



Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie

Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008

Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008 | IOB Evaluatie | nr. 328 | Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008



[illegible]

IOB Evaluatie

Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008

Voorwoord

De Nederlandse belangstelling voor Nicaragua gaat terug tot begin jaren tachtig, toen de sandinistische opstand de dictator Somoza verdreef. Vanaf die tijd is Nicaragua vrijwel continu concentratieland geweest in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Aanvankelijk ging het vooral om wederopbouw hulp en noodhulp na de orkaan Mitch in 1998. Vanaf 2000 werd bevordering van goed bestuur en democratisering een belangrijke doelstelling. Nederlandse particuliere organisaties hebben eveneens een grote rol gespeeld in de wederopbouw en in de steun aan maatschappelijke organisaties en tot aan de dag van vandaag hebben dertien Nederlandse gemeenten een stedenband met Nicaragua.

Deze evaluatie maakt de balans op van de Nederlandse hulp in de periode 2005-2008, waar mogelijk geactualiseerd voor het jaar 2009. Het rapport beschrijft en analyseert hoe de hulp verleend is en, voor zover mogelijk, welke resultaten er mee zijn behaald.

Het is voor het eerst sinds 1998 dat IOB weer een landenevaluatie heeft uitgevoerd. Aanleiding is een evaluatie van de buitenlandse betrekkingen tussen Nederland en Latijns-Amerika, voorzien voor 2011, waarvoor deze landenstudie een bouwsteen zal vormen. De voorliggende evaluatie van de hulp aan Nicaragua beoogt inzicht te geven in de invloed van de landencontext op thematisch- en sectorbeleid.

131

Het evaluatieteam voor deze studie bestond uit IOB-inspecteur Nico van Niekerk en IOB-onderzoeksmedewerker Rianne Verbeek. Geske Dijkstra, econoom van de Erasmus Universiteit in Rotterdam, en de Nicaraguaanse econoom Arturo Grigsby van de Universidad Centro Americana evalueerden de algemene begrotingssteun. IOB-inspecteur Marijke Stegeman leidde het onderzoek naar de sectorsteun voor gezondheidszorg en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (srgr). Het rapport is geschreven door IOB-inspecteur Nico van Niekerk. Hoofdstuk 4 over algemene begrotingssteun is van de hand van Geske Dijkstra en de hoofdstukken 7 en 8 over gezondheid en SRGR zijn van Marijke Stegeman. De eindredactie werd verzorgd door Karolien Blais. De auteurs van de diverse deelstudies zijn in bijlage 3 vermeld. IOB-inspecteurs Hans Slot en Antonie de Kemp traden op als interne meelezers.

Een referentiegroep, eerst onder leiding van toenmalig IOB-directeur Bram van Ojik en later onder mijn voorzitterschap, heeft het onderzoek begeleid. Hierin hadden zitting: Oscar Catalán (wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de Universiteit van Amsterdam), Adri Kemps (directeur Centraal Bureau Fondsenwerving), Jan-Willem Bertens (oud-ambassadeur in Managua), Ruud Lambregts (op persoonlijke titel; medewerker Oxfam Novib), Laurent Stokvis en Mascha van Baak (respectievelijk directeur en senior beleidsmedewerker directie Westelijk Halfrond van het ministerie van Buitenlandse Zaken) en Reina Buijs (hoofd afdeling Gezondheid en Aids van de directie Sociale Ontwikkeling, ministerie van Buitenlandse Zaken).

Een speciaal woord van dank gaat uit naar de ambassadeur in Managua, Lambert Grijns, het hoofd ontwikkelingssamenwerking, Hans Wessels, en de medewerkers op de ambassade, niet alleen voor hun medewerking, maar vooral voor hun belangstelling om de ontwikkelingssamenwerking te evalueren en de bevindingen te benutten voor de nieuwe meerjarenplanning. Dank gaat verder uit naar iedereen die als respondent heeft meegewerkt aan deze evaluatie. De namen staan vermeld in bijlage 4.

IOB is eindverantwoordelijk voor de inhoud van deze evaluatie.

Henri Jorritsma

Waarnemend directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Tabellen en figuren	7
Afkortingen	9
Hoofdbevindingen en aandachtspunten	13
1 Inleiding	22
2 Oorzaken van ongelijkheid en armoede	26
2.1 Politieke geschiedenis	27
2.2 Economische groei en ongelijkheid	31
2.3 Sociale sectoren	32
2.4 Conclusies	34
3 Motieven voor Nederlandse ontwikkelingshulp aan Nicaragua	36
3.1 Buitenlandse hulp aan Nicaragua	37
3.2 Waarom en hoe is Nederland actief in Nicaragua?	39
3.3 Bestedingen en uitvoering	42
3.4 Waarin onderscheidt Nederland zich van andere donoren?	45
3.5 Conclusies	47
4 Algemene begrotingssteun	48
4.1 Wat wordt beoogd met algemene begrotingssteun?	49
4.2 Motieven voor begrotingssteun in Nicaragua	50
4.3 Uitvoering van begrotingssteun	53
4.4 Invloed van donoren op het beleid	56
4.5 Intermediaire effecten	64
4.6 Effecten op groei en armoede	66
4.7 Conclusies	70
5 Goed bestuur, democratisering en maatschappijbouw	72
5.1 Wat wilde Nederland bereiken en hoe?	73
5.2 Hervorming van politieke partijen en vorming van jeugdleiderschap	74
5.3 Versterking van het financieel beheer en corruptiebestrijding	78
5.4 Versterking van het maatschappelijk middenveld	82
5.5 Conclusies	86
6 Basisonderwijs	88
6.1 Wat wilde Nederland bereiken en hoe?	89
6.2 Uitvoering van het beleid	92
6.3 Effectiviteit van het beleid	94
6.4 Conclusies	96

7	Gezondheidszorg	98
7.1	Wat wilde Nederland bereiken en hoe?	99
7.2	Uitvoering van het beleid	101
7.3	Effectiviteit van de Nederlandse steun	103
7.4	Conclusies	112
8	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten	114
8.1	Abortus	115
8.2	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten van adolescenten	118
8.3	Conclusies	122
9	Steun aan het midden- en kleinbedrijf	124
9.1	Wat wilde Nederland bereiken en hoe?	125
9.2	Steun aan het ministerie	126
9.3	Advisering en training	127
9.4	Exportbevordering	130
9.5	Microfinanciering	132
9.6	Conclusies	136
10	Slotbeschouwing	138
10.1	Hoe is de hulp vormgegeven?	139
10.2	Effectiviteit	144
10.3	Gevolgtrekkingen voor de Nederlandse hulp aan Nicaragua	145
	Bijlagen	148
	Bijlage 1 Over IOB	149
	Bijlage 2 Terms of Reference	151
	Bijlage 3 Deelstudies	155
	Bijlage 4 Geïnterviewde personen	157
	Bijlage 5 Geraadpleegde bronnen	161

Tabellen en figuren

Tabellen

Tabel 2.1	Sociale indicatoren	33
Tabel 3.1	Nederlandse ODA, 1980-2008	39
Tabel 3.2	Nederlandse bilaterale uitgaven per sector/thema, 2005-2009	42
Tabel 3.3	Kanalisering Nederlandse hulp aan Nicaragua, 2005-2008	43
Tabel 4.1	Begrotingssteun, programmahulp en totale hulp	56
Tabel 4.2	Resultaten van de beleidsdialoog	62
Tabel 4.3	Inkomsten en uitgaven van de overheid	66
Tabel 5.1	Programma's goed bestuur, democratisering en maatschappijopbouw, 2005-2009	73
Tabel 7.1	Activiteiten en uitgaven aan gezondheid en srgr, 2005-2008	100
Tabel 7.2	Consultaties, januari-juni in departementen naar armoedecategorie, 2005-2008	104
Tabel 7.3	Kinder- en zuigelingensterfte, per departement, in 2001 en 2006/7	109
Tabel 8.1	Verandering in anticonceptiegebruik en in kindertal, vrouwen van 15-21 jaar, 2001-2007	120
Tabel 9.1	Bilaterale steun aan het mkb, 2004-2009	126
Tabel 9.2	Steun van particuliere organisaties aan het mkb, 2005-2008	126
Tabel 9.3	Omvang en bereik van vouchers, 2004-2008	128
Tabel 9.4	Aandeel van bediende bedrijven naar omvang, 2004-2008	128

Figuren

Figuur 3.1	Programmahulp en totale hulp aan Nicaragua, 1992-2008	37
Figuur 4.1	Armoede en extreme armoede in Nicaragua als percentage van de bevolking in 2001 en 2005	67
Figuur 7.1	Kinder- en zuigelingensterfte in een rijk en een arm departement, 1998-2006/7	110
Figuur 7.2	Trend moedersterfte 2000-2008	111

Afkortingen

ASOMIF	Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas
bnp	Bruto Nationaal Product
BSG	Budget Support Group
CAFTA	Central America Free Trade Agreement
CBI	Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden
CEI	Centrum voor de Bevordering van de Export
CENIDH	Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (Nicaraguaanse Centrum voor de Mensenrechten)
CIDA	Canadian International Development Agency
COSEP	Consejo Superior de la Empresa Privada
CPC	Consejos de Poder Ciudadano
DAC	Development Assistance Committee
DfID	Department for International Development (VK)
EC	Europese Commissie
ENDESA	Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud
EU	Europese Unie
EUR	euro
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FDL	Fondo de Desarrollo Local
FED	Fondo para la Equidad de género y los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos
FMO	Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
FNI	Fondo Nicaragüense de Inversión
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FSS	Fondo Social Suplementario
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HIPC	Heavily Indebted Poor Country
IDB	Inter-American Development Bank
IEEPP	Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas
IMF	Internationaal Monetair Fonds
INCAE	Instituto Centro Americano de Administración de Empresas
INIDE	Instituto Nacional de Información de Desarrollo
INPYME	Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IOV	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde
JFA	Joint Financing Agreement
MDG	Millennium Development Goals
MFO	Medefinancieringsorganisatie
MFS	Medefinancieringsstelsel
MINSA	Ministerio de Salud
MJSP	Meerjarig strategisch plan

MKB	Midden- en Kleinbedrijf
Mln	Miljoen
Ngo	Niet-gouvernementele organisatie
NIMD	Nederlandse Instituut voor Meerpartijen Democratie
NLG	Nederlandse gulden
ODA	Official Development Aid
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PROMYPIME	Programa de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
PROSEDE	Programa de Servicios de Desarrollo Empresarial
PSI/PASMO	Population Services International/Pan-American Social Marketing Organization
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten
PSTAC	Public Sector Technical Assistance Credit
PUM	Programma Uitzending Managers
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoria
SILAIS	Sistema Local de Atención Integral en Salud
SNV	Netherlands Development Organisation (Stichting Nederlandse Vrijwilligers)
SRGR	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten
SWAp	Sector Wide Approach
Tbc	Tuberculosis
UNAIDS	United Nations Joint Programme on HIV/AIDS
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations Children's Fund
USD	Amerikaanse dollar
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WB	Wereldbank
WHO	World Health Organisation



Hoofdbevindingen en aandachtspunten

Inleiding

Sinds begin jaren tachtig is Nicaragua ononderbroken concentratieland van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Vanaf 2005 heeft de ambassade in haar meerjarenplanning drie doelstellingen geformuleerd voor de Nederlandse inzet:

- verdieping van het democratiseringsproces en bevordering van goed bestuur via de beleidsdialoog en financiering van specifieke projecten;
- verbetering van de toegang tot en kwaliteit van sociale dienstverlening via sectorsteun aan gezondheidszorg en onderwijs;
- economische ontwikkeling via steun aan het midden- en kleinbedrijf.

In deze evaluatie wordt nagegaan wat daarvan is terechtgekomen. Dit gebeurt aan de hand van drie centrale vragen:

- 1) Hoe is de Nederlandse hulp vormgegeven?
- 2) Welke resultaten zijn met de hulp behaald?
- 3) Welke lessen zijn te trekken voor toekomstige beleidsontwikkeling?

De evaluatie betreft de hulp in de periode 2005-2008, waar mogelijk geactualiseerd voor 2009. De nadruk ligt op de bilaterale hulp die via de ambassade liep.

| 13 |

Hoofdbevindingen

1) Besteding en uitvoering van de hulp

De totale Nederlandse hulp aan Nicaragua over de periode 2005-2008, verstrekt via verschillende kanalen, bedroeg EUR 145 miljoen. Daarvan is EUR 95 miljoen via het bilaterale kanaal verleend (ongeveer EUR 24 miljoen op jaarbasis). Van dit bedrag werd 38% besteed aan algemene begrotingsteun, 21% aan de gezondheid en 19% aan onderwijs.

Nederland is een middelgrote donor voor Nicaragua. Op de lijst van grootste donoren komt Nederland op de negende plaats (gemiddelde over 2006-2007). In de onderzoeksperiode behoort Nederland samen met Spanje, Zweden, Denemarken en Duitsland tot de belangrijkste Europese bilaterale donoren van Nicaragua. In 2009 was Nederland de tweede Europese donor. Volgens de internationale criteria van het Development Assistance Committee vertegenwoordigt de Nederlandse hulp 4,5% van de totale netto ODA (officiële ontwikkelingshulp) aan Nicaragua. Op specifieke terreinen is de Nederlandse hulp in omvang significant: het aandeel van Nederland in de algemene begrotingssteun bedroeg in de evaluatieperiode 16,4% en in de sectorsteun gezondheid en onderwijs is Nederland zelfs de grootste donor.

Nicaragua is een klein land met een grote hulpafhankelijkheid en donordichtheid. Ondanks de afspraken over harmonisatie en *alignment* (afstemming op en integratie met beleid) is de

hulp nog sterk gefragmenteerd. Nederland heeft zich in Nicaragua zeer ingezet voor de uitvoering van de Verklaring van Parijs over de Doeltreffendheid van de Hulp (2005). Zo is een relatief omvangrijk deel van het budget gereserveerd voor algemene begrotingssteun en is er gekozen voor sectorsteun in de sociale sectoren (begrotingssteun voor gezondheidszorg en basketfinanciering voor onderwijs) met geen of beperkte oormerking.

De ambassade heeft uitvoering gegeven aan het Nederlandse beleid om in de sectorsteun een mix van modaliteiten na te streven. Zij maakt strategisch gebruik van de meerwaarde van samenwerking met zowel multilaterale als particuliere organisaties. Zo wordt goed gebruik gemaakt van de technische kennis van het bevolkingsfonds van de Verenigde Naties UNFPA en voor de uitvoering van programma's voor seksuele voorlichting voor jongeren en van de expertise van niet-gouvernementele organisaties (ngo's) voor politiek lobbywerk rond therapeutische abortus en geweld tegen vrouwen.

Niettemin zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij de wijze waarop de hulp wordt verleend. Naast de ambassade zijn er minstens veertien Nederlandse particuliere organisaties die, met subsidie van het ministerie van Buitenlandse Zaken, actief zijn in Nicaragua. In de financiering van lokale ngo's bestaat nogal wat overlap. Oxfam Novib en Cordaid hebben zich inmiddels teruggetrokken en de overgebleven twee organisaties (Hivos en ICCO) hebben elk hun eigen werkterrein. Ook bij de financiering van de multilaterale organisaties zijn vraagtekens te plaatsen. Enerzijds is Nederland een van de grootste donoren van organisatie van de Verenigde Naties (VN) die in Nicaragua zeer actief zijn, zoals UNFPA en het ontwikkelingsfonds UNDP. Anderzijds financiert de ambassade uit het bilaterale budget aparte projecten van deze organisaties, met eigen transactiekosten voor donor en ontvanger. Nederland is een grote donor van het Fast Track Initiative voor basisonderwijs dat ook in Nicaragua het ministerie van Onderwijs steunt, terwijl Nederland ook rechtstreeks de begroting van het ministerie van Onderwijs steunt.

Tussen de ambassade en de medefinancieringsorganisaties wordt wel informatie uitgewisseld maar er is weinig operationele samenwerking. Op sommige gebieden (bijvoorbeeld srgr) versterken de activiteiten van de bilaterale en particuliere hulp elkaar, maar dat is veel minder of niet het geval op het terrein van duurzame economische ontwikkeling. De ambassade is inmiddels zelf ook – direct en indirect via de bijdragen aan de multidonorfondsen – een grote ngo-financier geworden.

2) Algemene begrotingssteun en goed bestuur

Gedurende de onderzoeksperiode heeft Nederland sterk ingezet op algemene begrotingssteun. Er was een duidelijke wens om de versnippering van de hulp te verminderen en bovendien werd algemene begrotingssteun een geschikt instrument gevonden om goed bestuur en democratisering te bevorderen.

De mate waarin Nicaragua in 2005 aan de voorwaarden voor algemene begrotingssteun voldeed, is te optimistisch ingeschat. De donoren wilden de moderniseringsagenda van de regering-Bolaños (2002-2006) steunen, maar de regering had weinig macht. De werkelijke macht was in handen van twee partijen die een pact hadden gesloten en daarmee alle

organen domineerden die president Bolaños juist wilde veranderen: Hoge Raad, Hoge Kiesraad en Rekenkamer. Daarbij hadden de donoren ook een te positieve inschatting van de bedoelingen van de regering-Bolaños. Deze behartigde in de eerste plaats de belangen van banken en grote ondernemers en was weinig gemotiveerd om de armoede te bestrijden. Om de algemene begrotingssteun te monitoren is in het overleg tussen regering en donoren een resultatenmatrix ontworpen die bestond uit 161 items op alle terreinen van overheidsbeleid. De matrix was door zijn omvang onhanteerbaar. Bovendien waren gegevens over de indicatoren niet altijd jaarlijks beschikbaar en waren de streefcijfers vaak onrealistisch. Onder de regering-Bolaños hebben vooral de donoren de inhoud van de matrix bepaald. De resultatenmatrix was weliswaar de leidraad voor de dialoog tussen donoren en regering, maar het niet behalen van resultaten had geen gevolgen voor de overmakingen (behalve in het geval van de Europese Commissie). Donoren schortten alleen begrotingssteun op als de regering niet voldeed aan het IMF-akkoord of als zij (de Wereldbank en de Inter-American Development Bank uitgezonderd) geen politiek vertrouwen hadden in de regering.

Na de regeringswisseling begin 2007 veranderde de situatie snel. De nieuwe regering van het Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) van president Ortega werd ervan beschuldigd de gemeenteraadsverkiezingen te manipuleren. In reactie daarop besloot Nederland (net als de meeste andere donoren) de algemene begrotingssteun voor 2008 te halveren en in 2009 te bevriezen. Toen geloofwaardige stappen om de rechtsstaat en de democratie te versterken uitbleven, besloot Nederland in 2010 de algemene begrotingssteun uiteindelijk stop te zetten.

| 15 |

In beide regeerperiodes hebben de donoren geprobeerd goed bestuur en democratisering te bevorderen, maar ondanks gemaakte afspraken veranderde er in de praktijk weinig. Onder druk aangenomen wetten werden niet altijd uitgevoerd, de externe *audits* van de overheidsbegroting groeven niet diep genoeg en bleven zonder consequenties en de politieke elite behield zijn greep op de rechtspraak. De beleidsdialoog onder de regering-Ortega heeft de verslechtering van bestuur en manipulaties bij verkiezingen niet kunnen keren.

Algemene begrotingssteun heeft wel bijgedragen aan verbeteringen in het financieel management, vooral dankzij de technische assistentie. De grotere transparantie in het begrotingsproces en in het sociaaleconomische beleid heeft vooral onder president Bolaños bijgedragen aan de mogelijkheden van het maatschappelijk middenveld om de regering kritisch te volgen. De transparantie is echter onder president Ortega verminderd.

Het macro-economische effect van begrotingssteun is vooral tekortreductie geweest, in het bijzonder het aflossen van binnenlandse schulden van de overheid. Het beleid van de regering-Bolaños heeft niet aantoonbaar bijgedragen aan armoedebestrijding. Het beleid van de regering-Ortega is sterker gericht op armoedebestrijding, maar desondanks hebben Nederland en de meesten andere donoren besloten dit beleid niet te steunen met begrotingssteun, vanwege problemen met goed bestuur.

3) Afzonderlijke projecten voor goed bestuur

Van de zes belangrijkste bilaterale projecten voor goed bestuur beoordeelt IOB er drie positief. Het programma voor de verbetering van het beheer van de openbare financiën is succesvol geweest omdat de fiscale discipline is verbeterd, een goede interne en externe controle van het begrotingsproces mogelijk is gemaakt en omdat de verantwoording over de uitgaven sterk is verbeterd. Het experimentele project voor de bevordering van leiderschap onder jongeren van politieke partijen en sociale bewegingen heeft bijgedragen aan de vorming van nieuwe jeugdleiders. Het programma heeft een vervolg gekregen in een permanente opleiding, die wordt verzorgd door een universitair instituut. Het project voor de modernisering van het ambtenarenapparaat heeft er onder de regering-Bolaños toe geleid dat de rekrutering van ambtenaren meer op technische in plaats van op politieke gronden plaatsvond. Deze voortgang is na de regeringswisseling in 2007 echter gestagneerd.

De resultaten van de drie overige projecten zijn teleurstellend. Het anticorruptiefonds, dat al onder de regering-Bolaños werd gesteund, is blijven steken in de uitwerking van voorstellen die niet of nauwelijks in praktijk zijn gebracht. Een van de belangrijkste redenen hiervoor is het ontbreken van politieke wil om de corruptie te bestrijden. Met middelen van het project voor de hervorming en versterking van de politieke partijen zijn discussie- en trainingsbijeenkomsten georganiseerd, maar deze hebben niet geleid tot werkelijke veranderingen in de organisatie van de politieke partijen. Het fonds voor de versterking van het maatschappelijk middenveld heeft veel politieke tegenwerking van de regering en uitvoeringsproblemen gekend. De evaluatie van de eerste fase is kritisch vanwege het gebrek aan continuïteit en samenhang van de gefinancierde projecten. Veel projecten zijn eenmalig, van korte duur en vaak niet goed ingebed in de lokale context.

De teleurstellende resultaten van de laatstgenoemde projecten zijn deels te verklaren door de snel verslechterde politieke situatie na 2006, maar ook door een onjuiste inschatting van de politieke omgeving en een gebrekkige projectopzet. De ambassade heeft inmiddels besloten het programma voor politieke partijen niet in de huidige vorm te continueren en het anticorruptiefonds niet meer te financieren.

De evaluatie van de steun van Nederlandse medefinancieringsorganisaties aan lokale ngo's op het gebied van goed bestuur, mensenrechten en in het bijzonder vrouwenrechten komt tot positieve bevindingen, aangezien deze ngo's permanent een tegenwicht bieden aan de gevaren van autoritarisme en druk uitoefenen om de mensenrechten in brede zin te respecteren. Lokale vrouwenorganisaties hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan wetgeving die geweld tegen vrouwen strafbaar stelt.

4) Sociale sectoren

Onderwijs

Nederland steunt sinds 2007 het overheidsprogramma voor kleuter-, basis- en voortgezet onderwijs via een zogenaamd *silent partnership*, beheerd en gemonitord door Canada. Nederland heeft in totaal EUR 31 miljoen beschikbaar gesteld, waarvan sinds 2007 EUR 22,8 miljoen is uitgegeven. De argumentatie van Nederland om basisonderwijs in Nicaragua te

steunen komt voort uit een inputdoelstelling (15% van de ontwikkelingsbegroting voor basisonderwijs), maar is niet goed te begrijpen vanuit de prioriteiten in het meerjarig strategisch plan (MJSP) van de ambassade en evenmin vanuit het verzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken om het werkveld beter af te bakenen. Bovendien roept de gelijktijdige bevrozing van algemene begrotingssteun en continuering van omvangrijke sectorsteun voor onderwijs (eveneens via de begroting gekanaliseerd) vragen op.

Het *silent partnership* beoogt tijdelijke sectorfinanciering via een andere donor te laten lopen om op den duur een taakverdeling tussen donoren te bereiken. Maar de vormgeving van het *silent partnership* staat het behalen van dat doel in de weg. Het Nederlandse aandeel in de basketfinanciering is veel groter dan dat van de *lead donor* Canada, terwijl deze laatste de continuïteit niet kan garanderen. Daardoor is ook de Nederlandse continuïteit problematisch. Voor de Nicaraguaanse overheid wordt planning lastig vanwege de onvoorspelbaarheid van de hulp.

De huidige Nicaraguaanse regering wil met name voor armen de toegang tot en kwaliteit van het onderwijs verbeteren en heeft daartoe dan ook maatregelen getroffen en investeringen gepleegd. Aangezien een belangrijk deel van die investeringen wordt gefinancierd met sectorsteun, draagt Nederland bij aan die verbeteringen.

Of deze leiden tot blijvende toename van de deelname aan basisonderwijs en aan verhoging van de kwaliteit van het onderwijs is niet vast te stellen, omdat de monitoring van het beleid onvoldoende is en de noodzakelijke informatie niet systematisch wordt verzameld.

Gezondheidszorg

Nederland heeft in de periode 2005-2008 de gezondheidssector (inclusief srgr) gefinancierd met in totaal EUR 25,4 miljoen. De sectorsteun bestond uit een combinatie van steun aan het Nicaraguaanse ministerie van Gezondheid en financiering van projecten van multilaterale en andere internationale organisaties en van ngo's. Omdat de overheid tekortschiet op het gevoelige terrein van seksualiteit en voortplanting, alsmede in het bereiken van arme regio's, is aanvullende projectsteun een goede keuze gebleken.

In de dialoog rond de sectorsteun hebben Nederland en andere donoren onvoldoende aandacht gehad voor de ongelijke toegang tot en de slechte kwaliteit van de dienstverlening. Een systematische monitoring van de voortgang ontbreekt, waardoor veel donoren nauwelijks op de hoogte zijn van de dagelijkse realiteit in de gezondheidsdiensten.

Uit deze evaluatie blijkt echter wel dat, over het geheel genomen, de toegang tot voorzieningen en de dienstverlening is toegenomen. Bovendien is, op sommige onderdelen, de toegang tot voorzieningen tussen de verschillende regio's en tussen verschillende inkomensniveaus gelijkjer geworden.

Mede door Nederlandse steun is vooruitgang geboekt wat betreft het behalen van millennium ontwikkelingsdoelstelling 4, het terugdringen van de kindersterfte in 2015 tot een derde van het niveau van 1990. Ook zijn de verschillen tussen stad en platteland, tussen

rijke en arme departementen, tussen hoge en lage inkomensgroepen en tussen hoge en lage opleidingsniveaus iets afgenomen. Echter, de onderlinge verschillen in de kinder- en zuigelingensterfte blijven groot.

De toename van institutionele bevallingen in de periode 2005-2008 was beperkt. Veel vrouwen hebben bij complicaties tijdens zwangerschap of bevalling onvoldoende toegang tot goede obstetrische zorg. Nederland heeft er zeker aan bijgedragen dat deze problematiek hoog op de agenda staat, maar dit heeft vooralsnog slechts tot een geringe afname van moedersterfte geleid.

5) Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten

De strafbaarstelling van therapeutische abortus in Nicaragua druist in tegen internationale afspraken. Het past in het Nederlandse beleid om dat bij de overheid aan de orde te stellen. Dit is ook veelvuldig gebeurd.

De abortuswetgeving is weliswaar niet aangepast, maar wel zijn initiatieven hiertoe in gang gezet. Voorts is er sprake van gedoogbeleid. Druk van Nederland en andere donoren en de steun aan maatschappelijke organisaties zijn er op gericht het gedoogbeleid uit te breiden en uiteindelijk het verbod op therapeutische abortus af te schaffen.

| 18 |

De behandeling van mensen met HIV/aids is sterk toegenomen, evenals het kennisniveau over de overdracht. Beschikbare deelonderzoeken en IOB-onderzoek maken het plausibel dat dit mede toe te schrijven is aan inspanningen van de bilaterale hulp en de ngo's die door Nederland gesteund zijn.

De inspanningen ter bevordering van de seksuele en reproductieve gezondheid en rechten van jongeren hebben bijgedragen aan een groter anticonceptiegebruik onder jongeren en aan een lichte daling van het aantal tienerzwangerschappen in de periode 2001-2007.

6) Het midden- en kleinbedrijf

Nederland heeft drie programma's gesteund voor de versterking van het midden- en kleinbedrijf (mkb) voor in totaal EUR 12,8 miljoen. De steun voor het mkb-programma van het Nicaraguaanse ministerie van Economische Zaken heeft geleid tot nieuwe regel- en wetgeving die de bureaucratie voor het mkb terugdringen. Er zijn initiatieven genomen voor dienstverlening aan het mkb. Deze initiatieven hadden veel uitvoeringsproblemen en hun effect voor de bedrijven is niet of nauwelijks aan te geven. Dat komt deels door de aard van de activiteiten en deels door de slechte monitoring. Het dilemma is dat enerzijds veel belang wordt gehecht aan de leidende rol van het ministerie van Economische Zaken, maar anderzijds de institutionele infrastructuur te zwak is om de steun te absorberen. Nederlandse pogingen om een sectorale benadering te bevorderen zijn niet gelukt. De projecten van het Nicaraguaanse Centrum voor Exportbevordering en het project voor advisering van microbedrijven waren succesvol en hebben geleid tot concrete verbeteringen in de omzet, export en kwaliteit van de productie van het mkb.

Zowel de Nederlandse ambassade als de medefinancieringsorganisaties hebben een belangrijke rol gespeeld in de versterking van intermediaire instellingen voor micro-

financiering. Er zijn echter ook kritische kanttekeningen te plaatsen bij het relatieve gemak waarmee door de medefinancieringsorganisaties en de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) grote financiële injecties zijn gegeven zonder voldoende rekening te houden met de duurzaamheid van de financiering en de tijdelijkheid van de hoge rendementen in sommige sectoren.

Vrijwel alle door medefinancieringsorganisaties gesteunde instellingen voor micro-financiering bereiken bij uitstek arme vrouwen. Dat heeft een positief effect op de (familie-) werkgelegenheid. Door het FMO en sommige MFO's worden de microfinancieringsinstellingen gestimuleerd om zich om te vormen tot gereguleerde instellingen. In Nicaragua neemt echter het bereik van armen door de grotere gereguleerde instellingen af ten opzichte van de kleinere niet-gereguleerde instellingen.

Algemene conclusies

Na in de jaren tachtig en negentig vooral de wederopbouw van het land na de burgeroorlog te hebben gesteund, gaf Nederland vanaf de eeuwwisseling prioriteit aan de bevordering van goed bestuur, versterking van de democratie en armoedebestrijding. De vooruitgang op deze terreinen is teleurstellend.

| 19 |

Gelet op de recente geschiedenis en de gecompliceerde politieke context van Nicaragua kunnen de verwachtingen over de effecten van hulp in het algemeen en algemene begrotingssteun in het bijzonder op goed bestuur en democratisering niet anders dan bescheiden zijn. Echter, Nederland en andere donoren hebben de reële mogelijkheden om met hulp en dialoog invloed uit te oefenen overschat.

Nederland heeft met behulp van politieke dialoog, diplomatie en een relatief bescheiden budget er toe bijgedragen dat goed bestuur en mensenrechten op de agenda bleven en dat Nicaraguaanse maatschappelijke organisaties draagvlak voor verandering konden mobiliseren. Bovendien heeft Nederland er toe bijgedragen dat er druk wordt uitgeoefend om verdere aantasting van het de democratiseringsproces te voorkomen.

Met sectorsteun is bijgedragen aan, weliswaar langzame, voortgang met meer gelijkheid in de toegang tot sociale dienstverlening en het bereiken van meer armen. Met een aantal programma's voor onder meer seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en steun aan het mkb zijn goede resultaten geboekt.

De Nederlandse ambassade heeft veel inspanningen verricht om de activiteiten aan te passen aan de nieuwe politieke omstandigheden onder de regering-Ortega. Dat is gebeurd door de directe financiering van de centrale overheid flink terug te schroeven en in plaats daarvan meer samen te gaan werken met de private sector en particuliere organisaties.

Aandachtspunten en dilemma's

1. De ambassade moet voor het meerjarig strategisch plan en voor de jaarplannen een meer realistische inschatting maken van wat Nederlandse hulp (samen met die van andere donoren) wel of niet kan bereiken. Daarvoor dient de ambassade beter te letten op de samenhang tussen algemene doelstellingen en resultaten van activiteiten.
2. De belangrijkste les voor projecten rond goed bestuur is dat hervormingen in de formele structuren van de overheid weinig effect hebben als de politieke wil of het maatschappelijk draagvlak daarvoor ontbreken. Het is daarom van belang de strategie voor goed bestuur en democratisering aan te passen door met nieuwe actoren te werken, meer van onderop te werken en te zoeken naar bijdragen die op langere termijn effect kunnen sorteren.
3. De kritische commentaren in deze evaluatie over de wijze waarop de input-doelstellingen voor onderwijs in Nicaragua worden gerealiseerd zouden aanleiding moeten zijn voor het scheppen van meer duidelijkheid over de vraag hoe algemeen themabeleid zich verhoudt tot landenbeleid.
4. Het bescheiden budget en de gecompliceerde context maken het nodig de hulp nog meer te concentreren op die terreinen waar de beste resultaten te boeken zijn. Een afweging tussen prioriteiten binnen de sociale sectoren en tussen de sociale sectoren en economische ontwikkeling ligt daarbij voor de hand.
5. De Nederlandse sectorsteun aan het ministerie van Gezondheid is qua financiering en personele inzet bescheiden. Het is de vraag of deze sectorsteun niet een zekere omvang moet hebben om daadwerkelijk verschil te kunnen maken. Tegelijkertijd is Nederland wel een grote donor voor onderwijs, maar die steun wordt via een *silent partnership* (passief) verleend.
6. Bij de steun aan de sociale sectoren is meer inzet nodig die specifiek gericht is op het verminderen van ongelijkheid.
7. Nederland werkte rond politiek gevoelige onderwerpen als democratisering, mensenrechten en srgr nauw samen met like minded donoren als Zweden en het V.K.. Nu deze landen, dit jaar gevolgd door Denemarken, besloten hebben om de hulprelatie met Nicaragua niet te continueren, krijgt de rol van Nederland op deze terreinen extra gewicht. Dat heeft consequenties voor de inzet en werkzaamheden van de ambassade.
8. Gelet op de complexiteit en de fragmentatie van de hulp aan ngo's in Nicaragua en de omvangrijke Nederlandse steun aan deze organisaties is het belangrijk de politieke en institutionele ontwikkelingen rond ngo's goed te blijven volgen en aandacht te geven aan de samenhang tussen de verschillende financiële geldstromen voor ngo's. Gelet op de intensivering van ngo-financiering door de ambassade is er ook noodzaak om tot meer operationele samenwerking en afspraken met de twee overgebleven MFO's te komen.

9. De ambassade zou in het overleg met de Nicaraguaanse overheid over steun aan de sociale sectoren de noodzaak van kwalitatief goede monitoring van het beleid centraal moeten stellen. Daarvoor zijn goede dataverzameling en statistische verwerking noodzakelijk, aangevuld met studies naar de kwaliteit van de dienstverlening. Bij nieuwe programma's, zoals die rond rurale ketenontwikkeling, moet een nulmeting worden verricht om later effectiviteit en impact beter te kunnen beoordelen.

De sandinistische revolutie van 1979 bracht Nicaragua lange tijd grote internationale belangstelling. Na zeventien jaar in de oppositie te hebben gezeten, kwam het Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) begin 2007 weer aan de macht door verkiezingen. Maar, ruim dertig jaar na de revolutie is Nicaragua nog altijd het armste land van Midden- en Zuid-Amerika en ontvangt het nog altijd omvangrijke buitenlandse hulp.

Vanaf begin jaren tachtig was Nicaragua ononderbroken concentratieland van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Ook de gemeentelijke samenwerking en de particuliere initiatieven rond solidariteit en ontwikkelingssamenwerking kennen een lange traditie.

IOB heeft de Nederlandse hulp aan Nicaragua in de periode 2005-2008, voor zover direct of indirect (via subsidies) door de Nederlandse overheid gefinancierd, geëvalueerd. Dit rapport concentreert zich op de resultaten van de bilaterale hulp. Over de evaluatie van de activiteiten van de medefinancieringsorganisaties in Nicaragua verschijnt een apart rapport. Wel worden de hoofdlijnen van die evaluatie ook in dit rapport meegenomen. Vanwege de belangstelling voor algemene begrotingssteun is tevens besloten een afzonderlijk rapport te wijden aan de begrotingssteun aan Nicaragua. Deze drie rapporten zijn gelijktijdig gepubliceerd.

