Deense en Nederlandse ambassades in Cotonou bewust beperkte rapportageverplichtingen zijn overeengekomen.
- De helaas vaak noodzakelijke projectbenadering is arbeidsintensief. Veel NGOs, maar ook staatsorganen hebben een zwakke capaciteit voor uitvoering en financieel beheer van activiteiten. Vaak is een actieve begeleiding door de ambassade noodzakelijk. Vanwege de beperkte capaciteit hiervoor op de ambassade zal het aantal projecten daarom beperkt moeten blijven.
- Gedurende de afgelopen vijf jaar hebben vrijwel alle organisaties (NGOs én overheid) die financiering van de ambassade ontvangen, meer gepland en hoger gebudgetteerd dan ze hebben gerealiseerd. Dit dwingt de ambassade tot een betere programmering van de uitgaven.

3. Landenanalyse: *Binding constraints* voor ontwikkeling en kansen

3.1 Algemeen

De belangrijkste bevindingen voor het MJSP uit de contextanalyse zijn:

- Ofschoon Benin tot de armste landen behoort, vormen zijn natuurlijke hulpbronnen en geografische ligging een behoorlijk ontwikkelingspotentieel dat een hogere economische groei en op den duur zelfredzaamheid mogelijk maakt. Klimaat, bodem en water kunnen intensiever benut worden voor landbouw, terwijl de haven van Cotonou en de aanwezigheid van een aanzienlijk achterland (inclusief een groot deel van Nigeria) doorvoerhandel van allerlei producten én lokale verwerking van landbouwproducten interessant maken.
- Uit oogpunt van sociale ontwikkeling heeft Benin vooruitgang geboekt maar laten onderwijs, gezondheid en andere basisdiensten nog veel te wensen over, kwantitatief en vooral kwalitatief. Alleen voor drinkwater is Benin on track. De andere Millennium Development Goals (MDGs) zullen in 2015 niet worden bereikt. De hoge bevolkingsgroei van 3,2% is een belangrijke belemmerende factor. De economische groei is nauwelijks hoog genoeg om de bevolkingsgroei bij te houden. Indien de demografische groei niet daalt en tegelijkertijd de economische groei niet structureel stijgt, zal het voor Benin niet mogelijk zijn om uit de armoedeval te komen.
- De trage economische en sociale ontwikkeling is voor een belangrijk deel te wijten aan onvoldoende effectief bestuur, ook al heeft Benin als één van de eerste Afrikaanse landen de democratie omarmd in 1991. Sindsdien hebben vijf presidentsverkiezingen plaatsgevonden, waarbij drie keer een nieuwe president werd gekozen. De verschillende staatsinstellingen respecteren elkaar én de formele regels van de democratie. Achter deze façade bevindt zich echter een samenleving waar politici vaak het eigen- of groepsbelang boven het nationale laten prevaleren en waar corruptie veelvuldig voorkomt, weliswaar soms aan de kaak gesteld maar niet effectief bestraft. Dit draagt bij aan het slechte ondernemingsklimaat van Benin.
- Een tweede belangrijke belemmering is de toenemende afhankelijkheidsratio vanwege de groeiende jonge bevolking. In de grote behoeften van vrouwen aan family planning zal voorzien moeten worden om de hoge bevolkingsgroei te verminderen en daarmee zowel economische groei als het bereiken van de MDGs te vergemakkelijken.
- Andere belemmeringen van economische groei zijn de slechte infrastructuur voor transport, energie, internet en water, onvoldoende toegang tot financiële diensten in combinatie met genderongelijkheid en een aanzienlijke bevolkingsgroei (zie thematische analyses in bijlage II).
- Voorwaarden om het potentieel van Benin voor zelfredzaamheid te benutten zijn efficiënter en duurzamer waterbeheer (onder meer voor de landbouw, maar ook tegen de steeds frequentere overstromingen), verbetering van de infrastructuur (om landbouwproductie voor de markt rendabeler te maken) en intensivering van de landbouw (hogere productie).
- De huidige president Yayi was in 2006 een nieuwkomer in de politiek en won de presidentsverkiezingen in dat jaar met ruim verschil. In zijn campagne stelde hij destijds de strijd tegen corruptie en straffeloosheid centraal. Helaas heeft hij veel goede voornemens voor verbetering van het bestuur, ondanks een veelbelovend begin, niet kunnen waarmaken. De weerstand van een groot deel van de oude politieke klasse, die al vrij snel een meerderheid in het parlement tegen Yayi wist te mobiliseren, was te groot. Ook binnen de overheid bestonden aanzienlijke weerstanden tegen hervormingen die o.m. in ambtenarenstakingen tot uiting kwamen. Na zijn herverkiezing in 2011 voor een tweede, en constitutioneel laatste, mandaat wil

president Yayi, die nu een meerderheid in het parlement achter zich heeft, opnieuw hervormen met dit maal meer nadruk op economische groei.

Uit bovenstaande volgt dat donoren in Benin, naast hun steun aan specifieke sectoren of thema's, ook aandacht moeten blijven geven aan verbetering van het bestuur. Donoren moeten daartoe ook activiteiten ondersteunen die het functioneren van staatsinstellingen verbeteren, met name het beheer van de overheidsfinanciën (PFM) en het afleggen van rekenschap (*domestic accountability*). Niet alleen als belangrijke elementen van goed bestuur, maar ook als noodzakelijke voorwaarde voor een hogere economische groei die de bevolkingsgroei overstijgt en op den duur zelfredzaamheid. Het bereiken van resultaten op de gekozen speerpunten hangt daar mede van af.

3.2 Voedselzekerheid

In Benin werkt 60% van de bevolking in de landbouw. Voedselonzekerheid komt voor bij kleine boeren (33% ervan leeft onder de armoedegrens), vissers en krottenwijkbewoners met onvoldoende mogelijkheden om regelmatige inkomsten te verwerven. Kleinschalige landbouwbedrijfjes beslaan gemiddeld 1.7 ha en voeden gemiddeld 7 monden. Slechts 5% van de landbouwbedrijven in het zuiden is groter dan 5 ha (in het noorden 20%). Bijna twintig procent van de kinderen is ondervoed. Armoede, ongeletterdheid en sociale factoren (toegang tot krediet, toegang tot inkomen, toegang tot land) belemmeren vrouwen op het terrein van voedselzekerheid, terwijl in de (groot)handel vrouwen vaak juist wel een sterke positie hebben. De economische groei is nauwelijks hoog genoeg om de demografische groei bij te houden. Het percentage van de bevolking dat onder de armoedegrens leeft is toegenomen van 33% in 2006 tot 35% in 2009. Economische ontwikkeling waarvan de armste bevolkingslagen profiteren is een essentiële maar tegelijkertijd onvoldoende voorwaarde om voedselonzekerheid te verminderen in Benin. Om toegang te krijgen tot voldoende voedsel van een voldoende kwaliteit is een brede benadering nodig waarin aandacht wordt gegeven aan alle relevante factoren (economisch, sociaal, cultureel, institutioneel).

Het voedselzekerheidsbeleid van de overheid is vervat in het algemene armoedebestrijdingsprogramma dat inderdaad aandacht geeft aan de relevante factoren. Papier is echter geduldig en het gaat er nu om dat de regering dit programma ook uitvoert en resultaten bereikt. De ambassade wil de regering hiertoe aanmoedigen gebruikmakend van de aanzienlijke Nederlandse kennis en expertise op het terrein van voedselzekerheid.

De landbouwsector kent vele problemen. Wel heeft de overheid aandacht voor productieverhoging (met nog steeds tegenvallende resultaten), maar niet voor de transformatie van landbouwproducten en de marktontwikkeling die daarbij hoort. Tegenvallende resultaten in de productieverhoging hebben te maken met een veelheid van factoren; gebrek aan hoogwaardig zaad, kunstmest, pesticiden, landbouwkrediet (micro-financiering bestaat en lijkt zich, in termen van financiële duurzaamheid, te stabiliseren, maar er is grote behoefte aan kredieten voor infrastructuur en landbouwmaterialen) en een lage organisatiegraad (alleen de katoensector kent een zekere mate van organisatie). Onvoldoende aandacht voor transformatie en marktontwikkeling komt door een gebrekkige toepassing van regelgeving (landbouwinstellingen ontleen hun bestaansrecht in onvoldoende mate aan hun klanten, zodat op het terrein van bijvoorbeeld *domestic accountability* nog werk aan de winkel is), slechte toegang tot markten (*feeder roads* – in een nationale behoefte van 15,000 km rurale wegen is momenteel slechts voor 35% voorzien) en onvoldoende toegang tot en toepassing van kennis en moderne technologieën.

Benin heeft in toenemende mate te maken met klimaatveranderingen (aan de ene kant onregelmatige en overvloedige regenval, leidend tot jaarlijkse overstromingen, en aan de andere kant droogte in het midden en noorden van het land). Landdegradatie is een toenemend probleem (66% van gecultiveerd land). Landbouwinvesteringen worden onder anderen beperkt door onzekerheden met betrekking tot grondeigendom en toegang tot krediet. Toegang tot landeigendom staat hoog op de politieke agenda vanwege een succesvol programma gefinancierd door *Millennium Challenge Account* (MCA; VS) dat er in betrekkelijk korte tijd in slaagde eigendomsdocumenten te 'genereren' voor boeren voor in totaal 10% van het platteland. Het MCA programma is in oktober 2011 afgerond en de overheid heeft de ambassade gevraagd het stokje over te nemen en een nationaal programma te ontwikkelen. In landbouwtermen is in Benin het potentieel aanwezig om de totale nationale voedselbehoefte te dekken én een overschot te produceren voor de export (bijvoorbeeld Nigeria, Burkina Faso, Niger, maar ook richting Europa). Slechts 17% van het beschikbare landbouwareaal bijvoorbeeld wordt benut.