Voor zover beschikbaar zijn de gegevens over 2009 in de beoordeling betrokken, evenals relevante ontwikkelingen voorafgaand aan de genoemde periode. Onderzocht zijn de bestedingen en de resultaten ervan, met als doel verantwoording af te leggen en lessen te trekken voor de toekomst.

| 23 |

Drie vragen staan centraal in deze evaluatie:

1 Hoe is de Nederlandse hulp vormgegeven?

Nagegaan is hoe de prioriteiten zijn vastgesteld, hoe de hulp is georganiseerd en of de voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd. Omdat de Nederlandse hulp via verschillende kanalen loopt, met inzet van verschillende modaliteiten, is gelet op de onderlinge samenhang en complementariteit.

2 Welke resultaten zijn met de hulp behaald?

Uitgangspunt voor de evaluatie waren de doelstellingen en beoogde resultaten, zoals de Nederlandse overheid die formuleerde voor haar programma's en activiteiten. Waar de Nederlandse hulp samen met andere donoren is gegeven, is niet geprobeerd de specifieke Nederlandse bijdragen te achterhalen, maar zijn de resultaten van de gezamenlijke inspanningen beoordeeld.

3 Welke lessen zijn te trekken voor toekomstige beleidsontwikkeling?

Nagegaan is of de uitgangspunten van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en de veronderstellingen achter prioriteiten en werkwijze correct zijn gebleken, en welke lessen er zijn te trekken voor toekomstig beleid.

Een samenvatting van de *Terms of Reference* voor deze evaluatie is opgenomen in bijlage 2. Voor deze evaluatie zijn deelstudies verricht naar algemene begrotingssteun, sectorsteun aan de gezondheidszorg en activiteiten rond het midden- en kleinbedrijf en microkrediet. Verder zijn deelstudies uitgevoerd naar de impact van de programma's van de particuliere organisaties. Bij de evaluatie waren Nederlandse en Nicaraguaanse onderzoekers betrokken. Een overzicht van de deelstudies is opgenomen in bijlage 3. De rapporten van de deelstudies zijn te lezen op de website van IOB (www.minbuza.nl/iob).

Hoofdstuk 2 beschrijft de Nicaraguaanse context en de oorzaken van ongelijkheid en armoede. Hoofdstuk 3 gaat over de Nederlandse hulp aan Nicaragua. Omdat een belangrijk deel van de hulp verliep via algemene begrotingssteun, is daaraan een apart hoofdstuk gewijd (hoofdstuk 4). Vervolgens komen aan de orde de belangrijkste prioriteiten van de Nederlandse hulp: goed bestuur en democratisering (hoofdstuk 5), onderwijs (hoofdstuk 6), gezondheid (hoofdstuk 7), seksuele en reproductieve gezondheidszorg en rechten (hoofdstuk 8) en de steun aan het midden- en kleinbedrijf (hoofdstuk 9). Hoofdstuk 10 bevat de conclusies over de aanpak en de effectiviteit van de Nederlandse hulp.

2

Oorzaken van ongelijkheid en armoede

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste sociaaleconomische en politieke kenmerken van Nicaragua, tegen welke achtergrond de Nederlandse inspanningen worden beoordeeld.

2.1 Politieke geschiedenis

De ontwikkelingsproblematiek en de armoede in Nicaragua zijn niet los te zien van de recente geschiedenis van gewapende conflicten en buitenlandse inmenging. De concentratie van politieke en economische macht bij een kleine elite leidde in de jaren zeventig tot een politieke en gewapende oppositie, aangevoerd door het Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), dat in 1979 de dictator Anastasio Somoza García verdreef. De sandinisten voerden een socialistisch economisch beleid, gebaseerd op sterke overheidscontrole. De toegang tot onderwijs en gezondheidszorg werd sterk uitgebreid en er kwamen succesvolle alfabetiseringscampagnes. De Verenigde Staten bestreden de sandinisten met een handelsembargo en steun aan de gewapende oppositie, de Contra's. Zo ontstond een bloedige burgeroorlog waaraan pas eind jaren tachtig, na lange onderhandelingen en wederzijdse compromissen, een einde kwam. Het land was toen door economisch wanbeleid en burgeroorlog vrijwel failliet.

In 1990 verloren de sandinisten onverwachts de verkiezingen en een brede oppositiecoalitie onder leiding van president Violeta Chamorro vormde een nieuwe regering. Met steun van westerse donoren werd de economie gestabiliseerd en een begin gemaakt met economische liberalisering. Genationaliseerde bedrijven werden weer geprivatiseerd. Ook de liberale regeringen van Arnoldo Alemán (1997-2001) en Enrique Bolaños (2002-2006) voerden hervormingen door om de economie te liberaliseren. In 1998 richtte de orkaan Mitch grote schade aan met grote negatieve gevolgen voor de Nicaraguaanse bevolking. Nicaragua ontving zowel omvangrijke nood- en wederopbouw hulp als schuldverlichting. Tegelijkertijd doken er steeds meer berichten op over grootschalige corruptie onder de regering-Alemán. Alemán's partijgenoot en voormalig vice-president Bolaños won de verkiezingen in 2001 en werd de nieuwe president. Het was verrassend dat tijdens het presidentschap van Bolaños voormalig president Alemán in staat van beschuldiging werd gesteld wegens verduistering van USD 97 miljoen aan staatsfondsen. Vooral de toe-eigening van geld voor nood- en wederopbouw hulp riep veel verontwaardiging op.¹ Na een korte gevangenisstraf kreeg Alemán formeel huisarrest opgelegd. Dit verhinderde hem echter niet als leider van de Partido Liberal Constitucionalista (PLC) vrij door het land te reizen. In 2007 kwam hij weer vrij als resultaat van onderhandelingen tussen de sandinisten en de liberalen.²

| 27 |

¹ De sandinisten waren al eerder (na de verloren verkiezingen van 1990) beschuldigd van het aanwenden van staatseigendommen voor partij- en persoonlijke belangen. Deze corruptie wordt wel aangeduid met *la piñata*, naar de traditie waarbij op verjaardagspartijtjes van kinderen een 'regen' van cadeautjes uit een hoog opgehangen doos neerdaalt.

² Zie onder meer Transparency International (2009), *Los sistemas nacionales de Integridad*, Managua: Transparency International. Overigens werd de invrijheidstelling in februari 2009 herroepen, wat uitgelegd werd als een poging van het FSLN om in de aanloop tot de presidentsverkiezingen de veroordeling van Alemán wederom tot inzet van de onderhandelingen te maken; zie The Economist (2010), *Country Report Nicaragua*, London: Economist Intelligence Unit.



Presidentskandidaat Daniel Ortega toost met de Nicaraguaanse president Enrique Bolaños tijdens een bezoek aan het presidentiële paleis. Foto: Thomas Stargardter | Hollandse Hoogte.

De verwachting dat de sociaaleconomische situatie zou verbeteren door de liberalisering van de economie is niet uitgekomen. De teleurstelling daarover droeg, tezamen met de verdeeldheid onder de liberalen, bij aan de verkiezingsoverwinning van het FSLN in 2006. Profiterend van de verdeeldheid onder de liberalen werd de kandidaat van het FSLN, Daniel Ortega, na 22 jaar wederom tot president gekozen, met 38% van de stemmen.³

De regering van het FSLN zet het macroeconomische beleid van de vorige regering op hoofdlijnen voort en heeft meerdere programma's voor armoedebestrijding gelanceerd. De regering is bezig met een eigen project voor politieke participatie via de ontwikkeling van 'directe volksdemocratie'. Daarvoor worden zogenoemde 'burgerraden' opgericht: comités op nationaal, departementaal en lokaal niveau die als doel hebben de bevolking te organiseren om te participeren in de uitvoering van het regeringsbeleid. Ortega is hard bezig voortzetting van zijn presidentschap na afloop van het mandaat in 2011 te garanderen. Hoewel hij grondwettelijk niet herkiesbaar is, worden pogingen in het werk gesteld om een meerderheid in de kiesraad en het parlement te verwerven om het verbod op herverkiezing ongedaan te maken.

³ Hoewel Ortega van 1979-1984 *coordinador de la Junta de la reconstrucción nacional* was, werd hij pas in 1984 formeel tot president gekozen.

Nicaragua kent vanaf 1990 een representatieve democratie. Sinds die tijd hebben vier maal algemene verkiezingen plaatsgevonden, telkens gevolgd door een vreedzame wisseling van de macht. Het democratiseringsproces is echter formeel van aard en de oude machtsstructuur, waarbij de macht geconcentreerd is bij de elites, blijft in belangrijke mate intact. De scheiding van machten wordt in de praktijk niet gerespecteerd. Zowel de rechtspraak als het parlement vormen onvoldoende tegenwicht tegen de uitvoerende macht. In 1999 sloot Alemán een pact met het FSLN met afspraken over de verdeling van de benoemingen in het Hooggerechtshof, de Kiesraad en andere staatsinstellingen. Dit pact betekende in de praktijk het einde van de parlementaire oppositie, maar ook de mogelijkheid om onafhankelijke rechtspraak in te voeren. Het onderscheid tussen persoonlijke, politieke en staatsbelangen is fluide. Machtsmisbruik, cliëntelisme en patronage zijn belangrijker dan de formele regels van democratie en rechtsstaat. De traditie van autoritair leiderschap, corruptie en concentratie van macht bij politieke elites is in de loop der tijd niet wezenlijk veranderd.⁴ Verkiezingen blijken vooral een instrument om te bepalen hoe de inkomsten en banen onderling verdeeld kunnen worden tussen de twee machtsblokken: het FSLN⁵ (Ortega) en de liberalen (Alemán) hebben daarin een gemeenschappelijk belang.⁶

Onder de bevolking bestaat dan ook veel scepsis over de politiek. Het vertrouwen van de Nicaraguanen in politici en ambtenaren is laag.⁷ In opinieonderzoek geeft 69% van de bevolking aan het eens te zijn met de stelling dat de regering alleen de belangen van de machtigsten dient. Van de bevolking zegt 23% vertrouwen in het parlement te hebben, 24% heeft vertrouwen in de politieke partijen en de regering geniet het vertrouwen van 35% van de bevolking.⁸

| 29 |

De traditie van autoritarisme en patronage dateert uit de tijd dat Nicaragua nog een overwegend agrarische samenleving was. De veranderingen van de afgelopen decennia (zoals de snelle urbanisering en de opkomst van een stedelijke middenklasse, migratie en toegang tot moderne communicatiemiddelen) hebben daar weinig invloed op gehad. Aanhoudende armoede en werkloosheid blijken nog steeds een vruchtbare voedingsbodem voor een politiek systeem gebaseerd op cliëntelisme. Dat vormt een belangrijk obstakel voor verdieping van de democratie en laat weinig ruimte voor participatie van de bevolking en maatschappelijke organisaties.

⁴ Cruz, C. (2005), *Political Culture and Institutional Development in Costa Rica and Nicaragua, World Making in the Tropics*, New York: Cambridge University Press.

⁵ Een groep dissidente sandinisten die het niet eens is met de huidige leiding heeft zich georganiseerd in een politieke partij, de Movimiento de Renovación Sandinista. Deze partij kreeg slechts 6,3% van de stemmen bij de presidentsverkiezingen van 2006 en werd uitgesloten van deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2008 (zie ook hoofdstuk 4: p. 45)

⁶ Zie voor een beschrijving en analyse van de dominantie van de twee politieke blokken: Gúzman, L. en Pinto, A. (2008), *Democracia y partidos en Nicaragua*, Managua: NIMD.

⁷ Corporación Latinobarómetro (2008), *Informe 2008*, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Overigens neemt Nicaragua op veel onderzochte thema's een middenpositie in en de opgegeven percentages zijn niet sterk afwijkend van die van andere Latijns-Amerikaanse landen.

⁸ Corporación Latinobarómetro (2008), *Informe 2008*, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.



Voormalige presidenten Dr. Arnoldo Alemán en Enrique Bolaños in gesprek. Foto: Susan Meiselas | Hollandse Hoogte.

De situatie is echter niet statisch. Jongeren staan meer open voor verandering dan oudere generaties. Tegenwoordig is er veel meer informatie en vindt er debat plaats over de situatie in het land. Ook bericht de pers met grote regelmaat over corruptie en machtsmisbruik. Hoewel veel langzamer dan in andere Midden-Amerikaanse landen, neemt het gebruik van moderne communicatiemiddelen toe: de helft van de Nicaraguanen heeft een mobiele telefoon, maar slechts 10% van de bevolking heeft thuis een internetverbinding.⁹ De massale migratie naar de Verenigde Staten en Costa Rica is van invloed op de mentaliteit en opvattingen van de migranten en indirect op hun families die achterblijven. Vergeleken bij de meeste andere Midden-Amerikaanse landen lijdt Nicaragua veel minder onder problemen van onveiligheid en criminaliteit, wat mogelijk te verklaren is door een groter behoud van sociale samenhang en sociale controle op lokaal en gemeenschapsniveau.

⁹ International Telecommunication Union (2009), *Regional Information Statistical Profiles Society 2009, Americas*, Geneva: ITU. Op de ICT-index, samengesteld op basis van tien indicatoren voor infrastructuur, toegang, gebruik en efficiency, staat Nicaragua na Haïti op de laatste plaats. In El Salvador waren eind 2008 6,6 miljoen gsm-nummers toegekend, terwijl er maar 5,8 miljoen mensen leven. De dichtheid van mobiele telefoons in Nicaragua is 48,6%; hetgeen aanmerkelijk lager is dan in andere Midden-Amerikaanse landen.

2.2 Economische groei en ongelijkheid

Vanaf 1990 hebben de achtereenvolgende regeringen de aanbevelingen en voorschriften van de Wereldbank en het Internationale Monetair Fonds (IMF) in belangrijke mate gevolgd: macro-economische stabiliteit handhaven, de economie privatiseren en ruim baan geven aan buitenlandse investeringen en buitenlandse handel.

Nicaragua kende tot voor kort een relatief lange periode van economische stabiliteit met een gestage maar bescheiden economische groei, lage inflatie en dalende rentes. In de periode 2002-2008 is de economie jaarlijks gemiddeld met bijna 3,3% gegroeid. Als gevolg van de financiële wereldcrisis was er in 2009 een negatieve groei van 2,3%. Naar verwachting zal vanaf 2010 de economie weer met meer dan 1% per jaar groeien.

De economische groei is deels te danken aan de toename van de export, die kon profiteren van de stijging van de prijzen voor agrarische producten op de internationale markt. Daarin hadden vooral de zuivel- en vleesverwerkende industrie een belangrijk aandeel. De mijnbouw en bosbouw daarentegen stagneerden, en de belangrijke koffiesector kromp.¹⁰

Er bestaan meerdere obstakels voor een snellere economische groei. Nicaragua kampt met een gebrekkige rechtszekerheid, corruptie en een ongunstig ondernemingsklimaat; met andere woorden, slechte voorwaarden voor het aantrekken van buitenlandse investeringen. De arbeidsproductiviteit is een van de laagste van het continent, wat samenhangt met het lage onderwijsniveau van de bevolking. De fysieke infrastructuur is zwak en van alle Midden-Amerikaanse landen is Nicaragua voor elektriciteit het meest afhankelijk van olie (80%). In 2008 werd voor USD 1,2 miljard aan olie geïmporteerd.¹¹

| 31 |

Net als de meeste Latijns-Amerikaanse landen kent Nicaragua grote ongelijkheid in de inkomensverdeling en toegang tot sociale dienstverlening. De Gini-Index is 0,52, waarbij geldt dat hoe dichter de score bij 1 komt hoe ongelijker de verdeling is. De armste 10% van de bevolking ontvangt 1,4% van het nationale inkomen en de rijkste 10% maar liefst 41,8%.¹² Twee derde van de bevolking leeft van minder dan twee dollar per dag.¹³ De armoede concentreert zich op het platteland en in enkele geïsoleerde regio's, zoals de Atlantische en noordelijke regio's. Agrarische activiteiten vormen de helft van het inkomen van de 20% armsten, maar de landbouw bleef met een gemiddelde groei van 2,5% achter bij de overige sectoren. De daling in de koffieprijzen treft veel kleine koffieboeren en is een van de verklaringen voor de voortdurende armoede op het platteland.

¹⁰ In 2000-2008 lagen de internationale koffieprijzen 5% lager dan in 1995-1999, met als gevolg dat de productie 26% lager was en er minder werd geïnvesteerd in de sector. Veeteelt deed het met 4% groei over diezelfde periode beter, maar veel vee wordt gehouden op grote landerijen die weinig werkgelegenheid bieden.

¹¹ Venezuela levert olie aan Nicaragua onder gunstige voorwaarden, waarbij een deel van de betaling over 25 jaar kan worden uitgesmeerd.

¹² UNDP (2009), *Human Development Report 2009*, New York: United Nations Development Programme.

¹³ 46% leeft onder de armoedegrens en 15% in extreme armoede 'as measured using the standard consumption-based general policy line and the national household surveys'. World Bank (2008), *Poverty Assessment Nicaragua*, Washington: World Bank, p. 2.

Het economisch beleid levert nauwelijks of geen nieuwe werkgelegenheid.

Een uitzondering vormen de textielassemblagebedrijven, die, naar Mexicaans voorbeeld met belastingvoordelen en gegarandeerde meerjarenafspraken over lonen, aan ongeveer 75.000 Nicaraguanen werk bieden.

Door de grote werkloosheid en beperkte mogelijkheden om in het onderhoud te voorzien, bestaat er een omvangrijke migratie. Op een bevolking van 5,6 miljoen mensen zijn er meer dan 1 miljoen werkzaam in het buitenland.¹⁴ Met deze migranten raakt Nicaragua veel 'ontwikkelingspotentieel' kwijt:, omdat naast ongeschoolde arbeiders ook veel geschoolde en hoog opgeleide Nicaraguanen vertrekken.¹⁵ De helft van de migranten bestaat uit vrouwen die hun kinderen vaak voor lange tijd achterlaten bij grootouders of andere familieleden.

De financiële overmakingen door migranten bedroegen in 2007 USD 739 miljoen, wat gelijk staat aan 12,2% van het bruto nationaal product (bnp) en 1,9 keer zoveel is als de directe buitenlandse investeringen. De overmakingen waren in 2007 hoger dan de buitenlandse hulp (respectievelijk USD 135 en USD 125 per hoofd van de bevolking), maar met het verschil dat de migranten en hun families zelf over de besteding kunnen beslissen.¹⁶ Vanaf 2008 zijn de overmakingen overigens gedaald door de financieel-economische crisis.

2.3 Sociale sectoren

Op de Human Development Index staat Nicaragua op de 124^e plaats van de lijst van 182 landen.¹⁷ Over de langere termijn, vanaf 1993, zijn de meeste sociale indicatoren verbeterd. Maar vanaf 2001 (het jaar waarin Bolaños werd gekozen) stagneert de voortgang op meerdere terreinen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de deelname aan basisonderwijs (zie tabel 2.1).

¹⁴ Spaans nieuwsagentschap EFE, 'Gobierno admite que uno de cada cinco nicaragüenses viven en el exterior', 16 oktober 2006, Radio la primerísima. De verschillen in cijfers komen onder meer voort uit onduidelijk onderscheid tussen tijdelijke, regelmatige en blijvende migratie. Schattingen variëren tussen de 10 en 20% van de bevolking.

¹⁵ Volgens UNDP heeft 40,7% van de migranten een lage onderwijsgraad (tot enkele jaren basisonderwijs), 41% heeft middelbaar onderwijs en 18,1% hoger onderwijs. UNDP (2009), *Human Development Report 2009*, New York: United Nations Development Programme.

¹⁶ International Organisation for Migration website Nicaragua Facts and Figures 2009 (de meeste cijfers zijn over 2008), www.iom.int/jahia/jahia/nicaragua; UNDP (2009), *Human Development Report 2009*, New York: United Nations Development Programme.

¹⁷ UNDP (2009), *Human Development Report 2009*, New York: United Nations Development Programme.

Tabel 2.1 Sociale indicatoren							
	1993	1998	2001	2005	2006	2007	2008
Netto-participatie basisschool (%)	76	nb	83	84	86	87	87
Analfabetisme (%)	19	nb	19	18	nb	20	8
Babysterfte (per 1000 levendgeborenen)	58	39	31	nb	29	nb	nb
Kindersterfte (per 1000 levendgeborenen)	72	50	38	nb	35	nb	nb
Chronische ondervoeding (%)	nb	25	20	nb	17	nb	nb
Vaccinatiegraad (%)	nb	80	72	nb	85	nb	nb
Moedersterfte (per 100.000 levendgeborenen)	98	106	107	87	90	78	66
Bevallingen met professionele begeleiding (%)	nb	64	66	nb	74	nb	nb
Toegang tot water (%) ^a	68	nb	70	72	85	65	70
Toegang tot sanitatie (%) ^a	45	nb	52	56	nb	36	42

^a In 2007 en 2008 is een andere berekeningswijze gebruikt waardoor de cijfers lager uitvallen.

Bron: Panamerican Health Organization (2008), Perfil de salud; salud infantil; Washington INIDE (2008), Demographic and Health Survey Nicaragua/ENDESA, Managua: INIDE; World Bank (2008) Poverty Assessment Nicaragua Report No 39736, Washington: World Bank; Panamerican Health Organization(2010), Salud materna (ODM5; Washington: OPS. gegevens van de Nicaraguaanse overheid.

| 33 |

De overheidsuitgaven voor gezondheidszorg en onderwijs liggen ongeveer op het gemiddelde van Latijns-Amerika, en iets boven het gemiddelde van Midden-Amerika, maar de efficiëntie van de sociale bestedingen, gemeten naar relatie tussen de omvang van de bestedingen en de scores op sociale indicatoren, is vergeleken met de buurlanden laag.¹⁸ Er is te veel curatieve en te weinig preventieve zorg, en de aanschaf en verspreiding van medicijnen schiet structureel tekort.¹⁹ In het onderwijs stagneert de voortgang op cruciale indicatoren en in sommige gevallen zijn ze zelfs verslechterd (zie hoofdstuk 6).

Een ander probleem is de ongelijke verdeling van de middelen. De relatief hoge uitgaven voor universitair onderwijs²⁰ komen vrijwel alleen aan de niet-armen ten goede. Ook van andere sociale uitgaven, zoals pensioenen, profiteren vooral de rijkere. In totaal komt 55% van de sociale uitgaven terecht bij de niet-armen.²¹ Feit is dat de allerarmsten vaak helemaal niet van sociale voorzieningen gebruik maken. Zo heeft 38% van de kinderen van 4-6 jaar geen toegang tot kleuteronderwijs, en 15% van de kinderen van 7-12 jaar heeft geen toegang tot basisonderwijs. In Nicaragua is het gebrek aan onderwijskansen van directe invloed op de armoede: hoger inkomen en hogere consumptie zijn direct gerelateerd aan het aantal

¹⁸ The World Bank (2008b), *Nicaragua: Public expenditure review 2001-2006*, nr. 39807-NI, Washington: The World Bank.

¹⁹ The World Bank (2007), *Nicaragua: Análisis del gasto público de salud*, mimeo, Washington: The World Bank.

²⁰ Dit heeft te maken met een bepaling in de grondwet dat 6% van de belastinginkomsten aan universiteiten moet worden besteed (The World Bank 2008b).

²¹ The World Bank (2008a), *Poverty Assessment Nicaragua*, nr. 39736-NI, Washington: The World Bank, p. 34.

jaren genoten onderwijs. Arme kinderen gaan later naar school, verlaten het onderwijs vroegtijdig en blijven vaker zitten. Van de arme kinderen gaat 20% niet naar school.²² Arme kinderen, met name uit boerenfamilies of Indiaanse bevolkingsgroepen, hebben structureel minder toegang tot kleuter- en voortgezet onderwijs.

Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten

Tot 2006 bood het Nicaraguaanse Wetboek van Strafrecht ruimte voor het afbreken van een zwangerschap wanneer het leven of de gezondheid van de zwangere vrouw in gevaar waren (ook wel aangeduid als therapeutische abortus) en, in uitzonderlijke gevallen, wanneer de zwangerschap het gevolg was van incest of verkrachting. In 2006 veranderde de wet en werd abortus onder alle omstandigheden verboden. De wetgeving impliceert strafrechtelijke vervolging van de vrouw die een abortus ondergaat, maar ook van de arts die de zwangerschap afbreekt. De wetgeving leidt, onder andere, tot uitstel of afstel van behandeling van complicaties van de zwangerschap, ook van ernstige complicaties zoals zwangerschapsvergiftiging. De cijfers over moedersterfte zijn niet eenduidig. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) schatte in 2005 het aantal sterfgevallen ten gevolge van zwangerschap of bevalling op basis van de censusgegevens op 170 moeders per 100.000 levendgeborenen. Volgens het Nicaraguaanse ministerie van Gezondheid (MINSa) ligt het cijfer veel lager: in 2007 zou het gaan om 78 op de 100.000.²³ De in internationale publicaties genoemde moedersterftecijfers voor Nicaragua zijn vergelijkbaar met die in El Salvador en minder hoog dan die in Honduras en Guatemala.

| 34 |

Het meest in het oog springend is dat Nicaragua, in vergelijking met andere landen in de regio, een hoog aantal tienerzwangerschappen heeft. Volgens cijfers uit 2006/2007 van het Nicaraguaanse ministerie van Gezondheid is 16% van alle meisjes van 15-17 jaar al een keer zwanger geweest en van de 19-jarigen de helft.²⁴ Daarbinnen zijn er grote verschillen tussen inkomensgroepen en opleidingsniveaus. Voor meisjes en jonge vrouwen in de laagste inkomensgroep liggen deze percentages veel hoger.

2.4 Conclusies

Na de gewapende confrontaties in de jaren tachtig kende Nicaragua vanaf 1990 een relatieve stabiliteit en zijn er inmiddels vier maal algemene verkiezingen gehouden, die steeds leidden tot een vreedzame wisseling van de macht. Vergeleken met de buurlanden zijn de problemen van geweld en criminaliteit beperkt.

²² Ibid: .pp. 37-47.

²³ WHO (2005), *Maternal mortality estimates*, Geneve: World Health Organisation. Het cijfer ligt naar schatting tussen de 120 en 230 op de 100.000. UNFPA (2008) meldt in het *World Population Report* eveneens een moedersterfte van 170/100.000. WHO-gegevens zijn gebaseerd op de census; MINSa-data zijn gebaseerd op rapportage vanuit de gezondheidsdepartementen (SILAIS). Overigens kan men er van uitgaan dat er net als in veel andere ontwikkelingslanden onderregistratie van moedersterfte is.

²⁴ INIDE-Ministerio de Salud (2008), *Encuesta nicaragüense de demografía y salud 2006/7 (ENDESA) - Informe final*, Managua: Ministerio de Salud, p. 437-438.

Autoritair leiderschap, patronage en polarisatie vormen belangrijke oorzaken van de gebrekkige ontwikkeling van de democratie in Nicaragua. Vanwege de extreme politisering van het openbaar bestuur is het nauwelijks gelukt om een systeem van *checks and balances* tussen de staatsmachten te ontwikkelen. De mogelijkheden om het democratiseringsproces te verdiepen en goed bestuur te bevorderen zijn hierdoor beperkt.

Voor snellere economische groei en een betere verdeling bestaan grote structurele obstakels, die in belangrijke mate in stand worden gehouden door het gebrek aan politieke wil om de belangen van de heersende elites aan te tasten.

Het economische beleid vanaf de jaren negentig heeft niet geleid tot vermindering van armoede. De ongelijkheid in toegang tot sociale voorzieningen is groot en de kwaliteit van deze voorzieningen gebrekkig. Het sociale beleid is onvoldoende gericht geweest op de armen.

3

Motieven voor Nederlandse ontwikkelingshulp aan Nicaragua

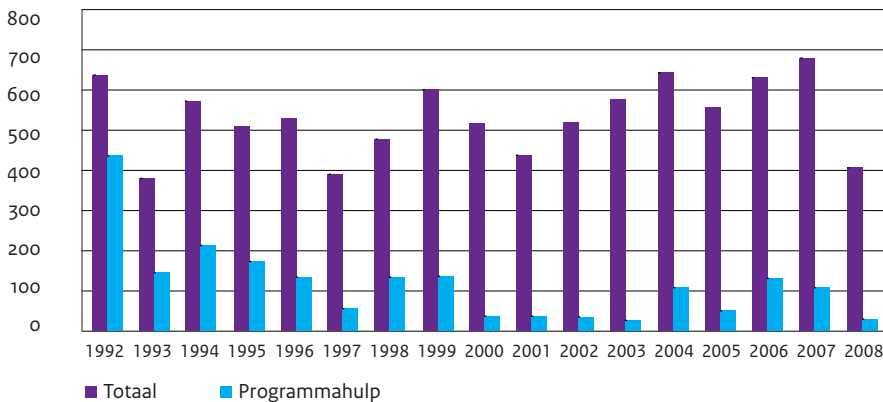
Dit hoofdstuk beschrijft de Nederlandse motieven voor hulp aan Nicaragua, de organisatie van de hulp en de verwachte resultaten. Het hoofdstuk begint met een overzicht van de totale buitenlandse hulp aan het land.

3.1 Buitenlandse hulp aan Nicaragua

In figuur 3.1 is te zien dat de totale buitenlandse hulp aan Nicaragua jaarlijks sterk fluctueerde, maar steeds lag tussen de USD 400 miljoen en 700 miljoen.²⁵ Ter vergelijking, de buitenlandse investeringen bedroegen de afgelopen jaren gemiddeld rond de USD 110 miljoen. Gegeven de waardevermindering van de dollar en de groei van het nationaal inkomen in Nicaragua is het relatieve belang van de hulp sinds 2000 afgenomen. Programmahulp (vanaf 2000 vrijwel uitsluitend begrotingssteun, daarvoor vooral betalingsbalanssteun) maakt slechts een klein deel van de hulp uit. Dit komt mede doordat belangrijke donoren zoals Spanje, de Verenigde Staten en Japan zelden of nooit begrotingssteun aan Nicaragua geven en doordat multilaterale ontwikkelingsbanken zoals de Wereldbank en de Inter-American Development Bank (IDB) maximaal 25% van hun hulp als programmahulp verstrekken.

Figuur 3.1 Programmahulp^a en totale hulp aan Nicaragua, 1992-2008 (in USD mln.)

| 37 |



^a In Nederlandse beleidsstukken vaak 'macrosteun' genoemd.

Bron: Centrale Bank van Nicaragua.

Volgens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) was de gemiddelde hulp per hoofd van de bevolking in 2005-2007 USD 125. De hulp vertegenwoordigde in dezelfde periode gemiddeld 15% van het bnp. Ter vergelijking: de

²⁵ De hulp van Taiwan, Venezuela en Cuba is hierin niet meegenomen.

opbrengst van de totale belastinginkomsten bedraagt 17,8% van het bnp (2008).²⁶ De hulp vertegenwoordigde in 2007 circa 45% van de staatsbegroting (hetgeen niet wil zeggen dat 45% van de begroting extern gefinancierd wordt, aangezien veel hulp buiten de begroting om wordt gegeven).²⁷

Nicaragua kent een complexe hulpstructuur met veel actoren en programma's. In Nicaragua waren tot begin 2009 vijftien bilaterale donoren actief en tien multilaterale organisaties. De Europese Commissie (EC) en de elf bilaterale Europese donoren hebben elk een eigen vertegenwoordiging in Managua. De EC en de EU-lidstaten hebben in totaal 695 projecten en programma's in uitvoering.²⁸ Van de multilaterale organisaties zijn de Wereldbank en de IDB de belangrijkste donoren.²⁹ De vier aanwezige VN-organisaties voeren in totaal 61 projecten uit.³⁰

De EC coördineert de samenwerking tussen de lidstaten in Nicaragua en geeft leiding aan de uitvoering van de in mei 2007 aangenomen gedragscode.³¹ Volgens die gedragscode moeten Europese donoren hun hulp bij voorkeur beperken tot drie sectoren. In de praktijk zijn er echter nog steeds vier belangrijke sectoren (onderwijs, gezondheid, goed bestuur en rurale ontwikkeling) die door meer dan vijf Europese donoren worden gesteund, en zijn er diverse donoren die meer dan drie sectoren steunen.³² Donoren blijven kennelijk afhankelijk van richtlijnen en prioriteiten van hun hoofdkwartier, ook al doorkruisen die vaak een betere coördinatie op landenniveau. De EC blijkt zelf zeer terughoudend met harmonisatie van de hulp.

²⁶ OECD-DAC Statistics, www.oecd.org/statisticsdata. Overigens wijken de OESO-cijfers af van die van de Centrale Bank van Nicaragua. Zij vallen hoger uit, gemiddeld USD 780 miljoen over de periode 2005-2007. Naast een andere berekeningswijze is een andere reden daarvoor dat in de OECD-data ook hulp die niet via de nationale begroting wordt verleend is opgenomen.

²⁷ ODAnic, <http://nic.odadata.eu>, database van de EU, gebaseerd op nationale statistieken van regering van Nicaragua.

²⁸ ODAnic, <http://nic.odadata.eu>. Dit aantal omvat alle projecten die nog niet afgesloten en officieel in uitvoering zijn.

²⁹ De Wereldbank heeft een totale portefeuille aan projecten uitstaan voor USD 1.750 miljoen en een actieve portefeuille van dertien projecten met een waarde van USD 265 miljoen, waarvan USD 159 miljoen nog niet besteed (per september 2009). De IDB heeft leningen uitstaan voor USD 730 miljoen, waarvan USD 307 miljoen niet uitgegeven. De IDB heeft verder 52 activiteiten voor technische assistentie in uitvoering ter waarde van USD 27 miljoen.

³⁰ IFAD, UNDP, UNFPA en UNICEF en de publiek-private Global Fund on Aids, TBC and Malaria. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*; www.undp.org/nl/proyectos.

³¹ Raad van de Europese Unie (2007), EU-gedragscode inzake de complementariteit en de taakverdeling in de ontwikkelingssamenwerking, Brussel: Raad van de Europese Unie.

³² De financiering van zogenaamde sectordoorsnijdende thema's en de brede definitie van sectoren vormen obstakels om de gedragscode in de praktijk te brengen.

3.2 Waarom en hoe is Nederland actief in Nicaragua?

Historische redenen

Sympathie voor de sandinistische revolutie en de wens bij te dragen aan de wederopbouw van het land vormden in 1979 belangrijke motieven voor de start van een ontwikkelingsrelatie tussen Nederland en Nicaragua. Direct na de overwinning van de sandinisten stelde Nederland voor 1980 een bedrag van NLG 80 miljoen aan Nicaragua ter beschikking. Een overzicht van de Nederlandse financiering over de periode 1980-2008 is opgenomen in tabel 3.1.

Tabel 3.1 ^a Nederlandse ODA, 1980-2008 (in USD mln)		
Periode	Nederlandse ODA	Jaargemiddelde
1980-1989	196,8	19,7
1990-1999	265,9	26,6
2000-2008	265,7	29,5
Totaal	728,4	

^a De data van OECD-DAC komen niet altijd overeen met de informatie uit Nederlandse bronnen. Zo komen Nederlandse berekeningen over 2000-2004 tot aanmerkelijk lagere bedragen. Een check met deelinformatie over andere perioden geeft wel meer overeenstemming. De omrekening van guldens, euro's en dollars is een andere bron van vertekening.

Bron: OECD-DAC international development statistics, bewerking IOB.

| 39 |

Voor de periode 1981-1985 werd ruim NLG 220 miljoen gereserveerd, waarvan 181 miljoen voor wederopbouw en 39 miljoen voor ontwikkelingssamenwerking. Nederland was in die periode een van de belangrijkste donoren.³³ In de jaren tachtig bleef de inschatting van de politieke en de mensenrechtensituatie een grote rol spelen in de overwegingen om hulp te verstrekken. Zo meende in 1982 de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Hans van den Broek, dat, ondanks kritiek op de interne ontwikkelingen onder de sandinisten, voortzetting van de hulp belangrijk was om te voorkomen dat het land verder geïsoleerd zou raken en zou radicaliseren. De toenmalige ministers voor Ontwikkelingssamenwerking Eegje Schoo en Piet Bukman waren in hun contacten met de sandinistische regering in de jaren tachtig kritisch over de politieke ontwikkelingen. Zij stelden wel de omvang, maar niet de voortzetting van de hulp ter discussie.