Diversificatie is noodzakelijk omdat ontwikkelingen in het belangrijkste handelsgewas (katoen) stagneren. De regering lijkt zich nu te realiseren dat de landbouwsector de motor van de economie moet zijn, maar moet nog daadkracht tonen. De bijdrage van de primaire sector (waaronder landbouw) aan de nationale economie (14% in 2007) staat dan ook niet in verhouding tot die van de tertiaire sector (55%) en de secundaire sector (31%).

De ambassade is actief betrokken geweest bij de recent goedgekeurde nationale landbouwstrategie (*Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole*; PRSRA) door te insisteren op het participatieve karakter van de opstelling ervan. Producentenorganisaties hebben daardoor hun visies kunnen geven wat leidde tot meer aandacht voor kleinschalige landbouw in de strategie. Deze richtingenstrijd binnen de overheid (nadruk op kleinschalige landbouw of niet) heeft echter (te) lang geduurd. Ook is er een nationaal plan voor landbouwinvesteringen (*Plan National d'Investissement Agricole*; PNIA), uitgewerkt met steun van de *Economic Community Of West African States* (ECOWAS), maar de kosten ervan zijn geraamd op ongeveer 250 mln euro en daarvoor is nog onvoldoende dekking gevonden. De komende tijd zal de regering nog verdere keuzes moeten maken met betrekking tot de daadwerkelijk te ondersteunen productieketens (de dertien geïdentificeerde is teveel) en zal een aantal agentschappen in het leven worden geroepen (voor diversificatie, landbouwkrediet, transformatie en waterbeheer). De centrale vraag is of de regering nu wèl daadkracht zal laten zien. Dit zal meegewogen worden bij de nog te stellen strategie voor voedselzekerheid die in mei 2012 gereed zal zijn, zie hoofdstuk vier.

De ambassade financiert momenteel een aantal landbouwactiviteiten op het terrein van katoen (met SNV), mais, jatropha (in partnerschap met het *International Institute of Tropical Agriculture*; IITA) en landbouwinputs en -krediet (*International Fertilizer Development Company*; IFDC). Ook wordt het ministerie van Landbouw ondersteund in het verbeteren van de landbouwstatistieken. Wageningen UR is betrokken bij een aantal onderzoeksprogramma's (o.a. de ananas productieketen) dat ook tot doel heeft Beniners te laten promoveren. Door middel van het PSI-instrument zijn projecten gefinancierd op het terrein van cashewnoten, een viskwekerij, en communicatie (internetverbinding naar rurale gebieden met opleidingscentra). Ook het PUM-programma is actief op het terrein van landbouwmachines, tuinbouw, honing, akkerbouw en irrigatie.

Naast Nederland zijn de voornaamste donoren op het gebied van landbouw de Wereldbank, *International Fund for Agricultural Development* (IFAD), de *African Development Bank* (AfDB) (melk, vis), de EU (rijst), België (cashewnoot, groenteteelt, garnalen, sanitaire controle), Zwitserland (maïs, katoen), Frankrijk (katoen), VS/MCA (grond, katoen), Denemarken (*feeder roads*, cashewnoot, maniok), Duitsland (cashewnoot, maïs, groenteteelt katoen). De Wereldbank is de grootste donor met 46 miljoen USD via het *Projet d'appui à la diversification agricole* (PADA) Programma (rijst, maïs, ananas, cashewnoot, visteelt en veeteelt), maar het Beninse parlement moet dit nog bekrachtigen. België is momenteel *lead donor*. Hoewel het uitwisselen van informatie tamelijk goed functioneert, is er nog weinig harmonisatie of *alignment* wegens een gebrek aan leiderschap van de kant van de regering.

3.3 Water en sanitatie

Enerzijds bieden de gunstige geografische ligging, het natte klimaat, de vruchtbare grond en het in ruime mate beschikbare water goede mogelijkheden voor landbouwontwikkeling en handel. Anderzijds loopt het milieu, door de weinig duurzame wijze van landbouw en watergebruik én de effecten van klimaatverandering, veel schade op met mogelijk groeiende, negatieve, gevolgen voor de nu nog beschikbare natuurlijke bronnen. Gevolgen die in de meeste gevallen vooral de zwakkere groepen in de samenleving zullen treffen. Voor wat betreft het speerpunt water, laten de analyses zien dat ondanks de relatief grote regenval en de beschikbaarheid van water(bronnen), op veel plaatsen in Benin sprake is van grote, vaak ook seizoensgerelateerde, watertekorten en/of van (grond)watervervuiling en -verziltting. Ook wordt in de toekomst rekening gehouden met steeds vaker voorkomende en steeds serieuzere overstromingen.

Benin heeft onder meer met de volgende uitdagingen te maken:

- Hoewel het land op de goede weg is de MDG voor toegang tot drinkwater te bereiken (67%), heeft de drinkwatersector nog steeds te maken met grote problemen in planning, uitvoering en onderhoud van infrastructuur. Hierdoor bestaan grote verschillen in zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de dienstverlening en is deze vaak niet duurzaam. Ongeveer 40% van de bevolking

heeft nog steeds geen toegang tot drinkwater. Omdat het vooral vrouwen en meisjes zijn die water moeten halen, zijn zij daar in eerste instantie de dupe van.

- Hygiënevoorlichting en sanitatieprogramma's zijn vaak slecht gecoördineerd en weinig efficiënt en effectief waardoor de impact, ook van de activiteiten op het terrein van drinkwatervoorziening, onvoldoende is. Een recente, door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) en het Duitse ministerie van Ontwikkelingssamenwerking gezamenlijk uitgevoerde, studie laat zien dat de impact op gezondheid tegenvalt omdat veel mensen nog steeds niet hygiënisch met hun water omgaan. Minder dan 5% van de bevolking wast zijn handen met zeep na gebruik van toilet en/of voor het eten en slechts 27% van de mensen heeft momenteel toegang tot een toilet. Dat laatste treft, ook weer, vooral vrouwen en meisjes ook omdat zij, meer nog dan mannen, behoefte hebben aan privacy.
- Op dit moment wordt nog nauwelijks geïnvesteerd in managementsystemen en infrastructuur voor de verwerking van stedelijk afvalwater. Als gevolg hiervan wordt bijvoorbeeld in Cotonou het (ondiepe) grondwater door slecht functionerende septic tanks vervuild en het door lokale tankwagens verzamelde afvalwater komt onbehandeld in zee terecht.
- Waterbeheer, hoewel redelijk goed uitgewerkt op papier, staat in de praktijk nog in de kinderschoenen. Het land slaagt er niet in om optimaal van het beschikbare water te profiteren, haar ecosystemen te beschermen en zich te wapenen tegen de dreigende gevaren van water zoals overstromingen, overexploitatie van grondwater en door watervervuiling veroorzaakte ziektes.

Zowel de publieke als de private sector kampen op alle niveaus met capaciteitsproblemen: soms door onvoldoende personeel, organisatorische problemen of gebrek aan kennis, maar ook door motivatiegebrek, cliëntelisme of politieke inmenging. Deze capaciteitsproblemen komen onder meer tot uiting in grote vertragingen in de planning, aanbestedingsprocedures en betalingen (*Public Finance Management*; PFM), kwaliteitscontrole en monitoring en evaluatie. De situatie wordt bovendien verergerd door het feit dat de overheid nog nauwelijks de gewoonte heeft de bevolking (en vooral vrouwen) te informeren en/of bij de planning en uitvoering van haar activiteiten te betrekken en dat de bevolking, door onder meer gebrek aan kennis maar ook door bestaande tradities en machtsstructuren of door gebrek aan vertrouwen in de overheid, nog niet de gewoonte heeft de overheid ter verantwoording te roepen.

Benin heeft in 2009 een waterbeleid en in 2010 een nieuwe waterwet aangenomen. Verder bestaat er een klimaatadaptatieplan (*Plan d'Action National d'Adaptation aux Changement Climatiques*; PANA) en sinds kort ook een nationaal actieplan voor integraal waterbeheer (*Plan d'Action National pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau*; PANGIRE) dat overigens nog op formele goedkeuring van de ministerraad wacht. Benin heeft verder een redelijk beleidskader voor drinkwater en sanitatie en is ook bezig dit beleidskader aan te passen aan de nieuwe rolverdeling tussen nationale en lokale overheden. Dankzij dit bestaande beleidskader en een goede samenwerking en coördinatie tussen de belangrijkste donoren, heeft Benin relatief goede resultaten kunnen bereiken in drinkwatervoorziening en wordt deze sector zelfs als één van de beter georganiseerde en beter functionerende van het land gezien.

Nederland is in financieel opzicht de belangrijkste donator in de sector en tevens *lead donor*. Hoewel water en sanitatie de afgelopen jaren goed bedeed waren met grote investeringen, hebben Denemarken, Frankrijk en Japan zich onlangs uit de sector teruggetrokken. Naast Nederland zijn Kreditaanstalt für Wiederaufbau (KfW), Wereldbank, de EU en de AfDB de grootste donoren die blijven. Organisaties als Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) en Water and Sanitation Programme (WSP) bieden technische assistentie en ook organisaties als SNV, PROTOS, en Helvetas zijn in Benin belangrijke partners, vooral op lokaal niveau. Er is sprake van goede harmonisatie tussen het door de overheid geformuleerde beleid en de door de verschillende organisaties gesteunde projecten.

3.4 Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten

Benin heeft vorderingen gemaakt op sommige terreinen van de reproductieve gezondheidszorg. Zo is in de afgelopen jaren de kindersterfte en moedersterfte teruggebracht, de toegang tot keizersnede verbeterd (5% van alle geboorten) en het percentage geboorten onder begeleiding van medisch personeel gestegen tot 74%. De gezondheidspiramide van eerstelijnszorg op lokaal niveau, districtsklinieken en ziekenhuizen in de steden maakt dat 66% van de bevolking binnen een straal van 5 km van gezondheidszorg woont. Het aantal klinieken dat spoedeisende zorg bij de bevalling biedt is

echter niet verbeterd in de laatste jaren. De kwaliteit en financiële toegankelijkheid laat nog veel te wensen over. Er is een gebrek aan gezondheidspersoneel en hun motivatie is laag. In de publieke sector vinden regelmatig langdurige stakingen plaats. De kwaliteit in combinatie met de prijs belemmert mensen om tijdig zorg te zoeken.

Het gemiddeld aantal kinderen per vrouw is in Benin ruim 5,5 en is nauwelijks veranderd in de afgelopen decennia. In rurale gebieden ligt dit aantal hoger evenals onder de ongeschoolde vrouwen en arme bevolkingsgroepen. Vrouwen ontlenen status aan het aantal kinderen en zij worden gezien als oude dag voorziening. Deze culturele waarden evenals religie zorgen voor een houding die als *pro-birth* wordt bestempeld. Deze houding heeft ertoe bijgedragen dat de bevolking van Benin de laatste twintig jaar bijna is verdubbeld tot 9 miljoen inwoners. De bevolking in de steden neemt nog sneller toe en beslaat nu 42% van de bevolking. Het deel van de bevolking onder de 15 jaar is gestegen tot 48%, wat de afhankelijkheidsratio heeft verhoogd. De recente economische groei is te laag om het hoofd te bieden aan deze bevolkingsgroei. Het deel van de bevolking dat in armoede leeft is dan ook gestegen naar 35% in 2009. De overheid erkent het belang van beperking van de bevolkingsgroei zodat Benin zich verder kan ontwikkelen. Het demografische dividend kan vooral bereikt worden door te investeren in onderwijs en in family planning.

Maar het gebruik van moderne gezinsplanningsmethoden is een van de laagste in de wereld en is zelfs gedaald van 7% naar 6% tussen 2001 en 2006. Tegelijkertijd is de vraag naar geboortebeperking juist gestegen van 27% naar 30%. Hoewel er dus een grote behoefte is aan voorbehoedsmiddelen, hebben vooral vrouwen hier vaak onvoldoende toegang toe. Deels heeft dit te maken met gebrek aan informatie, maar ook omdat voorbehoedsmiddelen vaak niet beschikbaar zijn of omdat het vanwege culturele of religieuze redenen onmogelijk is voor vrouwen om deze methoden te kopen of er zelfstandig over te beslissen. Momenteel verkrijgt de bevolking voorbehoedsmiddelen via de publieke gezondheidszorginstellingen (40%) en particuliere klinieken en apotheken (35%).

De vruchtbaarheid van vrouwen is eveneens hoog omdat jongeren al jong seksueel actief zijn: 21% van de meisjes tussen de 15 en 19 is zwanger of heeft al een kind. Op deze leeftijd veroorzaken zwangerschap en bevalling extra risico's voor moeder en kind. Het percentage van ongewenste zwangerschappen onder jongeren is hoog (23%) met veel illegale abortussen als gevolg. Tienerzwangerschappen zijn vaak de reden waarom meisjes school verlaten, wat hun sociaaleconomische kansen vermindert. Helaas komt ook seksueel misbruik veel voor. Niet noodzakelijkerwijs hiermee verbonden, bestaat in Benin ook kinderhandel. Per jaar zijn ongeveer 3.000-4.000 kinderen slachtoffer hiervan, in het bijzonder meisjes. Vrouwenbesnijdenis komt nog veel voor, meer dan 50% van de vrouwen in het noorden tegen 17% voor het hele land.

Benin kent een behoorlijke wetgeving op het gebied van reproductieve gezondheidszorg. Homoseksualiteit is officieel niet strafbaar. In 2003 is de wet voor seksuele en reproductieve gezondheid aangenomen, zodat campagnes ter bevordering van geboorteregeling en het gebruik van anticonceptie nu juridisch mogelijk zijn. Sinds 1996 heeft Benin een bevolkingsbeleid en sinds 1998 ook een meerjarig gezondheidsbeleid. In 2010 werd het Nationaal Programma voor Reproductieve Gezondheid 2011-2015 goedgekeurd. Verschillende onderdelen hiervan zijn nader uitgewerkt zoals voor Family Planning en voor Seksuele en Reproductieve Gezondheid voor adolescenten.

Ondanks de aanwezigheid van goede wetgeving en goed beleid voor geboorteregeling en voor adolescenten, is de uitvoering hiervan zwak. Dit hangt samen met zwak bestuur in onderwijs- en gezondheidsinstellingen, religieuze en traditionele belemmeringen, de negatieve invloed van mannen en lokale leiders en de kwetsbare status van jongeren en vrouwen. Zo komen gedwongen huwelijken nog steeds veel voor, ook al is de wettelijk minimum huwbare leeftijd voor meisjes verhoogd van 15 naar 18 jaar. Ook de politieke wil is onvoldoende uitgesproken waardoor uitvoering van beleid onvoldoende is. Om te komen tot beperking van de bevolkingsgroei, zet de regering wel intensief in op onderwijs (met name aan meisjes) maar minder expliciet op promotie van geboortebeperking. Dit ligt politiek gevoeliger in de culturele en traditionele context van Benin. Grote inspanningen moeten nog gepleegd worden voordat sprake kan zijn van een daadwerkelijke integratie en uitvoering van het beleid voor met name jonge vrouwen die niet naar school zijn gegaan.

Hoewel er in de nationale begroting een budgetlijn bestaat voor gezinsplanningsmethoden, is de uitvoering van het bevolkingsbeleid en de verkoop van voorbehoedsmiddelen sterk afhankelijk van

ondersteuning van slechts twee ontwikkelingspartners *United States Agency for International Development* (USAID) en *United Nations Population Fund* (UNFPA). Er zijn vele andere partners in de gezondheidssector maar deze interveniëren op andere problemen en ziektes zoals HIV/aids en malaria of in een beperkt geografisch gebied. Internationale en lokale NGOs zoals *Population Services International* (PSI) en *Association Béninoise de Promotion de la Famille* (ABPF) zijn afhankelijk van donoren. Zij bieden vaak betere diensten dan de publieke instellingen en doen aan capaciteitsontwikkeling van gezondheidswerkers in de publieke en private sector. De nationale coördinatie van al deze initiatieven is zwak.

4. Samenwerkingsprogramma: doelstellingen, resultaten, activiteiten en risico's

Op basis van de context- en thematische analyses, de lessen die geleerd zijn uit het verleden, de Beninse SCRP 2011-2015, de door de Nederlandse regering gestelde prioriteiten en rekening houdend met de specifieke expertise van Nederlandse organisaties en capaciteit van de ambassade, zal de ambassade het OS-programma intensiveren en verbreden op het speerpunt water, tijdens een inceptie jaar een strategie voor voedselzekerheid uitwerken en daarnaast een gecontroleerde start maken met het speerpunt Seksuele Rechten en Reproductieve Gezondheid (SRGR). Gezamenlijk doel van deze programma's is een bijdrage leveren aan het bereiken van de MDGs, het bevorderen van een structureel hogere economische groei en zelfredzaamheid en het verminderen van de bevolkingsgroei. *Leitmotiv* hierbij zal zijn '*less policy* (want beleid is in voldoende mate aanwezig in Benin) *and more implementation*'.

4.1 Voedselzekerheid

Voedselzekerheid kan in Benin via landbouw- en economische ontwikkeling verbeterd worden met als bijkomend voordeel meer economische kansen voor met name de plattelandsbevolking. De doelstellingen van het Beninse landbouwbeleid zoals beschreven in het PSRSA, en waartoe de steun van Nederland kan bijdragen, zijn de professionalisering van de kleinschalige landbouw én de bevordering van ondernemerschap, met inbegrip van de grote bedrijven. Beide elementen zijn nodig voor de economische ontwikkeling van Benin. Voor directe armoedevermindering verdient kleinschalige landbouw de meeste aandacht (pro-poor growth). Een strategie voor voedselzekerheid zal vanuit een integrale visie op de verschillende beleidsdimensies daarvan in de eerste helft van 2012 worden uitgewerkt.

Door de ambassade zal stelselmatig aandacht worden gegeven aan versterking van de positie van vrouwen. Het zijn over het algemeen de vrouwen die veel van het werk verrichten, maar de mannen die de meeste beslissingen nemen. Met betrekking tot effectieve participatie van vrouwen in de diverse besluitvormingsprocessen zal vanuit meerdere dimensies geredeneerd moeten worden: vrouwen als producent, vrouwen als consument en vanuit de eigendomsdimensie (bijvoorbeeld toegang tot land en tot kapitaal). Omdat het uiteindelijk zal gaan om resultaten die een impact zullen hebben op de positie van vrouwen, zal op microniveau relatief veel aandacht uitgaan naar het versterken van basisvaardigheden van vrouwen (alfabetisering, effectieve participatie in lokale besluitvormingsprocessen). Dit zal hen beter in staat stellen voor hun belangen op te komen. Op nationaal niveau zal het gaan om toepassingen van bestaande wet- en regelgeving. Aspecten op micro- en nationaal niveau komen samen op mesoniveau (veelal *communes* (gemeenten)). Hierbij kan een verband worden gelegd met de ontwikkeling van de vraagzijde van *domestic accountability*. Lokale actoren op micro- en mesoniveau zijn zich nog onvoldoende bewust van hun mogelijkheden om de overheid om rekenschap te vragen.

Zoals gesteld in hoofdstuk drie kent voedselzekerheid naast economische ook andere aspecten (sociaal, institutioneel, cultureel). De ambassade kiest er voor om de economische aspecten leidend te laten zijn en de positie van de kleinschalige boerinnen en boeren als uitgangspunt te nemen. Een verbeterde inkomenspositie voor kleinschalige landbouw geeft ook de vrouwen en mannen die erin werkzaam zijn meer keuzemogelijkheden om hun leven beter in te richten.