Ook na de verkiezingsnederlaag van de sandinisten in 1990 bleef Nicaragua concentratieland van de Nederlandse hulp. Nederland was ook in deze periode zeer actief om democratisering en goed bestuur te bevorderen en om een bemiddelende rol te spelen in een poging de polarisatie te doorbreken. Zo was Nederland lid van de zogenaamde internationale steungroep voor de wederopbouw van de economie en de bevordering van eerlijke verkiezingen die gepland waren voor 1996. De bilaterale hulp bestond uit betalingsbalanssteun en thematische en sectorale hulp op een groot aantal terreinen: gezondheidszorg, plattelandsontwikkeling, visserij, bosbouw, kustbewaking, onderwijs, steun aan boerenorganisaties etcetera. De

³³ In de periode 1981-1985 werd van de NLG 181 miljoen voor wederopbouw NLG 116 miljoen verstrekt in de vorm van leningen, zie: Braake, D. ter, en Klapwijk, P. (1994), *De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking met Nicaragua 1979-1990*, Utrecht: Vakgroep Utrechtse Historische Cahiers.

omvang van de betalingsbalans varieerde nogal en was sterk afhankelijk van de beschikbare middelen in Den Haag aan het einde van het jaar. Daarmee varieerde ook de totale hulp.³⁴ De status van concentratieland veranderde niet toen minister Evelien Herfkens in 1998 wel andere Midden-Amerikaanse landen van de lijst van concentratielanden schrapte. De keuze voor Nicaragua werd beargumenteerd met het armoedecriterium, de positieve tendensen in het democratiseringsproces en het economische hervormingsbeleid. Hoewel het nieuwe landenbeleid de hulp wilde concentreren op Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara, wilde Nederland ook in Latijns-Amerika aanwezig blijven.³⁵ De invoering van de sectorale benadering vanaf 1998 leidde tot concentratie op sectorsteun voor gezondheid en steun aan het midden- en kleinbedrijf.³⁶ De meeste projecten voor plattelandsontwikkeling zijn sindsdien afgebouwd. De Nederlandse hulp van 1999 tot en met 2004 bedroeg (inclusief structurele macrosteun) EUR 66 miljoen.³⁷

Nederlandse hulp vanaf 2005

Ook Herfkens' opvolgers handhaafden Nicaragua als partnerland. Zij wezen op het feit dat Nicaragua het armste land van het continent was. Het bnp per hoofd van de bevolking was weliswaar ruim het dubbele van dat van de meeste Afrikaanse partnerlanden, maar kwam pas in 2008 boven de USD 1.000 uit.³⁸ Voor de hulprelatie met de Midden-Amerikaanse landen Nicaragua en Guatemala legde minister Bert Koenders (2007-2010) sterk de nadruk op het belang van 'politieke ontwikkelingssamenwerking'. In het verslag van zijn bezoek aan Nicaragua in juni 2007 stelde de minister dat de meerwaarde van de Nederlandse hulp aan dat land zit in de beleidsdialoog met de overheid, waarbij Nederland meer dan andere donoren thema's als goed bestuur, ongelijkheid, rechteloosheid, straffeloosheid, mensenrechten, inheemse volken en vrouwen ter sprake brengt; onderwerpen die ook in de Nederlandse programma's zijn opgenomen.³⁹

De prioriteiten en werkwijze van de Nederlandse bilaterale hulp voor Nicaragua zijn vastgelegd in de meerjarige strategische plannen (MJSP's) van de Nederlandse ambassade in Managua voor 2005-2008 en 2008-2011. In alle plannen en verslagen wordt gehamerd op de noodzaak de structurele oorzaken van de ontwikkelingsproblematiek aan te pakken: goed bestuur en economische groei zijn voorwaarden voor duurzame armoedebestrijding.

³⁴ Kesteren, K. van (2010), *Verloren in wanorde, dertig jaar ontwikkelingssamenwerking, een persoonlijk relaas*, Amsterdam: KIT Publishers, p. 67. Hoewel de auteur zich een groot voorstander toont van betalingsbalanssteun, geeft hij ook aan hoe willekeurig de besluitvorming daarover tot stand kwam (p. 78).

³⁵ In antwoord op vragen van de Tweede Kamer gaf de minister aan dat Nicaragua voldeed aan de drie criteria voor selectie van concentratielanden: kwaliteit van bestuur, sociaaleconomisch beleid en armoede (het criterium in 1997 was dat een bnp van USD 410 per hoofd van de bevolking). TK 1999-2000, 26 433, nr. 3, p. 71-72 en nr. 21, p. 51.

³⁶ Het jaarplan van de ambassade voor 2000 bevatte een uitgebreide analyse per sector en gaf aan hoe de sectorale benadering vorm zou krijgen.

³⁷ IOB-database, uitgewerkt voor de evaluatiestudie: IOB (2006) *Van projecthulp naar sectorsteun, evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005*, IOB Evaluaties nr. 301, Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken.

³⁸ The World Bank, *World Development Indicators*. (www.worldbank.org/) Gegevens hebben betrekking op de periode 2006-2008. Vergelijk Uganda USD 420 en Mali USD 580.

³⁹ Kamerbrief inzake verslag bezoek minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan Guatemala en Nicaragua, 23-27 juni 2007. TK 2006-2007, 30 800 V, nr. 114.



Bijeenkomst tijdens de 31e viering van de sandinistische revolutie in Managua op 19 juli 2010. Foto: Xinhua | Hollandse Hoogte.

De drie belangrijkste uitdagingen waar Nederland zich op wil richten zijn:

- verdieping van het democratiseringsproces en bevordering van goed bestuur: via de beleidsdialoog rond algemene begrotingssteun en financiering van specifieke projecten;
- betere toegang tot en kwaliteit van sociale dienstverlening: via sectorsteun aan gezondheidszorg en onderwijs;
- economische ontwikkeling: via steun aan de ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf en recentelijk aan plattelandsontwikkeling.

Vooraf in het eerste MJSP zijn tamelijk ambitieuze doelstellingen geformuleerd, die optimistisch waren over de invloed van donoren op de politieke problemen. De vrij positieve inschatting was dat de beleidsomgeving het mogelijk zou maken de begrotingssteun snel uit te breiden en in te zetten voor een beleidsdialoog over politieke en sociaaleconomische kwesties.⁴⁰

⁴⁰ 'The opportunity of a relatively positive policy and accountability climate in Nicaragua will be used to move decisively in the direction of macro support, focussing on a policy dialogue on economic, social and certainly also political issues', MJSP 2005-2008, p. 1.

3.3 Bestedingen en uitvoering

De Nederlandse bilaterale hulp die via de ambassade aan Nicaragua in 2005-2008 werd verleend, bedroeg EUR 95 miljoen (ongeveer EUR 24 miljoen op jaarbasis) en is in zijn geheel als donatie verstrekt.⁴¹ De meeste uitgaven gingen naar algemene begrotingssteun (38%), gezondheid (21%) en onderwijs (19%). Tabel 3.2 biedt een overzicht van de bestedingen per thema en sector.

	2005	2006	2007	2008	Totaal 2005-2008 in %		2009
Economische ontwikkeling (ondernemersklimaat, milieu)	3,4	3,7	2,1	2,7	11,9	13%	5,8
Gezondheidszorg (incl. srgr en HIV/aids)	4,9	6,3	4,9	7,0	23,1	24%	7,3
Transversale thema's (goed bestuur, gender) en overig	1,9	2,0	0,9	0,5	5,3	6%	2,2
Subtotaal	10,2	12,0	7,8	10,3	40,2	43%	15,3
Algemene begrotingssteun	9,0	10,0	11,0	6,0	36,0	38%	0
Silent Partnership onderwijs	0	4,2	5,7	8,2	18,2	19%	6,1
Totaal	19,2	26,2	24,5	24,5	94,4	100%	21,4

Bron: Piramide en jaarverslag 2009 van de Nederlandse ambassade in Managua, IOB-bewerking.

De Nederlandse bilaterale uitgaven die via de ambassade werden verstrekt stegen tussen 2005 en 2006 van EUR 19,2 miljoen naar EUR 26,5 miljoen, grotendeels door bijdragen voor basisonderwijs. In de eropvolgende twee jaar bleven de uitgaven daar net iets onder. In de periode 2005-2008 verstrekten Nederland EUR 36 miljoen aan algemene begrotingssteun. Eind 2008 is de begrotingssteun echter bevroren, onder meer vanwege manipulatie van de gemeenteraadsverkiezingen (zie hoofdstuk 5). Omdat er ook daarna geen verbeteringen werden geconstateerd in het functioneren van de rechtsstaat werd de regering van Nicaragua in een brief van 17 juni 2010 medegedeeld dat Nederland de algemene begrotingssteun definitief stopzette. Het besluit om de algemene begrotingssteun (begroot voor EUR 12 miljoen) in 2009 niet te hervatten is deels gecompenseerd met EUR 4 miljoen bijdragen aan andere programma's. De vrijgekomen middelen zijn benut voor nieuwe programma's voor rurale ketenontwikkeling (zie hoofdstuk 9).

De besteding van Nederlandse hulp verloopt traditioneel via drie kanalen: het multilaterale kanaal, het bilaterale kanaal en het particuliere kanaal. Tabel 3.2 biedt een overzicht van de bestedingen per kanaal in Nicaragua.

⁴¹ Hieronder vallen ook de uitgaven voor het silent partnership waarvoor de ambassade geen budgethouder was.

Tabel 3.3 Kanalisering Nederlandse hulp aan Nicaragua, 2005-2008 (in EUR mln. en in % van totale hulp)			
Kanaal	Bedrag	Verdeling per kanaal	Kanaalverdeling vanuit ministerie volgens begroting
Multilateraal via contributies en bijdragen aan speciale fondsen zoals het Global Fund en het Fast Track Initiative voor basisonderwijs	3,0 ^a	8,5% multilateraal	2,0%
Multilaterale organisaties direct door de ambassade (bilateraal)	9,5		68,4% (alle hulp via ambassade) ^b
Bilateraal via centrale overheid Nicaragua en private kanalen, incl. begrotingssteun	72,0	49,5% bilateraal	
Ngo's en particuliere stichtingen direct door de ambassade (bilateraal)	18,2	42,0% particulier	
Ngo's via het medefinancieringssysteem en subsidies van gespecialiseerde Nederlandse semi-overheidsinstellingen	43,0		29,5%
Totaal	145,7	100%	100%

^a Schatting op basis van omrekening Nederlandse contributies naar landenbudgetten van multilaterale organisaties.

^b Formeel gesproken is het budgethouderschap van algemene begrotingssteun gedeeld met het ministerie en wordt het silent partnership voor onderwijs vanuit het ministerie behandeld.

De activiteiten van de multilaterale organisaties in Nicaragua worden op twee wijzen gefinancierd:

- Via vaste bijdragen of contributies: De multilaterale organisaties hadden in 2007 in Nicaragua USD 31 miljoen te besteden.⁴² In het geval van UNFPA, waarvan Nederland als grootste donor bijna 20% van de begroting financiert, draagt Nederland dus ook 20% bij aan de UNFPA-activiteiten in Nicaragua. Hetzelfde geldt voor UNDP, waarvan Nederland de één na grootste donor is en 6,2% bijdraagt aan het totale budget. Andere contributies betreffen het Fast Track Initiative voor basisonderwijs, het Global Fund on Aids, TBC and Malaria, het Kinderfonds van de Verenigde Naties UNICEF en de Wereldbank.
- Via bilaterale middelen voor geoormerkte programma's: De belangrijkste ontvangers zijn UNFPA, UNDP en de Wereldbank. In 2005-2008 ging het om een totaal bedrag van EUR 9,5 miljoen, oftewel 6,5% van de totale hulp.⁴³

⁴² OESO-DAC (2008), Encuesta de 2008 de seguimiento a la declaración de París - Ayuda más eficaz para 2010, Paris: OESO-DAC, p. 9.

⁴³ Nederland draagt tevens jaarlijks EUR 165 miljoen bij aan het Europese Ontwikkelingsfonds en betaalt zo mee aan het programma van de Europese Commissie in Nicaragua. De Europese Commissie besteedde in Nicaragua in 2008 EUR 24 miljoen aan ontwikkelingssamenwerking.

Bovendien draagt Nederland jaarlijks EUR 165 miljoen bij aan het Europese Ontwikkelingsfonds en betaalt zo mee aan het programma van de Europese Commissie in Nicaragua. De Europese Commissie besteedde in Nicaragua in 2008 EUR 24 miljoen aan ontwikkelingssamenwerking.

Voor het gehele Nederlandse beleid geldt dat in de financiering van de multilaterale organisaties de geoormerkte bijdragen en concrete projecten op landenniveau toenemen ten koste van algemene bijdragen.⁴⁴ Geoormerkte bijdragen hebben twee efficiëntienadelen. Ten eerste bemoeilijken zij voor de ontvanger de financiële meerjarenplanning en een meer rationele aanwending van de fondsen. En ten tweede leiden zij voor donor en ontvanger tot extra transactiekosten, omdat elk project een aparte aanvraag en een aparte administratie vergt.

Ook ngo's worden op twee manieren gefinancierd:

- Via het subsidiestelsel, dat wordt beheerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Particuliere organisaties besteedden in de periode 2005-2008 EUR 43 miljoen subsidiegeld in Nicaragua. Hiervan werd EUR 28,7 miljoen door de medefinancieringsorganisaties (MFO's) besteed.⁴⁵
- Via de ambassade, door middel van directe financiering of door deelname aan multidonorfondsen voor ngo's. In de periode 2005-2008 was hiermee een bedrag van EUR 18,2 miljoen gemoeid.

| 44 |

De medefinancieringsorganisaties besteedden in Nicaragua ongeveer 70% van de subsidie-middelen aan economische ontwikkeling en 18% aan democratisering en mensenrechten.⁴⁶ Zij werkten in 2008 met circa 43 lokale partnerorganisaties (tegen 60 in 2005). Van de medefinancieringsorganisaties in Nicaragua is Hivos de grootste financier.

De medefinancieringsorganisaties overlappen elkaar aanzienlijk wat betreft prioriteiten en samenwerkingspartners. Door de terugtrekking van Oxfam Novib en Cordaid uit Nicaragua en een toegenomen profilering van Hivos en ICCO op specifieke thema's is vanaf 2009 wel een duidelijker werkverdeling gegroeid.

Hoewel de ambassade zeer actief is geweest om de coördinatie met de particuliere organisaties te versterken, kwam daar in operationele zin niet veel van terecht. De bereidheid tot samenwerking was er wel, maar vaak bleken schaal en opzet van de particuliere activiteiten niet goed aan te sluiten bij die van de ambassade (zie verder hoofdstuk 5 en 9).

⁴⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009), *Samen werken aan mondiale uitdagingen: Nederland en de multilaterale ontwikkelingssamenwerking* (p. 24), Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁴⁵ Dit is exclusief de eigen bijdragen en financiering uit andere subsidies, bijvoorbeeld van de Europese Commissie.

⁴⁶ Bij maatschappijopbouw gaat het vaak om relatief lagere bedragen, terwijl bij economische ontwikkeling ook de kapitaalvoorzieningen voor microkredietinstellingen zijn inbegrepen.

3.4 Waarin onderscheidt Nederland zich van andere donoren?

Omvang

Nederland is een middelgrote donor voor Nicaragua; op de lijst van grootste donoren komt Nederland op de negende plaats (2006-2007). Volgens de criteria van het DAC vertegenwoordigt de Nederlandse hulp 4,5% van de totale netto ODA (officiële ontwikkelingshulp).⁴⁷ De bilaterale uitgaven van Spanje, Denemarken en Zweden waren in 2006-2007 hoger, maar de Nederlandse bilaterale hulp overtrof die van het Verenigd Koninkrijk en Duitsland.⁴⁸ Nu zowel Zweden als het Verenigd Koninkrijk en onlangs ook Denemarken besloten hebben hun hulp aan Nicaragua af te bouwen, behoort Nederland thans samen met Spanje en Duitsland tot de grootste Europese donoren.

Op bepaalde terreinen is de Nederlandse hulp in omvang significant:

- Het Nederlandse aandeel in de totale begrotingssteun was 16,4% (2005-2008).
- Nederland is een grote donor in de gezondheidszorg (EUR 18 miljoen in 2005-2008). In de begrotingssteun aan het Nicaraguaanse ministerie van Gezondheid is Nederland de grootste donor. Weliswaar is het aandeel in de totale begroting van dat ministerie beperkt (4%), maar omdat meer dan 70% van de begroting opgaat aan lopende kosten (vooral salarissen) vertegenwoordigt de Nederlandse hulp wel een substantieel deel (13%) van de financiering van extra activiteiten en investeringen.
- Nederland is de grootste donor in de sectorsteun aan het Nicaraguaanse ministerie van Onderwijs: de afgelopen jaren meer dan 50%. Ook hier geldt dat het aandeel in de totale begroting bescheiden is (3-3,5% in 2007 en 2008), maar dat de bijdrage aan investeringen significant is.
- Nederlandse ngo's vormen een belangrijke financieringsbron voor Nicaraguaanse ngo's.⁴⁹

Benadering

De hoge prioriteit die Nederland geeft aan de bevordering van democratisering en goed bestuur vindt haar uitwerking in een veelvoud aan middelen: diplomatie en dialoog, versterking van de overheid en omvangrijke steun aan het maatschappelijk middenveld. Nederland onderscheidt zich verder door langdurige steun aan basisgezondheidszorg en veel aandacht voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (srgr) en voor de positie van de vrouw. De lange en consequente betrokkenheid van Nederland bij deze thema's is redelijk uniek. De Nederlandse hulp lijkt qua thema's en prioriteiten nog het

⁴⁷ Berekend op basis van gemiddelde netto hulp 2006-2007 van USD 783 miljoen en een opgave van Nederlandse hulp van USD 36 miljoen. De hulp van Taiwan, Venezuela en Cuba is niet meegenomen.

⁴⁸ De vergelijking voor 2008 en 2009 is lastiger te maken vanwege het wegvallen van algemene begrotingssteun.

⁴⁹ Na de internationale ngo's en Amerikaanse ngo's komen Nederlandse ngo's op de derde plaats van de belangrijkste financieringsbronnen van lokale ngo's s. Zie ook Koch, D.J. (2009), *Aid from International NGOs. Blind spots on the aid allocation map*, Londen/New York: Routledge Studies in Development Economics. De werkelijke uitgaven per hoofd van de bevolking liggen nog hoger, omdat niet alle organisaties in deze inventarisatie zijn meegenomen. Kochs database: www.ru.nl/cidin/about_cidin/staff/virtual_map/koch/.

meest op die van Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Omdat beide andere donoren hun hulp aan Nicaragua hebben afgebouwd, komt Nederland daarin meer alleen te staan.

De benadering onderscheidt zich verder door de volgende kenmerken:

- Nederland voert geen eigen programma's uit.
- Anders dan veel andere donoren geeft Nederland nauwelijks directe technische assistentie.⁵⁰
- Nederland besteedt een groot deel van de hulp via MFO's. Die voeren geen eigen programma's uit, maar steunen programma's van lokale ngo's.

Een vergelijking met andere EU-donoren leert onder meer dat Denemarken veel minder voelt voor hulp via de centrale overheid en daarom ook nooit tot algemene begrotingssteun is overgegaan. Anders dan Nederland heeft Denemarken ingezet op een relatief groot programma voor rurale wegenaanleg. Zwitserland voert langlopende programma's uit met een breed scala van partners (overheden, universiteiten en private partijen), vooral geconcentreerd op het platteland in het arme noorden. Spanje valt op door sterke fragmentatie van de hulp aan kleine projecten met veel financiering van Spaanse ngo's. Met de uitvoering van grotere programma's voor technische assistentie door GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) onderscheidt de Duitse aanpak zich van de Nederlandse.

Harmonisatie en alignment

Na aanvaarding van de Verklaring van Parijs over de Doeltreffendheid van de Hulp in 2005 zijn er veel initiatieven geweest om harmonisatie en *alignment* (de afstemming op en integratie met beleid) te bevorderen.⁵¹ Nicaragua scoorde 'gemiddeld' in de mate waarin de hulp via de administratieve systemen van de nationale overheid wordt gekanaliseerd, maar 'slecht' op harmonisatie. Minder dan de helft van de hulp wordt verstrekt als programma-hulp, dat wil zeggen geharmoniseerde sectorsteun onder leiding van de centrale overheid.⁵² Grote bilaterale donoren als Japan, de VS en Spanje geven nauwelijks of geen programma-hulp. De overlap in hulp en prioriteiten van afzonderlijke lidstaten van de Europese Unie is

⁵⁰ Voor buitenstaanders blijven de status en rol van de Nederlandse ontwikkelingsorganisatie SNV niet altijd duidelijk. Omdat de Nederlandse overheid geen eigen uitvoeringscapaciteit meer heeft, wordt soms technische assistentie van andere Europese donoren ingeschakeld, zoals het Duitse GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) bij programma's voor decentralisatie en keten-ontwikkeling. Voor het beheer van openbare financiën wordt een consultant van de Wereldbank gefinancierd (zie hoofdstuk 4).

⁵¹ Nicaragua is tussen 2005 en 2009 vele malen proeftuin geweest voor allerlei studies naar de agenda van de Verklaring van Parijs. In 2004 was Nicaragua pilot voor een Joint Country Learning Assessment. In hetzelfde jaar kwam een high-level-missie van het Ontwikkelingscomité van de OESO (OECD-DAC) de voortgang monitoren en werd het eerste *National Plan for Ownership, Harmonisation and Alignment* uitgewerkt, in november 2005 door het Nicaraguaanse ministerie van Buitenlandse Zaken gepresenteerd. Eveneens in 2005 was Nicaragua pilot voor de monitoring en in 2006 voor het ontwerp van een meetinstrument. In 2008 is een landenstudie uitgevoerd naar de voortgang. Bron: Pineda, C. en Schulz, N.-S. (2008), *The Nicaragua Challenge. Donor Harmonisation: Between Effectiveness and Democratisation*, Madrid: FRIDE (Working paper 48, p. 4-5).

⁵² OESO (2008), *Encuesta de 2008 de seguimiento de la declaración de París - Ayuda más eficaz para 2010*. De vier criteria voor programmatische steun zijn a. nationale overheid heeft de leiding, b. een gemeenschappelijk programma en begroting, c. vastgesteld proces voor coördinatie en harmonisatie, en d. kanalisering via het nationale administratieve systeem.

nog altijd erg groot. Rond goed bestuur zijn volgens een voorlopige inventarisatie van de vertegenwoordiging van de Europese Commissie in totaal 131 projecten door de EC en de agentschappen van afzonderlijke lidstaten gefinancierd.⁵³ Ook op het gebied van gezondheid lopen veel (81) activiteiten.

In het monitoringsrapport van het Ontwikkelingscomité van de OESO (OECD-DAC) van 2008 over Nicaragua scoort Nederland op de belangrijkste indicatoren zeer hoog: 92% van de hulp was *on budget* (opgenomen in de begroting en kanalisering via nationale administratie), 74% van de hulp verliep via de nationale administratie en 88% van de hulp betrof programmatische hulp.⁵⁴ Door de politieke problemen met de Nicaraguaanse overheid in 2008 is de mate van *alignment* teruggelopen; die betreft nog hoofdzakelijk de steun aan de ministeries van Gezondheid en Onderwijs (in 2009 rond de 42 %). Behalve door de bevrozing van de algemene begrotingssteun komt dat door de keuze om prioriteit te geven aan rurale ketenontwikkeling, waarvan de uitvoering ligt bij publiekprivate stichtingen (zie hoofdstuk 9).

3.5 Conclusies

De selectie van Nicaragua als partnerland is in overeenstemming met de Nederlandse criteria voor de keuze van partnerlanden. Hoewel het bnp per hoofd van de bevolking hoger is dan in veel landen in Sub-Sahara Afrika is er in meerdere regio's op het platteland sprake van zowel omvangrijke als extreme armoede. Na de gewelddadige conflicten en de economische ineenstorting in de jaren tachtig is het land na 1990 bezig met een langdurig proces van wederopbouw.

| 47 |

Ondanks de internationale afspraken over harmonisatie en *alignment* zijn de fragmentatie van de hulp en het gebrek aan samenhang en coördinatie tussen de activiteiten van donoren nog immer zeer groot. In een relatief klein land als Nicaragua waren in de periode van onderzoek elf (en in 2010 nog negen) afzonderlijke EU-lidstaten actief. De coördinatie van de hulp in EU-verband is zwak en er bestaat een grote overlap in thema's en activiteiten tussen afzonderlijke EU-donoren.

De Nederlandse benadering valt op vanwege de grote bereidheid om een groot deel van de hulp via begrotingssteun en ongeoormerkte sectorsteun te verlenen.

In de onderzoeksperiode werd naast de algemene begrotingssteun het leeuwendeel van de middelen besteed aan de sociale sectoren (42% van de totale hulp). Na het wegvallen van de algemene begrotingssteun in 2009 is dat percentage gestegen tot 62. Het aandeel van de bestedingen voor economische projecten in de onderzoeksperiode is bescheiden, maar neemt na 2009 toe.

⁵³ ODAAnic, <http://nic.odadata.eu>, database van de EU .

⁵⁴ Royal Netherlands Embassy (2009), 'NL stock-taking and priority setting in Nicaragua', notitie, Managua: Royal Netherlands Embassy.

4

Algemene begrotingssteun

Tussen 2005-2009 verstrekke Nederland voor EUR 36 miljoen algemene begrotingssteun aan Nicaragua. Dit hoofdstuk onderzoekt waarom Nederland begrotingssteun aan Nicaragua heeft verleend en of de Nederlandse verwachtingen over de effecten ervan zijn uitgekomen.⁵⁵

4.1 Wat wordt beoogd met algemene begrotingssteun?

Algemene begrotingssteun is niet-geormerkte financiële steun aan de nationale begroting, bedoeld om bij te dragen aan ontwikkeling.⁵⁶ Donoren maken dus geen afspraken over de besteding van begrotingssteun, maar stellen wel voorwaarden aan de verstrekking ervan en spreken in een beleidsdialoog met het partnerland af welk beleid gevoerd zal worden met welke beoogde uitkomsten.

Van algemene begrotingssteun worden vier effecten verwacht:

1. dat begrotingssteun effectiever is dan andere hulpmodaliteiten, omdat het ontvangende land 'eigenaar' is van de hulp en gebruik wordt gemaakt van nationale systemen voor planning, begroting, verantwoording en verwerving;⁵⁷
2. dat beleid en instituties beïnvloed kunnen worden in de richting van de prioriteiten van de donoren;
3. dat gecoördineerde inzet van middelen leidt tot lagere transactiekosten voor zowel donoren als ontvangers. Door nationale systemen te gebruiken zouden deze niet ondermijnd worden, maar juist worden versterkt. En hulp die volledig via de overheidsbegroting loopt valt beter te controleren door parlement en maatschappelijke organisaties. Dit kan leiden tot een overheid die meer verantwoording aflegt aan en luistert naar haar eigen bevolking;
4. dat het overheidsbeleid door de verleende steun én door mogelijke verbeteringen in beleid en bestuur effectiever wordt in het bevorderen van economische groei en bestrijding van armoede.

| 49 |

Tussen 2005 en 2008 kreeg ongeveer een derde van de Nederlandse hulp aan Nicaragua de vorm van algemene begrotingssteun: EUR 9 miljoen in 2005, EUR 10 miljoen in 2006, EUR 11 miljoen in 2007 en EUR 6 miljoen in 2008.⁵⁸ Dit gebeurde in een gezamenlijk verband met acht andere donoren (zie 4.2). De evaluatie van de Nederlandse begrotingssteun kan dus niet de Nederlandse inzet isoleren en betreft alle begrotingssteun aan

⁵⁵ Dit hoofdstuk is een sterk verkorte versie van Dijkstra, G. and A. Grigsby (2010) *An Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008*, Rotterdam: Erasmusuniversiteit

⁵⁶ De meest recente beleidsformulering over algemene begrotingssteun is opgenomen in Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer van 3 juli 2009 (TK 29 237, nr. 93) naar aanleiding van de motie-Ferrier.

⁵⁷ Principes uit de Verklaring van Parijs over de Doeltreffendheid van de Hulp, in maart 2005 door ruim honderd landen ondertekend om de effectiviteit van donorinspanningen te verbeteren.

⁵⁸ In 2008 is het toegezegde bedrag gehalveerd toen twee politieke partijen uitgesloten werden van de burgemeestersverkiezingen. In 2009 is de algemene begrotingssteun bevroren vanwege fraude bij die verkiezingen.

Nicaragua vanaf 2005.⁵⁹ De specifieke Nederlandse rol en inbreng in de besluitvorming vormen echter wel onderwerp van deze evaluatie.

De centrale vraag van de evaluatie is of de hierboven vermelde verwachte effecten zich in Nicaragua hebben voorgedaan. Daarom zijn vier kwesties onderzocht:

1. Heeft algemene begrotingssteun geleid tot meer harmonisatie, meer eigenaarschap (*ownership*) en meer gebruik van nationale systemen (*alignment*)? Zo ja, hoe en zo nee, waarom niet? (paragraaf 4.3.)
2. Hebben de donoren in het algemeen, en Nederland in het bijzonder, invloed gehad op het beleid en de instituties in Nicaragua? Zo ja, wat zijn de resultaten van deze invloed? (paragraaf 4.4.)
3. Heeft begrotingssteun geleid tot minder transactiekosten en bijgedragen aan de versterking van de nationale administratieve systemen, grotere allocatieve efficiëntie en bevordert dat de overheid rekenschap aflegt aan parlement en bevolking? (paragraaf 4.5.)
4. Heeft het overheidsbeleid met de verleende begrotingssteun bijgedragen aan economische groei en armoedevermindering? (paragraaf 4.6.)

Overigens moeten de verwachtingen van begrotingssteun niet te hoog gespannen zijn. Sommige doelstellingen zijn bij voorbaat onhaalbaar. Zo lopen de voorkeuren van de donoren en de ontvanger zelden parallel. Donoren gebruiken begrotingssteun geregeld om goed beleid en goed bestuur te bevorderen. Dit streven naar invloed is onverenigbaar met *ownership*, en minder *ownership* maakt een sterk engagement van de overheid bij de uitvoering van beleid minder waarschijnlijk. Bovendien is het niet altijd mogelijk zowel sociaaleconomische doelstellingen als doelstellingen op het gebied van goed bestuur te bereiken. Als donoren sancties (minder of geen hulp) inzetten vanwege een probleem op het gebied van bestuur, gaat dit op korte termijn ten koste van macro-economische stabiliteit en mogelijk ook ten koste van armoedebestrijding.

Van belang is op te merken dat in de loop der tijd de motieven voor Nederland om algemene begrotingssteun te geven veranderd zijn. Terwijl aanvankelijk veel waarde werd gehecht aan de bijdrage van algemene begrotingssteun aan harmonisatie en *alignment*, is later meer nadruk gelegd op het belang van de politieke dialoog.⁶⁰

4.2 Motieven voor begrotingssteun in Nicaragua

In 2003 namen Zweden en Nederland het initiatief tot de oprichting van een Budget Support Group (BSG) waaraan ook Denemarken, Duitsland, Finland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland, de Europese Commissie (EC) en de Wereldbank deelnamen. In 2005 sloten deze donoren (minus Denemarken) met de regering een gemeenschappelijke financieringsovereenkomst voor begrotingssteun.

⁵⁹ De officiële evaluatieperiode bestrijkt 2005-2008, maar waar mogelijk zijn de ontwikkelingen in 2009 meegenomen in de analyse.

⁶⁰ Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer (TK 29 237 nr 93, 3 juli 2009) naar aanleiding van de motie-Ferrier over begrotingssteun.

Motieven van donoren

Een belangrijk motief voor begrotingssteun in Nicaragua was de wens bij te dragen aan grotere effectiviteit van de hulp. Ook wilden donoren de regering van Enrique Bolaños steunen in bestuurlijke hervormingen. Zoals vermeld in hoofdstuk 1 liet Bolaños zijn voorganger Arnoldo Alemán wegens corruptie gevangen zetten, waardoor hij werd gezien als serieuze corruptiebestrijder. Bovendien wilde hij de staat moderniseren door het financiële management te verbeteren en politieke benoemingen van ambtenaren en rechters uit te bannen. Veel bilaterale donoren en de EC zagen in begrotingssteun een middel om deze hervormingen door te voeren en een stoel aan de onderhandelingsstafel te krijgen. Natuurlijk moest wel aan een aantal voorwaarden voor begrotingssteun zijn voldaan. De meeste donoren noemden als voorwaarden macro-economische stabiliteit (lees: een IMF-akkoord), een serieuze aanpak van de armoede en een minimale kwaliteit van het financiële overheidsmanagement en van goed bestuur.

Eind 2002 sloot Nicaragua een IMF-akkoord en in januari 2004 voldeed Nicaragua aan alle voorwaarden voor definitieve toelating tot het initiatief voor schuldverlichting voor arme landen (HIPC). De regering-Bolaños kwam met een nieuw nationaal ontwikkelingsplan, dat veel nadruk legde op economische groei en – volgens donoren – te weinig op sociaal beleid en armoedebestrijding. Omdat donoren een breed gedragen nationaal plan wilden, organiseerde de regering met financiële steun van donoren consultaties in het land. Maar het nationale ontwikkelingsplan is nooit in het parlement besproken en de consultaties in het land leidden niet tot een breder *ownership* van de strategie.⁶¹ Er bestond brede twijfel aan de toewijding van de regering-Bolaños aan armoedebestrijding. Het beleid was duidelijk gericht op verbetering van het investeringsklimaat voor grote en buitenlandse bedrijven. Sommige donoren vonden dit een goed uitgangspunt, andere twijfelden of de effecten hiervan zouden doorsijpelen naar de armen. Het financiële management van de Nicaraguaanse overheid was beter dan dat van veel andere landen en bovendien waren regering en ambtenaren van plan dit verder te verbeteren. Op het punt van goed bestuur ontbrak onder meer een onafhankelijke rechterlijke macht en er was weinig kans dat de regering-Bolaños daarin verandering kon brengen. Door de hechtenis van Alemán had Bolaños de steun van zijn eigen liberale partij in het parlement grotendeels verloren. Op grond van een eerder gesloten pact tussen de fractie van Alemán en het Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) hadden deze twee partijen (met een grote meerderheid in het parlement) de macht tot benoemingen bij organen zoals het Hoogerechtshof, de Hoge Kiesraad en de Rekenkamer (zie hoofdstuk 2).

⁶¹ Zie bijvoorbeeld Guimarães, J., Avendaño, N. (2005), *La pobreza en segundo plano; Evaluación de estrategias de reducción de pobreza en América Latina; Informe país Nicaragua 2005*. Stockholm/Den Haag: Sida/ISS (met bijdragen van G. Dijkstra en S. Agurto).

Motieven van Nederland

Voor Nederland speelden dezelfde motieven als voor andere donoren. Er was een sterke wens om de versnippering van de hulp te verminderen. Daarbij was het vertrouwen in Bolaños groot. Volgens Nederland probeerde hij serieus het nieuwe nationale ontwikkelingsplan breed in het land te bespreken.

Volgens het meerjarig strategisch plan (MJSP) 2005-2008 van de Nederlandse ambassade waren politieke en institutionele hervormingen noodzakelijk voor armoedevermindering in Nicaragua. Het MJSP spreekt over 'eerlijk en democratisch bestuur' als belangrijkste doel en 'begrotingssteun dat goed bestuur bevordert' als eerste strategische uitkomst. De ambassade verwachtte invloed te kunnen uitoefenen op twee niveaus: op de uitvoerende macht voor het bevorderen van transparantie, *accountability* en financieel overheidsmanagement, en op het parlement voor hervormingen van de rechterlijke macht en voor meer inkomensgelijkheid. Interviews met de toenmalige ambassadeleiding bevestigden dat steun aan de uitvoerende macht ter bevordering van goed bestuur het belangrijkste doel van begrotingssteun was. Dit betekent dat Nederland in Nicaragua vanaf het begin veel belang hechtte aan de politieke dialoog. Men verwachtte daarnaast in de beleidsdialoog over begrotingssteun invloed te kunnen uitoefenen op de regering om meer prioriteit te geven aan armoedebestrijding.

| 52 |

Toch waren er destijds ook andere meningen, zowel in Den Haag als op de ambassade. Over de mate waarin aan de voorwaarden voor goed bestuur was voldaan werd verschillend gedacht. Zij die daar bedenkingen bij hadden wezen er op dat onder Bolaños corruptie een groot probleem was, dat de politieke partijen verre van democratisch waren en dat er geen onafhankelijke rechterlijke macht was. Twijfels waren er ook over de politieke wil om armoede te bestrijden, maar voorstanders zagen in algemene begrotingssteun juist een goed instrument om de overheid te steunen om deze problemen aan te pakken.

Waren de voorwaarden voor algemene begrotingssteun aanwezig?

Bij de beslissing van Nederland en andere donoren om Nicaragua vanaf 2005 begrotingssteun te verlenen zijn kritische kanttekeningen te plaatsen.

In de eerste plaats zijn de politieke risico's onderschat. De regering-Bolaños had wel een moderniseringsagenda maar weinig macht. In feite berustte de macht in Nicaragua bij de twee oppositiepartijen die in 1999 een pact hadden gesloten, de liberale Partido Liberal Constitucionalista (PLC) van Arnoldo Alemán en het socialistische FSLN van Daniel Ortega. De kans was dus klein dat de gewenste bestuurlijke hervormingen gerealiseerd zouden worden, met uitzondering van verbeteringen in financieel overheidsmanagement waarover de uitvoerende macht wel controle had.

In de tweede plaats was aan een van de belangrijkste voorwaarden voor begrotingssteun niet voldaan: de prioriteit voor armoedebestrijding. President Bolaños is oud-voorzitter van de belangrijkste werkgeversorganisatie in Nicaragua en zijn regering bediende vooral grote ondernemers en bankiers. Handhaving van macro-economische stabiliteit via verkleining van het begrotingstekort had hoge prioriteit en ook de schuldeisers van de overheid, merendeels binnenlandse banken, zouden niets tekortkomen.

Op basis van recente literatuur kan ook getwijfeld worden aan de juistheid van de overtuiging dat het type hervormingen dat de donoren wilden doorvoeren voorwaarde is voor groei en armoedevermindering. De empirische basis voor het veronderstellen van een causaal verband tussen goed bestuur en economische ontwikkeling is wankel.⁶² Uiteraard kunnen elementen van de goed-bestuuragenda wel gezien worden als een opzichzelfstaand doel.

4.3 Uitvoering van begrotingssteun

De Joint Financing Agreement

In de periode 2003-2005 hebben donoren en de Nicaraguaanse overheid onderhandeld over afspraken met betrekking tot het regeringsbeleid en te behalen resultaten, de zogeheten resultatenmatrix. Consensus onder donoren was niet eenvoudig te bereiken, omdat sommige, zoals de Wereldbank en de EC, al met hun eigen systemen van begrotingssteun waren begonnen en men het er niet over eens was of er vooral uitkomsten van beleid in de matrix moesten komen (de EC en bilaterale donoren), of juist het beleid zelf (Wereldbank). Ook de onderhandelingen met de overheid waren ingewikkeld. Die werden van regeringszijde gevoerd door het ministerie van Financiën, maar donoren wilden afspraken maken over alle sectoren van overheidsbeleid en over instellingen waar de uitvoerende macht niets over te zeggen had, zoals de Hoge Raad en de Rekenkamer.

| 53 |

Uiteindelijk tekenden negen donoren in mei 2005 de Joint Financing Agreement (JFA) met de overheid. Er was overeenstemming over een resultatenmatrix en over de preambule van de overeenkomst, waarin procedures en andere afspraken stonden. Beide partijen zouden fundamentele principes respecteren. Bij schending kon begrotingssteun ingehouden worden. De principes waren *'commitments to international law and conflict prevention, respect for human rights, democratic principles including free and fair elections, the rule of law, independence of the judiciary, free, transparent and democratic processes, accountability and the fight against corruption, sound macro-economic policies and commitment to poverty reduction'*.⁶³

Terwijl over de matrix enkele jaren is gediscussieerd, zijn de principes en procedures op het laatst toegevoegd, zonder veel discussie. Aan sommige principes, zoals een onafhankelijke rechterlijke macht, was bij de start al niet voldaan; aan andere werd slechts (zeer) beperkt voldaan. Aangezien minimeisen voor bijvoorbeeld vrije en eerlijke verkiezingen of transparante processen ontbraken, was het onduidelijk welke schending een reden tot inhouding van steun zou zijn.

⁶² Holmberg, S., Rothstein, B. en Nasaritoui, N. (2009), Quality of government: What you get, in: *Annual Review of Political Science*, nr. 12, p. 135-161; Khan, M. H. (2006), *Governance, economic growth and development since the 1960s. Background paper for World Economic and Social Survey (WESS)*. New York: Verenigde Naties; Kurtz, M.J. en Schrank, A. (2007), Growth and governance: Models, measures, and mechanisms, in: *The Journal of Politics*, jg. 69, nr. 2, p. 538-554.

⁶³ Government of Nicaragua and donors (2005), *Joint Financing Agreement*.

De resultatenmatrix bevatte in totaal 161 beleidsmaatregelen en indicatoren voor een periode van twee jaar (2005-2006). Hoewel alle donoren dat aantal te hoog vonden, wilden zij – net als alle overheidsafdelingen – hun eigen indicatoren erin hebben. Ook voor de resultatenmatrix gold dat het niet duidelijk was hoe deze zou worden gebruikt: welk percentage van het totaal behaald moest zijn om donoren tot overmaking van de middelen te doen besluiten? Hadden alle items hetzelfde gewicht? En hadden alle donoren dezelfde prioriteiten binnen de matrix? Deze thema's waren noch tussen donoren onderling, noch tussen donoren en regering afgekaart.

Donorharmonisatie

De algemene begrotingssteun betekende een impuls voor de harmonisatie van de hulp. Toch was dat effect minder groot dan gewenst, omdat belangrijke donoren als Japan, Spanje en de Verenigde Staten, niet meededen aan de JFA. Bovendien was de mate van harmonisatie van de hulp met begrotingssteun niet zo groot, omdat donoren ook projecthulp of sectorsteun bleven verlenen. Begrotingssteun vormde tussen de 25 en 90% van de totale hulp van deze donoren.

Ook binnen de begrotingssteun was de harmonisatie niet volledig. De Wereldbank en de EC waren in 2004 al met begrotingssteun begonnen en behielden de specifieke voorwaarden en procedures daarvan, ook na afsluiting van de JFA. Dit betekende voor de Wereldbank dat bepaalde items van de matrix meer prioriteit hadden dan andere. De EC en Zwitserland hebben hun overmakingen in tweeën gedeeld: een deel van het geld hing af van een algemene beoordeling van de matrix, een ander deel van het behalen van specifieke indicatoren. Daarbij komt dat de EC in feite sectorale begrotingssteun geeft; de voorwaarden gelden altijd voor een bepaalde sector.

Ownership

De mate van *ownership* over begrotingssteun varieerde per afspraak en per regering. De donoren en de regering-Bolaños waren het grotendeels eens over de fundamentele principes.⁶⁴ Maar het *ownership* beperkte zich tot de president en enkele hoge regeringsfunctionarissen; de twee dominante oppositiepartijen in het parlement en de andere staatsinstellingen waren buitengesloten. Met betrekking tot de resultatenmatrix was heel weinig sprake van *ownership*. De beleidsmaatregelen en indicatoren waren opgenomen omdat de donoren dat wilden, niet de overheid.⁶⁵ De regering ervoer een zware conditionaliteit. Dat veranderde bij het aantreden van de regering-Ortega, begin 2007. Deze regering was het veel minder eens met de fundamentele principes en wilde ze uit de overeenkomst halen, maar ze had sterke eigen ideeën over de resultatenmatrix. De inhoud van de nieuwe – veel kleinere – matrix weerspiegelde dan ook de prioriteiten van de regering. Er was dus sprake van meer *ownership* ten aanzien van de matrix, maar juist minder wat betreft de fundamentele principes.

⁶⁴ Behalve de toewijding aan armoedebestrijding.

⁶⁵ Zoals ook geconcludeerd door Gosparini et al. (2006), *Nicaragua country report*, Birmingham: IDD, University of Birmingham.

Inschakeling van nationale systemen

Vrijwel alle begrotingssteun was vrij besteedbaar en kanalisering ervan verliep geheel volgens de nationale administratie. Alleen het Verenigd Koninkrijk heeft een paar keer oormerking toegepast (op de toch al relatief zeer kleine bedragen aan begrotingssteun die dit land gaf). Voor de Europese Commissie geldt dat de middelen formeel niet geoormerkt zijn, maar dat in de praktijk zoveel resultaten in een bepaalde sector moeten worden gehaald dat de middelen wel naar die sector moeten worden overgemaakt. In Nicaragua gold dit voor de sector onderwijs.

Hoeveelheid en voorspelbaarheid van begrotingssteun

Vrij besteedbare hulp vormde gemiddeld over de periode 2005-2008 13% van de totale hulp, maar fluctueerde sterk, zoals tabel 4.1 toont. Het aandeel begrotingssteun in de totale hulp was hoog in 2004 (vóór de gezamenlijke overeenkomst) en 2006, maar iets lager in 2007 en veel lager in 2005 en 2008. Dit hangt samen met de ups en downs in de beleidsdialoog (zie paragraaf 4.4). In de topjaren 2004 en 2006 vormde begrotingssteun meer dan 10% van de overheidsuitgaven (en ongeveer 2,5% van het bruto nationaal product). Maar figuur 3.1 in het vorige hoofdstuk laat zien dat vrij besteedbare hulp (programmahulp) in de jaren negentig een veel groter deel uitmaakte van de totale hulp. Aangezien de totale hulp toen een groter deel van de overheidsuitgaven en van het bnp uitmaakte dan tegenwoordig, is er op deze wat langere termijn gezien geen sprake van vooruitgang op het gebied van harmonisatie en *alignment*

| 55 |

Behalve de hoeveelheid begrotingssteun is ook de mate van voorspelbaarheid van de hulp van belang. Donoren hebben vooral in 2005 en in 2008 minder geld overgemaakt dan ze hadden toegezegd. In 2005 was dat omdat Nicaragua niet voldeed aan enkele afspraken uit het IMF-akkoord (zie paragraaf 4.4). Toen de blokkade in oktober van dat jaar werd opgeheven, konden sommige donoren het administratief niet meer voor elkaar krijgen om nog in 2005 over te maken. In 2007 besloten Zweden en het Verenigd Koninkrijk om gefaseerd uit Nicaragua te vertrekken en dit leidde in het geval van Zweden al in 2007 tot een vermindering van begrotingssteun. In 2008 trokken diverse bilaterale donoren, waaronder Nederland, begrotingssteun (deels) in, vooral vanwege problemen rond de burgemeestersverkiezingen.

Ook de voorspelbaarheid binnen een begrotingsjaar is van belang. In 2006 hebben alle donoren zich aan de afgesproken periodes van overmaking gehouden. In 2007 trad een nieuwe regering aan en omdat de jaarlijkse vergadering later werd gehouden, kwamen de meeste overmakingen wat later tot stand. In 2008 hadden slechts vier donoren een kwartaal aangegeven voor hun overmaking, maar geen van hen hield zich daaraan.

De meeste overmakingen vonden aan het eind van het jaar plaats. Als ze in de begroting waren opgenomen, en dit was in de jaren 2006-2008 het geval, konden late overmakingen tot liquiditeitsproblemen leiden voor de overheid van Nicaragua. De regering moest dan tijdelijk geld opnemen op de binnenlandse markt.

Tabel 4.1 Begrotingssteun, programmahulp en totale hulp (in USD mln en in %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Gem. 2001-04	Gem. 2005-08
Begrotingssteun	7,9	0,0	31,2	25,2	109,3	40,2	131,9	98,5	30,0	41,4	75,2
Leningen	0,0	0,0	14,9	0,0	50,9	5,2	62,6	45,7	0,0	16,5	28,4
Schenkingen	7,9	0,0	16,3	25,2	58,4	35	69,3	52,8	30,0	25,0	46,8
Betalingsbalans- steun	4,0	3,7	2,7	2,4	1,1	11,2	0,7	10,6	0,8	2,5	5,8
Programmahulp	11,9	3,7	33,9	27,5	110,4	51,3	132,7	109,1	30,7	43,9	81,0
Totale hulp	544	536	527	586	652	565	640	689	413	575	577
Begrotingssteun in % van totale hulp)	1,5	0,0	5,9	4,3	16,8	7,1	20,6	14,3	7,3	6,7	12,3
Programmahulp in % van totale hulp)	2,2	0,7	6,4	4,7	16,9	9,1	20,7	15,8	7,4	7,2	13,3
Begrotingssteun in % van totale overheidsuitgaven	0,9	0,0	3,4	2,7	10,8	4,2	10,6	7,1	1,9	4,2	5,9
Begrotingssteun in % van bnp	0,2	0,0	0,8	0,6	2,4	0,8	2,5	1,7	0,6	1,0	1,4
Hulp in % van totale overheidsuitgaven	64,3	49,0	57,0	62,8	64,7	58,4	51,3	49,7	26,3	58,4	46,4
Hulp in % van bnp	13,8	13,1	13,1	14,3	14,6	11,6	12,1	12,1	7,7	13,8	10,9

Bron: Centrale Bank van Nicaragua voor (programma)hulp, bnp en wisselkoers; ministerie van Financiën voor overheidsuitgaven en IOB-berekeningen.

4.4 Invloed van donoren op het beleid

De tweede onderzoeksvraag was of donoren in het algemeen, en Nederland in het bijzonder, door middel van begrotingssteun invloed hebben gehad op beleid en instituties in Nicaragua; zo ja, hoe en met welk resultaat.

Kader voor invloed

De donoren die betrokken waren bij de JFA overlegden over standpunten die ze bij de regering wilden inbrengen in de Budget Support Group (BSG). Twee keer per jaar vergaderden ze op hoog niveau met de overheid van Nicaragua. Daarnaast waren er ook technische werkgroepen, waarin sectorspecialisten van de overheid en de ambassades spraken over onderdelen van de matrix. Deze werkgroepen vergaderden zeer frequent, vooral in de aanloop naar de halfjaarlijkse vergaderingen en als er in een van deze vergadering besloten was de matrix aan te passen.

Donoren buiten de JFA konden als waarnemer deelnemen aan de vergaderingen van de BSG en tot begin 2008 ook aan de halfjaarlijkse vergaderingen met de overheid. Het reeds bestaande overlegorgaan van alle donoren met de overheid bleef ook in stand. Dit zorgde aanvankelijk voor enige ergernis bij de Nicaraguaanse overheid, omdat die twee keer verantwoording moest afleggen tegenover grotendeels dezelfde groep donoren.⁶⁶ Later werd dit oorspronkelijke overlegorgaan minder belangrijk, waardoor de invloed van donoren buiten de JFA, zoals Canada, Spanje en UNDP, afnam.

Resultatenmatrix

De eerste matrix bevatte 95 beleidsmaatregelen, acties die de overheid tussen 2005 en 2007 moest uitvoeren, en 66 indicatoren waarvoor de waarden voor 2005 en 2006 waren vastgesteld. Aangezien alle betrokkenen dit te veel vonden, werd gewerkt aan een vermindering, maar de matrix van 2006 bevatte nog steeds 48 acties en 61 indicatoren. De inhoud van de matrix werd vooral bepaald door donoren. Ze wilden alle sectoren van overheidsbeleid beïnvloeden: macro-economie, financieel management, sociaal beleid, productieve sectoren, fysieke infrastructuur en goed bestuur. De indicatoren waren vaak te ambitieus. Soms omdat niet elk jaar gegevens beschikbaar waren en soms omdat het streefniveau onrealistisch hoog was gesteld. Indicatoren die aangaven of overheidsuitgaven werkelijk in de arme regio's of bij de armste bevolking terecht kwamen ontbraken, evenals een verdeling van uitgaven of uitkomsten van beleid naar sekse.

| 57 |

De regering-Ortega, aangetreden in 2007, had meer invloed op de resultatenmatrix. De afgesproken beleidsmaatregelen en indicatoren strookten met de ambities van de regering. Volgens de donoren waren de te behalen resultaten minder ambitieus en realistischer maar er was ook kritiek dat de meetlat wel erg laag was gelegd en bovendien bleken enkele indicatoren niet erg valide maatstaven voor afgesproken doelstellingen.⁶⁷

Monitoring

Kort na ondertekening van de JFA in 2005 vond de eerste halfjaarlijkse vergadering plaats. De grondtoon was positief, maar donoren uitten zorgen over onder meer de dalende participatiegraad in het basisonderwijs, het gebrek aan medewerking van de Rekenkamer bij een externe *audit* van de overheidsuitgaven en het gebrek aan medewerking van de Hoge Raad inzake een nieuwe wet op de benoeming van rechters. De meeste discussie ging echter over het feit dat het IMF-programma *off track* was en de gevolgen daarvan voor het uitbetalen van begrotingssteun. Het parlement weigerde namelijk bepaalde wetten aan te nemen die volgens het IMF nodig waren om stabiliteit op middellange termijn te garanderen.⁶⁸ De donoren besloten de begrotingssteun op te schorten totdat het IMF een *comfort letter* zou schrijven. Toen die eindelijk kwam, was het eerder een *discomfort letter*, omdat de inhoud niet

⁶⁶ Guimarães, J. en Avendaño, N. (2007), *Pobreza, problema postergado, Country Report 2006*, Stockholm/Den Haag: Sida/ISS.

⁶⁷ Een voorbeeld is het aantal vrouwen dat profiteert van het nieuwe 'Nul honger'-programma als maatstaf voor gendergelijkheid.

⁶⁸ Een wet op de financiële administratie, een hervorming van de belastingwet en wetten om de gevolgen voor de rijksbegroting te verzachten van eerder – op instigatie van donoren – aangenomen wetten, zoals pensioenhervormingen en grotere overdrachten naar gemeenten.

alleen goedkeuring van die wetten eiste, maar ook verdere bezuinigingen. De regering-Bolaños ging met de brief akkoord, waarop donoren beloofden de door hen toegezegde begrotingssteun voor 2005 over te maken. IMF en donoren zetten het parlement zodanig onder druk dat de meeste gevraagde wetten zijn aangenomen.

In 2006 vertoonde het financiële management van de overheid opnieuw verbetering, maar de sociale indicatoren of goed bestuur veel minder. Er was geen externe *audit* van de begroting van 2005 en ook de Wet op de rechterlijke carrières werd nog niet uitgevoerd. Veel gegevens over armoede en sociale indicatoren waren niet beschikbaar. Donoren en deskundigen begonnen te vermoeden dat de resultaten van de in 2005 gehouden *survey* niet al te gunstig waren en verborgen werden gehouden tot na de presidentsverkiezingen van november dat jaar. Hoewel ruim de helft van de acties en indicatoren niet was gehaald, zijn de beloofde middelen in 2006 grotendeels overgemaakt.⁶⁹ Donoren dreigden in 2007 niets over te maken als de Rekenkamer dan nog steeds geen externe *audit* van de begroting van 2005 had uitgevoerd.

Met het aantreden van de FSLN-regering in 2007 veranderde de context van de beleidsdialoog. Die verandering was in feite eind 2006 al ingezet toen, vlak voor de verkiezingen, het parlement, met steun van het FSLN, een wet aannam die therapeutische abortus verbood.⁷⁰ Sommige donoren, zoals Zweden, vonden dit een reden om begrotingssteun op te schorten, maar de andere donoren gaven de nieuwe regering het voordeel van de twijfel. De regering-Ortega zond gemengde signalen uit. Positief was de grotere prioriteit voor armoedebestrijding, de wil om macro-economische stabiliteit te handhaven en door te gaan met verbeteringen in het financiële overheidsmanagement. Negatief was de verminderde transparantie van de overheid en de concentratie van macht bij de president en zijn vrouw. De regering ontving veel hulp uit Venezuela, maar deze fondsen en hun besteding waren niet transparant. Ook leek het erop dat de fondsen mede voor partijbelangen werden ingezet (bijvoorbeeld voor de herverkiezing van Ortega). De regering wilde directe democratie invoeren door het instellen van 'burgerraden' (Consejos de Poder Ciudadano, CPC). De CPC's moesten een rol gaan spelen in de toegang tot overheidsvoorzieningen, maar de oppositie vreesde dat zij aanhangers van de FSLN zouden bevoordelen.

Bij de eerste vergadering op hoog niveau in 2007 bleek dat de externe *audit* van de begroting van 2005 nu was uitgevoerd, maar er was weer druk nodig om die van 2006 te realiseren. En het reglement voor de Wet op de rechterlijke carrières was er nog steeds niet. Andere thema's in 2007 waren de zorg van donoren over de uitsluitende werking van de CPC's en de noodzaak om een nieuw nationaal ontwikkelingsplan te maken nu het voorgaande was verworpen. Nieuw was de aandacht van donoren voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (srgr) voor vrouwen. De donoren zouden het verloop van de moedersterfte strikt volgen om te controleren of de regering gelijk had dat de abortuswet niet naar de letter zou worden uitgevoerd. Probleem was echter dat niet alle gevallen van moedersterfte

⁶⁹ De Wereldbank haalde enkele miljoenen van een betaling af vanwege een *trigger* die niet gehaald was, en de Europese Commissie verminderde de uitkering met EUR 1 miljoen vanwege de dalende participatiegraad in het basisonderwijs.

⁷⁰ Het FSLN kreeg in ruil voor instemming met de wet de steun van de top van de katholieke kerk bij de verkiezingen.

het gevolg zijn van onveilige abortus, en bovendien waren er geen jaarlijkse betrouwbare cijfers over moedersterfte beschikbaar.⁷¹

In 2008 bleek dat de meeste acties en indicatoren waren uitgevoerd en gehaald. Maar er restten nog wel problemen. Externe *audits* van de overheidsuitgaven waren nog steeds geen automatisme en donoren (de Inter-American Development Bank) moesten opnieuw met geld over de brug komen voor de *audit* van de begroting van 2006. Het nieuwe nationale ontwikkelingsplan was volgens de donoren te veel ideologie en te weinig concreet, en bood te veel ruimte voor de CPC's.⁷² Vanaf 2008 gingen de halfjaarlijkse vergaderingen met de overheid vrijwel uitsluitend over politieke zaken en nauwelijks over de resultatenmatrix, hoewel de technische werkgroepen nog steeds hard bezig waren met een nieuwe matrix voor 2009. Zowel regering als donoren vonden de kwaliteit van de beleidsdialoog verslechterd. Donoren hadden het over een dialoog met doven, de regering bekritiseerde de inmenging van de donoren in soevereine aangelegenheden.

In juni 2008 trok de Hoge Kiesraad (gedomineerd door PLC en FSLN) de rechtspersoonlijkheid van twee oppositiepartijen in, zodat ze niet konden meedoen aan de gemeentelijke verkiezingen van november.⁷³ Ook nam de regering geen beslissing over het toelaten van officiële waarnemers bij die verkiezingen. De donoren beschouwden dit als een verzwakking van de democratie. Hoewel de donoren het eens waren over de analyse van de gebeurtenissen begonnen de reacties uiteen te lopen. Voor Wereldbank en Inter-American Development Bank waren schendingen van de fundamentele principes geen reden om begrotingssteun te stoppen. Noorwegen, Zwitserland en de Europese Commissie maakten eind 2008 gewoon geld over, al was het bij de Europese Commissie minder dan beloofd vanwege 'technische redenen'. Een regeringswisseling in Finland leidde tot het abrupt intrekken van de begrotingssteun voor 2008. Nederland halveerde zijn bijdrage in september van dat jaar.

Bij de gemeentelijke verkiezingen in november waren duidelijke aanwijzingen voor fraude.⁷⁴ De EC en de bilaterale donoren zagen dit als een nieuwe schending van de fundamentele principes, maar trokken opnieuw verschillende consequenties. De Europese Commissie, Finland en Nederland bevroren de steun voor 2009. Zwitserland en Noorwegen wilden wel doorgaan, maar niet als enige. Donoren waren het ook oneens over voorwaarden om de steun te hervatten.

Voor Nicaragua kwam de sterk verminderde begrotingssteun bovenop de effecten van de economische crisis, zoals minder belastinginkomsten in 2009. De lagere olieprijs leidde bovendien tot minder Venezolaanse hulp, die immers gekoppeld was aan de waarde van de olieleveranties aan Nicaragua. Dit maakte dat de regering-Ortega in de loop van 2009 weer wilde onderhandelen met de Budget Support Group (BSG). Deze bestond na de terug-

⁷¹ De overheid baseert zich op sterfgevallen die bij het ministerie van Gezondheid geregistreerd worden, maar dit zijn lang niet alle gevallen.

⁷² In 2010 is een operationeel plan gepresenteerd en goedgekeurd door de donoren.

⁷³ Verkiezing van de gemeenteraad en de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester.

⁷⁴ Het gezaghebbende Nicaraguaanse instituut Ética y Transparencia meldde dat er in minstens 33 en waarschijnlijk 40 van de 146 gemeenten was gefraudeerd in het voordeel van FSLN-burgemeesters. Zie Envío, nr. 332, maart 2009, www.envio.org.ni/articulo/3952.

trekking van Noorwegen alleen nog bestond uit Finland, Zwitserland, Nederland en de Europese Commissie.⁷⁵ Toen intensieve onderhandelingen met de regering over het nationale plan, over macro-economie en goed bestuur vruchteloos bleven, heeft de BSG vier concrete eisen geformuleerd over de verkiezingen in twee Atlantische regio's van Nicaragua in maart 2010. De BSG wilde de bevroren steun geleidelijk ontdooien als aan een deel van de eisen was voldaan. In juli 2009 willigde de regering de eerste eis in, namelijk toelating van nationale en internationale verkiezingswaarnemers. De EC besloot toen EUR 10 miljoen vrij te maken, een beslissing die zonder overleg met de andere BSG-leden is genomen, die dit eigenlijk wat vroeg vonden. Uiteindelijk is gebleken dat deze verkiezingen niet vlekkeloos zijn verlopen en verschillen de meningen over de transparantie ervan.⁷⁶

In april 2010 verslechterde de situatie verder toen president Ortega per decreet het mandaat verlengde van aan het FSLN verwante leden van de Kiesraad die wettelijk zouden moeten aftreden. Zo probeert hij instemming te krijgen van de Kiesraad met wetgeving die hervkiezing van de zittende president mogelijk maakt. Ortega heeft zich inmiddels kandidaat gesteld voor de presidentsverkiezingen van 2011.⁷⁷ In maart kwam de BSG onder leiding van Nederland bijeen en kwam tot de conclusie dat er onvoldoende vertrouwen was in het herstel van de rechtsstaat. Vrijwel alle donoren, waaronder de Europese Commissie, constateerden dat er geen aanleiding was om de begrotingssteun te hervatten. Alleen de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank zette de begrotingssteun, die vrijwel gelijk is aan die van de overige donoren samen, gewoon voort.

Reactie van Nederland

Nederland vond aanname van de wet op therapeutische abortus (eind 2006) geen reden om de begrotingssteun te bevriezen, al was hierover discussie in Den Haag. Wel werd dit een thema in de beleidsdialoog met de regering. In juni 2007 sprak minister voor Ontwikkelingssamenwerking Bert Koenders tijdens een bezoek aan Nicaragua zijn verontwaardiging over de wet uit tegenover president Ortega. Begin 2008 stelde de ambassade in Managua het MJSP 2008-2011 op. Volgens dit document verwachtte Nederland een meer inclusieve en gelijke samenleving te bereiken door steun aan goed bestuur, duurzame economische ontwikkeling en sociale diensten. De beleids-dialoog werd opnieuw gezien als instrument om goed bestuur en transparantie te bevorderen.

Toen de Kiesraad in juni 2008 de rechtspersoonlijkheid aan twee politieke partijen ontnam, stelde de ambassade aan Den Haag voor een signaal af te geven door te dreigen met halvering van de voor 2008 beloofde begrotingssteun, die in het derde kwartaal overgemaakt zou worden. Omdat de leiding in Den Haag pas eind september een beslissing nam, kon het dreigen met halvering niet meer gebruikt worden om druk uit te oefenen.

⁷⁵ Ook Wereldbank en IDB maken deel uit van de BSG, maar die laten hun begrotingssteun niet afhangen van het nakomen van de fundamentele principes. Zo besloot de IDB haar steun in 2009 te verdubbelen in reactie op de economische crisis.

⁷⁶ Zo werden nationale waarnemers van NGO's geweerd en werd de deelname van internationale waarnemers beperkt. Zie: *Latin American and Central American Regional Weekly Report*, maart 2010 (<http://www.Latinnews.com>).

⁷⁷ *Envío*, 'Brochazos y pincelados', april 2010.



Oppositieleider Eduardo Montealegre arriveert bij de Hoge Kiesraad na beschuldigingen van manipulatie tijdens de gemeenteraadsverkiezingen in Managua. Foto: Eyevine | Hollandse Hoogte.

Na de verkiezingsfraude bij de gemeenteraadsverkiezingen werd op voorstel van de ambassade besloten de begrotingssteun voor 2009 te bevroren. Sinds die tijd is het officiële Nederlandse standpunt dat de kritische dialoog in de BSG gecontinueerd zal worden, maar dat hervatting van begrotingssteun alleen aan de orde is als de Nicaraguaanse overheid geloofwaardige stappen zet om de rechtsstaat en de democratie te versterken. Belangrijke thema's zijn de garantie van transparante en eerlijke verkiezingen in de toekomst onder meer door onafhankelijke verkiezingswaarneming, een onafhankelijke Kiesraad en rehabilitatie van eerder uitgesloten politieke partijen. Na het overleg met de andere donoren in de BSG besloot Nederland de algemene begrotingssteun definitief stop te zetten. In een brief van 7 juni 2010 werd dit besluit aan de Nicaraguaanse regering medegedeeld.

Resultaten van de beleidsdialoog

Vier belangrijke thema's voor donoren waren: overheidsuitgaven voor armoedebestrijding, transparantie van de overheidsfinanciën, verbetering van de rechtsstaat, en democratie en mensenrechten, inclusief vrouwenrechten. Tabel 4.2 toont de formele uitkomsten en de werkelijke uitkomsten, met daar tussenin relativerende opmerkingen over het resultaat zelf en over de invloed van donoren.

Tabel 4.2 Resultaten van de beleidsdialoog			
Thema	Formeel resultaat	Relativering	Werkelijk resultaat
Uitgaven overheid aan bestrijding armoede	Toegenomen in 2002-2005, daarna gelijk gebleven in 2005-2008. Sociale uitgaven gestegen van 2002-2008.	Definitie van armoede-uitgaven een aantal keer veranderd. Bijna de helft komt niet bij de armen terecht; voor sociale uitgaven geldt dit nog veel meer.	Sommige sociale indicatoren verbeterd, andere niet. Armoede niet afgenomen tussen 2001 en 2005.
Transparantie van overheidsfinanciën	Verbeterde controle op uitgaven in 2006; ook betere planning van investeringen.		Voortgaande verbetering van financiële administratie en planning van uitgaven. Corruptie bij aankopen nog steeds mogelijk en waarde van externe <i>audits</i> is (nog) beperkt.
	Wet op overheidsaankopen aangenomen.	Omdat de wet ingewikkeld is, worden zo veel uitzonderingen toegestaan dat wet nauwelijks wordt toegepast.	Transparantie van de overheid in het algemeen verslechterd sinds 2007.
	Externe <i>audit</i> uitgevoerd op begrotingen 2005-2007.	Met vertraging en grotendeels betaald door donoren. Aanbevelingen worden niet opgevolgd. Rekenkamer staat bloot aan politieke druk op uitkomst audit.	Bovendien loopt omvangrijke hulp uit Venezuela sinds 2007 niet via overheidsbegroting.
Verbetering van de rechtsstaat	Wet op de rechterlijke carrières aangenomen in 2005; reglement voor uitvoering in 2008 goedgekeurd.	Wet geldt alleen voor lagere rechters, niet voor Hoge Raad waarin zetels volgens politieke lijnen worden verdeeld; ook na goedkeuring reglement zijn rechters volgens oude wet benoemd.	Feitelijk is er nog niets in de rechtspraak veranderd.
Democratie		Het pact tussen PLC en FSLN bestaat al sinds 1999 en domineert de politiek; geen democratie binnen deze politieke partijen.	Vanaf 2008 verslechtering in formele democratische processen.
Vrouwenrechten	Wet op gelijke kansen goedgekeurd in 2006; vermindering moedersterfte in 2008 volgens ministerie van Gezondheid	Strafbaarstelling van therapeutische abortus sinds eind 2006.	Het verbod op therapeutische abortus is niet herroepen, maar er is wel een vorm van gedoogbeleid. Sinds 2007 meer aandacht voor sociaaleconomische vrouwenrechten en voor bestrijding van geweld tegen vrouwen.

Het aandeel van armoede-uitgaven in de nationale begroting steeg tussen 2002 en 2005, en bleef in de periode van begrotingssteun constant. Maar die stijging was veel minder dan de structurele toename van overheidsmiddelen die rond 2004 tot stand kwam onder invloed van zeer omvangrijke schuldverlichting en wat minder omvangrijke begrotingssteun (zie ook paragraaf 4.5). Hier heeft de beleidsdialoog dus slechts geringe invloed gehad.

Mede onder invloed van de algemene begrotingssteun is er verbetering opgetreden in het financiële management van de overheid en in de planning van overheidsinvesteringen. Op dit vlak zijn de in de resultatenmatrix gestelde streefdoelen gehaald. Over de noodzaak deze verbeteringen door te voeren bestond overeenstemming tussen de overheid van Nicaragua en donoren. Donoren, waaronder Nederland (zie hoofdstuk 5), steunden de verbetering van het financiële management met technische assistentie. Sinds het aantreden van de regering-Ortega is de algehele transparantie van overheid en overheidsuitgaven verslechterd. De omvangrijke hulp uit Venezuela (naar schatting jaarlijks 20% van het overheidsbudget) blijft volledig buiten de nationale begroting. Druk van donoren, en vooral van het IMF, heeft er wel toe geleid dat de Centrale Bank in 2008 enige informatie heeft gegeven over bestedingen van begrotingssteun.

Wat betreft goed bestuur is er soms wel formele invloed geweest, in de zin dat bepaalde wetten zijn aangenomen, maar in werkelijkheid is er (nog) weinig veranderd.

| 63 |

De toch al zwakke democratie in Nicaragua is met de komst van de regering-Ortega verslechterd. Vertegenwoordigers van kritische maatschappelijke organisaties en onafhankelijke journalisten staan bloot aan geweld van politiek gemotiveerde bendes en intimidaties van de politie. De beleidsdialoog heeft dit alles niet kunnen verhinderen. Wel is de enige concessie van de regering-Ortega op politiek gebied, namelijk de belofte om waarnemers toe te staan bij de verkiezingen van maart 2010, het resultaat van de dialoog met de donorgroep. Dit heeft echter nauwelijks geleid tot meer transparantie bij die verkiezingen.

Mede onder druk van donoren is in 2006 de Wet op de gelijke kansen voor mannen en vrouwen aangenomen, maar de regering-Bolaños was weinig geneigd die wet uit te voeren. De regering-Ortega geeft meer prioriteit aan sommige onderdelen ervan. Ook is er meer aandacht voor bestrijding van geweld tegen vrouwen. De beleidsdialoog heeft echter geen verandering kunnen bewerkstelligen in de strafbaarstelling van therapeutische abortus.

4.5 Intermediaire effecten

De derde onderzoeksvraag is of begrotingssteun heeft geleid tot minder transactiekosten, sterkere nationale systemen, en meer rekenschap aan parlement en bevolking. Ook de macro-economische effecten van begrotingssteun komen in deze paragraaf aan bod.

Transactiekosten, versterking van nationale systemen en verantwoording

Algemene begrotingssteun en de beleidsdialoog die ermee gepaard ging brachten een zeer intensief vergaderschema met zich mee en veel voorbereidingswerk voor zowel donoren als ontvanger. Een harde vergelijking met de transactiekosten van projecthulp valt niet te maken, maar op basis van de ervaring van betrokkenen en globale indicaties over de transactiekosten van projecthulp is het aannemelijk dat de transactiekosten in de jaren 2005-2008 lager waren dan die van projecthulp of sectorale steun.⁷⁸ Als we echter de transactiekosten van algemene begrotingssteun vergelijken met die van betalingsbalans-steun in de jaren negentig, dan valt de balans voor algemene begrotingssteun negatief uit.

In paragraaf 4.4 werd vermeld dat de nationale systemen van begroting, planning en verantwoording verder verbeterd zijn sinds Nicaragua begrotingssteun ontving. Begrotingssteun heeft een impuls gegeven aan technische assistentie. Dit was in lijn met de wens van de Nicaraguaanse overheid om het beheer van de openbare financiën te verbeteren. De beleidsdialoog met donoren heeft ook de coördinatie tussen ministeries verbeterd.

De effecten van begrotingssteun op de verantwoording door de overheid aan de eigen bevolking zijn enigszins tegenstrijdig. Tijdens de regering-Bolaños was de overheid transparant over haar beleid en droeg begrotingssteun enigszins bij aan de mogelijkheid om de werkelijke uitgaven na ieder kwartaal snel openbaar te maken. Ook is met steun van donoren een openbaar systeem van sociale indicatoren voor de millenniumdoelen opgezet. Maatschappelijke organisaties maakten van die transparantie gebruik en konden openlijk kritiek geven. Tijdens de regering-Ortega is de transparantie verminderd. De websites van de meeste ministeries worden niet meer bijgehouden en het is moeilijker informatie te krijgen. Gegevens over de begroting en de feitelijke uitgaven zijn nog steeds openbaar, maar zijn minder relevant omdat ze niet de omvangrijke hulp van Venezuela tonen. De verantwoording aan de eigen bevolking is daarom de laatste jaren verminderd.