Het is op het moment van het opstellen van dit MJSP nog niet mogelijk voor de ambassade om een goed uitgewerkte en coherente strategie te presenteren op het terrein van voedselzekerheid. Hoewel

er goede mogelijkheden zijn (zie later), is er ook nog een aantal onzekerheden/onbekende factoren die eerst beter in kaart gebracht moeten worden. Zo is het Beninse overheidsbeleid nog onzeker, terwijl het nog niet duidelijk is hoe groot de belangstelling van het Nederlandse landbouwbedrijfsleven is. Er zijn veel Nederlandse kennisinstellingen die een zeer waardevolle bijdrage kunnen leveren (en in een aantal opzichten al doen) en de uitdaging voor de ambassade is dan ook een goede samenwerking en complementariteit te bewerkstelligen. Onder anderen het NICHE-instrument, dat recent is opengesteld voor Benin, zal hiervoor actief worden ingezet. De strategie voor voedselzekerheid zal eind mei 2012 gereed zijn.

De overheid realiseert zich dat landbouwontwikkeling cruciaal is om de economie op een structureel hoger groeipad te brengen zodat een groter deel van de bevolking er van profiteert. De recent goedgekeurde landbouwstrategie (PRsRA) biedt hiervoor mogelijkheden, maar echte keuzes dient de overheid nog wel te maken. Het is niet zinvol om alle dertien geïdentificeerde productieketens tegelijkertijd even intensief te stimuleren en daarbij ook nog eens nieuw beleid uit te voeren op algemene terreinen als toegang tot landbouw inputs (zaden, pesticiden, kunstmest), verbetering van fytosanitaire aspecten (voor landbouw en veeteelt), verbeterde mechanisatie, verbeterd gebruik van water voor landbouw, toegang tot kapitaal, verbeterde condities voor marktontwikkeling, verbeterde infrastructuur en verbeterde toegang tot nieuwe productie- en verwerkingsmethoden. De overheid zal naar verwachting de komende maanden dit soort keuzes maken en dan kan bezien worden op welke wijze de ambassade hierbij kan aansluiten dan wel complementaire activiteiten ontwikkelen. Indien dit niet of te laat gebeurt zal daarmee met de nog op te stellen Nederlandse voedselzekerheidsstrategie rekening gehouden moeten worden. Realisme met betrekking tot overheidshandelen blijft geboden.

Voor de verbetering van de voedselzekerheid is de belangrijkste rol weggelegd voor de private sector en de kleinschalige boerinnen en boeren behoren daartoe. Uiteraard opereren kleinschalige bedrijfjes niet geïsoleerd van andere actoren zoals commerciële bedrijven, productieverwerkingsbedrijven, maar zij zullen de belangrijkste doelgroep zijn. De private sector in Benin is actief, heeft zeker dynamiek en neemt initiatieven, vaak gestimuleerd door buitenlandse actoren (investeerders, donoren). Ook de ambassade financiert een aantal initiatieven in de landbouwsector op verschillende deelgebieden (katoen, mais, inputs gekoppeld een landbouwkrediet, landbouwstatistieken) waarvan de onderlinge samenhang voor verbetering vatbaar is. Ook wordt goed samengewerkt met een aantal Nederlandse instellingen zoals SNV, agri-profocus en Wageningen UR. SNV en Wageningen UR zijn al decennia lang werkzaam in Benin. Het PSI- en het PUM-instrumentarium worden actief ingezet in Benin. Eveneens zal de ambassade Nederlandse ondernemingen proberen te interesseren voor de landbouwsector en de agro-industrie in Benin, bijvoorbeeld door middel van een *Netherlands African Business Council* (NABC) handelsmissie, gepland voor begin 2012, van Nederlandse agro-bedrijven en met behulp van de economische instrumenten. The Hunger Project is actief sinds 1999 met een alternatieve regionale benadering (gericht op het creëren van zogenaamde epicentra) , maar waarvan bijvoorbeeld de verankering met het decentralisatiebeleid van de overheid nader bekeken zal moeten worden. De ambassade is voorzitter van de private sector werkgroep en zal zich blijven beijveren voor verbetering van het ondernemingsklimaat.

In de voedselzekerheidsstrategie zal de ambassade zich baseren op de volgende uitgangspunten:

- Aansluiten bij de behoeften van de arme boeren en boerinnen in Benin, maar niet geïsoleerd van andere landbouwontwikkelingen en met een expliciete en consistente genderbenadering;
- Bereiken van daadwerkelijke resultaten 'op de grond', dus impact op micro-niveau rekening houdend met milieu-aspecten.
- Gebruikmaken van de meerwaarde die Nederland (breed gedefinieerd) kan bieden, rekening houdend met initiatieven die al bestaan. Zo zal het IFDC in het kader van een PPP waarschijnlijk een financiering vanuit Den Haag ontvangen (2SCALE; *Towards Sustainable Clusters in Agribusiness through Learning in Entrepreneurship*) voor activiteiten in vijftien landen, waaronder Benin.
- Ondersteun de overheid waar zij toegevoegde waarde biedt (bijvoorbeeld op het terrein van landrechten en/of landbouwstatistieken);
- Focus. Geen versnippering; vermijd 'stand-alone' projecten;
- Een gefaseerde aanpak, beginnend met een inceptiejaar waarin de strategie voor voedselzekerheid wordt uitgewerkt, rekening houdend met aanwezige capaciteit.

Rekening houdend met de onzekerheden van het Beninse landbouwoverheidsbeleid zal gekozen kunnen worden voor een (combinatie) van de volgende benaderingen:

- Ketenbenadering (zoals IFDC voorstaat, maar ook populair is bij andere donoren als SNV, USAID);
- Growth corridor benadering (gericht op uitvoer van nationale overschotten waarbij zoveel mogelijk toegevoegde waarde in het land zelf wordt gegenereerd) langs de grotere wegen (met inbegrip van *feeder roads* waar nodig) en een connectie met de haven in Cotonou;
- Growth poles (waarbij het accent vooral zal liggen op de voedselvoorziening door kleinschalige boerinnen en boeren van een beperkt aantal stedelijk centra);
- Regiobenadering (zoals bijvoorbeeld door Zwitserland en België wordt gehanteerd zonder dat van een klassieke plattelandsontwikkelingsbenadering sprake is).

Gebaseerd op de uitgangspunten en binnen de te kiezen (combinaties) van benaderingen zal vervolgens een verdiepingsslag gemaakt worden om tot goede keuzes te komen. Hierbij kunnen zinvolle nationale programma's (zoals bij voorbeeld op het terrein van landrechten, maar ook op dat van beroeps- en hoger onderwijs) een belangrijke rol spelen. Tijdens de verdiepingsslag zal gekeken worden naar klimaat- en milieuaspecten. Infrastructurele beperkingen (water, energie, *feeder roads*) zullen binnen de benaderingen expliciet worden meegenomen. Hetzelfde geldt voor toepassingen van innovaties en verbeterde financiële diensten. Ook zal op micro- en mesoniveau gekeken worden naar mogelijkheden om water beter te benutten voor landbouw (zie ook sectie 4.2). Mogelijkheden van een Agri-hub (met Agri-profocus) zullen nader onderzocht worden binnen de te kiezen benaderingen.

Gebaseerd op de beschikbare analyse en mogelijkheden tekenen de contouren van twee concrete programma's zich nu al af voor het inceptiejaar. Het eerste betreft rurale landrechten. Het veilig stellen van het gebruiksrecht van land vormt een belangrijke voorwaarde voor elke investering in de landbouw. Een methodologie voor het opstellen van kadastrale plannen voor het platteland en het verkrijgen van landcertificaten is voor enkele gebieden door MCA en GIZ ontwikkeld en er is ook al geïnvesteerd in de vereiste landmeetkundige installaties. De overheid en MCA hebben andere donoren verzocht om voortzetting van deze activiteiten na de sluiting in oktober 2011 omdat nu nog maar 10% van het nationale grondgebied gedekt is (op zich een opmerkelijke prestatie in slechts een paar jaar). De ervaringen met de eerste fase van dit programma zijn overwegend positief. Het aantal landconflicten neemt af, boeren zijn beter in staat kredieten te verkrijgen en hun productie te diversifiëren. De activiteit moet gedurende tenminste vier jaar voortgezet worden, waarbij de methodologie verder ontwikkeld zal moeten worden: meer aandacht voor vrouwen, voor de verschillende belangen van landbouwers en veehouders en voor de rol van de lokale structuren. Nederland beschikt over deskundige organisaties op dit gebied, zoals Kadaster Internationaal, Arcadis, het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en SNV.

Een tweede programma betreft rurale toegangswegen ("*feeder roads*" of "*pistes rurales*"). Voor verbeterde toegang tot markten, zal het wegennet uitgebreid en verbeterd moeten worden. Het bestaande programma van Denemarken en de Europese Delegatie (gedelegeerd aan Denemarken) beantwoordt aan deze sterke behoefte maar dient eind 2013, bij sluiting van het Deense programma van ontwikkelingssamenwerking, door anderen overgenomen te worden. De regering van Benin en de Europese Delegatie hebben dit al aan de ambassade gevraagd. De modaliteit zal een project zijn ter ondersteuning van het programma van het ministerie van Verkeer.

Deze twee programma's beantwoorden aan de grote behoefte en concrete verzoeken van Benin en het overnemen van de programma's past in de Nederlandse visie op arbeidsverdeling tussen donoren. De politieke en programmatische risico's die met deze activiteiten verband houden, zijn beheersbaar. De programma's voor rurale landrechten en voor *feeder roads* zullen onder de verantwoordelijkheid van de regering uitgevoerd worden. Zolang de organisatie van de betrokken ministeries nog te wensen overlaat, zal die steun in de vorm van projectsteun plaatsvinden.

Bij de voorgestelde gebieden en activiteiten zal stelselmatig rekening worden gehouden met dwarsdoorsnijdende aspecten. De effecten van de activiteiten op het gebied van land(rechten), *feeder roads* (werk/inkomen) en onderzoek (aangepaste technologieën) zijn bij uitstek genderspecifiek en dit zal worden meegenomen in de formuleringsfase. Ook zal de formulering aspecten van milieu en klimaatverandering in aanmerking nemen (systemen voor duurzame productie). Speciale nadruk zal gelegd worden op bestuur (capaciteit van de producenten- en andere organisaties om te lobbyen).

4.2 Water en sanitatie

Volgens de nationale visie, zoals gepresenteerd in het nationale plan voor integraal waterbeheer (PANGIRE) in 2011, moet in 2025 exploitatie en beheer van de waterbronnen zodanig zijn dat Benin op duurzame en op economisch en sociaal verantwoorde wijze al zijn inwoners gelijkmatig toegang kan bieden tot voor drinkwater en voor andere activiteiten benodigd water. Ook de huidige armoedebestrijdingsstrategie (SCRP 2011-2015) ziet duurzaam beheer van waterbronnen als prioriteit en refereert daarbij aan het belang van water, en het goede beheer ervan, voor onder meer landbouwactiviteiten, duurzaamheid en productiviteit van ecosystemen en, in de eerste plaats ook, toegang tot drinkwater en sanitatie. In lijn met de Dublin principes voor IWRM, ziet Benin hierbij een centrale rol voor vrouwen in zowel het waterbeheer als in de (drink)watervoorziening.

Op basis van deze visie, de analyses van de in juni en september 2011 georganiseerde watermissies, en de toegevoegde waarde van Nederlandse organisaties op de verschillende terreinen, zal de ambassade samen met Beninse partners een meerjarig samenwerkingsprogramma ontwikkelen dat bijdraagt aan de volgende nationale *outcomes*:

- i. De kennis over waterbeheer en het waterbeheer zelf zijn verbeterd met het oog op (i) duurzame beschikbaarheid van water, in voldoende mate en van acceptabele kwaliteit, voor sociaal, economisch en natuurlijk gebruik en (ii) betere beheersing van risico's als overstromingen, grondwatervervuiling en -tekorten en kusterosie;
- ii. De voedselzekerheid is verhoogd door beter beheer van beschikbaar land en waterbronnen;
- iii. De toegang tot veilig drinkwater op het platteland is op duurzame wijze verbeterd voor alle vrouwen en mannen;
- iv. De toegang tot veilige vormen van sanitaire voorzieningen op het platteland is op duurzame wijze verbeterd voor alle vrouwen en mannen, evenals de voorlichting over hygiëne;
- v. De toegang tot veilig drinkwater en sanitatie in stedelijke gebieden is verbeterd.

Daarnaast zal de ambassade, in elk van deze subsectoren, bijdragen aan capaciteitsversterking. Daarbij zal concreet worden ingezet op een grotere rol voor vrouwen in de besluitvorming alsook in de (controle van de) uitvoering. De componenten *Gestion Intégrée des Ressources en Eau* (GIRE) en water voor voedselzekerheid zullen zich onder meer richten op de bescherming van het milieu en op verbeterde adaptatie tegen klimaatveranderingen. Verder wordt op het terrein van bestuur blijvend ingezet op decentralisatie, *domestic accountability* (zie sectie 4.5) en de strijd tegen corruptie. Voor het laatste zal onder meer gebruik worden gemaakt van de activiteiten van het *Water Integrity Network* (WIN).

Rekening houdend met de bestaande uitvoeringscapaciteit van de ambassade, zal de inzet in geïntegreerd waterbeheer worden beperkt tot versterking van kennisinstututen en het ontwikkelen van een Deltaplan voor het benedenstroomse deel van het Ouémé bassin. Voor stedelijke afvalwaterverwerking zal het programma zich beperken tot capaciteitsopbouw van *Société Nationale des Eaux du Bénin* (SONEB) en financiële steun aan enkele kleine (pilot)activiteiten in Cotonou en Parakou. De ambassade zal niet actief inzetten op andere door de overheid en watermissies voorgestelde activiteiten als afvalverwerking, havenontwikkeling, baggerwerkzaamheden, kustbescherming, energie (opwekking), stedelijke drainage en dijkaanleg. Wèl zal van geval tot geval bekeken worden of de ambassade kan faciliteren bij het mobiliseren van Nederlandse expertise en fondsen op laatstgenoemde terreinen via, bijvoorbeeld, Water OS, Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling (ORIO), Partenariaat Publiek-Privé (PPP) en PUM.

Vóór 31 mei 2012 zal de ambassade de keuzes binnen het waterprogramma verduidelijken. De precieze inhoud van de programma's en de te hanteren modaliteiten zullen onder meer afhangen van de te behalen resultaten maar ook van de beschikbaarheid en capaciteit van partners, van de in het lopende waterprogramma opgedane ervaringen en van de door verschillende partijen gemaakte inschatting van mogelijke risico's. Een belangrijke factor in de te maken keuzes is ook de meerwaarde, de specifieke kennis en ervaring, die Nederland en Nederlandse organisaties als Haskoning, DHV, Arcadis, UNESCO-IHE, International Water and Sanitation Centre (IRC), SNV, KIT, VNG, Unie van Waterschappen (UVW) kunnen bieden in, bijvoorbeeld, (delta)planning, institutionele versterking, kennisoverdracht, innovatie en technische assistentie.

Op basis van de tot nu toe gevoerde analyses en discussies, zal worden ingezet op de onderstaande componenten en resultaten. Van de bovengenoemde componenten is de tweede geheel nieuw. De andere componenten bouwen voort op het bestaande (PPEA) programma.

Component	Verwachte resultaten/outputs (met voorbeelden van indicatoren)
Geïntegreerd Waterbeheer (IWRM/GIRE)	Nationale Raad voor water en belangrijkste bassincomités voor het Ouémé stroomgebied geïnstalleerd en functioneel
	Nationaal instituut voor water en milieu geïnstalleerd en functioneel
	Masterplan voor het beheer en gebruik van het Ouémé bassin/stroomgebied alsook een Deltaplan voor het benedenstroomse deel van de Ouémé rivier
	Complete, betrouwbare, functionele en voor relevante partijen gemakkelijk toegankelijke database voor water en milieu
Water voor voedselzekerheid	Enkele nog nader te specificeren pilotactiviteiten voor de ontwikkeling en toepassing van verbeterde technieken en vormen van land- en waterbeheer en -gebruik in de landbouw
Rurale drinkwatervoorziening	Verhoogde, beter verdeelde en duurzamere toegang tot drinkwater voor mannen en vrouwen (dekkingsgraad, percentage niet functionerende systemen, wachttijd voor vrouwen)
	Verhoogde capaciteit van verantwoordelijke actoren (verhoogde uitputting en verbeterd beheer van financiële middelen, kortere aanbestedingsperiodes, verhoogde mate van financiële verantwoordelijkheid van lokale overheden, rol voor bevolking en voor vrouwen in planning, uitvoering en controle van activiteiten, uitvoering van Gender actieplan)
Hygiënevoorlichting en basissanitatatie	Verbeterde hygiëne via, onder meer, verhoogde, beter verdeelde en duurzamere toegang tot hygiënevoorlichting en basissanitatatie (dekkingsgraad voor huishoudlatrines en voor schoollatrines voor jongens en meisjes, gedragsindicatoren: handenwassen, gebruik toilet, wateropslag)
	Verhoogde capaciteit van verantwoordelijke actoren (uitputting en beheer van financiële middelen, mate van uitvoering van gemeentelijke plannen voor hygiëne promotie, rol voor bevolking en vooral ook voor vrouwen in planning, uitvoering en controle van activiteiten, uitvoering Gender actieplan)
Stedelijke drinkwatervoorziening en sanitatie	Verhoogde toegang tot drinkwater en verbeterde verwerking van afvalwater voor vooral de zwakkere en kwetsbaardere mensen in stedelijke gebieden (dekkingsgraad, aantal pilotactiviteiten voor verwerking van afvalwater)
	Verbeterde kwaliteit en duurzaamheid van door de verantwoordelijke maatschappij (SONEB) geleverde diensten.

i. Promoten en versterken van geïntegreerd waterbeheer (GIRE)

Deze component heeft als doel Benin te helpen bij de uitvoering van het nationaal IWRM plan (PANGIRE) en het nationaal klimaatadaptatieplan (PANA), waarbij de nadruk zal liggen op het Ouémé bassin/stroomgebied. De activiteit zal onder leiding van het ministerie van Energie en Water (daarbinnen het Directoraat Generaal van Water, DGEau) worden uitgevoerd in partnerschap met andere overheidsorganisaties als het ministerie van Milieu en het Beninse Milieuagentschap (ABE) en de Universiteit van Abomey Calavi. Verwacht wordt dat de laatsten zich zullen organiseren in de vorm van een Nationaal Instituut voor Water en Milieu. De activiteiten zullen verder worden versterkt en inhoudelijk begeleid door een via internationale aanbesteding te rekruteren alliantie van specialistische organisaties. De voorgestelde strategie is om capaciteitsversterking en kennisoverdracht te combineren met het opstellen van een Deltaplan voor het benedenstroomse deel van de Ouémé rivier alsook de uitvoering van één of twee in genoemd plan uit te werken activiteiten. De belangrijkste beleids- en politieke risico's zijn dat het mogelijk lang gaat duren voor het institutioneel kader op zijn plaats is, dat het voorgestelde nationale water- en milieu-instituut niet van de grond komt en dat de samenwerking tussen dit instituut en DGEau niet optimaal verloopt.

ii. Water voor voedselzekerheid

Deze component heeft tot doel bij te dragen aan een verhoging van de voedselzekerheid door, onder meer, een betere exploitatie van bestaande waterbronnen. De activiteiten zullen in principe door de directie voor plattelands-ontwikkeling (DGR/*Direction du Génie Rural*) van het ministerie van