Mogelijk heeft begrotingssteun ook een negatieve invloed gehad op de verantwoording aan de eigen bevolking, omdat de overheid – vooral onder de regering-Bolaños – heel veel tijd en energie stak in het afleggen van verantwoording aan donoren. Ook hebben donoren in die tijd begrotingssteun als hefboom gebruikt om het parlement onder druk te zetten. Verschillende wetten en begrotingen zijn goedgekeurd tegen de (aanvankelijke) wil van de meerderheid van het parlement. Het effect op lange termijn is onzeker. Enerzijds kunnen deze wetten, mits aanvaard en uitgevoerd, bijdragen aan de modernisering van het

⁷⁸ Een voorbeeldberekening is opgenomen in: Dijkstra, G. and A. Grigsby (2010) *An Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008*, Rotterdam: Erasmusuniversiteit.

openbaar bestuur, anderzijds kan de kloof tussen de formele regelgeving en de werkelijkheid groter worden, hetgeen de democratische processen verzwakt.

Macro-economische effecten

Het is niet erg waarschijnlijk dat de regering onder invloed van begrotingssteun minder belasting is gaan innen of dat veel begrotingssteun gebruikt is voor grotere uitgaven. Begrotingssteun heeft vooral bijgedragen aan vermindering van het overheidstekort, en in het bijzonder aan het verminderen van binnenlandse financiering van dat tekort (aflossen van de binnenlandse schuld). Daarmee heeft begrotingssteun vooral bijgedragen aan het verbeteren van de macro-economische stabiliteit van Nicaragua, wat indirect ook van belang is voor armoedevermindering.

Deze conclusie wordt deels ingegeven door de beperkte voorspelbaarheid van begrotingssteun (zie paragraaf 4.3), maar vooral door de feitelijke ontwikkelingen in belastingen, uitgaven en tekorten, alsmede in andere inkomsten van de overheid in de periode 2003-2008.

Tussen 2003 en 2007 zijn de overheidsinkomsten en de belastinginkomsten gestegen als percentage van het bnp. Zo stegen de belastingen van 15,1 naar 18,0% (zie tabel 4.3). Deze stijging was het effect van een belastingwet van 2002 en van verbeteringen in de belastinginning tijdens de regering-Bolaños. Zoals eerder vermeld steeg de begrotingssteun al in 2004, maar in hetzelfde jaar daalden dankzij schuldverlichting ook de rentebetalingen op de buitenlandse schuld van 1,9% bnp naar rond de 0,4% bnp. Het effect van de schuldverlichting was permanent en tamelijk constant; de begrotingssteun daarentegen fluctueerde meer en nam in 2008 af.

| 65 |

De totale uitgaven van de overheid kenden een piek in 2003 (hoge betalingen op de binnenlandse schuld), vielen terug in 2004 en bleven daarna ongeveer constant als percentage van het bnp, zij het op een iets hoger niveau dan in 2002. Het is moeilijk te zeggen of dit hogere niveau is toe te schrijven aan begrotingssteun of aan schuldverlichting. De belastinginkomsten groeiden namelijk veel meer dan de uitgaven over de jaren 2002-2007. De combinatie van hogere inkomsten en vrijwel constante uitgaven zorgde voor een vermindering van het tekort. Het tekort na schenkingen werd verwaarloosbaar klein vanaf 2005.

Tabel 4.3 Inkomsten en uitgaven van de overheid (in % van het bnp)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Inkomsten van de overheid	14,8	16,4	17,2	18,0	18,8	19,6	19,0
Belasting	13,4	15,1	15,7	16,7	17,4	18,0	17,6
Overige inkomsten	1,4	1,2	1,4	1,3	1,4	1,6	1,5
Uitgaven	20,4	24,1	22,4	22,5	22,7	22,7	22,9
Tekort	-5,6	-7,8	-5,3	-4,5	-3,9	-3,1	-3,8
Financiering van het tekort							
Schenken	3,7	5,3	2,8	3,8	3,8	3,7	3,3
Netto externe financiering	2,0	4,0	5,7	3,5	2,7	2,6	1,7
Netto interne financiering	-0,1	-1,5	-3,2	-2,8	-2,6	-3,2	-1,2
Totale uitgaven	20,4	24,1	22,4	22,5	22,7	22,7	22,9
Armoede	9,1	11,1	12,0	13,1	12,3	13,3	13,4
Sociale uitgaven	8,5	10,2	10,3	11,2	11,1	11,7	12,3
Rente interne schuld	1,6	2,5	1,6	0,6	1,2	1,0	0,7
Rente externe schuld	1,1	1,9	0,3	0,4	0,5	0,4	0,3
Overige uitgaven ^a	9,2	9,6	10,2	10,3	9,9	9,5	9,5
Memo-items:							
Programmahulp	0,8	0,7	2,5	1,1	2,5	1,9	0,5
Amortisatie (afbetaling hoofdsom) externe schuld	2,0	3,2	0,5	0,6	0,8	0,7	0,6
Nieuwe externe leningen	4,0	7,2	6,2	4,1	3,5	3,3	2,3
Tekort na schenkingen	-1,8	-2,5	-2,5	-0,7	-0,1	0,6	-0,5

^a Totale uitgaven minus sociale uitgaven minus rentebetalingen.

Bron: Ministerie van Financiën en Centrale Bank van Nicaragua, berekening IOB.

In 2008 nam het tekort enigszins toe, maar lang niet zo veel als de vermindering van de begrotingssteun. Wel nam de netto negatieve interne financiering van het tekort af, wat betekent dat minder binnenlandse schuld werd afgelost en dus de reserves afnamen. In 2004, toen begrotingssteun en schuldverlichting toenamen, is juist meer binnenlandse schuld afgelost en namen de reserves toe. Dit leidt tot de conclusie dat begrotingssteun vooral gebruikt is om binnenlandse schulden af te lossen. Er zijn sterke aanwijzingen dat in 2009, toen de begrotingssteun verder afnam en ook de belastinginkomsten verder daalden door de economische crisis, de netto binnenlandse schuld toenam.

4.6 Effecten op groei en armoede

De vierde onderzoeksvraag was of begrotingssteun heeft bijgedragen aan effectiever overheidsbeleid om economische groei en armoedevermindering te bevorderen.

Voor de regering-Ortega (aangetreden in 2007) kan alleen worden gesproken over de beleidsintenties, want resultaten zijn nog nauwelijks zichtbaar. Voor de regering-Bolaños (2002-2006) ligt dit anders. Ook al zijn donoren pas in 2005 begonnen met begrotingssteun,

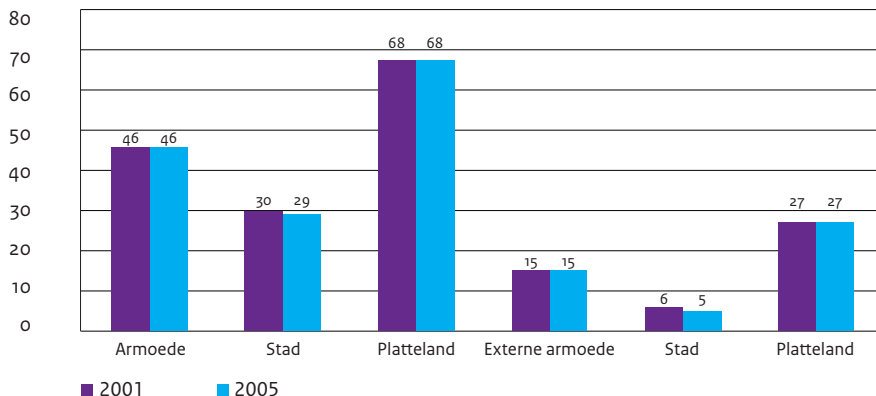
ze steunden een regering waarvan de beleidsprioriteiten al bekend waren. Daarom is de gehele regeerperiode van Bolaños onderzocht.

Het economische beleid van Bolaños beoogde groei in kansrijke sectoren, vooral textiel en kleding, toerisme, agro-industrie (koffie, vlees en zuivel) en natuurlijke hulpbronnen zoals bosbouw, mijnbouw en visserij. De export uit deze sectoren, vooral naar de Verenigde Staten, moest toenemen, mede dankzij de Midden-Amerikaanse vrijhandelsovereenkomst (CAFTA). De overheid zou zorgen voor een betere exportinfrastructuur en voor verkleining van de risico's voor binnenlandse en buitenlandse investeerders. Met betrekking tot dit laatste aspect kreeg onafhankelijke rechtspraak hoge prioriteit. Sectoren die nog geheel of gedeeltelijk in staatseigendom waren, zoals energie, water en telecommunicatie, zouden verder worden geprivatiseerd. De markt moest zijn werk kunnen doen, dan zouden de voordelen van economische groei vanzelf de armen bereiken.

Tijdens de periode-Bolaños (2002-2006) is de economie jaarlijks gemiddeld met 3,3% gegroeid. Dit is weliswaar positief, maar niet erg hoog gegeven de omvangrijke buitenlandse hulp en de stijgende overmakingen door Nicaraguaanse migranten in de Verenigde Staten en Costa Rica. Deze groei is ook lang niet voldoende om de armoede substantieel te verminderen.⁷⁹ Ondanks deze (geringe) groei is tussen 2001 en 2005 het percentage armen niet gedaald, maar gelijk gebleven (figuur 3.1). Nicaragua had in die periode een positieve armoede-elasticiteit van 0,2 (de armoede stijgt bij economische groei), wat zeer ongebruikelijk is.⁸⁰ De elasticiteit voor extreme armoede was wel licht negatief, - 0,3.

| 67 |

Figuur 4.1 Armoede en extreme armoede in Nicaragua als percentage van de bevolking in 2001 en 2005



Bron: The World Bank, 2008a.

⁷⁹ De Wereldbank schat dat een groei van 5,5% per jaar nodig is om de extreme armoede met de helft te verminderen (dit laatste is een van de millennium ontwikkelingsdoelen).

⁸⁰ De armoede-elasticiteit geeft de afname in het percentage armen aan als gevolg van 1% groei van het bnp. Bron: The World Bank (2008a).

De financiële sector kende na 2000-2001 (de jaren waarin enkele banken bijna failliet gingen en door de overheid werden overgenomen) een zeer sterke groei, van gemiddeld 10,3% tussen 2002 en 2006. De enorme bankwinsten, mogelijk gemaakt door veel leningen aan de overheid tegen een aantrekkelijke rente, kwamen aan de rijken ten goede.

De regering-Bolaños is doorgegaan met privatisering. De overheidsinvesteringen bleven ongeveer op hetzelfde niveau als in de jaren daarvoor, ongeveer 6% van het bnp. Hoewel de rechtspraak niet echt verbeterde, stegen de private investeringen wel enigszins, namelijk van 20% van het bnp in 2001-2004 naar 22% in 2005 en 24% in 2006. Dat de groei bescheiden was, lag dus niet aan de investeringsquote die met 30% vrij hoog was.⁸¹ De oorzaak zal eerder liggen in de geringe opbrengst van deze investeringen.

De exporten zijn in 2002-2006 meer dan verdubbeld, maar de importen namen met een groter bedrag toe, dus het tekort op de betalingsbalans groeide. De sterke stijging van beide is deels te verklaren uit de groei van de assemblage-industrie. De exporten hebben duidelijk geprofiteerd van CAFTA, maar de exporten naar Midden-Amerikaanse landen en naar Europa zijn ook gestegen. Al met al is de economie meer open geworden. Export en import samen vertegenwoordigden 48% van het bnp in 2001 en 63% in 2008. Het tekort op de handelsbalans wordt onder meer gefinancierd door hulpschenkeningen, particuliere overmakingen van werknemers in het buitenland, leningen (inclusief krediet) en buitenlandse investeringen.

In feite heeft de regering-Bolaños precies gedaan wat Wereldbank en IMF voorschrijven: macro-economische stabiliteit handhaven, de economie privatiseren en ruim baan geven aan buitenlandse investeringen en buitenlandse handel. Er was voldoende vertrouwen in de economie om de particuliere investeringen te doen toenemen. De groei was echter bescheiden en de armoede verminderde niet. Dit beleid heeft zijn beperkingen. Bij volledig liberaliseren van de economie kunnen sectoren waarin Nicaragua geen comparatief voordeel heeft niet concurreren met goedkopere importen en dit heeft zowel op korte als op lange termijn gevolgen voor ontwikkeling.⁸² Bovendien functioneren niet alle markten vanzelf goed – in Nicaragua zijn dit met name de grondmarkt en de kredietmarkt.⁸³ Grond is zeer ongelijk verdeeld en hoewel de opbrengsten per hectare van grote landerijen geringer zijn dan van kleinere, wordt de grond niet verkocht of verpacht aan kleine boeren. Dit kan samenhangen met de gebrekkige toegang van kleine boeren tot krediet.⁸⁴ De groei van de werkgelegenheid wordt ook belemmerd door de lage scholingsgraad van de bevolking, deze is onder de regering-Bolaños nauwelijks gestegen.

⁸¹ Het is overigens wel de vraag hoe betrouwbaar de cijfers van investeringen zijn.

⁸² Zie bijvoorbeeld Chang, H. (2007), *Bad Samaritans: Rich nations, poor policies & the threat to the developing world*. London: Random House Business Books; Dijkstra, A. G. (2000), Trade liberalization and industrial development in Latin America, in: *World Development*, jg. 28, nr. 9, p. 1567-1582.

⁸³ Wiggins, S. (2006), *Growth and chronic poverty in Nicaragua*. Winsconsin: University of Wisconsin, Chronic Poverty Research Centre.

⁸⁴ Slechts ongeveer 10% van de kleine boeren heeft toegang tot microkredieten van NGO's.

Een factor die in Nicaragua zowel de groei als de armoedevermindering belemmert, is de enorme ongelijkheid, in zowel de toegang tot fysiek en menselijk kapitaal (land, krediet, onderwijs, gezondheidszorg) als in inkomens. Liberalisering van markten zorgt dat de rijken rijker worden en de armen armer, maar laat ook een enorm groeipotentieel onbenut. Gegeven de enorme ongelijkheid in de uitgangssituatie was te verwachten dat het doorsijpelen van de groei (het *trickle down*-effect) in Nicaragua niet zou optreden.

De regering-Bolaños heeft ondanks de hulp en schuldverlichting weinig gedaan aan verbetering van onderwijs en gezondheidszorg voor de armen en aan uitbreiding van de infrastructuur op het platteland. Van direct ingrijpen in de landverdeling was al helemaal geen sprake. Evenmin heeft de regering geprobeerd de toegang tot krediet te vergroten. De meeste sectoren waarvan de groei werd bevorderd, leverden niet veel banen op (een uitzondering was de assemblage-industrie).

De Nicaraguaanse overheid heeft zelf bijgedragen aan een vergroting van de inkomens-ongelijkheid. Terwijl de betalingen op de buitenlandse schuld afnamen na 2003, bleven die op de binnenlandse schuld hoog. Ongeveer 13% van de totale overheidsbegroting werd hieraan besteed en dit geld kwam ten goede aan de rijkste Nicaraguanen. Ook het belastingstelsel is weinig progressief. Weliswaar levert de inkomstenbelasting sinds de belastingwet van 2002 meer op, maar nog altijd betalen de rijken relatief weinig belasting, voornamelijk door ontwijkende en ontduiking.⁸⁵

| 69 |

De regering-Ortega heeft de prioriteit voor macro-economische stabiliteit van de vorige regering gehandhaafd, maar heeft meer aandacht voor de ongelijke verdeling die groei en armoedevermindering belemmert. Het beleid om de groei in bepaalde sectoren te bevorderen is afgeschaft, omdat dit te veel de grote en buitenlandse investeerders zou bevoordelen. De regering wil meer overheidsinterventie in de economie en vooral kleine en middelgrote bedrijven helpen met technische assistentie en krediet via het oprichten van een staatsontwikkelingsbank. Publieke investeringen moeten meer ten goede komen aan middelgrote en kleine producenten. Het is nog te vroeg om resultaten hiervan te zien, maar in principe geeft de regering-Ortega blijk van meer aandacht voor belemmeringen voor economische groei en armoedevermindering. Positief is ook dat de regering onderhandeld heeft over de betalingsvoorwaarden op de binnenlandse schuld en erin is geslaagd deze betalingen te verminderen.

De regering-Ortega heeft de eigen bijdragen voor basisonderwijs en basisgezondheidszorg afgeschaft. Ook is een alfabetiseringscampagne gevoerd die heeft geleid tot spectaculaire afname van het analfabetisme (zie hoofdstuk 6).

⁸⁵ Artana, D. (2005), *Evaluación reciente de la recaudación tributaria, gastos fiscales y proyecciones fiscales*. Mimeo, Managua.

4.7 Conclusies

Het is de vraag of de voorwaarden voor algemene begrotingssteun in 2005 in Nicaragua aanwezig waren. De donoren wilden de moderniseringsagenda van de regering-Bolaños steunen, maar die had weinig macht. De werkelijke macht was in handen van twee partijen die een pact hadden gesloten en daarmee alle organen domineerden die de regering juist wilde veranderen: de Hoge Raad, de Hoge Kiesraad en de Rekenkamer. Daar komt bij dat de donoren ook een te positieve inschatting maakten van de bedoelingen van de regering-Bolaños. Die behartigde in de eerste plaats de belangen van banken en grote ondernemingen en was weinig gemotiveerd om de armoede te bestrijden.

Onder de regering-Bolaños hadden vooral de donoren de inhoud van de matrix bepaald. De regering-Ortega had een veel groter *ownership* over een kleinere matrix die ook meer resultaten haalde. De resultatenmatrix gaf wel richting aan de dialoog tussen donoren en regering, maar het niet halen van de indicatoren had geen gevolgen voor de overmakingen (behalve in het geval van de Europese Commissie). De donoren (uitgezonderd de Wereldbank en de Inter-American Development Bank) schortten alleen begrotingssteun op als de regering niet voldeed aan het IMF-akkoord of als zij geen politiek vertrouwen in de regering hadden. De hoeveelheid begrotingssteun heeft over de jaren sterk gefluctueerd en de meeste middelen werden steeds in het laatste kwartaal overgemaakt.

| 70 |

In beide regeerperiodes hebben de donoren geprobeerd invloed uit te oefenen op goed bestuur en – vooral tijdens de regering-Bolaños – ook op het armoedebeleid. De resultaten daarvan zijn bescheiden. De armoede-uitgaven als percentage van het bnp zijn in de periode 2005-2008 globaal gelijk gebleven; in 2006 daalden zij licht. Wat betreft goed bestuur werden wel afspraken gemaakt, maar in de praktijk veranderde daar weinig door. Onder druk aangenomen wetten worden niet altijd uitgevoerd, de externe *audits* van de overheidsbegroting graven niet diep en blijven zonder consequenties en de politieke elite behoudt zijn greep op de rechtspraak. Onder de regering-Ortega heeft de beleidsdialoog de verslechtering van bestuur en manipulaties bij de verkiezingen niet kunnen keren.

Algemene begrotingssteun heeft in combinatie met technische assistentie bijgedragen aan verbeteringen in het beheer van de overheidsfinanciën. Ook heeft begrotingssteun waarschijnlijk de transactiekosten verlaagd. De grotere transparantie van de overheid heeft vooral tijdens de regering-Bolaños bijgedragen aan de mogelijkheden voor het maatschappelijk middenveld om de regering kritisch te volgen. Onder de regering-Ortega is de transparantie echter verminderd. Het macro-economische effect van begrotingssteun was vooral het reduceren van het overheidstekort, in het bijzonder het aflossen van binnenlandse schulden van de overheid.

Tot slot de vraag of begrotingssteun heeft bijgedragen aan economische groei en armoedevermindering. Het economisch beleid van de regering-Bolaños heeft geleid tot een bescheiden groei van de economie, maar niet tot minder armoede. Een belangrijk groei-potentieel is onbenut gebleven en de inkomensongelijkheid is vergroot. De vooruitgang in diverse sociale indicatoren is gemengd, hoewel de uitgaven voor armoedebestrijding (tot

2005) en de onderwijsuitgaven zijn gestegen. Een belangrijke verklaring is dat een groot deel (55%) van de sociale uitgaven terecht komt bij de niet-armen. Dit blijkt zelfs voor 47% van de armoede-uitgaven te gelden. De inkomensongelijkheid en de ongelijkheid in toegang tot basisvoorzieningen zijn in Nicaragua nog altijd enorm.

Onder de regering-Ortega is de begrotingssteun in 2008 en 2009 sterk verminderd, omdat de meeste bilaterale donoren en de Europese Commissie problemen hadden met de aantasting van democratische spelregels. Hier blijkt een duidelijke *trade-off*. Hoewel het beleid van de regering-Ortega sterker dan dat van de vorige regering is gericht op armoedebestrijding, besloten de meeste donoren dit beleid niet te honoreren met begrotingssteun vanwege problemen met goed bestuur. Al met al lijken overwegingen van goed bestuur – en niet van armoedebestrijding – de keuzes van donoren om al dan niet algemene begrotingssteun te verlenen te hebben bepaald. In de eerste periode wilden de donoren de agenda voor goed bestuur van president Bolaños steunen en onder president Ortega was het gebrek aan goed bestuur reden om begrotingssteun stop te zetten.

5

Goed bestuur, democratisering en maatschappijopbouw

Hoofdstuk 4 beschreef hoe met algemene begrotingssteun geprobeerd is bij te dragen aan goed bestuur. Naast het geven van algemene begrotingssteun financiert Nederland, via de ambassade in Managua, projecten op het terrein van goed bestuur en steunen medefinancieringsorganisaties (MFO's) activiteiten op het gebied van maatschappijopbouw. Dit hoofdstuk bevat de evaluatie van deze activiteiten.

5.1 Wat wilde Nederland bereiken en hoe?

De ambassade in Managua omschrijft Nicaragua in haar landenanalyses als een land in overgang naar een meer volledige democratie.⁸⁶ Verbetering van het bestuur wordt gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor sociaaleconomische ontwikkeling. Het meerjarig strategisch plan (MJSP) voor 2005-2008 van de ambassade vermeldt de bevordering van rechtvaardig en democratisch bestuur als strategische doelstelling. Naast algemene begrotingssteun zijn de volgende doelstellingen opgenomen:⁸⁷

- hervorming van politieke partijen, gericht op interne democratisering en betere uitvoering van hun controlerende taken, en de vorming van jeugdleiderschap (paragraaf 5.2);
- effectieve en transparante uitvoerende macht, door versterking van financieel beheer, modernisering van het ambtenarenapparaat en corruptiebestrijding (paragraaf 5.3);
- versterking van het maatschappelijk middenveld (paragraaf 5.4).

| 73 |

De programma's en bestedingen die geëvalueerd zijn, staan vermeld in tabel 5.1.⁸⁸

Tabel 5.1 Programma's goed bestuur, democratisering en maatschappijopbouw, 2005-2009		
Programma	Uitvoerder	Bestedingen in EUR mln
Hervorming politieke partijen	UNDP/NIMD	0,4
Vorming jeugdleiderschap	UNDP	0,2
Versterking financieel beheer	Wereldbank	beide programma's: 5,8 ^a
Modernisering ambtenarenapparaat	Wereldbank	
Fonds voor corruptiebestrijding	Overheid Nicaragua	0,285
Versterking maatsch. middenveld	Oxfam-UK e.a.	0,35 ^b
Maatschappijopbouw	Medefinancieringsorganisaties en VNG	9,3 ^c

^a Tussen 2001 en 2005 EUR 3,5 miljoen.

^b Inmiddels voor een nieuwe fase (2009-2012) van vier jaar EUR 1,5 miljoen.

^c Totale bestedingen aan democratisering en mensenrechten van MFO's en VNG 2004-2009.

Bron: Database IOB en Piramide.

⁸⁶ MJSP 2005-2008.

⁸⁷ Hier niet letterlijk geciteerd, maar vrij vertaald naar de uitgevoerde activiteiten. In het meest recente MJSP (2008-2011) zijn de belangrijkste strategische doelen onder goed bestuur gehandhaafd, maar anders geformuleerd of aangescherpt.

⁸⁸ In 2008 is een bilateraal project voor decentralisatie goedgekeurd voor EUR 890.000. Dit programma vormt geen onderdeel van deze evaluatie.

Vanaf 2007 zijn de bilaterale uitgaven aan goed bestuur teruggelopen vanwege de politieke crises in Nicaragua en de onenigheid tussen de regering en de donoren over de programma's voor goed bestuur.

In Nicaragua is de Nederlandse strategie ter bevordering van goed bestuur sterk gebaseerd op de synergie tussen politieke diplomatie, algemene begrotingssteun en specifieke programma's. Dat krijgt concreet inhoud in de Budget Support Group (zie hoofdstuk 4) en in talrijke politieke overlegsituaties. Na de bevrozing van de begrotingssteun voor 2009 hebben de Nicaraguanse minister van Buitenlandse Zaken en vice-minister van Ontwikkelingssamenwerking meerdere malen het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag bezocht. De diplomatieke activiteiten rond goed bestuur zijn moeilijk te kwantificeren. Een inventarisatie van de publiciteit over de Nederlandse diplomatieke activiteiten rond goed bestuur en democratisering in 2009 wees uit dat de twee belangrijkste kranten van Nicaragua in de periode 2008-2009 zestien keer substantiële artikelen wijdden aan de interventies van de Nederlandse ambassadeur.⁸⁹

De uitvoering en resultaten van de programma's, die samen 90% van de uitgaven van de ambassade voor goed bestuur dekken, worden in de nu volgende paragrafen beschreven.

| 74 |

5.2 Hervorming van politieke partijen en vorming van jeugdleiderschap

Nederland steunde samen met Zweden, Spanje, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk twee projecten die zijn uitgevoerd door UNDP, het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties.⁹⁰ Deze projecten worden in deze paragraaf besproken.

Hervorming van politieke partijen

Doelstellingen

De doelstellingen van het UNDP-programma waren het bevorderen van transparant en effectief functionerende politieke partijen, het verbeteren van de interne democratie en het verbeteren van de verhouding tussen de partijen en de maatschappij.

⁸⁹ Enkele voorbeelden: *La Prensa* van 15 januari 2009: 'Embajador de Holanda afirma que la observación electoral es clave para saber si hay fraude o no'; *El Nuevo Diario* van 21 november 2009 over de garanties voor eerlijke verkiezingen: 'Holanda demanda respuestas claras'. *La Prensa* van 22 oktober 2009 berichtte over de uitspraken de ambassadeur over herverkiezing van de president en *La Prensa* van 21 oktober 2009 meldde de verklaringen van de ambassadeur over therapeutische abortus. In ogenschouw moet worden genomen dat oppositiekranen waarschijnlijk graag bereid waren om kritische verklaringen over de regering-Ortega op te nemen.

⁹⁰ De evaluatie van beide programma's is gebaseerd op desk study en interviews gehouden in Nicaragua in september 2009. De bevindingen zijn vastgelegd in: Pieper, A. (2009), *Nederlandse steun aan UNDP Programa Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática de Nicaragua*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Uitvoering

UNDP was coördinator en budgethouder van het programma, maar op verzoek van de Nederlandse ambassade zijn enkele componenten uitgevoerd door het Nederlands Instituut voor Meerprijten Democratie (NIMD). Het programma liep van mei 2005 tot januari 2008.

Met negen politieke partijen zijn overeenkomsten getekend voor training en scholing, op basis van door de partijen zelf opgestelde voorstellen. Voor afzonderlijke politieke partijen zijn 25 workshops gehouden over thema's als partijorganisatie, interne democratie, kiessystemen en participatie. Aan deze workshops hebben ongeveer 1.800 personen deelgenomen. Verder zijn er twee leiderschapstrainingen gegeven aan ongeveer vijftig politieke leiders. Tenslotte zijn twee workshops gehouden voor kandidaten voor de regionale verkiezingen in maart 2006 in de Caraïbische kustregio, waaraan 445 kandidaten van acht partijen meededen.

Het programma verliep problematisch, onder meer omdat het samenviel met de aanloop tot de presidentsverkiezingen van 2006, waar de meeste politieke partijen zich sterk op concentreerden. Ook de opzet, waarin politieke partijen een begroting konden indienen voor capaciteitsversterking, bleek niet goed te werken. Bovendien was er grote onduidelijkheid over de rolverdeling tussen UNDP en NIMD. UNDP had liever expertise in de regio zelf aangetrokken dan gebruik te maken van de duurder NIMD-diensten uit Nederland.

| 75 |

Resultaten

De eindrapportages van UNDP beperken zich vrijwel tot het opsommen van algemene bevindingen en geven geen inzicht in de samenhang tussen activiteiten, resultaten en impact van het project. Wel worden enkele positieve effecten gesignaleerd, zoals een betere interne communicatie en minder wantrouwen tussen deelnemers van verschillende partijen. Tegelijkertijd bleek dat het programma zich te veel beperkt heeft tot training en te weinig instrumenten heeft ontwikkeld om het geleerde in de praktijk toe te passen. De bijdragen van het programma aan de beoogde veranderingen zijn dan ook niet traceerbaar. De voorziene eindevaluatie is achterwege gebleven. Het project, dat uitdrukkelijk als eerste stap in een langetermijnproces was bedoeld, slaagde er niet in de opzet en werkwijze aan te passen aan de nieuwe politieke situatie.⁹¹

De ambassade heeft hier lessen uit getrokken voor de financiering van een nieuw programma. Dit nieuwe programma werkt alleen nog met parlementaire commissies samen en niet meer rechtstreeks met politieke partijen.

⁹¹ Meerdere partijen, waaronder het NIMD, zagen de oprichting van een Instituut voor Meerprijten Democratie in Nicaragua als een mogelijkheid om continuïteit te verlenen aan de activiteiten. Daar bestond in Nicaragua echter onvoldoende parlementaire steun voor.



*Sandinistische aanhangers arriveren in Managua om de presidentiële inauguratie van Daniel Ortega bij te wonen.
Foto: Jack Kurtz | Hollandse Hoogte.*

Vorming van jeugdleiderschap

Doelstellingen

De ambassade was van mening dat de tekortkomingen van de politieke partijen structureel aangepakt konden worden door nieuwe politieke leiders te vormen. Het project beoogde jong politiek leiderschap (tussen 18 en 30 jaar) te versterken middels training en ontmoeting van personen met verschillende politieke overtuigingen en etnische en sociale achtergronden. Getracht is een goede verdeling te krijgen tussen mannen en vrouwen, stad en platteland en verschillende etnische groepen.

Uitvoering

Voor de training is een uitvoeringsorganisatie gevormd, de zogeheten 'School voor jeugdleiders 2015'. De staf bestond uit academici, onderzoekers en politieke leiders met verschillende achtergronden. Tot eind 2007 zijn 120 geselecteerde jongeren – afkomstig van politieke partijen en maatschappelijke organisaties – getraind. De parttime opleidingen duurden ongeveer zes maanden. Er waren trainingen in politiek leiderschap, politieke normen, management, communicatie en bevordering van gelijke rechten tussen mannen en vrouwen. Naast kennisvergroting is aandacht besteed aan vaardigheden zoals samenwerking en omgang met andersdenkenden en mensen van verschillende afkomst. Elke groep heeft projecten uitgewerkt over maatschappelijk relevante thema's en heeft lokaal veldwerk verricht.

Resultaten

Er is geen externe evaluatie van de twee projecten uitgevoerd. Het oordeel van enkele informanten, die in het kader van deze IOB-evaluatie zijn geïnterviewd over de opzet en de resultaten, was positief. Zij wezen op de relevantie van het werken met jongeren en waardeerden de inhoud van de scholing.⁹²

Het eindrapport van UNDP over jeugdleiderschap is inzichtelijk en beschrijft de uitvoering van de belangrijkste projectonderdelen, maar geeft onvoldoende onderbouwd inzicht in de resultaten.

Enkele onmiddellijke effecten van het programma zijn volgens UNDP:

- veranderingen in houding en kennis van jongeren;
- meer ruimte voor dialoog tussen politieke partijen onderling en tussen politieke partijen en civiele organisaties;
- veel aandacht in de pers en via andere media en communicatiemiddelen;
- grote vraag naar nieuwe scholing en training;
- diverse groepen jongeren hebben zich georganiseerd in netwerken;
- actieve deelname in georganiseerde debatten en discussiebijeenkomsten;
- deelnemers hebben nieuwe functies in hun politieke partijen gekregen;
- meer erkenning in politieke partijen voor de noodzaak van ruimte voor jongeren.⁹³

| 77 |

Het eindrapport betwijfelt het feitelijke effect op de organisaties waar de jongeren bij betrokken zijn. Omdat het programma wel de opleiding van jongeren ondersteunt, maar niet de praktische inpassing in hun organisaties, is de duurzaamheid van de resultaten problematisch. De politieke partijen waren zelf geen onderdeel van het project en er was ook geen duidelijk verband met het programma voor de hervorming van politieke partijen. Het is dus zeer de vraag of de opgeleide jongeren zonder verdere steun en begeleiding veel kunnen bereiken binnen de bestaande partijstructuren.

Het programma is na de eerste experimentele fase geïnstitutionaliseerd. Via aanbesteding is uiteindelijk de Faculteit van Openbaar Bestuur van de Universidad Nacional de Ingeniería geselecteerd om de vervolgcursussen te verzorgen. De doelgroep beperkt zich niet meer tot jongeren uit de kaders van politieke partijen, maar omvat nu vooral jeugdleiders uit gemeenschaps- en lokale organisaties en uit sociale bewegingen. Er zijn plannen voor een virtuele en deels ambulante opleiding. Donoren zijn daar positief over, omdat op deze wijze de continuering is gegarandeerd.

⁹² Zie voor de interviews en andere bronnen: Pieper, A. (2009), *Nederlandse steun aan UNDP Programa Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática de Nicaragua*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁹³ PNUD (2009) Informe de Cierre, período mayo 2005-abril 2008, apoyo al fortalecimiento del liderazgo política en la juventud Nicaraguense. Managua: PNUD.

5.3 Versterking van het financieel beheer en corruptiebestrijding

Nederland heeft samen met andere donoren programma's gefinancierd om de uitvoeringscapaciteit van de overheid te versterken. De programma's voor de modernisering van de openbare financiën en het ambtenarenapparaat zijn onderdeel van een groter programma van de Wereldbank voor de versterking van het openbaar bestuur, waarvan Nederland een van de (grotere) financiers was.⁹⁴ De bijdrage aan corruptiebestrijding betrof medefinanciering van een multidonorfonds.

Versterking van het financieel beheer

Doelstelling

Het doel van de programma's was het verbeteren van de kwaliteit van de openbare financiën. Eerder was al een integraal financieel managementsysteem (SIGFA) opgezet, dat alle informatie die relevant is voor de begrotingscyclus registreert. De bedoeling van het project was dit systeem te operationaliseren.

Uitvoering

Het is in grote lijnen gelukt om het administratiesysteem door te voeren in vrijwel alle ministeries en andere instituties van de centrale overheid. Het SIGFA dekt samen met andere systemen voor uitvoerende overheidsinstanties het grootste deel van de nationale begroting. In het nationale systeem van publieke investeringen zijn inmiddels de planning, uitvoering en monitoring van projecten aan elkaar gekoppeld. Echter, ook na zes jaar zijn meerdere cruciale functies nog steeds niet in het systeem opgenomen, zoals aanbestedingscontracten en binnenlandse schulden. Door het managementsysteem zijn zowel de planning als de administratie van de begroting verbeterd.⁹⁵

Resultaten

Positieve effecten van de introductie van SIGFA zijn:

- De fiscale discipline is verbeterd doordat tijdig informatie beschikbaar is over de uitvoering en bestedingen van de begroting;
- Goede interne en externe controle van het begrotingsproces is nu mogelijk;
- De uitgaven zijn beter te verantwoorden.

In 2006 accepteerde het Nicaraguaanse parlement SIGFA als de belangrijkste bron voor het monitoren van de begrotingsuitvoering. Omdat SIGFA publiekelijk online toegankelijk is, kan het worden gebruikt door ngo's en pressiegroepen, maar volgens hen is de praktische

⁹⁴ Het Proyecto de Asistencia Técnica al Sector Público (PSTAC).

⁹⁵ Banco Mundial (2007), *Nicaragua, Proyecto de Asistencia Técnica al Sector Público (PSTAC), Misión de Supervisión* (22 al 25 de octubre de 2007), Washington: The World Bank; The World Bank (2008b), *Public Expenditure Review Nicaragua 2001-2006*, Washington: The World Bank; PEM-consult (2009), *Informe Evaluación del proyecto 'Crédito para la asistencia técnica al sector público, plaats?': PEM consult*.

waarde ervan vooralsnog beperkt.⁹⁶ Een belangrijke beperking is dat het systeem tot nu toe meer toegespitst is geweest op de controle van betalingen dan op het bevorderen van een grotere gebruiksfunctie.

De goede voortgang en positieve resultaten zijn onder meer toe te schrijven aan:

- de politieke wil bij de opeenvolgende ministers van Financiën om het beheer van de overheidsfinanciën te verbeteren;
- de grote betrokkenheid van de donoren, die belang hechtten aan de verantwoording van algemene begrotingssteun;
- de intensieve technische assistentie van multilaterale donoren;
- het gunstige klimaat binnen het ministerie van Financiën voor de hervormingen (institutionele stabiliteit, professionele capaciteit en veel minder partijpolitieke bemoeienissen dan bij andere overheidsinstellingen).

Modernisering van het ambtenarenapparaat

Doelstelling

Het programma beoogde de uitvoeringscapaciteit van de centrale overheid te verbeteren door de uitvoering van een nieuwe wet voor rekrutering, loopbaanontwikkeling en arbeidsvoorwaarden (2005). De bedoeling was om ambtenaren aan te stellen op basis van competentie in plaats van politieke of andere overwegingen, de arbeidsvoorwaarden af te stemmen op functies en om de (door donoren betaalde) consultants die werkzaam zijn op Nicaraguanse ministeries te integreren in de nieuwe arbeidsvoorwaarden.

| 79 |

Uitvoering

De reviews en de externe evaluatie van het programma tot halverwege 2008 waren positief.⁹⁷ Zittende en nieuwe ambtenaren zijn versneld aangesteld volgens de nieuwe regelgeving: van 4.100 eind 2006 tot 12.000 eind 2008. De vervanging van ambtenaren door functionarissen gelieerd aan de sandinistische partij FSLN na de regeringswisseling in 2007 bleef beperkt tot 300 à 400 personen. De speciale status van duurbetaalde consultants met langetermijncontracten (gefinancierd door donoren) is geleidelijk afgeschaft; zij kregen dezelfde arbeidsvoorwaarden als het reguliere personeel. Verbeteringen vonden vooral plaats op het ministerie van Financiën, waar de partijpolitieke invloed relatief gering is.

Er is een begin gemaakt met een rekruteringssysteem op basis van competentie en met een professioneel arbeidsvoorwaardensysteem. Het programma heeft zeker op enkele cruciale

⁹⁶ 'To date, after 6 years and nearly USD 20 million (over USD 10 million of which went to consultants), this project fails to offer any value-added in the fight against corruption as a result of its inaccessibility and the shortcomings in its design.' In: Fundación Grupo Ética y Transparencia (2006), *Estudio anticorrupción en Nicaragua*. Managua: Swedish Agency for International Development Cooperation and Embassy of Norway in Nicaragua.

⁹⁷ Banco Mundial (2007), *Nicaragua, Proyecto de Asistencia Técnica al Sector Público (PSTAC), Misión de Supervisión (22 al 25 de octubre de 2007)*, Washington: Banco Mundial; The World Bank (2008b), *Public Expenditure Review Nicaragua 2001-2006*, Washington: The World Bank; PEM-consult (2009), *Informe Evaluación del proyecto 'Crédito para la asistencia técnica al sector público'*, PEM consult.

directies op het ministerie van Financiën gezorgd voor professionalisering en continuïteit van de bezetting.

Resultaten

Of de verbeteringen ook hebben geleid tot efficiënter en effectiever optreden van overheidsinstellingen is (nog) niet bekend. Ook is moeilijk vast te stellen of de positieve conclusies nog geldig zijn voor de huidige situatie. De pers meldt regelmatig dat ambtenaren verplicht zijn lid te worden van de regeringspartij om voor een contract of contractverlenging in aanmerking te komen.⁹⁸ Bovendien is de situatie in 2009 sterk veranderd, omdat door bezuinigingen grote aantallen ambtenaren zijn ontslagen en zittende ambtenaren formeel alleen nog maar parttime werken.

Doorvoering van dit programma in de nabije toekomst is sterk afhankelijk van de machtsverhoudingen in de regering, waarbij politieke en partijbelangen botsen met technische en rationele overwegingen. Een goede analyse van de duurzaamheid van het programma zal pas na verloop van tijd mogelijk zijn.

Het anticorruptiefonds

Samen met de Scandinavische donoren heeft Nederland vanaf 2002 een fonds voor corruptiebestrijding gefinancierd. De totale uitgaven tot eind 2008 bedroegen USD 4 miljoen, waaraan Nederland ongeveer 10% heeft bijgedragen.

Doelstellingen

Het doel van het programma was het bestrijden van corruptie binnen overheidsinstellingen in Nicaragua en het stimuleren van meer samenwerking met het maatschappelijk middenveld.

Uitvoering

Met het fonds voor corruptiebestrijding is het kantoor van de openbaar aanklager gesteund, vanuit de verwachting dat deze de leiding kon nemen in de strijd tegen de corruptie. Het programma omvatte onder meer de volgende activiteiten:

- communicatiecampagnes om corruptie aan te klagen;
- het opzetten van departementale kantoren van de openbaar aanklager waar klachten over corruptie kunnen worden ingediend;
- de installatie van een commissie die onderzoekt hoe het witwassen van illegale inkomsten kan worden tegengegaan.

Veel activiteiten waren bureaucratisch opgezet en de meeste zijn in de voorbereidende fase blijven steken. Er zijn diverse goede wetten aangenomen die echter niet zijn uitgevoerd. De rapportages van het fonds zijn zeer algemeen en geven nauwelijks inzicht in de uitvoering. In de twee laatste jaren van het programma werd ook met andere actoren samengewerkt zoals de politie en het Openbaar ministerie.

⁹⁸ Zie verklaringen van juristen, vakbonden en mensenrechtencommissies in *La Prensa* van 20 november 2009: 'Carnetización debe ser sancionada'. Dat was overigens ook praktijk onder vorige regeringen.

Resultaten

De resultaten op het gebied van corruptiebestrijding, en die van het anticorruptiefonds in het bijzonder, zijn teleurstellend.⁹⁹ Er zijn veel activiteiten in gang gezet, maar met weinig aantoonbare resultaten. De afgelopen vijf jaar is de corruptie niet afgenomen. Op de index van perceptie van corruptie van Transparency International is de score van Nicaragua onveranderd slecht: 2,5 op een schaal van 10, waarmee de situatie als 'extreem' moet worden beschouwd (scores in 2008 en 2009). In 2008 bezette Nicaragua de 134^{ste} plaats op een totaal van 183 landen. Met de vrijlating van de van corruptie beschuldigde ex-president Arnoldo Alemán (zie hoofdstuk 2) onder de regering-Ortega is het vertrouwen in de politieke wil om corruptie te bestrijden sterk gedaald.

De teleurstellende resultaten zijn uit de volgende factoren te verklaren:

- Het programma was gebaseerd op een te optimistische inschatting van de politieke macht en wil ten tijde van de regering-Bolaños. De strategie was sterk gericht op versterking van de openbare aanklager, maar er was geen medewerking van cruciale staatsinstellingen (Rekenkamer, Hoge Raad, parlement) die onder invloed van de twee grootste politieke partijen stonden.
- Er is te veel uitgegaan van technische voorstellen voor corruptiebestrijding, maar deze hebben weinig effect op de werkelijke oorzaken, die vooral politiek van aard zijn.
- Er ontbrak een duidelijke strategie om veranderingen door te voeren. Publiekscampagnes alleen zijn niet voldoende.
- Donoren zijn niet in staat geweest de uitvoering goed te monitoren en te evalueren.

| 81 |

Het grote dilemma is dat het enerzijds moeilijk voorstelbaar is corruptie te bestrijden buiten de overheid om, anderzijds lijkt er bij diezelfde overheid onvoldoende politieke wil daarvoor aanwezig. De inspanningen om er in ieder geval voor te zorgen dat er in de samenleving meer draagvlak voor corruptiebestrijding is, kan er toe bijdragen dat de druk op de overheid om corruptie aan te pakken gaat toenemen.

Eind 2009 waren de donoren er nog steeds niet in geslaagd onderling en met de overheid overeenstemming te bereiken over een nieuwe strategie. Enkele belangrijke donoren hebben inmiddels besloten zich terug te trekken vanwege een gebrek aan vertrouwen in de centrale overheid als partner in corruptiebestrijding. Ook Nederland heeft besloten geen vervolfinanciering meer te geven.

⁹⁹ Baires, O. et al. (2006), *Mid-term review of multi-donor fund Anti-corruption Nicaragua, May 2006, Final Report*, Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation. Voor de conclusies is ook gebruik gemaakt van de documenten van de Nederlandse ambassade in Managua (MJSP 2008-2011 en jaarverslagen) en van Peñailillo, M. en Saldomando, A. (2007), *Anti-corruption policy making in practice: Nicaragua - A Country Case Study*, Managua: U4 Anti-Corruption Resource Centre.

5.4 Versterking van het maatschappelijk middenveld

Nederland hecht veel waarde aan een sterk maatschappelijk middenveld om democratisering en goed bestuur te bevorderen.¹⁰⁰ In het landenbeleid voor Nicaragua wordt dat extra benadrukt omdat het maatschappelijk middenveld een tegenwicht kan bieden aan autoritarisme en machtsmisbruik en belangrijk is voor de verdediging van de mensenrechten.

Het gemeenschappelijk fonds voor steun aan het maatschappelijk middenveld

Doelstellingen

Vijf donoren, te weten Zwitserland, Finland, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Nederland, hebben het gemeenschappelijk fonds voor steun aan het maatschappelijk middenveld opgericht. Het doel van het fonds is het maatschappelijk middenveld toerusten om een bijdrage te kunnen leveren aan een beter en democratisch bestuur.¹⁰¹ Het gaat vooral om meer participatie van burgers in lokaal bestuur en meer maatschappelijke controle op het overheidsbeleid. De doelstelling van dit fonds sloot in de opvatting van de ambassade goed aan bij de doelstellingen voor goed bestuur in de eigen meerjarenplanning. Bovendien bood het fonds de mogelijkheid om de vaak ongecoördineerde bilaterale financiering van particuliere organisaties beter op elkaar af te stemmen.

| 82 |

Uitvoering en voortgang

De begroting voor de eerste fase (2006-2008) was vastgesteld op USD 4,5 miljoen, waaraan Nederland 7,5% bijdroeg. Het uitvoerende secretariaat is via een aanbesteding gegund aan een consortium van West-Europese ngo's onder leiding van Oxfam UK, waaraan ook Oxfam Novib deelnam. Voor de jaarlijkse subsidieronde kunnen ngo's voorstellen indienen. In drie rondes zijn 70 projecten goedgekeurd.¹⁰² Een vierde ronde was eind 2009 nog in uitvoering.

De organisaties die financiering ontvingen, waren vrijwel uitsluitend nationale, regionale en lokale ngo's uit Nicaragua. Meer dan 70% van de goedgekeurde projecten betrof training van bevolkingsgroepen op lokaal niveau om deelname aan gemeentelijk beleid te bevorderen.¹⁰³ Er waren weinig aanvragen voor strategische programma's op nationaal niveau. Zo zijn er bijvoorbeeld nauwelijks aanvragen ingediend voor sociale audits of voor

¹⁰⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009), *Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: Samenwerken, maatwerk, meerwaarde*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁰¹ De officiële doelstelling is 'bij te dragen aan democratisch bestuur en het verbeteren van de resultaten van de dialoog tussen de staat en samenleving door versterking van de capaciteit van het maatschappelijk middenveld om op nationaal en lokaal niveau initiatieven te nemen die van invloed zijn op het overheidsbeleid en de nationale agenda'. Citaat uit: Embajada Real de Dinamarca (2006), *Documento de Base Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua*, Managua: Embajada Real de Dinamarca. Later namen ook Duitsland, Noorwegen en Zweden deel.

¹⁰² Dit is inclusief een kleine extra ronde (drie projecten), bedoeld om snel te reageren op de politieke situatie van 2008, die niet apart is opgenomen in de administratie van het fonds.

¹⁰³ Opvallend is de financiering van een programma van de Autonome Vrouwenbeweging en CINCO voor protestmarsen en tv-spots tegen de regering vanwege uitsluiting van twee politieke partijen van de gemeenteraadsverkiezingen in 2008.

het kritisch volgen van het begrotingsbeleid van de regering. De meeste goedgekeurde begrotingen varieerden van USD 10.000-50.000. De gemiddelde duur van de uitvoering van de projecten was tien maanden. Voor trainingen en andere activiteiten werden meestal externe consultants aangetrokken, waardoor de salariscomponent in de begroting van veel projecten hoog was (vaak 30 tot 40%).

De uitvoering heeft erg te lijden gehad van tegenwerking door de regering, die in 2008 Oxfam UK en enkele gefinancierde organisaties beschuldigde van oppositie tegen president Ortega. Donoren hebben in publieke verklaringen de beschuldigde organisaties verdedigd. Op lokaal niveau zijn er veel problemen geweest, omdat de lokale ontwikkelingscomités (waarmee veel werd samengewerkt) na de gemeenteraadsverkiezingen zijn vervangen door zogeheten burgerraden (zie hoofdstuk 4). Als gevolg van de daarop volgende politieke polarisatie kon een aantal projecten niet doorgaan.

Resultaten

De eerste externe evaluatie (medio 2009), betrof twintig geselecteerde projecten uit de eerste en tweede ronde.¹⁰⁴ De resultaten bleken zich in vrijwel alle gevallen te beperken tot training en scholing van buurtbewoners, jeugd of gemeenschapsleden. Over de bijdrage daarvan aan zeggenschap in en deelname aan lokale besluitvorming is de evaluatie weinig positief. Veel activiteiten waren eenmalig en van korte duur en het is dan ook moeilijk voorstelbaar dat zij op de langere duur effect sorteren. Wel vormden volgens de evaluatie sommige projecten een goede basis voor vervolgactiviteiten.

| 83 |

Een van de grootste kritiekpunten uit de evaluatie was het gebrek aan samenhang tussen en coördinatie van de activiteiten. Bovendien was hun verband met reeds bestaande initiatieven onduidelijk.¹⁰⁵ Inmiddels werken de donoren aan een nieuwe opzet van het fonds, waarin deze nadelen worden ondervangen.

¹⁰⁴ Castillo, H. en Pineda, C. (2009), *Fondo Común, Evaluación Técnica*, Managua: Oxfam UK. De selectie van projecten was gebaseerd op de duur van de activiteiten: minder en meer dan een jaar.

¹⁰⁵ De evaluatie laat overigens na om de afzonderlijke projecten in de lokale of thematische context te plaatsen.

Maatschappijopbouw

De Nederlandse medefinancieringsorganisaties (MFO's) zijn vanaf 1980 actief in maatschappijopbouw. Aanvankelijk steunden ze vooral sandinistische organisaties en instellingen. Na de verkiezingsnederlaag van de sandinisten in 1990 ging veel steun naar nieuw opgerichte ngo's. In de evaluatieperiode lag het accent in de maatschappijopbouw op mensenrechten en de emancipatie van de vrouw. De MFO's hebben geen relatie met ngo's op andere cruciale terreinen van goed bestuur, zoals het kritisch volgen van het sociaaleconomische overheidsbeleid.¹⁰⁶

Mensenrechten

De belangrijkste mensenrechtenorganisatie in Nicaragua is het Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH), die in de periode 2004-2008 circa EUR 600.000 steun ontving van Oxfam Novib en EUR 425.000 van Hivos.

Doelstelling

De doelstelling van het CENIDH is het bestrijden van straffeloosheid en mensenrechtenschendingen.

Uitvoering

CENIDH verricht lobby- en campagnewerk en verleent rechtsbijstand. Het centrum werkt met tien advocaten in de hoofdstad voor rechtsbijstand op hoofdzakelijk drie terreinen: geweld binnen het gezin (met name tegen vrouwen), arbeidsconflicten en schendingen van mensenrechten door de overheid (politie). In vrijwel alle grotere steden van het land zijn filialen die dezelfde activiteiten ondernemen. Op het platteland en in de wijken van de steden zijn 1.200 medewerkers actief die bemiddelen bij conflicten en assisteren bij rechtsbijstand.

De politieke veranderingen en de stagnatie van de anticorruptieprogramma's van de overheid hadden hun directe weerslag op het werk van CENIDH. Zo kreeg de organisatie door het slechte functioneren van de nationale ombudsman, die bij gebrek aan financiering in juni 2009 een 'technische sluiting' doormaakte, een enorme toename van klachten te verwerken. In 1999 waren dat er 1.345, in 2005 was dit gegroeid tot 5.547 en in 2009 oversteeg het aantal klachten het aantal van 7.000. Dit is problematisch omdat de kanalen naar het justitieapparaat steeds meer verstopt raakten en het algehele politiek klimaat polariseerde. Bovendien is CENIDH niet ingesteld op dergelijke aantallen klachten.

¹⁰⁶ Diverse evaluaties en analyses stellen juist dat lokale en nationale NGO's veel te weinig technische capaciteit hebben voor het kritisch volgen en beïnvloeden van sociaaleconomisch overheidsbeleid. Zie bijvoorbeeld: Castillo, H. en Pineda, C. (2009), *Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil de Nicaragua. Evaluación Técnica*, Managua: Oxfam UK. Hetzelfde geldt voor de analytische capaciteit van NGO's op het gebied van internationale samenwerking. Zie Pineda, C. en Schulz, N.-S. (2008), *The Nicaragua Challenge. Donor harmonisation: Between Effectiveness and Democratisation. Case Study II*. Madrid: FRIDE. De weinige NGO's die zich wel op het overheidsbeleid richten, zoals het Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) of het Instituto para el Desarrollo de la Democracia (IPADE), hebben geen relatie met Nederlandse MFO's.

Resultaten

Omdat CENIDH sterk geïdentificeerd wordt met dissidente sandinisten is het onder de regering-Ortega moeilijk om gehoor te vinden voor nationale lobbycampagnes. Op regionaal en lokaal niveau slaagt de organisatie er echter wel in om mensenrechten te bevorderen door de oprichting van momenteel 81 mensenrechtencommissies.

Evaluaties van CENIDH geven veel informatie over de uitvoering van de activiteiten, maar nauwelijks over de kwaliteit van de dienstverlening. Alleen een evaluatie uit 2007 onderzocht de kwaliteit van het werk in drie steden, waar vele relevante informanten, zoals burgemeesters, rechters en politiemensen, zijn geïnterviewd. Deze evaluatie concludeert dat CENIDH goed werk levert op lokaal niveau en daarbij intensief samenwerkt met de lokale autoriteiten. Dat geldt vooral voor de rechtsbijstand voor vrouwen die slachtoffer zijn van (seksueel) geweld.¹⁰⁷ Zwak management en het gebrek aan een strategischer benadering van de rechtsbijstand beperken echter de effectiviteit van de organisatie.¹⁰⁸

Vrouwenrechten en gender

Hivos ondersteunt enkele vrouwenorganisaties, waaronder Si Mujer, die juridische bijstand biedt aan slachtoffers van huiselijk geweld en een sterke lobby richting de regering voert.¹⁰⁹ De financiering van Hivos aan Si Mujer bedroeg EUR 417.000 (2004-2008). De grootste partner van Oxfam Novib op dit terrein is Puntos de Encuentro, dat EUR 1,2 miljoen ontving van 2004 tot 2008.¹¹⁰ De organisatie richt zich op communicatie, training, versterking van vrouwenorganisaties en jongerengroepen, en publieke campagnes tegen huiselijk geweld.¹¹¹

| 85 |

Doelstelling

De ondersteunde activiteiten beogen het aannemen van wet- en regelgeving die de gelijkheid van mannen en vrouwen vastlegt en afdwingbaar maakt.

Uitvoering

Si Mujer en Puntos de Encuentro hebben belangrijke bijdragen geleverd aan lobby en beïnvloeding van wetgeving en overheidsbeleid. Zij zijn, samen met andere organisaties, de drijvende krachten achter wetgeving voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en achter maatregelen om vrouwen te beschermen tegen seksueel geweld. De tegenwerking van conservatieve stromingen in de dominante politieke partijen en van de katholieke kerk

¹⁰⁷ Zie ook: Wilson, G. (2009), *El aporte de la cooperación holandesa al fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua 2000-2008. Informe síntesis de estudios enfocados en género*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 26.

¹⁰⁸ Méndez, D. en Jenkins, M. (2007), *CENIDH, Informe Final Evaluación Institucional 2001-2007 con el apoyo de HIVOS y NOVIB*, Managua: CENIDH.

¹⁰⁹ In 2004-2008 steunde Hivos tevens Asociación de Mujeres Oyanka, Colectivo de Mujeres 8 de Marzo, Colectivo de Mujeres ITZA (bedragen van EUR 160.000-177.000) en Red de Mujeres (EUR 220.000). Daarnaast ondersteunt Hivos mensenrechtenorganisaties voor preventie van geweld en van aids.

¹¹⁰ Andere partners van Oxfam Novib zijn Colectivo de Mujeres de Matagalpa (EUR 300.000) en MEC (EUR 340.000).

¹¹¹ ICCO heeft in een aantal projecten wel vrouwen als doelgroep, maar steunt geen vrouwenorganisaties. Cordaid heeft mede in het licht van de afbouw van haar programma geen vrouwenorganisaties gesteund.

was groot. Tegelijkertijd ondermijnen interne tegenstellingen en verdeeldheid binnen de vrouwenbeweging de effectiviteit van hun werk.

Resultaten

Ondanks die tegenwerking zijn zij er samen met andere organisaties in geslaagd de gendergelijkheid wettelijk te bevorderen en de overheid onder druk te zetten om maatregelen te nemen om het geweld tegen vrouwen te bestrijden. Zo kent de politie nu speciale vrouwencommissariaten om klachten van vrouwen over geweld en discriminatie te behandelen. Resultaten zijn echter niet altijd blijvend. Wetgeving wordt soms niet uitgevoerd of zelfs weer ongedaan gemaakt. De regering-Ortega is minder dan de vorige regering geneigd tot overleg met deze ngo's en heeft een eigen politieke agenda voor gender, waar vooral de echtgenote van de president vorm aan geeft. Daarom hebben sommige organisaties het accent verschoven van beleidsbeïnvloeding naar confronterende publieke campagnes.

De organisaties die verbonden zijn met de vrouwenbeweging spelen een rol in de verdediging van mensenrechten in het algemeen en van vrouwenrechten in het bijzonder. Zij vervullen in zekere zin de rol van een politieke maatschappelijke oppositie, gesteund door breed gedragen coalities van maatschappelijke organisaties, zoals de Coordinadora Civil.

| 86 |

De resultaten van de activiteiten gericht op maatschappijopbouw worden sterk bepaald door de politieke context. Er is onder de huidige regering minder ruimte voor burgerparticipatie en de polariserende houding van deze regering beperkt de invloed van de samenleving op het overheidsbeleid. De polarisatie tussen de regering en ngo's is evenmin bevorderlijk voor maatschappijopbouw.

5.5 Conclusies

De ambassade maakt veel werk van de combinatie van diplomatie, begrotingssteun, projectsteun en steun aan het maatschappelijk middenveld om verzwakking van de democratie tegen te gaan en goed bestuur te bevorderen.

Van de zes onderzochte bilaterale projecten worden er drie positief beoordeeld. In transparantie en beheer van de openbare financiën is goede voortgang gemaakt. Met de bevordering van leiderschap onder jongeren van politieke partijen zijn eveneens interessante voorwaarden gecreëerd voor resultaten op de middellange en lange termijn. Hoewel de modernisering van het ambtenarenapparaat goede voortgang leek te maken, is er na de regeringswisseling in 2007 sprake van stagnatie. De resultaten van drie overige projecten zijn teleurstellend. Het anticorruptiefonds en het project voor de hervorming van de politieke partijen hebben niet aan de verwachtingen voldaan. De beoordeling van de eerste fase van het fonds voor de versterking van het maatschappelijk middenveld is kritisch. De verbeteringen in de werkwijze zijn nog te kort geleden aangebracht om de uitwerking te beoordelen.

De teleurstellende resultaten van de drie laatstgenoemde projecten zijn deels te verklaren door de snel verslechterde politieke situatie na 2006, maar ook door een onjuiste inschatting van de politieke omgeving en een gebrekkige opzet. Activiteiten die rechtstreeks afhangen van de politieke wil van de machthebbers zijn kwetsbaar voor de telkens veranderende politieke conjunctuur. Waar politieke wil ontbreekt, is de ruimte voor donoren om invloed uit te oefenen beperkt.

De ambassade heeft lering getrokken uit de ervaringen. Zij heeft besloten om het programma voor politieke partijen niet in deze vorm te continueren en het anticorruptiefonds niet meer te financieren.

Het is niet altijd goed mogelijk concrete resultaten aan te geven van de door MFO's gesteund lobbywerk door ngo's op het gebied van goed bestuur, mensenrechten en vrouwenrechten. Het evaluatieonderzoek daarover stelt dat deze organisaties er wel in slagen permanent een tegenwicht bieden aan de gevaren van autoritarisme en druk uitoefenen om de mensenrechten in brede zin te respecteren.

6

Basisonderwijs

Nederland is in Nicaragua de grootste donor in de pool van donoren die sectorsteun verleent aan het ministerie van Onderwijs. Dit hoofdstuk beschrijft we hoe die steun is verleend en met welke resultaten.

6.1 Wat wilde Nederland bereiken en hoe?

Doelstellingen

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid voor onderwijs is gebaseerd op internationale afspraken over de Millennium Doelen waarbij doelstelling 2 vermeldt dat in 2015 alle kinderen de mogelijkheid hebben volledig basisonderwijs te doorlopen. Nederland heeft geen specifieke doelstellingen voor de steun aan onderwijs in Nicaragua geformuleerd, maar sluit aan bij de prioriteiten van het nationale onderwijsbeleid (zie paragraaf 6.2).

Uitvoering

De Tweede Kamer nam in 2001 een motie aan die de regering verzocht 15% van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking te besteden aan (basis)onderwijs. De financiering van programma's in partnerlanden waar onderwijs een prioritaire sector was, bleek onvoldoende om dat percentage te halen. Om die reden kwamen ook andere partnerlanden, zoals Nicaragua, in aanmerking. Een bijkomende overweging om in Nicaragua basisonderwijs te steunen was de verwachting dat Nederland dan ook meer invloed zou hebben in de beleidsdialoog rond algemene begrotingssteun.

| 89 |

Nederland steunt sinds 2007 het overheidsprogramma voor kleuter-, basis- en voortgezet onderwijs.¹¹² Canada en Denemarken steunen dat programma reeds sinds 2005 met een zogeheten basketfinanciering; een gezamenlijke donorfinanciering die loopt via de nationale begroting en waarvan de besteding in hoge mate aan het ministerie van Onderwijs wordt overgelaten. Middelen kunnen worden besteed aan de activiteiten die in de meerjarenplanning zijn vastgelegd. De enige harde voorwaarde is dat ze niet voor salarissen gebruikt worden. De meeste middelen gaan naar scholenbouw, renovatie van lokalen, didactisch materiaal, curriculumontwikkeling en training van docenten.

Naast directe steun aan het ministerie draagt Nederland indirect ook bij via het zogeheten Fast Track Initiative, een multidonorfonds voor landen die dreigen de millenniumdoelstelling voor toegang tot basisonderwijs niet te halen. Nederland is de grootste donor van dit fonds. Nicaragua ontving in 2004-2005 USD 7 miljoen en in 2006-2007 USD 10 miljoen uit dit fonds.

Het silent partnership

Om de ambassade niet te belasten met steun aan een extra sector is een *silent partnership* met Canada aangegaan. Nederland maakt het geld voor de basketfinanciering over naar Canada, dat de eerstverantwoordelijke is voor het beheer en de monitoring. Nederland heeft in totaal EUR 31 miljoen beschikbaar, waarvan tussen 2007 en eind 2009 EUR 22,8 miljoen is uitgegeven.

¹¹² Programa de Apoyo al Sector de Educación (PROASE).

Daarmee is Nederland verreweg de grootste donor in de basket; de bijdragen waren ruim 50% van de totale basketfinanciering en drie- tot viermaal zo hoog als die van *lead donor* Canada.

Daarnaast heeft de Europese Unie (EU) haar begrotingssteun aan Nicaragua ‘nominaal’ aan onderwijs geoormerkt. Het idee is dat de Europese Commissie (EC) participeert in de dialoog over het beleid en de monitoring, maar geen specifieke voorwaarden stelt aan de besteding. De overige donoren verlenen financiering voor onderwijs op projectbasis.¹¹³ De afgelopen drie jaar kwam 20-30% van de onderwijsbegroting uit buitenlandse financiering.¹¹⁴ Dit percentage schommelt nogal door de onzekerheid van de bijdragen van donoren en door het opschorten van begrotingssteun door de Europese Commissie in 2008.

Modaliteitenkeuze

De basketfinanciering laat veel ruimte aan de Nicaraguaanse overheid om eigen beleid te ontwikkelen en prioriteiten te stellen. Donoren hebben zich terughoudend opgesteld bij de inhoud van het beleid. Omdat vooral de regering-Ortega krachtig leiderschap toont over het onderwijsbeleid is die ruimte door de overheid daadwerkelijk benut. Donoren hebben zich wel bemoeid met de administratieve aangelegenheden en sommige uitvoeringsthema's.

| 90 |

Omdat de donoren het nationale beleid en de onderwijsstrategie steunen, hoefde het ministerie van Onderwijs geen aparte projecten of programma's te formuleren. Voor de financiële verantwoording kon volstaan worden met de rapportage van het ministerie en de reguliere accountantsrapportages, wat een aanzienlijke verlichting van de administratieve lasten betekent. Vergeleken met afzonderlijke projectfinanciering zijn de transactiekosten van de basketfinanciering lager.

In de praktijk deden zich echter tal van problemen voor:

- De formats voor de begroting en rapportages zoals opgesteld door het Nicaraguaanse ministerie van Financiën zijn niet goed afgestemd op de meerjarenplanning van het ministerie van Onderwijs. Daardoor was het onmogelijk om het verband tussen de uitgaven en de overeengekomen voortgangsindicatoren te monitoren en moesten er toch weer aparte verslagen komen voor de monitoring van het programma.
- De donoren accepteerden de accountantsrapportages voor 2006 en 2007, maar omdat zij meenden dat deze onvoldoende informatie en inzicht gaven hebben zij voor 2008 een externe expert ingehuurd om het ministerie bij te staan.
- De voorspelbaarheid van de financiering werd positief gewaardeerd, maar de strubbelingen vanaf 2008 rond algemene begrotingssteun (zie hoofdstuk 4) brachten voor het ministerie van Onderwijs grote onzekerheid over de omvang van de middelen, vooral omdat de begrotingssteun van de EC geoormerkt was voor onderwijs.¹¹⁵

¹¹³ The World Bank (2008b), *Nicaragua Public Expenditure Review 2001-2006* (p. 52), Washington: The World Bank.

¹¹⁴ Byron, G. et al. (2009), *Mid-Term Evaluation PROASE - Support to Basic Education Nicaragua* (1-32110), p. 9.

¹¹⁵ Jané, E. (2008), *Assessment of the SWAP in the education sector*, backgroundpaper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2009. Paris: UNESCO; Byron, G. et al. (2009), *Mid-Term Evaluation PROASE - Support to Basic Education Nicaragua* (1-32110), concept-rapport juli 2009.

- Weliswaar zijn er drie vrijwel ongeoormerkte geldstromen die via de begroting lopen (basketfinanciering, EC-begrotingssteun en het Fast Track Initiative), maar alle drie kennen eigen voorwaarden en afzonderlijke onderhandelingsprocessen met het ministerie. Zoals aangegeven draagt Nederland direct en indirect bij aan deze drie initiatieven.

Technische assistentie

Technische assistentie kan op twee manieren plaatsvinden: het ministerie kan zelf technische assistentie inhuren, gefinancierd uit de basketfinanciering, of de donoren hebben bilateraal projecten voor technische assistentie beschikbaar. Van de eerste modaliteit is nauwelijks gebruik gemaakt. Het ministerie verkoos het aanbod voor extra fondsen van Canada en andere donoren.

Monitoring en evaluatie

Naast de reguliere financiële rapportages ontvangt Nederland via Canada halfjaarlijkse voortgangsrapportages. Voor de monitoring zijn de centrale indicatoren:

- netto-participatie voor voorschools, basis- en middelbaar onderwijs;
- percentage kinderen dat de school afmaakt;
- toetsresultaten voor rekenen en Spaans in de derde en zesde klas;
- het budget voor het ministerie van Onderwijs als percentage van het bnp.

| 91 |

De donoren (de deelnemers aan de basketfinanciering, de Wereldbank en de Europese Commissie) overleggen elke drie maanden – afzonderlijk – met het Nicaraguaanse ministerie van Onderwijs over de voortgang. Daarnaast vindt elke drie maanden een financiële inspectie plaats door een accountant.

Een vertegenwoordiger van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken neemt deel aan de jaarlijkse *sector reviews*. De monitoring is nog altijd sterk gericht op activiteiten en *output* en minder op hun bijdrage aan beoogde verbeteringen van het onderwijs. Bovendien is er weinig inzicht in de financieringswijzen en mechanismen vanuit het ministerie naar de onderwijsinstellingen.

Toekomst

Het programma loopt tot juli 2011. Eind 2009 was de toekomst van het *silent partnership* ongewis, omdat Canada minder sectoren in Nicaragua wil steunen en wellicht de sectorsteun aan onderwijs stopt. Denemarken wil zijn steun via de centrale overheid geheel stoppen en zal alleen nog directe steun aan regionale programma's verlenen en aan projecten van UNICEF en ngo's. Nederland is voorstander van sectorsteun aan de nationale overheid en staat veel gereserveerder tegenover steun aan regionale overheden of projecten dan bijvoorbeeld Denemarken. De intentie om met het *silent partnership* toe te werken naar een meer blijvende werkverdeling tussen donoren staat daarmee op de tocht. Het is nog niet bekend hoe Nederland gaat inspelen op deze nieuwe ontwikkelingen.

6.2 Uitvoering van het beleid

De Nederlandse steun aan het ministerie van Onderwijs viel samen met het aantreden van de sandinistische regering-Ortega. Deze regering wilde breken met het tot dan toe geldende beleid dat een aantal bevoegdheden over beheer en financiering aan de scholen zelf overliet. Volgens de nieuwe regering leidde grotere autonomie van de scholen ertoe dat zij meer schoolgeld gingen innen en bovendien aanvullende kosten berekenen, waardoor vooral arme kinderen minder toegang tot onderwijs zouden krijgen.¹¹⁶ De nieuwe regering schafte deze autonomie af en introduceerde gratis onderwijs voor iedereen. Openbaar onderwijs moest bevorderd worden en privatisering tegengegaan. De centrale doelstellingen van het beleid (meer toegang tot en betere kwaliteit van het onderwijs) kennen een grote mate van continuïteit. In het regeringsplan van president Ortega uit 2008 wordt toegang tot onderwijs als basisrecht erkend en krijgt onderwijs hoge prioriteit. Het plan beoogt toename van het gemiddelde aantal jaren scholing en afname van het analfabetisme. Hiervoor zijn jaarlijkse indicatoren vastgesteld.

Onder de regering-Ortega is de onderwijsbegroting gestegen van USD 179 miljoen in 2006 tot USD 233 miljoen in 2008. Aan de eis van donoren dat de eigen bijdrage aan de begroting voor onderwijs minstens 2% van het bnp moest zijn is in 2008 ruimschoots voldaan (2,98%). In 2009 en 2010 was het de bedoeling de begroting verder op te hogen, maar dat bleek onmogelijk door de financiële crisis en omdat de Europese Commissie haar algemene begrotingssteun en de geormerkte begrotingssteun voor onderwijs opschortte.

| 92 |

De zwakke technische capaciteit van het ministerie van Onderwijs is een belangrijk obstakel voor het behalen van de onderwijsdoelstellingen. Het vermogen tot plannen, monitoren en evalueren van het beleid is beperkt. Dat komt onder andere door het gebrek aan betrouwbare procedures en data. De Nicaraguaanse scores op de efficiëntie-indicatoren (gemeten naar investeringen en sectorprestaties) van de onderwijsuitgaven behoren tot de laagste van het continent.¹¹⁷

Met hulp van de basketfinanciering en van andere donoren is voortgang geboekt met institutionele versterking op bepaalde thema's, maar de uitvoering van een plan voor institutionele capaciteitsopbouw stagneert. Zorgelijk blijft het aanbestedingsbeleid van het ministerie. De helft van de middelen en diensten blijft buiten de aanbesteding en is geclassificeerd als 'uitzondering'.¹¹⁸ Verder is het hard nodig veel energie te steken in goede dataverzameling en statistische verwerking om tot betere monitoring en planning van beleid te komen. Hiermee is nauwelijks een begin gemaakt en uit de evaluatie wordt niet duidelijk of donoren daar voldoende op hebben aangedrongen.