Landbouw worden uitgevoerd met assistentie van de bovengenoemde voor GIRE in het leven te roepen alliantie van specialistische organisaties. Rekening wordt gehouden met de zwakke institutionele capaciteit van het ministerie van Landbouw (zie 4.1). De te steunen activiteiten hebben allereerst tot doel de bestaande technieken voor land- en watergebruik te verbeteren met als effect: (i) bovenstrooms minder landerosie en meer (grond)water voor landbouwactiviteiten en (ii) benedenstrooms minder problemen met verzanding en overstromingen. Afhankelijk van het nog te formuleren masterplan voor de Ouémévallei en de resultaten van de in sectie 4.1 aangekondigde missie, zal tevens op kleine schaal met irrigatie- en bewateringsprojecten worden geëxperimenteerd.

iii. Rurale drinkwatervoorziening

Doel van deze component is de toegang tot veilig drinkwater verder te verbeteren, vooral voor vrouwen en, meer algemeen, voor hen die nog helemaal geen toegang tot drinkwater hebben, en de kwaliteit en duurzaamheid van infrastructuur, activiteiten en diensten te garanderen. De voorgestelde strategie is voort te bouwen op de ervaringen in het nog lopende meerjarenprogramma (PPEA I, 2007-2012), deze ervaringen begin 2012 te evalueren en op basis daarvan voor de periode 2013-2015 een vervolg te formuleren. Verantwoordelijk voor planning en uitvoering zijn DGEau, gemeentes en door hen te contracteren lokale NGOs, adviesbureaus, aannemers en waterbedrijfjes. De intentie is verder om, net als voor GIRE, een alliantie van specialistische organisaties te contracteren die de komende jaren technische assistentie zal bieden maar ook een belangrijke rol spelen in de capaciteitsversterking, monitoring en kwaliteitscontrole. Hiermee wordt tevens geanticipeerd op een aantal risico's zoals teveel nadruk op het aanleggen van nieuwe watersystemen en te weinig op de gelijke verdeling ervan, de kwaliteit en, vooral ook, de impact (zie paragraaf hieronder).

iv. Hygiënevoorlichting en basissanitatie

Deze component heeft tot doel de impact van investeringen in zowel de water- als sanitatiesector te verhogen door meer te doen aan voorlichting over hygiëne en basissanitatie. Net als voor rurale drinkwatervoorziening wordt voorgesteld voort te bouwen op de ervaringen van PPEA I maar met veel meer aandacht voor deze subsector, met name van de nationale partners. Er zal flink moeten worden geïnvesteerd in capaciteitsversterking om de (promotie)activiteiten beter gecoördineerd en effectiever uit te voeren en ook om de effecten van die activiteiten beter te kunnen monitoren en evalueren. Belangrijkste uitvoerders zijn de gemeentes zelf en de door hen te contracteren lokale NGOs en/of gemeentelijke of lokale hygiëne promotors. De rol van vrouwen in de planning en uitvoering zal daarbij moeten worden versterkt. De nieuwe minister van Gezondheid is bezig haar tot dusver niet erg effectieve ministerie te reorganiseren en het is op dit moment nog niet duidelijk welke organisaties op nationaal en departementaal niveau de gemeentes zullen aansturen, steunen en controleren. De eerder genoemde alliantie voor rurale drinkwatervoorziening zal ook de technische assistentie, capaciteitsversterking en kwaliteitscontrole voor deze component voor zijn rekening nemen. Het belangrijkste risico van onvoldoende aandacht en capaciteit van de centrale overheid voor deze belangrijke activiteiten, wordt met een dergelijke alliantie gedeeltelijk ondervangen.

v. Stedelijke drinkwatervoorziening en afvalwater

Het doel van deze component is om de toegang tot veilig drinkwater in steden te verhogen en de verwerking van afvalwater in Cotonou en Parakou te verbeteren. De ambassade wil dit doel helpen bereiken door (i) financiering van de ontwikkeling van een masterplan voor Parakou en (ii) een financiële bijdrage aan het investeringsplan van het stedelijke waterbedrijf SONEB. De ambassade overweegt via de bovengenoemde alliantie en/of een door Buitenlandse Zakenaangeboden PPP faciliteit technische assistentie aan te bieden en/of een bijdrage te leveren aan capaciteitsversterking. Ook de mogelijkheden van een instrument als ORIO voor de financiering van investeringen in infrastructuur zullen, samen met SONEB, zullen worden bekeken.

Transversaal: Capaciteitsontwikkeling en technische assistentie

Zoals hierboven beschreven, stelt de ambassade voor om via internationale aanbesteding twee allianties te contracteren ter versterking en assistentie van de activiteiten in respectievelijk de componenten 1 en 2 en die in de component 3, 4, en mogelijk ook 5. De allianties zullen er mede op moeten toezien dat de rol van de bevolking in het algemeen en die van vrouwen in het bijzonder zal worden versterkt. Deze allianties of consortia zouden moeten bestaan uit zowel internationaal als lokaal opererende adviesbureaus, specialistische organisaties, NGOs e.d. (inclusief, bijvoorbeeld, de organisaties die momenteel in PPEA I actief zijn: SNV, PNE, *Centre Régional pour l'Eau Potable et*

l'Assainissement à faible coût (CREPA) en Centre de Promotion et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises (CePEPE).

De ambassade is momenteel *lead donor* en levert de grootste financiële bijdrage aan de sector, die tevens grotendeels *'aligned'* is. Hierdoor speelt de ambassade een belangrijke rol in de nationale dialoog in de sector water alsook in die van milieu, decentralisatie en *public finance management*. Hiernaast blijft de ambassade ernaar streven om in het kader van de geplande activiteiten en met behulp van het Nederland Waterpartnerschap (NWP), *Partners for Water* en de door ministerie in Den Haag in het leven geroepen "Water OS" faciliteit een actievere samenwerking tot stand te brengen tussen Beninse en Nederlandse partners. De twee belangrijkste beleidsrisico's zijn (i) dat de nationale overheid er niet in slaagt, door weerstand op ministeries, de decentralisatie goed en volledig uit te voeren en (ii) dat de overheid onvoldoende prioriteit geeft en middelen reserveert voor hygiënevoorlichting en basissanitatatie. Beide risico's zijn reëel. Donoren moeten de ontwikkelingen dan ook nauw volgen en de overheid, indien nodig, op haar verantwoordelijkheid aanspreken.

Het grootste deel van de activiteiten zal via de nationale schatkist en gebruikmakend van nationale structuren en procedures worden gefinancierd.. De ambassade geeft de voorkeur aan een benadering waarin de middelen geormerkt worden en via een aparte, zij het nog steeds door de schatkist beheerde, rekening lopen. De ervaringen tijdens PPEA I hebben laten zien dat deze benadering redelijk goed werkt voor lokaal ingekochte goederen, diensten en (bouw)activiteiten, maar dat dezelfde overheid nog veel moeite heeft met aanbestedingen voor grotere NGOs, specialistische organisaties en internationale technische assistentie. Het voorstel is daarom om deze verantwoordelijkheid voorlopig bij de ambassade neer te leggen. Risico hiervan is dat binnen de allianties problemen ontstaan en dat de overheid geen verantwoordelijkheid neemt voor het aansturen van deze allianties. Dit risico kan worden ondervangen door goed, regelmatig contact tussen de leidende partners aan de kant van zowel de overheid als de allianties.

4.3 Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten

De ambassade stelt voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) als derde speerpunt op te nemen mede op basis van de uitkomsten van een verkenningsmissie van het ministerie in Den Haag in juni die heeft gesproken met overheid, donoren en NGOs. Een gecontroleerde start wordt voorgesteld waarbij een lokale deskundige wordt aangesteld en waarbij het ministerie een aantal ondersteuningsmissies zal uitvoeren. De ambassade zal zich concentreren op gemakkelijk te realiseren resultaten en een meerjarig perspectief formuleren. De regering van Benin erkent steeds meer het belang van een betere beheersing van de bevolkingsgroei. Het beleidskader van de reproductieve gezondheid is op papier goed ontwikkeld. De uitdaging is nu het beleid effectiever uit te voeren door middel van innovatieve communicatie-strategieën, betere coördinatie en aansturing van overheidswege van particuliere gezondheidsdiensten, maar vooral ook meer commitment van de Beninse regering.

Aansluitend bij de doelstellingen van de Beninse autoriteiten en bij het mensenrecht van vrouwen en adolescenten, beoogt de ambassade bij te dragen aan de verbetering van toegang tot reproductieve gezondheidszorg voor iedereen (MDG 5b), met name voor jongeren (adolescenten). Zo wil zij het mogelijk maken dat het gebruik van moderne voorbehoedsmiddelen stijgt van 6% in 2011 tot 15% in 2015 en mede hierdoor moedersterfte en het aantal ongewenste tienerzwangerschappen vermindert.

Bovengenoemde doelstellingen zullen worden bereikt door strategisch in te zetten op politieke dialoog, beleidsbeïnvloeding en activiteiten, gericht op verbeterde dienstverlening van de publieke en private sector voor reproductieve gezondheid. Op termijn zal worden bekeken wat de beste Nederlandse interventiestrategie ter bestrijding van vrouwenbesnijdenis zal zijn.

Het doel van de politieke dialoog is om politieke daadkracht te krijgen bij de uitvoering van het bevolkingsbeleid. Duidelijke uitspraken van de regering ten gunste van gezinsplanning en uitstel van de eerste zwangerschap tot na de adolescentie zullen de uitvoering van dit beleid vergemakkelijken. Barrières die diep in de cultuur geworteld zijn, bij zowel mannen als vrouwen, gezondheidswerkers en traditionele leiders kunnen hierdoor afnemen. Ook de nog steeds bestaande gedwongen huwelijken van kinderen onder 18 jaar en de kinderhandel moeten publiekelijk door de regering worden afgekeurd. De partners zien ook duidelijke meerwaarde van Nederland in de politieke dialoog om deze

problemen aan te kaarten. Gezien de voortrekkersrol en reputatie van Nederland op dit gebied, is de ambassade goed geplaatst om met kennis van zaken een politieke dialoog aan te gaan die momenteel nog nauwelijks wordt gevoerd. Mogelijke allianties kunnen gevormd worden met UNFPA, *United Nations International Children's Emergency Fund* (UNICEF), Europese Delegatie en Frankrijk.

De dialoog ter bevordering van universele toegang tot reproductieve zorg kan verder worden gevoerd door actieve betrokkenheid bij de leidende ministeries voor bevolkingsbeleid, voor jongeren en/of voor reproductieve gezondheid. Capaciteitsversterking van de overheid in de coördinerende rol blijft essentieel ook al zal de uitvoering van het beleid vaak via de private sector verlopen. Hierbij is samenwerking met NGOs als PSI en ABPF mogelijk, evenals met bilaterale en multilaterale donoren als UNFPA, UNICEF, Europese Commissie en Frankrijk, die deze mening ook delen. Training van gezondheidswerkers om langdurige family planningmethoden te kunnen aanwenden zal verlopen via (internationale) NGOs.

Gezien de groeiende behoefte aan moderne voorbehoedsmiddelen kan een brug worden geslagen tussen de vraag naar reproductieve gezondheid en het huidige te beperkte aanbod, ook voor adolescenten. De private sector (bijvoorbeeld PSI en ABPF die het grootst zijn en erkend worden door de overheid als belangrijke partners) kan het aanbod uitbreiden. Een mechanisme met vouchers kan de financiële barrière voor adolescenten en vrouwen verminderen. Door in te spelen op de al bestaande onvervulde behoefte aan reproductieve gezondheidsdiensten kunnen al op korte termijn resultaten worden verwacht. Tevens kan een nog grotere vraag gecreëerd worden door de doelgroepen van informatie te voorzien, via diverse communicatiekanalen.

Tenslotte zal ondersteuning worden gegeven aan culturele en sociale organisaties om de status van vrouwen te versterken zodat zij zich bewuster zijn van hun rechten en hier gebruik van leren maken. De ambassade verwacht bij te dragen aan de volgende nationale *outcomes* en legt daarbij sterk de nadruk op jongeren (zie voor de details de resultaatketen in bijlage III):

- i. De kwaliteit is verbeterd van publieke en private reproductieve en seksuele gezondheidsdiensten;
- ii. De toegang is verbeterd tot diverse moderne en meerjarige methoden van anticonceptie en tot vrouwencondooms, ook voor degenen die niet beschikken over voldoende financiële middelen;
- iii. De kennis is verbeterd op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheid zodat keuzes voor anticonceptie en seksuele relaties beter gemaakt kunnen worden;
- iv. De naleving is verbeterd van seksuele rechten van kwetsbare groepen, zoals vrouwelijk huispersoneel, sekswerkers en homoseksuelen. Verdere identificatie van Nederlandse kenniscentra vindt nog plaats, zoals met Rutgers WPF.

De keuze van de activiteiten zal worden gemaakt in overleg met de overheid. De ambassade verwacht met haar activiteiten jongeren te bereiken, vooral zij die geen schoolopleiding hebben gehad en waaronder gedwongen huwelijken en tienerzwangerschappen het meeste voorkomen. Daarnaast is het belangrijk rekening te houden met vrouwen van alle leeftijden die wel voorbehoedsmiddelen willen gebruiken maar hier geen toegang toe hebben. Tegelijkertijd hoopt de ambassade de kennis van reproductieve gezondheid van meisjes en vrouwen op het platteland te vergroten. Hiervoor is informatieoverdracht van essentieel belang, niet alleen voor gezondheidswerkers, die vaak niet zijn opgeleid in het toedienen van meerjarige anticonceptiemethoden, maar ook voor voorlichters zodat zij efficiënt kunnen communiceren met de verschillende doelgroepen met voldoende kennis en op sociaal cultureel passende wijze. De activiteiten van de ambassade zullen meer effect sorteren wanneer mannen en traditionele leiders, oudere vrouwen en jongeren betrokken zijn. De ambassade richt zich op gebieden waar nog geen andere donoren op grote schaal werkzaam zijn, naast enkele nationaal georiënteerde activiteiten.

De voorgestelde modaliteiten zijn programma's en projecten. Samenwerking met UNFPA, PSI en ABPF zal geen grote risico's met zich meebrengen, aangezien zij gerespecteerde goed functionerende organisaties zijn. De samenwerking zal gebaseerd zijn op al bestaande programma's en ter ondersteuning van nationaal beleid. Andere bilaterale partners zoals KfW, USAID en Frankrijk hebben ook ervaring opgedaan met deze instellingen.

4.4 Uitfasering

In 2009 was al besloten in het kader van de taakverdeling tussen donoren dat de ambassade een stille partner van Denemarken zou worden voor onderwijs, vooruitlopend op een volledige uitrui van de sectoren onderwijs en water tussen Nederland en Denemarken. De via de Deense Ambassade lopende Nederlandse bijdrage aan de onderwijssector wordt dan ook per 1 januari 2012 stopgezet. Echter, in 2011 hebben de Denen besloten hun OS-programma in Benin per 2014 geheel te beëindigen. Dit betekent dat zij, momenteel de belangrijkste donator in de onderwijssector, de steun nog maar twee jaar voortzetten met een totale bijdrage van € 15 mln.

Vanaf 2014 zal de bijdrage van het *Fast Track Initiative (FTI)* de belangrijkste zijn, maar deze wordt misschien sterk verlaagd. De in 2007 door FTI beschikbaar gestelde 76 miljoen USD is namelijk niet geheel gebruikt door Benin. Daarom zou FTI voor de komende drie jaar slechts 30 miljoen USD beschikbaar stellen, terwijl de uitvoering (bouw van lagere scholen) na aanloopproblemen nu net goed op gang is gekomen. In augustus 2012 zal de Wereldbank de definitieve FTI-allocatie voor Benin bepalen. Een substantiële FTI-allocatie voor Benin is van groot belang om, op zijn minst, de verlaging van Nederlandse en Deense bijdragen voor de komende jaren te compenseren. De post zal dit, samen met de Deense collega's, bepleiten in donoroverleg met de Wereldbank.

Eind 2010 is de algemene budgetsteun (ABS) aan Benin stopgezet. Daarop heeft de ambassade haar rol als *Chef de File* overgedragen aan de Europese delegatie. De ambassade participeert nog wel in de aan ABS gelieerde politieke dialoog en wil dit blijven doen, evenals enkele andere donoren die geen budgetsteun meer geven. Deze politieke dialoog is immers het middel bij uitstek om druk uit te oefenen op de besteding en verantwoording van de overheidsbegroting, essentieel voor het bereiken van resultaten in de drie speerpunten.

Voor wat betreft goed bestuur zal de ambassade een aantal activiteiten beëindigen, zoals steun aan het bureau van de Assemblée Nationale (CAPAN), een denktank (CAE) en een NGO die journalisten traint, omdat deze niet langer in de speerpunten passen. De lessen, zoals beschreven in hoofdstuk 2 spelen bij dit voorstel ook een belangrijke rol. Daarnaast zal de ambassade de financiering van het Orgaan van de Mediateur ("ombudsman") nog drie jaar door laten lopen. Hier speelt mee dat Nederland een hoog profiel heeft als belangrijkste donator en dat abrupt stoppen schade zou toebrengen aan dit Orgaan én aan de Nederlandse reputatie.

4.5 Concentratie van *Public Finance Management (PFM)* en *Domestic Accountability (DA)* in dienst van de drie speerpunten

Een aantal goed bestuur activiteiten betreffende overheidsfinanciën is van essentieel belang voor de Nederlandse speerpunten en vooral in de watersector omdat hier veel financieringen via de overheid worden gekanaliseerd. Hierbij gaat het in de eerste plaats om het actieplan van het ministerie van Financiën voor verbetering van het beheer van de overheidsfinanciën (PFM). Ook de Nederlandse steun aan de *Inspecteur Général de l'Etat* (IGE) die de overheidsbestedingen controleert en een mogelijke bijdrage aan de verbetering van aanbestedingsprocedures voor overheidscontracten vallen hieronder. Slecht of traag uitgevoerde tenders zijn immers een belangrijke oorzaak van de matige kwaliteit van sommige resultaten in de watersector.

Domestic accountability gaat verder dan het rekenschap geven over het beheer van inkomsten en uitgaven van de overheid. Het betreft de gehele dienstverlening door de overheid, inclusief die op de Nederlandse speerpunten, vooral water, maar ook reproductieve gezondheidszorg en bij voorbeeld landbouwvoorlichting. Het gaat om verbetering van de capaciteit én bereidheid van de overheid om rekenschap af te leggen voor deze thema's, evenals de verbetering van de capaciteit van burgers om deze te vragen. Dit is een kwestie van lange adem. In de secties 4.1 tot en met 4.3 is hier al op ingegaan voor de thema's. Daarnaast stelt de ambassade voor NGOs (zoals ALCRER en Social Watch) te ondersteunen die transversaal inzetten op versterking van de participatie en controle door burgers van overheidsoptreden, in het bijzonder op het niveau van gemeentes. In dit kader past ook voortzetting het initiatief van een DA partnerschap van de ambassade met SNV en VNG. Een pilot in drie Beninse gemeentes (Dogbo, Ouinhi en Sinendé) is hier positief geëvalueerd en de Beninse partners hebben gevraagd om de activiteiten uit te breiden naar andere gemeentes. Dit is namelijk bij uitstek het bestuursniveau waar de resultaten van de Nederlandse bijdragen op de drie speerpunten

zichtbaar moeten worden. Binnen water wordt via de succesvolle decentralisatiecomponent budget aan gemeentes ter beschikking gesteld voor drinkwater en latrines. Ook voor SRGR speelt de problematiek van de *planification familiale* en de beschikbaarheid van zorg vooral op gemeenteniveau.