¹¹⁶ Sommige publicaties bestrijden dit en stellen dat autonome scholen wel degelijk de kwaliteit van het onderwijs konden verbeteren. Zie Porta, E. en Laguna, J. (2007), *Country profile prepared for the Education for All Report 2008, Nicaragua Country case study*, Parijs: UNESCO, p. 14.

¹¹⁷ The World Bank (2008b), *Nicaragua Public Expenditure Review 2001-2006* (p. 51), Washington: The World Bank.

¹¹⁸ Byron, G. et al. (2009), *Mid-Term Evaluation PROASE - Support to Basic Education Nicaragua (1-32110)*, concept-rapport juli 2009, p. 22.



Schoolkinderen zingen een lied voor moederdag. Foto: Sophia Evans | Hollandse Hoogte.

De huidige Nicaraguaanse regering heeft sinds haar aantreden hoge prioriteit gegeven aan de vergroting van de toegang tot onderwijs, onder meer door afschaffing van het schoolgeld en verstrekking van schoolmaaltijden. Voor de Caraïbische kustregio's is een speciaal programma ontwikkeld om de achterstand in toegang tot en kwaliteit van basisonderwijs weg te werken. Ook de infrastructuur wordt verbeterd: naast nieuwbouw vindt ook renovatie en (her)inrichting van scholen plaats.¹¹⁹

Het lage opleidingsniveau van de leerkrachten is een probleem voor de kwaliteit van het onderwijs: in het basisonderwijs heeft 26% en in het voortgezet onderwijs 51% van de leraren niet de vereiste opleiding.¹²⁰ Op veel plattelandsscholen delen alle klassen één lokaal met één onderwijzer. De salarissen van docenten zijn laag (lager dan in andere Midden-Amerikaanse landen), wat niet bevorderlijk is voor hun motivatie om extra inspanningen te leveren. Met de basketfinanciering kon het ministerie meer eigen middelen inzetten voor salarisverhoging voor leerkrachten. Verder zijn nieuwe curricula en bijbehorende boeken ontwikkeld en zijn er leraren getraind. Ongekwalficeerde onderwijzers en stafleden die de curriculumhervormingen uitvoeren kregen voorrang. Op de scholen is een module voor onderwijsplanning en evaluatie geïntroduceerd.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Data van het ministerie van Onderwijs, gepresenteerd aan donoren in mei 2009.

In april 2010 is de onderwijsminister die sinds 2007 leiding gaf aan de onderwijs-hervormingen met pensioen gestuurd. De regering heeft inmiddels een nieuwe aanpak aangekondigd, wat de continuïteit van het beleid in het ongewisse laat.¹²¹

6.3 Effectiviteit van het beleid

Deze paragraaf behandelt allereerst de belangrijkste indicatoren voor toegang tot en kwaliteit van het onderwijs. Gekeken is naar de trends vanaf 2005, aangezien de periode van Nederlandse sectorsteun (vanaf 2007) te kort is om te evalueren. Overigens is de kwaliteit van de beschikbare informatie gebrekkig en komen data uit verschillende bronnen niet overeen.¹²² Niettemin is een aantal trends in de indicatoren tussen 2004 en 2008 vast te stellen.¹²³

Toegang

In de afgelopen jaren is er een zeer langzame maar gestage verbetering van de participatie in het basisonderwijs geweest. In 2008 ging 87% van de kinderen naar een lagere school. De deelname aan het middelbare onderwijs is nog altijd zeer laag (45% in 2008).

Het is moeilijk betrouwbare data te verkrijgen over het effect van de afschaffing van het schoolgeld. De netto-inschrijving in het basisonderwijs is nagenoeg gelijk gebleven. Het ministerie stelt dat de afschaffing van het schoolgeld 94.000 extra leerlingen heeft opgeleverd, maar dat dit door manipulatie met inschrijvingen in voorgaande jaren niet uit de cijfers blijkt. Belangrijke obstakels om meer kinderen naar school te krijgen zijn migratie en de noodzaak van kinderen (vooral jongens) om bij te dragen aan het gezinsinkomen. Anderzijds wordt ook geconstateerd dat hoewel onderwijs gratis is, additionele kosten voor leerlingen en hun ouders blijven bestaan. Ook bestaat de vrees dat scholen voor specifieke kosten (zoals opknappen van een klaslokaal, extra leermiddelen) alsnog aanvullende bijdragen van de ouders blijven vragen.

Kwaliteit

Vanaf 2006 worden er geen toetsen voor rekenen en Spaans meer afgenomen en andere data over de leerprestaties ontbreken. Daardoor is het niet mogelijk de kwaliteit te evalueren aan de hand van nationale gegevens over leerprestaties. Het percentage zittenblijvers is de afgelopen jaren vrijwel gelijk gebleven (10,5% in 2004 en 11% in 2008). Het percentage kinderen dat de lagere school afmaakt is zeer langzaam gestegen van 66,1% in 2004 naar 75%

¹²¹ Zie voor een kritische analyse van de nieuwe situatie: Vijl, J. (2010), 'La nueva estrategia de educación es una decisión electoral y no tiene en cuenta la calidad'. In: *Envío*, nr. 309.

¹²² Byron, G. et al., *Mid-Term Evaluation PROASE - Support to Basic Education Nicaragua* (1-32110) (p.14), concept-rapport juli 2009. De resultaten, zo stelt deze tussentijdse evaluatie 'are subject to questions about reliability of statistics, resulting both from manipulation, and from inadequate systems for data collection and analysis. [...] there are other problems with the database. It is still collected from manual records with very little use of computers. There is little capacity to track students who move, register late, or change shifts.'

¹²³ De data zijn zoveel mogelijk ontleend aan het UNESCO Institute for Statistics Education in Nicaragua en soms aangevuld met informatie van het ministerie van onderwijs in Nicaragua. In dat laatste geval wordt dat apart vermeld.

in 2008. Meisjes doen het op veel indicatoren aanmerkelijk beter dan jongens. Jongens blijven vaker zitten en maken vaker de lagere school niet af, omdat ze geld moeten verdienen.

Alfabetisering

Spectaculaire successen deden zich voor in de bestrijding van het analfabetisme: het percentage analfabeten daalde van 22,2% in 2006 tot 7,5% in 2008 en tot 4,7% in 2009. Deze resultaten, erkend door UNESCO, zijn echter in de eerste plaats te danken aan het volwassenen-onderwijs en de hulp die Cuba daarvoor met inzet van Cubaans personeel heeft gegeven.¹²⁴

De bijdragen van Nederland aan effectiviteit

Het is op basis van de beschikbare data niet goed mogelijk een direct verband te leggen tussen de door Nederland gesteunde investeringen en verbeteringen in het onderwijs, vanwege de veranderingen in het beleid na de regeringswisseling, de gebrekkige kwaliteit van de informatie en het ontbreken van betrouwbare data over een langere periode.

Wel zijn enkele indicaties te geven van het belang van de basketfinanciering:

- Er kwamen extra middelen voor de lopende kosten en een salarisverhoging voor onderwijzers. Naar verwachting zullen deze en andere financiële prikkels een positieve uitwerking hebben op de motivatie van de leerkrachten.
- Ruim 30% is benut voor programma's voor schoolmaaltijden, vooral bedoeld om arme kinderen op het platteland te stimuleren naar school te gaan.
- Het curriculum is verbeterd, er zijn extra leermiddelen aangeschaft en onderwijzers zijn getraind.

| 95 |

Of deze investeringen op de lange duur effectief zijn zal in de nabije toekomst apart onderzocht moeten worden. Daarvoor is het cruciaal de dataverzameling en de kwaliteit van de monitoring sterk te verbeteren.

Uitdagingen voor de nabije toekomst

Diverse onderzoeken en analyses wijzen op de volgende maatregelen om het onderwijs voor met name arme leerlingen snel te verbeteren:

- Het beleid moet zich nog meer concentreren op knelpunten in het onderwijs voor de armste groepen. Dat zou kunnen door een deel van de relatief omvangrijke financiering van het universitair onderwijs (die bij wet vastligt, maar waarvan de armsten niet profiteren) over te hevelen naar het peuter- en kleuteronderwijs voor arme families.¹²⁵ Deze maatregel is noch onder vorige regeringen, noch onder de huidige overwogen.
- Zowel de omvang als efficiëntie van de bestedingen zijn ontoereikend. Het onderwijs-budget zou minimaal 7% van het bnp moeten zijn om toegang tot en kwaliteit van het onderwijs blijvend te verbeteren; momenteel is dat budget minder dan de helft.
- Het is cruciaal om het onderwijs in afgelegen en armere regio's te verbeteren door meer en beter geschoolde onderwijzers aan te stellen en de zittende onderwijzers bij te scholen.

¹²⁴ Officiële cijfers van UNESCO, in: Embajada Real de Dinamarca (2009), *Programa de Apoyo al Sector de la Educación en Nicaragua, II Fase 2010-2013*, Managua: Embajada Real de Dinamarca, p. 2.

¹²⁵ The World Bank (2008), *Nicaragua Public Expenditure Review 2001-2006*, Washington: The World Bank, p. 55.

- Bijkomende kosten, zoals transport (ook in de steden) en ouderbijdragen, blijken grote obstakels voor toegang tot onderwijs en moeten tot een minimum worden beperkt.
- In tijden van recessie is het van belang om prikkels te geven aan jongens om op school te blijven en beurzen aan te bieden voor de armste kinderen.

Deze maatregelen komen wel aan de orde in het overleg tussen donoren en de Nicaraguaanse overheid.¹²⁶ Door de gekozen formule van een *silent partnership* is Nederland niet betrokken bij de monitoring en slechts zelden bij het beleidsoverleg. Die activiteiten worden in belangrijke mate aan de *lead donor* Canada overgelaten.

6.4 Conclusies

De argumentatie van Nederland om basisonderwijs in Nicaragua te steunen komt voort uit een inputdoelstelling (15% van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking wordt besteed aan basisonderwijs), maar is niet goed te begrijpen vanuit de meerjarenplanning van de ambassade.

De wijze waarop aan het *silent partnership* is vormgegeven verhindert dat de beoogde doelstellingen ervan behaald worden. Dat komt vooral door de tijdelijkheid van de financiering en de blijvende taakverdeling tussen donoren. Vreemd genoeg is de omvang van het Nederlandse aandeel in de basketfinanciering veel groter dan dat van de *lead donor* Canada, terwijl deze laatste de continuïteit niet kan garanderen. Het *silent partnership* sluit een actieve rol van Nederland bij de monitoring uit, maar tegelijkertijd wordt de positie van Nederland als grootste donor lastig als de monitoring en evaluatie van het programma niet verbeteren.

De basketfinanciering laat ruimte voor ownership van de ontvangende overheid. De condities daarvoor zijn gunstig gezien de politieke wil om de toegang tot en de kwaliteit van het basisonderwijs te verbeteren. Er is bovendien sprake van krachtig leiderschap bij de politieke leiding van het Nicaraguaanse ministerie van Onderwijs.

Nederland heeft in de periode van onderzoek via drie kanalen steun gegeven aan de onderwijssector: indirect via de algemene begrotingssteun en via de bijdragen aan het Fast Track Initiative en direct via de basketfinanciering. Het gebrek aan afstemming tussen vooral de laatste twee financieringsstromen beïnvloedt de efficiëntie van de hulp nadelig.

De Nicaraguaanse overheid wil vooral voor de armen de toegang tot en kwaliteit van het onderwijs verbeteren en heeft daarvoor ook maatregelen genomen en investeringen gedaan. Omdat Nederland een belangrijk deel van die investeringen financiert, draagt Nederland bij aan die verbeteringen.

De gebrekkige dataverzameling en kwaliteit van de informatiesystemen vormen belangrijke obstakels voor een adequate monitoring en evaluatie van het beleid.

¹²⁶ Interview in maart 2009 met programmaverantwoordelijken bij het Canadian International Development Agency.

7

Gezondheidszorg

Steun aan de gezondheidszorg is een van de prioriteiten van de Nederlandse hulp aan Nicaragua. Dit hoofdstuk beschrijft de uitvoering van de Nederlandse steun en de resultaten ervan. De inspanningen rond seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (srgr) komen aan de orde in hoofdstuk 8.

7.1 Wat wilde Nederland bereiken en hoe?

Doelstellingen

Nederland geeft al ruim tien jaar steun aan de gezondheidszorg in Nicaragua. Een belangrijk deel daarvan wordt gegeven in de vorm van sectorsteun aan het Nicaraguaanse ministerie van Gezondheid (MINSA). Het beleid van dit ministerie beoogt de hele bevolking toegang te bieden tot goede preventieve en curatieve zorg.

In het MJSP van de ambassade voor 2005-2008 staan voor het monitoren van de Nederlandse steun aan de gezondheidszorg concrete indicatoren genoemd, zoals streefcijfers voor zuigelingen, kinder- en moedersterfte.¹²⁷ Deze indicatoren zijn echter niet goed te meten.¹²⁸ Het MJSP 2005-2008 refereert niet aan de grote verschillen in gezondheid tussen de vijftien departementen van het land en tussen inkomensgroepen en opleidingsniveaus. In het MJSP 2008-2011 is dit indirect wel het geval, door te streven naar meer gelijke toegang tot en een betere kwaliteit van de zorg, maar ijkpunten ontbreken.¹²⁹

| 99 |

De steun van Nederland en andere donoren

De Nederlandse steun aan gezondheid en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (srgr) verloopt via meerdere kanalen. Tabel 7.1 geeft een overzicht.

¹²⁷ Nederlandse ambassade in Managua (2005), MASP 2005-2008, p. 25. De indicatoren zijn: daling van zuigelingen- en kindersterfte in 2008 tot respectievelijk 30 en 39 per 1000 levendgeborenen; daling van moedersterfte tot 86 per 100.000 levendgeborenen; toegenomen registratie van hiv/aids en afname van de ziektelast. Het daarop volgende MJSP (2008-2010) gebruikt andere termen en noemt geen doelen.

¹²⁸ Betrouwbare cijfers over kindersterfte in Nicaragua zijn alleen via huishoud-surveys te verkrijgen en worden doorgaans over een periode van vijf of tien jaar berekend. Moedersterfte exact vaststellen is zeer moeilijk. Het is handiger om een proxy te gebruiken, zoals het aantal institutionele bevallingen. 'Toegenomen registratie van HIV/aids' is weinig exact; 'afname van de ziektelast' is exact noch realistisch.

¹²⁹ Nederlandse ambassade in Managua (2008), MASP 2008-2011.

Tabel 7.1 Activiteiten en uitgaven aan gezondheid en srgr ^a , 2005-2008 ^b (in USD 1.000)	
Activiteit	Bedrag
Bilaterale sectorsteun voor het vijfjarenplan (2005-2009) van MINSA	10.175
Financiële steun aan UNFPA voor anticonceptiva in drie arme departementen en voor srgr van vooral adolescenten en jongeren	5.415
Financiële steun aan UNICEF, eerst voor een gezondheidsproject, later voor het landenprogramma	3.559
Directe steun aan project voor preventie van baarmoederhalskanker, uitgevoerd door MINSA en een ngo	2.402
Ngo-fonds voor srgr om de dialoog tussen ngo's onderling en tussen de ngo's en de regering te continueren	750
Andere ngo-projecten, waaronder een omvangrijk project voor <i>social marketing</i> van condooms.	2.708
Overig	426
Totaal	25.435

^a De evaluatie van srgr-activiteiten komt aan de orde in hoofdstuk 8.

^b In 2009 bedroegen de Nederlandse uitgaven EUR 7,3 miljoen.

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide.

| 100 |

Het Nicaraguaanse ministerie van Gezondheid krijgt sectorsteun van de Wereldbank, UNFPA, Finland, Oostenrijk, Spanje en Nederland. Nederland is voorzitter van het comité dat het proces van sectorsteun begeleidt.

Slechts de helft van de donoren neemt deel aan de basketfinanciering voor het ministerie. Na terugtrekking van Zweden is Nederland de grootste donor van de basketfinanciering en tevens *lead donor* van de basket. De meeste andere donoren steunen de gezondheidszorg via projecthulp, vaak met aparte uitvoeringseenheden. Het overleg en de coördinatie die daarvoor nodig zijn leggen een groot beslag op de capaciteit van het ministerie van Gezondheid.¹³⁰

¹³⁰ Embajada de Suecia y Ministerio de Salud (2008), *Evaluación de los Procesos de Apropiación, Alineamiento y Armonización de la Cooperación Internacional en el Ministerio de Salud*, Managua: MINSA.

Financiering

Sectorsteun is voor het Nicaraguaanse ministerie van Gezondheid van groot belang.¹³¹ Het Nicaraguaanse budget voor gezondheidszorg was in 2006 met USD 179 miljoen ongeveer 3,5% van het bnp. Dit percentage is sindsdien vrijwel gelijk gebleven en ligt lager dan het gemiddelde in Latijns-Amerika (6%). De overheidsuitgaven aan gezondheidszorg per hoofd van de bevolking zijn sinds 2007 gestegen van USD 39 naar USD 45.¹³²

De totale uitgaven aan gezondheidszorg liggen echter aanzienlijk hoger. Huishoudens geven meer geld uit aan gezondheid dan het ministerie, vooral voor de aanschaf van medicijnen.¹³³ Dit komt omdat klinieken niet voldoende medicijnen hebben en omdat het medicijngebruik in Nicaragua (net als in andere Latijns-Amerikaanse landen) erg hoog is. Arme mensen hebben geen geld voor een verzekering.

7.2 Uitvoering van het beleid

Het huidige gezondheidsbeleid, een basispakket aan zorg van goede kwaliteit voor iedere inwoner, wijkt nauwelijks af van dat van de vorige regering en is vastgelegd in een meerjarenplan 2004-2015.¹³⁴ Onder de regering-Ortega kreeg gezondheidszorg grote prioriteit in het nationale ontwikkelingsplan. In 2007 heeft de regering een nieuw model voor gezins- en gemeenschapszorg geformuleerd, gericht op gezondheidsbevordering, preventie en het incorporeren van traditionele geneeskunde. Bij de uitvoering zijn duizenden vrijwilligers betrokken.¹³⁵

| 101 |

¹³¹ Ongeveer 70% van het budget van het ministerie komt uit nationale middelen en 30% uit externe middelen. Aangezien personele kosten ongeveer 70% van het budget beslaan, is het ministerie voor investeringen en operationele kosten vrijwel volledig afhankelijk van leningen (8,5%), donaties (10%) en schuldverlichting (10,9%). Omdat er momenteel geen overeenkomst is met het IMF, kunnen de Wereldbank en de Inter-American Development Bank geen nieuwe leningen verstrekken. Mogelijk is het geschetste beeld echter te ongunstig, omdat Venezolaanse bijdragen niet in het budget zijn opgenomen (zie hoofdstuk 1), maar wellicht wel aangewend worden voor de gezondheidszorg.

¹³² IEPP (2009), *Presupuesto ciudadano*, p. 9-10. De uitgaven zijn vergelijkbaar met Guatemala en Honduras en ongeveer een kwart lager dan in El Salvador. Zij liggen aanzienlijk lager dan het gemiddelde voor Latijns-Amerika (USD 102).

¹³³ The World Bank (2008d), *Equity, Access to Health Care Services and Expenditures on Health in Nicaragua*, Washington: The World Bank. In 1997 droegen huishoudens voor ongeveer 50% bij aan de totale kosten en het ministerie 35%. In 2004 was het aandeel van huishoudens geslonken tot 40% en dat van het ministerie met 35% gelijk gebleven. Het aandeel van het nationale instituut voor sociale zekerheid (INSS) en van ngo's nam toe in de periode 1997-2004. IEPP geeft voor 2008 een bedrag van USD 42 per hoofd van de bevolking, terwijl het ministerie slechts 22 USD per hoofd van de bevolking uitgaf. Bron: IEPP (2009), *Presupuesto ciudadano*, Managua: IEPP, p. 9-10.

¹³⁴ Ministerio de Salud (2004), *Política Nacional de Salud 2004-2015*, Managua: Ministerio de Salud.

¹³⁵ Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional y Ministerio de Salud (2009), *Política nacional de salud*. De inzet van vrijwilligers stamt uit de sandinistische revolutie. In 2009 waren er circa 26.000 vrijwilligers, onder wie 4.500 traditionele vroedvrouwen. De overheid vervangt op gemeenteniveau de ontwikkelingscomités door zogeheten volkscomités, die sterk gelieerd zijn aan de sandinistische partij FSLN. NGO's zijn vertegenwoordigd in deze raden, maar zijn vaak ontevreden over de sterke partij-invloed. Daarnaast zijn er medische brigades die, onder toezicht van gezondheidswerkers, zorg bieden in afgelegen gebieden.

De vorige regering wilde prioriteit geven aan 80 gemeenten, geselecteerd op basis van armoede, in acht van de zeventien gezondheidsdepartementen (SILAIS). In 2007 is dit veranderd in prioriteit voor 'de meest armen', dus voor alle gemeentes waarin 'de meest armen' wonen.¹³⁶ Voor zover bekend brengt de overheid dit voornemen ook in praktijk.

Diverse problemen belemmeren een adequate uitvoering van het gezondheidsbeleid. Zo zijn er onvoldoende middelen en de eerstelijnszorg krijgt te weinig prioriteit. Er is te weinig goed opgeleid personeel en door bezuinigingen kunnen geen nieuwe mensen worden aangenomen.¹³⁷ Veel gezondheidswerkers vertrekken naar Belize, Spanje en de Verenigde Staten of stappen over naar de private sector. De verhouding tussen artsen (veel) en verpleegkundigen (te weinig) is scheef. Daarnaast is de regionale spreiding van personeel zeer ongelijk. De nieuwe regering probeert dit tegen te gaan met premies voor artsen die zich in de Caraïbische regio vestigen en door de aanstelling van Cubaanse artsen in de twee autonome regio's: Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) en Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). Het systeem van salarissen, bonussen en premies is weinig rationeel en praktisch.¹³⁸

Een belemmering is ook de trage voortgang van het decentralisatieproces. In 2012 moet de decentralisatie in de RAAN en de RAAS zijn afgerond. De overige departementale gezondheidsdiensten krijgen uitsluitend een driemaandelijkse cheque voor de operationele kosten.¹³⁹ Lokale autoriteiten hebben daardoor weinig invloed op het personeelsbeleid. Zij kunnen gezondheidswerkers niet overplaatsen of premies bieden. Naar verwachting zal de huidige regering niet streven naar een verdergaande vorm van decentralisatie. Decentralisatie en deconcentratie kunnen alleen succesvol zijn als het decentrale niveau beschikt over goede institutionele capaciteit. Een evaluatie uit 2008 stelt dat het ministerie echter te weinig aandacht heeft besteed aan capaciteitsversterking.¹⁴⁰

Zorgwekkend is dat op de begroting van 2009 minder dan de helft van de middelen (43,9%) wordt ingezet voor het eerste echelon (gezondheidscentra en -posten en *casas maternas*); een forse daling ten opzichte van 2007 en 2008.¹⁴¹ Dit betekent minder geld voor preventie, gezinsplanning en vermindering van de kindersterfte. Zowel de Wereldbank als de

¹³⁶ Ministerio de Salud (2005), *Plan quinquenal 2005-2009*, Managua: Ministerio de Salud, p. 11. Enkele criteria: gebrek aan toegang tot voorzieningen, kwetsbaarheid van de bevolking en een slechte gezondheidssituatie. Ministerio de Salud (2007), *Marco presupuestario de mediano plazo 2007-2009*.

¹³⁷ Ministerio de Salud y Banco Mundial (2007), *Estudio del mejoramiento del desempeño de trabajadores de salud en Nicaragua. Resultados de grupos focales con médicos y personal de enfermería de hospitales de Nicaragua*, Managua: Ministerio de Salud. Deze informatie werd bevestigd tijdens interviews.

¹³⁸ Uit een ongepubliceerd rapport van het Duitse Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) uit 2006 blijkt dat het ministerie het personeel financiert uit dertien budget-items en dat er achttien soorten prikkels zijn.

¹³⁹ Zo krijgt het departement Matagalpa rechtstreeks geld uit geoormerkte fondsen van de Inter-American Development Bank. De cheque komt altijd op tijd, wat hogelijk gewaardeerd wordt omdat het de planning vereenvoudigt.

¹⁴⁰ Tweedse ambassade in MINSA (2008), *Evaluación de los procesos de apropiación, Alineamiento Y Armonización de la Cooperación Internacional en el Ministerio de Salud*. Volgens het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken is er nu veel meer aandacht voor capaciteitsversterking dan in de jaren tachtig.

¹⁴¹ In 2008 werd nog driekwart van de middelen ingezet voor het eerste echelon en in 2007 ruim 80%. Zie: IEEPP (2009) *Presupuesto ciudadano*, Managua: IEPP, p. 16

tussentijdse evaluatie van het nationale gezondheidsbeleid wijzen op het gebrek aan monitoring en evaluatie, waardoor moeilijk is na te gaan of de beleidsdoelstellingen zijn verwezenlijkt.¹⁴² Donoren hebben zelf weinig gedaan om het beleid systematisch op toegang, gelijkheid en kwaliteit te monitoren. Er is nauwelijks documentatie over de discussies hierover in de coördinatiefora. Het overleg met de overheid gaat vooral over operationele en praktische kwesties; de gang van zaken in zorginstellingen komt veel minder aan bod. Uit interviews blijkt dat donoren vinden dat zij onvoldoende op de hoogte zijn van de praktijk in gezondheidscentra, omdat de monitoring op uitvoeringsniveau tekort schiet en donoren zelf weinig bezoeken in het land afleggen.

7.3 Effectiviteit van de Nederlandse steun

Allereerst is nagegaan of de ongelijke toegang tot de dienstverlening is afgenomen in de afgelopen vijf jaar. Vervolgens is bekeken of de kwaliteit van de zorg in afgelegen gebieden verbeterd is. Tot slot zijn de veranderingen in een aantal indicatoren vermeld. Omdat gezondheid bepaald wordt door vele factoren, zijn veranderingen niet uitsluitend toe te schrijven aan de zorg en aan de Nederlandse steun. Het gezondheidssysteem is wel medebepalend. Omdat Nederland een relatief grote donor is, is het plausibel te veronderstellen dat de Nederlandse steun aan de veranderingen heeft bijgedragen.

| 103 |

Toegang tot gezondheidszorg

Consultaties

Ongeveer twee derde van de Nicaraguaanse bevolking maakt gebruik van de publieke voorzieningen.¹⁴³ Onderzocht is de jaarlijkse groei van de consultaties en de verdeling hiervan over de SILAIS in vier armoedecategorieën. De resultaten staan in tabel 7.2.¹⁴⁴

¹⁴² The World Bank (2008b), *Public Expenditure Review 2001-2006*; Ministerio de Salud (2008), *Evaluación de Medio Término del Plan Quinquenal de Salud 2004-2009*.

¹⁴³ The World Bank (2008), *Encuesta de Mediación de Nivel de Vida 2005*, Washington: The World Bank. Ruim 10% van de bevolking is via het nationale verzekeringssysteem (INSS) verzekerd en kan via deze verzekering terecht bij publieke en private voorzieningen. 20% maakt vrijwel exclusief gebruik van private zorg en de rest van de bevolking is aangewezen op de publieke gezondheidszorg.

¹⁴⁴ Als er geen overconsumptie van de dienstverlening bestaat, en dit is gemiddeld niet het geval in Nicaragua, kan de toename van consultaties worden beschouwd als een positieve ontwikkeling: betere toegang tot de dienstverlening.

Tabel 7.2 Consultaties, januari-juni, in departementen naar armoedecategorie, 2005-2008 (totaal en in %)					
SILAIS	Totaal 2005	Toename 2006	Toename 2007	Toename 2008	Toename 2005-2008
Extreem arme departementen	475.615	4%	13%	17%	39%
Erg arme departementen	801.381	-18%	32%	10%	20%
Gemiddeld arme departementen	847.561	-31%	56%	17%	25%
Minst arme departementen	1.662.509	-32%	67%	14%	30%
Totaal	3.787.066	-24%	47%	14%	28%

Bron: www.MINSA.gob.ni, bewerking IOB.

De daling van het aantal consultaties in 2006 was het gevolg van een staking van gezondheidspersoneel. In 2007 volgde een sterke stijging. Na 2007 bleef het aantal consultaties stijgen, maar in een lager tempo. Extrapolatie van de cijfers over de periode januari-juni 2005 naar een jaar geeft een gemiddelde van ruim 1,4 consultaties per persoon per jaar. In 2008 was het gemiddelde gestegen tot ongeveer 1,8 consultaties per persoon per jaar. Ongeveer 80% van de consultaties vond toen plaats in gezondheidscentra en -posten en 20% in ziekenhuizen.¹⁴⁵

| 104 |

De stijging van het aantal consultaties over de periode 2005-2008 is aanzienlijk groter dan verwacht mag worden op basis van louter bevolkingsgroei (ongeveer 10%). Uit tabel 7.2 wordt duidelijk dat de groei niet gelijk verdeeld is over de vier armoedecategorieën. Zowel in de extreem arme als in de minst arme departementen was de toename groter dan gemiddeld. In de andere twee armoedecategorieën was de groei lager dan gemiddeld. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat Managua, met een toename van 35% vanwege de bevolkingsomvang, een grote stempel drukt op de categorie minst arm. De sterke toename in Managua komt mede door de snelle urbanisatie; de stad heeft namelijk veel extreem arme inwoners.

Departementen uit dezelfde armoedecategorie vertonen aanzienlijke onderlinge verschillen. Ter illustratie: het aantal consultaties in de RAAN (categorie extreem arm) verdubbelde bijna in de periode 2005-2008, terwijl de toename in Jinotega (ook extreem arm) nauwelijks groter was dan verwacht mag worden op basis van de bevolkingsgroei. De sterke toename in de RAAN strookt met de prioriteit die de Caraïbische kustregio kreeg in het vijfjarenplan van MINSA; er zijn meer artsen in de regio gaan werken en bovendien zijn de lonen verhoogd. Geconcludeerd kan worden dat het aantal consultaties in de periode 2005-2008 aanzienlijk is toegenomen en het sterkst in de extreem arme departementen.

¹⁴⁵ Deze gegevens wijken enigszins af van die in het Living Standard Measurement Survey (LSMS) van hetzelfde jaar (2005), vermeld in: The World Bank (2008b), *Public Expenditure review 2001-2006*, p. 178, Washington: The World Bank. De bronnen verschillen: het MINSA-percentage berust op aggregatie van eigen output-data, het LSMS-percentage op gegevens op huishoudniveau.

Vaccinaties

De vaccinatiegraad in Nicaragua is hoog: tussen de 90 en 95% voor difterie, kinkhoest, tetanus en polio; 94% voor tuberculose en bijna 100% voor mazelen. Het Demographic Health Survey van 2007 rapporteert dat op de dag van onderzoek 85% van alle kinderen tot twee jaar volledig ingeënt was, met een miniem verschil tussen stad (iets hoger) en platteland.¹⁴⁶ Gegevens van het ministerie wijzen op een kleine landelijke toename (1%) in 2005-2008. De toename van de vaccinatiegraad in de RAAN was veel groter (47%) en die in de andere drie extreem arme departementen lag tussen de 2% en de 5%.

Institutionele bevallingen

Het percentage institutionele bevallingen kan, mits de instituties voldoen aan minimum-standaarden voor obstetrische zorg, worden beschouwd als een proxy-indicator voor veilige bevallingen. Veilige bevallingen dragen bij tot een daling van de moedersterfte en van de perinatale sterfte. In de periode januari-juni 2005 vond ongeveer 60% van de bevallingen plaats in publieke voorzieningen. De periode 2005-2008 laat een kleine toename zien van 2%. De meeste departementen vertoonden een kleine stijging, twee een substantiële stijging en vijf een lichte daling. De stijging is ruim bovengemiddeld in de categorie 'erg arm' en iets benedengemiddeld in de overige categorieën.¹⁴⁷ Het percentage institutionele bevallingen in de publieke sector is dus iets toegenomen, maar het percentage thuisbevallingen is nog steeds erg hoog. De gegevens laten geen conclusie toe over een meer gelijke verdeling over de departementen.

| 105 |

Gezinsplanning

Volgens het ministerie van Gezondheid ging in de periode januari-juni 2005 ongeveer 40% van de vrouwen in de reproductieve leeftijd naar de publieke sector voor anticonceptie. Tussen 2005 en 2008 was er een stijging van 9%. Er is een groot verschil tussen de departementen onderling. Zo groeide gezinsplanning in de RAAN (extreem arm) met 52%, terwijl die in Boaco (erg arm) daalde met 14%. De gemiddelde toename in de extreem arme departementen is twee keer zo groot als het nationale gemiddelde. In de departementen in de overige armoede-categorieën zijn de percentages ongeveer even groot of iets lager dan in 2005.¹⁴⁸

Preventie van baarmoederhalskanker

Nicaragua is het land met de op een na hoogste incidentie van en sterfte door baarmoederhalskanker in Latijns-Amerika en het Caraïbische gebied (na Haïti). Nederland ondersteunt een programma ter preventie van baarmoederhalskanker, uitgevoerd door de ngo Ixchen in samenwerking met het ministerie. Het programma is gestaag gegroeid en omvatte in 2008 75 gemeentes in twaalf departementen. Sinds 2006 zijn er in mobiele eenheden 22.521 uitstrijkjes afgenomen, 94% van het beoogde aantal. Ook zijn 4.613 vrouwen met beginnende laesies van de baarmoederhals in klinieken behandeld. In ongeveer de helft van de laesies was sprake van kanker.¹⁴⁹ Dit wijst er op dat het programma zich richt op een belangrijk probleem voor de volksgezondheid. De beoogde *output* is vrijwel geheel behaald.

¹⁴⁶ INIDE (2008), *Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud*, Managua: INIDE, p. 263.

¹⁴⁷ www.unicef.org/infobycountry/nicaragua_statistics.html; <http://www.minsa.gob.ni>; IOB-bewerking.

¹⁴⁸ www.minsa.gob.ni; bewerking IOB.

¹⁴⁹ Ixchen (2008), *Programa sectorial de prevención del cáncer cérvico uterino. Informe 2008* (niet gepubliceerd).

Kwaliteit van de gezondheidszorg

Het gebruik van voorzieningen hangt sterk af van de kwaliteit van de dienstverlening. Als cliënten vinden dat deze slecht is, kiezen ze al snel voor een andere optie, zoals naar de apotheek gaan. Kwaliteit is beoordeeld op twee aspecten, te weten de beschikbaarheid van infrastructuur en personeel, en de houding van het personeel ten opzichte van patiënten.

Een MINSA-inventarisatie uit 2004 stelt dat 'de kwaliteit van de gezondheidsdiensten verslechtert, mede door de ernstige tekortkomingen op het gebied van infrastructuur en toerusting in ziekenhuizen en gezondheidscentra'; een recente studie in zes SILAIS bevestigt dit beeld.¹⁵⁰ Een onderzoek naar het recht op gezondheid in de RAAN wijst op het gebrek aan medicijnen, laboratoriumtesten en gezondheidswerkers in afgelegen gebieden. Voorts vinden veel bewoners van de Caraïbische kustregio dat zij gediscrimineerd worden op etnische gronden, wat voor hen een van de belangrijkste obstakels is om naar een gezondheidspost te gaan.¹⁵¹

Om een beeld te geven van de huidige stand van zaken in arme gebieden, heeft IOB in de departementen RAAN en Matagalpa een studie uitgevoerd in een gezondheidscentrum en twee gezondheidsposten.¹⁵² Onderzocht is de toepassing van overeengekomen standaarden van zorg en de tevredenheid van cliënten. Observatie en interviews met gezondheidswerkers en een survey onder bijna duizend cliënten in elk van beide departementen vormen de belangrijkste methoden van gegevensverzameling. De resultaten zijn illustratief voor de dienstverlening in arme gebieden.