5. Overige instrumenten van het buitenlands beleid

De bestaansreden en hoofdtaak van ambassade Cotonou is ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast zijn er mogelijkheden voor economische diplomatie, die het belang dient van het Nederlands bedrijfsleven én van Benin door versterking van de nog zwakke private sector in Benin en diversificatie van handels- en investeringsrelaties. Ook kan Nederland (in bescheiden mate) bijdragen aan verbetering van de mensenrechtensituatie en in regionaal verband aan het tegengaan van toenemende onveiligheid (drugshandel, piraterij). De ambassade voert activiteiten op deze beleidsterreinen zoveel mogelijk geïntegreerd uit, zodat zij elkaar wederzijds versterken. Vanzelfsprekend voert OS de boventoon en de ambassade besteedt veel tijd aan het met elkaar in contact brengen van Nederlandse (publieke én particuliere) en overige donorinitiatieven ten einde actief coherentie te bevorderen. Met dit zelfde oogmerk publiceert de ambassade jaarlijks een overzicht van de totale Nederlandse OS in Benin (gedelegeerd, centrale fondsen, economische instrumenten, MFS enz) voor zover op de ambassade bekend.

5.1 Private sectorontwikkeling

In overeenstemming met de speerpunten van het OS-programma zet de ambassade in op verbetering van het ondernemingsklimaat in Benin. Betere toegang tot buitenlandse markten en liberalisering van de eigen markt kunnen leiden tot meer handelsmogelijkheden voor Beninse ondernemers, hogere economische groei, hogere belastingopbrengsten, meer (jeugd)werkgelegenheid en armoedevermindering. Betere markttoegang alleen is echter niet genoeg. Naast veiligheid, politieke en macro-economische stabiliteit zal Benin ook gerichte maatregelen moeten treffen om institutionele (en politieke) beperkingen op te heffen. De Beninse regering erkent steeds meer dat de private sector de motor van de economie is en dat zij het klimaat moet scheppen en handhaven waarin ondernemerschap kan gedijen. Maar de praktijk blijft sterk achter bij het beleid: Benin staat in 2012 op plaats 175 van *Doing Business*.

Om hierin verandering te brengen, is de post *lead donor* geworden op het gebied van private sectorontwikkeling. Gepoogd zal worden samen met EU, Wereldbank en VS én met bedrijven en producentenorganisaties zelf, Benin te helpen deze beperkingen op te heffen. Hierbij moet worden gedacht aan het verbeteren van het functioneren van de overheid op het terrein van douane, belastingen en kadaster (zie ook 4.1), dienstverlening aan bedrijven en verbetering van infrastructuur, maar ook van private instellingen zoals kamers van koophandel of een business school. De ambassade treedt hier behalve als financier ook en vooral op als makelaar van kennis en contacten tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheid. Cruciaal is een actieve politieke dialoog om de regering te bewegen tot het uitvoeren van daadwerkelijke hervormingen. De regering zal moed moeten tonen om aan bestaande belangen te tornen en dus bestaande machtsrelaties te doorbreken. Succes is niet gegarandeerd.

5.2 Coherente inzet van OS- en economische instrumenten (centraal én gedelegeerd)

Een van de pijlers van de Beninse economie is de haven. In overleg met Nederlandse bedrijven die belangen hebben in de haven van Cotonou werkt de ambassade aan een pragmatische aanpak om deze bedrijven goed te positioneren voor de modernisering van de haven. Zo kunnen ambassade en bedrijven Beninse *decision makers* uitnodigen naar Nederland. Modernisering van de haven en infrastructuur via *dry ports* naar het achterland (Niger, Burkina Faso, Mali en het noorden van Nigeria) kan de bestaande doorvoerhandel goedkoper maken en leiden tot betere benutting van het economisch potentieel van de gehele regio. Hervormingen op andere terreinen zoals douane zijn hiervoor onontbeerlijk (zie 5.1) naast omvangrijke investeringen in infrastructuur waarvoor interesse bestaat bij private investeerders als APM Terminals. Daarnaast ligt hier een rol voor donoren als Wereldbank, EU of VS. Deze aanbestedingen bieden ook kansen voor het Nederlands bedrijfsleven. Zo brengt de modernisering van de haven ook de uitvoering van een ringweg rond Cotonou dichterbij.

Eind 2011 vond een NABC-handelsmissie aan Benin plaats, gericht op havenactiviteiten. Ook grote regionale projecten als spoorwegen komen nadrukkelijker in beeld.

Agri-business biedt zowel Nederland als Benin uitstekende mogelijkheden. De post werkt samen met Nederlandse of door Nederland gefinancierde kennisinstellingen (SNV, Agriterra, IFDC, AfricaRice, Fupro) aan de oprichting van een Agri-Hub. Voorjaar 2012 is een NABC-handelsmissie gepland gericht op landbouw. Dan zal ook de daadwerkelijke belangstelling van Nederlandse bedrijven voor Benin moeten blijken. Het gegeven dat 80% van de containers die Benin binnenkomen, leeg de haven verlaten, betekent dat de transportkosten voor (bv landbouw)-exporteurs laag kunnen zijn.

Om de opleiding van landbouwkundigen beter te laten aansluiten op de behoeften van de arbeidsmarkt, wordt middels NPT-projecten van NUFFIC en het COS-CIS project van de WUR gewerkt aan de curricula van de landbouwuniversiteit en -hogescholen. Indien afvalverwerking in Benin prioriteit krijgt van de overheid, zijn hier op termijn ook mogelijkheden voor Nederlandse bedrijven in het verlengde van het OS-water-speerpunt. De post zal het recent voor Benin opengestelde *Netherlands Initiative for Capacity building in Higher Education* (NICHE) programma van de NUFFIC toespitsen op de speerpunten.

Kansrijke, innovatieve Beninse bedrijven die met een buitenlandse partner willen samenwerken, kunnen hun marktkennis, technologieontwikkeling en management verbeteren via o.m. het *Private Sector Investment* (PSI) en het *Match Making Facility* (MMF) van AgentschapNL. Het PUM speelt in Benin een belangrijke rol; met het *Centre for the Promotion of Imports from developing Countries* (CBI) wil de ambassade meer samenwerken om de concurrentiepositie (ex- en import) van Beninse bedrijven te verbeteren, met name in voedselverwerking. Het netwerk van de WUR kan hier zeker behulpzaam zijn. De Financieringsmaatschappij Ontwikkelingslanden (FMO) is actief in Benin met investeringen in de Bank of Africa en grote projecten in de infrastructuur.

Tenslotte zijn er NGOs werkzaam vanuit Nederland in en voor Benin, niet alleen de MFS II-organisaties, zoals ICCO, Woord&Daad en IUCN maar ook vele particuliere initiatieven. De ambassade onderhoudt contact met alle haar bekende organisaties en stimuleert uitwisseling van kennis, met name waar zij zich inzetten voor de prioritaire OS-speerpunten. Met IUCN zal worden gestreefd naar synergie op water en voedselzekerheid. De toegevoegde waarde van de ambassade in al deze samenwerkingsvormen is vooral die van kennismakelaar. Door het bieden van een kader worden bedrijven en NGOs met elkaar in contact gebracht die van elkaar kunnen leren.

5.3 Veiligheid en mensenrechten

De ambassade heeft samen met EU-partners de mensenrechtensituatie in Benin geanalyseerd en op basis hiervan besloten de komende tijd vooral aandacht te besteden aan de rechten van kinderen, vrouwen en gevangenen. De post heeft in 2010 de rol van EU "*point focal*" voor mensenrechtenverdedigers op zich genomen. Toenemende onveiligheid voor de kust van Benin (drugshandel, piraterij) kan een bedreiging vormen voor de haven van Cotonou. Aangezien deze dreiging regionaal van aard is, zal ook het antwoord in de regio moeten worden gevonden. Benin heeft initiatieven genomen richting Nigeria, Ghana en Togo. De ambassade wil meer regionaal overleg met de andere ambassades in de regio en dringt erop aan dat Nederland bilateraal of in kader van EU, VN of Dublin-groep gerichte hulp biedt voor Benin (en andere landen in regio).

5.4 Publieksdiplomatie

De post legt jaarlijks rekenschap af aan de Beninse regering en de Beninse media over de besteding van de OS-gelden. Deze en andere persconferenties van de ambassade leiden doorgaans tot ruime publiciteit. Dit vergroot de bekendheid van Nederland ("Holland branding"). De post is voornemens om op grotere schaal bekendheid te geven aan de resultaten van het OS-programma via communicatiemiddelen die het merendeel van de Beniners tot hun beschikking staan, zoals de radio. Hierbij kan de post samenwerken met NGOs waarmee reeds in het kader van *Domestic Accountability* contact bestaat.

6. Landen van mede-accreditatie

De ambassade heeft sinds 1994 slechts Benin als ressort. Per 1 januari 2012 zullen drie landen uit het ressort van Yaoundé aan Cotonou worden toegewezen: Kameroen, Gabon en Equatoriaal Guinee. Dit betekent met name op consulaire gebied substantiële extra werkzaamheden, die reeds september 2011 zijn begonnen.. CdP zal begin 2012 met honoraire-consuls, aanwezige Nederlandse bedrijven en uiteraard lokale autoriteiten overleggen over optimale en coherente inzet van economische instrumenten en consulaire werkzaamheden. In beginsel worden 1 à 2 bezoeken per jaar voorzien aan de drie landen.

7. Financiële gevolgen

Financiële gevolgen ODA 2012-2015 in € (beleidsthema, artikel, omschrijving)

2.5 Veiligheid, goed bestuur en rechtsorde	4.234.000
4.1 Voedselzekerheid	45.000.000
4.3 Private sector ontwikkeling	3.100.000
5.4 Sexuele en reproductieve gezondheid en rechten en HIV/aids	10.950.000
6.2 Integraal waterbeheer, drinkwater en sanitatie	70.000.000
Totaal budget 2012-2015	133.284.000