Het onderzoek bevestigt dat er te weinig geld is en dat er over het geheel genomen te weinig adequaat opgeleide gezondheidswerkers zijn. Zo had de gemeente Waspam (onderzoeksgebied in de RAAN) in 2008 7% minder geld voor gezondheidszorg dan in 2007. Verder blijven maar heel weinig verpleegkundigen lang genoeg op dezelfde plaats werken om een vertrouwensband met de cliënten op te bouwen. Een positieve bevinding is dat er met de komst van Cubaanse medische brigades ook specialisten in gezondheidscentra in de RAAN werken. Daardoor zijn er veel minder verwijzingen naar het regionale ziekenhuis en dat betekent minder kosten voor de patiënten. Een andere positieve bevinding is dat het door de overheid gedefinieerde model voor eerstelijnszorg daadwerkelijk wordt geïmplementeerd en dat de gezondheidswerkers naar eigen zeggen werken volgens de overeengekomen standaarden voor de kwaliteit van de zorg.

¹⁵⁰ Ministerio de Salud (2004), *Política Nacional de Salud 2004-2015*. Soto Vasquez (2008), *Prevención de la Transmisión Materna Infantil. Línea de base en seis SILAIS*, Managua: Ministerio de Salud. De studie spreekt over gebrek aan toerusting in de gezondheidsdiensten, onder meer voor kwalitatief goede obstetrische zorg in alle centra en voor gezinsbeperking in sommige centra. Ook niet gepubliceerde verslagen van Nederlandse studenten die in Nicaragua coassistentenschappen liepen, melden gebrek aan middelen in gezondheidsvoorzieningen.

¹⁵¹ Rosales A, Zapata J, and Cardoza J. 2009. Estado de los derechos humanos de salud en la Costa Caribe Nicaragüense. Bluefield: Bluefield Indian & Caribbean University (BICU), ODHAI and OPS

¹⁵² Espinoza Blanco, S. (2009), *Estudio evaluativo sobre la calidad de atención en los sistemas locales de atención integral en salud: casos de la Región Autónoma Atlántico Norte y el departamento de Matagalpa en periodo 2005-2008*, in opdracht van IOB.

In beide departementen zijn er tekortkomingen in de infrastructuur en ontbreken meestal moderne communicatiemiddelen. In de gezondheidsposten is alleen radiocontact mogelijk. Ook ontbreekt het aan medische- en laboratoriumbenodigdheden, vooral in de RAAN. De situatie is echter minder slecht dan enkele jaren geleden. Zo zijn de gezondheidsposten in de RAAN in 2009 gerenoveerd.

In alle voorzieningen komen de meeste mensen voor een medisch consult; een klein deel komt uitsluitend voor preventieve diensten, zoals vaccinatie of zwangerschapscontrole, of voor gezinsplanning. Zowel gezondheidswerkers als patiënten zeggen dat er te weinig geneesmiddelen zijn. Een voorbeeld: in het bezochte gezondheidscentrum in Waspam (RAAN) werken sinds twee jaar enkele specialisten. De bevoorrading is echter dezelfde gebleven: het centrum krijgt de standaard medische benodigdheden van een gezondheidscentrum waar geen specialisten werken. Dit leidt tot overbodig doorverwijzen, aankoop van medicijnen op eigen kosten of afzien van het gebruik van de voorgeschreven medicijnen. Ook de meerderheid van de cliënten vindt het gebrek aan medicijnen en medische benodigdheden het grootste probleem. Daarnaast blijkt dat de gezondheidswerkers onvoldoende respect en begrip voor de patiënten tonen. Ook wordt geklaagd over lange wachttijden. Een ander punt van zorg is dat in het gezondheidscentrum in de RAAN artsen en verpleegkundigen een andere taal spreken dan de patiënten. Meer dan de helft van de patiënten noemt dit een barrière.

| 107 |

Ondanks deze problemen vindt meer dan de helft van de cliënten van het gezondheidscentrum in Waspam dat zij goed of uitstekend door de arts of verpleegkundige behandeld worden en nog eens ruim een derde vindt deze behandeling redelijk. Een kleine minderheid acht de behandeling slecht en bijna een kwart van de mensen geeft geen antwoord op de vraag. In de gezondheidsposten in de RAAN, waar cliënten doorgaans gezien worden door een verpleegkundige, valt het oordeel over de behandeling nog positiever uit.

Het beeld in de gemeente San Dionysio (onderzoeksgebied Matagalpa) is anders, omdat ruim de helft van de cliënten geen antwoord geeft op de vraag naar de behandeling door arts of verpleegkundige. De meeste mensen die wel antwoorden vinden de behandeling goed of redelijk; een kleine minderheid vindt deze uitstekend of juist slecht. Omdat de non-respons bij de overige vragen veel kleiner is, bestaat het vermoeden dat mensen liever geen antwoord geven dan zeggen dat zij de behandeling slecht vinden.

Effecten op gezondheidsindicatoren

Gezondheid wordt bepaald door een veelheid aan factoren, zoals onderwijs en inkomen. Het bereiken van de millennium ontwikkelingsdoelstellingen (MDG's) is dus zeker niet uitsluitend afhankelijk van de gezondheidszorg. Niettemin speelt toegang tot goede voorzieningen wel een belangrijke rol. Nederland is in Nicaragua een belangrijke donor in de gezondheidszorg. Daarom is het plausibel dat de sectorsteun en de gefinancierde projecten mede van invloed zijn geweest op de kinder- en zuigelingensterfte (MDG 4), de moedersterfte (MDG 5) en de bestrijding van hiv/aids (MDG 6).



Een pasgeboren baby op consult in een gezondheidskliniek in Ciudad Dario. Foto: Jet Budelman | Hollandse Hoogte.

Kinder- en zuigelingensterfte

In 2006 was de kindersterfte 35 per 1000 levendgeborenen en de zuigelingensterfte 29 per 1000 levendgeborenen.¹⁵³ Er zijn grote verschillen tussen de departementen. De kinder- en zuigelingensterfte liggen hoog in de Caraïbische regio, gemiddeld in het midden en noorden van het land en laag in de regio van de Stille Oceaan. De ongelijkheid is over het geheel genomen iets afgenomen, maar nog steeds groot. Kinderen van moeders zonder enig formeel onderwijs lopen een drie keer zo groot risico om te sterven in hun eerste vijf levensjaren dan kinderen van hoogopgeleide moeders. In de twee laagste inkomensgroepen (van vijf) is de kindersterfte ongeveer twee keer zo hoog als in de hoogste inkomensgroep.

Tabel 7.3 geeft de kinder- en zuigelingensterfte per departement, gegroepeerd naar armoedecategorie, in 2001 en in 2006/7. De sterftcijfers zijn over het algemeen lager dan het nationale gemiddelde in de categorieën minst arm en gemiddeld arm. In de extreem arme en erg arme departementen zijn ze meestal hoger dan het nationale gemiddelde.

¹⁵³ OPS (2008), *Perfil de salud ODM q. Salud infantil*, Managua: OPS p. 9. Deze publicatie is een nadere uitwerking van ENDESA 2006/7. Het zijn de meest betrouwbare gegevens over ziekte en sterfte bij jonge kinderen, maar ze gaan slechts over de eerste twee jaren van de evaluatieperiode. De ENDESA-gegevens over ongelijkheid komen overeen met het *Public Expenditure Review* van de Wereldbank (2008b).

Tabel 7.3 Kinder- en zuigelingensterfte, per departement, in 2001 en 2006/2007 (per 1.000 levendgeborenen)				
Departementen	Kindersterfte		Zuigelingensterfte	
	2001	2006/7	2001	2006/7
Extreem arm				
Jinotega	66	50	40	36
RAAN	61	70	47	54
RAAS	60	51	50	38
Rio San Juana	45	33	25	28
Erg arm				
Nueva Segovia	53	38	28	47
Madriz	57	43	43	33
Matagalpa	53	45	42	31
Boaco	21	34	20	24
Gemiddeld arm				
Chinandega	53	34	49	28
Estelí	29	26	24	23
Chontales ^a	53	45	47	39
Granada	35	25	29	25
Minst arm				
León	27	27	19	24
Managua ^a	28	40	22	36
Masaya	40	32	31	25
Carazo ^a	52	45	47	44
Rivas	31	16	24	14
Totaal	38	35	31	29

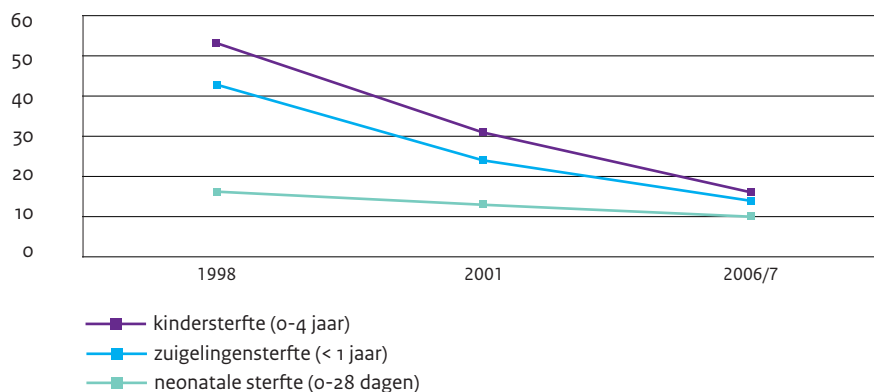
^a Cijfers wijken af van het patroon dat in arme departementen kindersterfte hoger is en andersom.

Bron: OPS perfil de salud, salud infantil 2008 Managua: OPS, bewerking IOB.

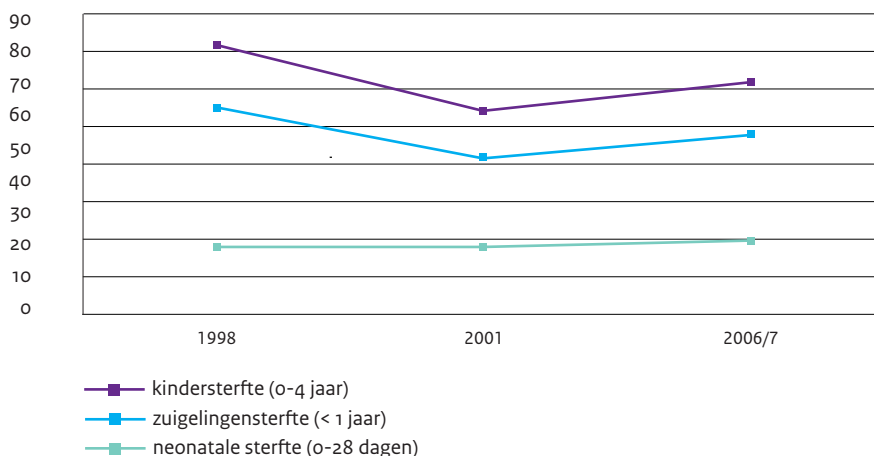
Dat de cijfers voor Managua zowel in 2001 als in 2006/7 slechter zijn dan de landelijke cijfers is te verklaren uit het grote aantal arme inwoners. Aanvankelijk behoorde Managua niet tot de geprioriteerde gebieden, maar sinds 2007 is dit wel het geval. De situatie in Chontales is mogelijk te verklaren door het relatief hoge percentage analfabetisme onder personen van 10 jaar en ouder (25%). Figuur 7.1 illustreert, met het tonen van twee extremen, de grote regionale verschillen.

Figuur 7.1 Kinder- en zuigelingensterfte in een rijk en een arm departement, 1998-2006/7
(per 1.000 levendgeborenen)

Rivas (rijk)



Raan (arm)



Bron: OPS (2008) Perfil de salud ODM q. Salud infantil. Managua: OPS.

Bij ongeveer 40% van de sterfgevallen onder kinderen tussen 1 en 4 jaar vormen diarree, luchtweginfecties en ondervoeding de directe oorzaak. Deze aandoeningen doen zich veel vaker voor bij kinderen van arme dan van rijke gezinnen.

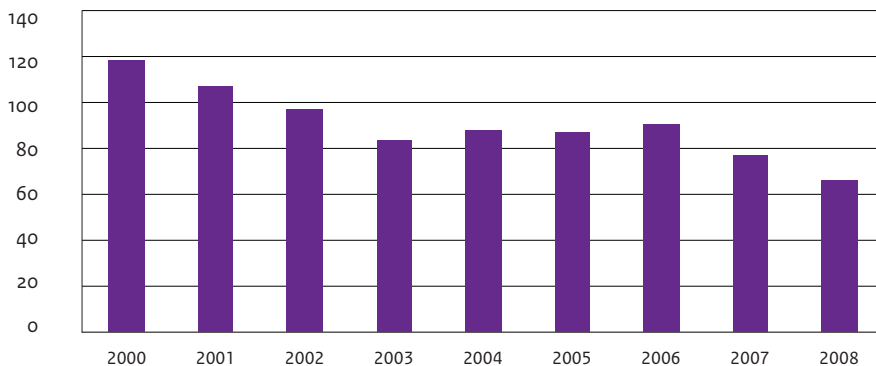
Hetzelfde geldt voor ondervoeding; kinderen jonger dan 5 jaar in de armste inkomensgroep zijn gemiddeld zes maal zo vaak chronisch ondervoed als kinderen in de hoogste inkomensgroep. Kinderen van moeders zonder opleiding zijn eveneens zes keer zo vaak chronisch ondervoed als kinderen van moeders met een hoge opleiding. Een positieve ontwikkeling is dat de ondervoeding in Nicaragua sinds 1998 gestaag is afgenomen.

Moedersterfte

Zoals vermeld in hoofdstuk 2 verschillen de gegevens over moedersterfte in internationale publicaties aanzienlijk van die van het ministerie van Gezondheid van Nicaragua. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) schat de moedersterfte op 170 per 100.000 levendgeborenen. Volgens het ministerie liggen de cijfers ruim twee keer zo laag. Het grote verschil is te verklaren uit de wijze van gegevensverzameling.¹⁵⁴

Moedersterfte wordt door het ministerie gemonitord en de omstandigheden waaronder de vrouw is gestorven worden in kaart gebracht. Als de onderrapportage niet wezenlijk is veranderd in de afgelopen tien jaar, vormen de data van het ministerie een aanwijzing voor een trend. Figuur 6.2 toont de moedersterfte op basis van het aantal gerapporteerde gevallen en het aantal geregistreerde geboortes vanaf het jaar 2000. Sinds 2006 is een langzame afname te zien. Voorlopige cijfers over 2009 duiden op een voortzetting van deze tendens. De gevallen van moedersterfte zijn zeer ongelijk verdeeld over de gezondheidsdepartementen.

Figuur 7.2 Trend moedersterfte 2000 - 2008 (per 100.000 levend geboren)



Bron: OPS 2009 (nog niet gepubliceerde analyse van de moedersterfte), bewerking IOB.

Het gaat om kleine aantallen en de gegevens voor de departementen zijn te uiteenlopend om een conclusie te trekken over een meer gelijkmatig verdeelde toegang tot goede obstetrische dienstverlening.

Eerder zagen we al dat het percentage institutionele bevallingen in de publieke sector maar weinig is toegenomen in de laatste vijf jaar en evenmin meer gelijkmatig verdeeld is.

¹⁵⁴ De WHO berekent het sterftecijfer op basis van censusgegevens. MINSA informeert alleen over de als moedersterfte gerapporteerde sterfgevallen. ENDESA rapporteert niet over moedersterfte omdat dit methodologisch te ingewikkeld is. Een recente publicatie (Hogan et al. 2010, Maternal mortality for 181 countries, 1980–2008: a systematic analysis of progress towards Millennium Development Goal 5, in: *The Lancet*, april 2010) noemt het cijfer van 102/100.000.

Hiv/aids

Nicaragua is het land met de laagste HIV-prevalentie in Midden-Amerika (200 op de 100.000 mensen).¹⁵⁵ HIV komt meer voor bij mannen dan bij vrouwen en wordt vooral verspreid via seksueel contact.

De behandeling met anti-retrovirale therapie is aanzienlijk toegenomen in 2004-2008. In 2004 kreeg slechts een fractie (3%) van de HIV-geïnfecteerde mensen adequate behandeling, in 2006 was dit percentage gestegen tot 30 en in 2008 tot 80. In bijna alle gemeentes (90%) kan snel worden getest of iemand met hiv is besmet.¹⁵⁶

Nederland steunt een programma van een aan Population Services International gelieerde ngo dat kennis over de HIV-overdracht en condoomgebruik wil bevorderen. Uit een ENDESA-survey blijkt dat dit programma succesvol is geweest omdat het kennisniveau van vrouwen sterk is toegenomen in vergelijking met de resultaten van een enquête die in 2001 is gehouden.¹⁵⁷ Vrijwel iedereen weet van het bestaan van HIV/aids en ruim twee derde van de vrouwen in de vruchtbare leeftijd noemt uit eigen beweging een of meer manieren om HIV te vermijden. Bijna alle vrouwen weten dat HIV overgedragen kan worden van moeder op kind, maar slechts een derde van de vrouwen weet dat dit ook tijdens de bevalling kan gebeuren en maar een kwart kent de mogelijkheid van overdracht na de geboorte. Vrouwen in de laagste inkomenscategorie en vrouwen die geen onderwijs hebben genoten zijn het minst op de hoogte van HIV en de mogelijkheden tot preventie.

| 112 |

7.4 Conclusies

Het Nicaraguaanse gezondheidsbeleid heeft in de evaluatieperiode prioriteit gegeven aan een meer gelijke toegang tot en een betere kwaliteit van de gezondheidszorg. De keuze voor sectorsteun was dus verantwoord.

De keuze voor een combinatie van sectorsteun, financiering van programma's van internationale organisaties en ngo's was een goede, omdat de Nicaraguaanse overheid tekortschiet op het (gevoelige thema) seksualiteit en voortplanting en te weinig aandacht besteedt aan armere regio's. De meeste programma's van UNFPA en ngo's zijn op deze punten complementair en werken samen met die van het ministerie van Gezondheid.

¹⁵⁵ UNAIDS (www.unaids.org/en/CountryResponses/Countries/nicaragua.asp) geeft brede marges voor het aantal mensen met hiv (tussen de 5.200 en 15.000), wat aangeeft dat er geen exacte gegevens beschikbaar zijn. UNAIDS schat de prevalentie onder volwassenen op ruim 200 per 100.000. De Nicaraguaanse organisatie CONASIDA schat dat er in 2006 ongeveer 7.300 mensen met HIV of aids waren, hetgeen neerkomt op een prevalentie van 140/100.000.

¹⁵⁶ www.unaids.org/en/KnowledgeCentre/HIVData/GlobalReport/2008/2008_Global_report.asp (annex 2, p. 268). De gegevens over 2008 zijn aangeleverd door de ambassade.

¹⁵⁷ ENDESA 2006/7 en www.unaids.org/en/KnowledgeCentre/HIVData/GlobalReport/2008/2008_Global_report.asp (annex 2, p. 296).

Uit de verslaglegging van de discussiefora met de overheid over sectorsteun kan niet worden opgemaakt of Nederland speciale aandacht vroeg voor de ongelijke toegang tot en de slechte kwaliteit van de dienstverlening.¹⁵⁸ Ook de daling van het budget voor het eerste echelon stond niet ter discussie. Een systematische monitoring van de voortgang door donoren ontbreekt; veel donoren zijn nauwelijks op de hoogte van de dagelijkse realiteit in de gezondheidsdiensten.

Over het geheel genomen is de toegang tot de voorzieningen en de dienstverlening toegenomen en op sommige punten is er een meer gelijke toegang.

Er is, mede door de Nederlandse steun, vooruitgang geboekt op de millennium ontwikkelingsdoelstelling 4: het terugdringen van de kindersterfte in 2015 tot een derde van het niveau van 1990. Ook zijn de verschillen tussen stad en platteland, tussen rijke en arme gezondheidsdepartementen, tussen hoge en lage inkomensgroepen en tussen hoge en lage opleidingsniveaus iets afgenomen. Er zijn echter nog steeds zeer grote verschillen in de kinder- en zuigelingensterfte.

Millenniumdoelstelling 5, terugdringen van de moedersterfte, geeft maar weinig verbetering te zien. De toename van het aantal institutionele bevallingen over de periode 2005-2008 is beperkt. Veel vrouwen hebben bij complicaties tijdens zwangerschap of bevalling onvoldoende toegang tot goede obstetrische zorg. Nederland heeft er zeker toe bijgedragen dat deze problematiek hoog op de agenda staat, maar dit heeft vooralsnog slechts tot een kleine afname van de moedersterfte geleid.

| 113 |

Over het zesde millenniumdoel, voor zover dat betrekking heeft op HIV, kan gezegd worden dat de hiv-prevalentie laag ligt en dat deze gestaag, maar heel langzaam toeneemt. Dat is te verwachten in dit stadium van de epidemie, onder andere omdat mensen door de behandeling langer blijven leven. De behandeling van mensen met HIV is sterk toegenomen. Het kennisniveau over de overdracht is ook toegenomen en dit is mede toe te schrijven aan inspanningen van ngo's die door Nederland gesteund zijn.

¹⁵⁸ Een respondent van ambassade stelt echter dat deze kwestie wel besproken is.

8

Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten

Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (srgr) bevat vijf elementen: zorg bij de bevalling voor moeder en kind, gezinsplanning, veilige abortus, bestrijding van seksueel overdraagbare ziekten (waaronder aids) en bevordering van seksuele gezondheid.¹⁵⁹ Nederland droeg tussen 2005 en 2008 in Nicaragua bij aan srgr-programma's (zie tabel 7.1).¹⁶⁰ In dit hoofdstuk evalueren we de Nederlandse inspanningen rond abortus en de srgr-dienstverlening voor adolescenten.

8.1 Abortus

Context

Tot 2006 bood het Nicaraguaanse Wetboek van Strafrecht ruimte voor het afbreken van een zwangerschap als de gezondheid van de zwangere vrouw in gevaar was (therapeutische abortus) en, in uitzonderlijke gevallen, bij zwangerschap door incest of verkrachting. In 2006 werd abortus onder alle omstandigheden wettelijk verboden (zie hoofdstuk 2). Zowel de vrouw die een abortus ondergaat als de arts die het leven van een vrouw of ongeboren kind tracht te redden en daarbij de foetus schade toebrengt kan strafrechtelijk vervolgd worden. Daarbij bestaat via een protocol wel erkenning voor de eigen professionele verantwoordelijkheid van de arts.¹⁶¹

| 115 |

Het huidige protocol van het ministerie van Gezondheid van Nicaragua raadt aan de zwangerschap te beëindigen bij ernstige zwangerschapsvergiftiging, buitenbaarmoederlijke zwangerschap of andere levensgevaarlijke omstandigheden en staat dus haaks op de nieuwe wet. Dit protocol wordt overigens wel nog steeds gebruikt. Dit kan gezien worden als een vorm van gedoogbeleid. Tot op heden is geen enkele arts aangeklaagd voor een therapeutische abortus en er bestaat dus geen jurisprudentie. Niettemin heeft de wetgeving artsen beducht gemaakt voor therapeutische abortus.

¹⁵⁹ WHO (2004), *Reproductive health strategy to accelerate progress towards the attainment of international development goals and targets*. Resolutie World Health Assembly (WHO/RHR/04.8).

¹⁶⁰ Srgr heeft sterke raakvlakken met de gezondheidssector maar ook met andere sectoren. Gevoelige elementen hebben meer te maken met wetgeving en voorlichting dan met de gezondheidssector. Deze kwesties komen in dit hoofdstuk aan bod.

¹⁶¹ Artikel 143 van het Wetboek van Strafrecht stelt dat degene die een abortus veroorzaakt, met instemming van de vrouw, gevangenisstraf opgelegd krijgt. Dit geldt ook als de vrouw zelf de abortus op gang brengt. Als het om een medische professional gaat, volgt eveneens schorsing uit het beroep voor een bepaalde periode (artikel 145). Artikel 148 behandelt schade aan het embryo of de foetus en stelt dat degene die een laesie of ziekte bij de ongeborene veroorzaakt, gevangenisstraf krijgt opgelegd. Artikel 149 zegt dat ook in deze gevallen een schorsing uit het beroep volgt. De zwangere vrouw blijft in deze gevallen gevrijwaard van straf.

Nederlandse inspanningen

Volgens internationale organisaties en Nederland druist de abortuswet in tegen internationale, ook door Nicaragua geratificeerde, verdragen. De abortuswetgeving leidt tot meer onveilige abortussen en daarmee mogelijk tot meer moedersterfte.¹⁶²

Nog vóór de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel stuurden internationale donoren, waaronder Nederland, een open brief aan het parlement. Nederland heeft tevens in gesprekken met president Ortega aangedrongen op herziening van de wetswijziging.¹⁶³

Toen de wet eenmaal van kracht was, heeft de voormalige minister voor Ontwikkelings-samenwerking Koenders regelmatig zijn teleurstelling daarover kenbaar gemaakt, onder meer bij bezoeken van de Nicaraguaanse minister en viceminister van Buitenlandse Zaken aan Nederland en tijdens zijn bezoek aan Nicaragua in 2007.¹⁶⁴ De ambassade stelde de kwestie aan de orde in besprekingen over begrotingssteun en sectorsteun aan gezondheidszorg. Bovendien worden parlementsleden benaderd en samengewerkt met de beroepsorganisatie van gyneacologen. In de VN-Mensenrechtenraad van 2010 heeft Nederland tijdens het *universal periodic review* van Nicaragua gevraagd de rechten van vrouwen en meisjes veilig te stellen door het afbreken van een zwangerschap wettelijk mogelijk te maken als dit levensreddend is.¹⁶⁵

Nederland heeft getracht te komen tot een gezamenlijk EU-standpunt, maar dat is niet gelukt door de onoverbrugbare verschillen in nationale wetgeving en visie.

Nederland steunt tevens het maatschappelijk middenveld om de discussie over de abortuswetgeving te bevorderen en om regering en ministerie ertoe te bewegen hun verantwoordelijkheid te nemen in het tegengaan van onveilige abortussen. De abortuswetgeving is sterk gepolitiseerd (zie hoofdstuk 2). Vanuit het maatschappelijk middenveld wordt ernstige kritiek op de wet geuit door bijvoorbeeld vrouwengroepen en professionals. Sommige ngo's die steun krijgen van de Nederlandse medefinancieringsorganisaties (MFO's), zoals Puntos de Encuentro, staan een gematigde benadering voor. Andere, zoals Si Mujer, vinden dat de wet het best te bestrijden is met harde uitspraken, zoals 'de wet doodt vrouwen' of 'stem niet op verkrachters'.¹⁶⁶ Daartegenover staat een sterke *pro-life*-beweging, die harde aanvallen doet op kritische rapporten over de wetgeving. Nederland steunt Ipas, een internationale ngo die zich inzet voor toegang tot veilige abortus en een

¹⁶² Amnesty International (2009), *The total abortion ban in Nicaragua: Women's lives and health endangered, medical professionals criminalized*, www.amnesty.org/en/library/info/AMR43/001/2009. Amnesty International stelt dat de wet leidt tot onacceptabel uitstel van behandeling, omdat artsen aarzelen op te treden bij een niet-geïnduceerde miskraam. Bovendien veroorzaakt de wet ernstige pijn en lijden, omdat vrouwen en meisjes gedwongen worden ongewenste zwangerschappen of zwangerschappen waarbij de vrucht niet meer leeft uit te dragen.

¹⁶³ Zie TK 6 februari 2009, Beantwoording vragen van het lid Gill'ard over wijziging abortuswet in Nicaragua.

¹⁶⁴ TK 2006-2007, 30 800 V, nr 114. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2007. Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Brief (23-07-2007) inzake bezoek Guatemala en Nicaragua.

¹⁶⁵ Interne verslaggeving ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁶⁶ Kampwirth, K. (2009), Abortion, Anti-feminism, and the Return of Daniel Ortega (p. 122-136). In: *Latin American Perspectives*, jg. 35, nr. 6.

vertegenwoordiging in Midden-Amerika heeft. Maar Ipas acht het op dit moment niet opportuun om zich sterk tegen de wetgeving te verzetten, omdat dit weinig kans van slagen heeft maar wel het gedoogbeleid kan doorkruisen.¹⁶⁷

De ambassade steunt ngo's via het multidonorfonds voor gelijkheid en seksuele en reproductieve rechten (FED). De steun is bedoeld voor projecten, maar ook om de onderlinge samenwerking te bevorderen, het overheidsbeleid kritisch te volgen en onderzoek te doen. De ambassade stelde voor 2006-2009 ruim EUR 650.000 beschikbaar. Volgens de tussentijdse evaluatie van het multidonorfonds waren van 2006 tot en met april 2008 60 projecten goedgekeurd met een waarde van USD 3,8 miljoen; 14% van de projecten had betrekking op therapeutische abortus; de overige op andere gebieden van srgr.¹⁶⁸

De tussentijdse evaluatie wees op problemen zoals de grote spreiding van projecten (thematisch en geografisch) waardoor efficiëntie en effectiviteit van het fonds zijn verminderd, de korte looptijd van de projecten (6-12 maanden), het gebrek aan een integrale aanpak in projecten rondom geweld en de intimidatie van maatschappelijke organisaties door de Nicaraguaanse overheid.

Resultaten

Het verbod op therapeutische abortus is tot nu toe niet herroepen. Misschien hebben de buitenlandse en binnenlandse druk invloed gehad op handhaving van het bestaande protocol.

| 117 |

De pogingen om met het FED de dialoog te bevorderen tussen de overheid en maatschappelijke organisaties is slechts in beperkte mate gelukt. De onderlinge samenwerking tussen zulke uiteenlopende organisaties bleek moeizaam en het was onmogelijk om tot een gemeenschappelijk voorstel over srgr te komen. De Nicaraguaanse overheid heeft alleen in het begin (2006) geparticipeerd in het FED-platform, maar daarna niet meer.

Herroeping van het verbod op abortus is sterk afhankelijk van de mobilisatie van de publieke opinie en van het maatschappelijk draagvlak. Steun aan maatschappelijke organisaties is daarom belangrijk. Voor het maatschappelijk middenveld is de inzet en de betrokkenheid van Nederland positief geweest.

Het is moeilijk in te schatten of externe druk op den duur zal leiden tot versoepeling of zelfs intrekking van de wet. Een aantal ngo's heeft bij de Hoge Raad een aanklacht ingediend, omdat de wetgeving niet in overeenstemming is met de grondwet. Door de politisering van het thema en van de juridische macht, is het nog niet tot een uitspraak gekomen. Het verbod op abortus spoort niet met de ontwikkeling van wetgeving op andere srgr-gebieden, die juist een liberalisering toont (zoals de wet inzake gelijke kansen voor de vrouw en het schrappen van homoseksualiteit uit het Wetboek van Strafrecht).

¹⁶⁷ Interview met een vertegenwoordiger van Ipas, maart 2009.

¹⁶⁸ Grupo de donantes del Fondo para la Equidad y los Derechos Sexuales y Reproductivos (2008), *Revisión de Medio Término del Período Piloto del FED, 2006-Abril 2008. Informe Final, Volumen I Documento principal. Clarity ApS: 8 de junio 2008.*

8.2 Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten van adolescenten

Context

In hoofdstuk 2 (paragraaf 2.3) is al vermeld dat Nicaragua opvallend veel tiener-zwangerschappen kent, vooral onder laagopgeleide meisjes uit armere bevolkingsgroepen. Twee derde van alle meisjes en jonge vrouwen hebben seksuele voorlichting gehad, maar er zijn grote verschillen tussen stad en platteland, tussen de gezondheidsdepartementen en tussen inkomens- en opleidingsniveaus. Een kwart van de meisjes en jonge vrouwen heeft anticonceptie gebruikt tijdens de eerste seksuele relatie; ook dit cijfer varieert sterk tussen de sociaaleconomische karakteristieken. Ter illustratie: in Jinotega komt het percentage net boven de 10 uit, in Managua ligt het op 30 en in Estelí was het gebruik met 38% het hoogst. Over het algemeen ligt het gebruik van anticonceptie onder Nicaraguaanse adolescenten en jonge vrouwen hoger dan in de omringende landen. In 2002 werd seksuele voorlichting op openbare scholen verboden, maar in 2006 is dit verbod weer opgeheven.

Het is op het eerste gezicht tegenstrijdig dat bij dalende vruchtbaarheidscijfers relatief veel adolescenten en jonge vrouwen zwanger worden, terwijl zij veel seksuele voorlichting krijgen en vaak anticonceptie gebruiken. Een verklaring hiervoor is dat zij er de voorkeur aan geven jong te trouwen om het gezin (waar veel geweld en misbruik heerst) te ontvluchten, vervolgens 'bewijzen dat ze vruchtbaar zijn' en daarna beginnen met anticonceptie.¹⁶⁹

Nederlandse inspanningen

Zoals blijkt uit tabel 7.1 gaat de grootste uitgave van Nederland op het gebied van srgr naar het UNFPA-programma: ruim USD 5,4 miljoen. Dat programma is voor een groot deel gericht op adolescenten en jongeren. Een omvangrijk en langlopend UNFPA-programma dat door gemeenten wordt uitgevoerd is het Casas municipales de adolescentes (gemeentelijke huizen voor adolescenten). Hier wordt onder meer voorlichting over srgr gegeven.

Het ministerie van Gezondheid heeft een tijd lang speciale klinieken voor adolescenten gehad, maar acht het nu beter deze te integreren in de algemene dienstverlening. Een uitzondering vormt het ziekenhuis Bertha Calderón, dat een drukbezochte polikliniek voor zwangere adolescenten heeft. De meisjes wordt aangeraden voor de bevalling naar een gezondheidscentrum of ziekenhuis te gaan. Naast voorlichting over de bevalling krijgen zij voorlichting over anticonceptie na de bevalling.¹⁷⁰

Een andere ngo die vanaf 2009 Nederlandse steun krijgt is PSI/PASMO (Population Services International en Pan-American Social Marketing Organization). PSI/PASMO richt zich wereldwijd vooral op *social marketing* van condooms. Mede door de Nederlandse steun bevordert de organisatie in Nicaragua het anticonceptiegebruik door jongeren. Deze jongeren worden aangemoedigd een cybercafé te bezoeken waar een aantal modules

¹⁶⁹ Interview met vertegenwoordigers van ngo's, maart 2009.

¹⁷⁰ Interview door IOB met de staf van de Bertha Calderón kliniek in maart 2009.

op het gebied van srgr wordt aangeboden. Na verloop van tijd gaan die jongeren zelf voorlichting geven. Het programma is actief in de Caraïbische regio en in de steden Chinandega, Managua en Estelí.

De ngo Puntos de Encuentro ontving sinds haar oprichting directe financiering van Oxfam Novib, later ook van het ministerie in Den Haag (uit het MDG-3-fonds) en van het FED (waaraan de ambassade bijdraagt). Puntos de Encuentro wil sociale verandering teweegbrengen onder vrouwen en jongeren op het gebied van geweld en machtsrelaties. De organisatie verzorgt een tv- en radioprogramma (Sexto Sentido), geeft een blad uit en heeft een virtuele bibliotheek. Daarnaast houdt zij zich bezig met capaciteitsopbouw onder jongeren, vrouwenbewegingen en dienstverlenende instanties. De versterking van vrouwenorganisaties is onder meer gericht op onderwerpen als abortus, geweld tegen vrouwen en srgr. Puntos de Encuentro gebruikt hierbij het blad, capaciteitsopbouw, onderzoek (inclusief workshops, debat, memoranda en een afsluitend evenement) en een cursus voor (feministische) onderzoeksters.

Het tv-programma Sexto Sentido, dat in het heel Nicaragua wordt uitgezonden, is gebaseerd op de multimediastrategie 'we zijn verschillend, we zijn gelijk'. Thema's in deze soapserie en de daaraan gekoppelde activiteiten zijn commerciële seksuele uitbuiting, arbeidsrechten (in de fabrieken), familie- en gezinsrelaties, gendergelijkheid, religie, seksualiteit, abortus en aids.

| 119 |

Resultaten

Nagegaan is of de gezamenlijke inspanningen van UNFPA, het Nicaraguaanse ministerie van Gezondheid en diverse ngo's hebben geleid tot toegenomen gebruik van anticonceptie onder adolescenten en afname van tienerzwangerschappen.

Tabel 8.1 toont over het geheel een toegenomen gebruik van anticonceptie onder vrouwen van 15-21 jaar. De toename varieert tussen 0,2 en de 10,9 procentpunten. De gemiddelde groei bedraagt 2,6 procentpunten: een samenvoeging van de afname van vrouwen die in de onderzochte periode nooit anticonceptie hebben gebruikt (6,05) en een toename van vrouwen die met anticonceptie zijn gestopt (-3,6). De tabel is niet conclusief over de kwestie van een meer gelijke toegang tot gebruik: zowel de extreem arme als de minst arme gezondheidsdepartementen laten een forse stijging zien, terwijl de toename in de andere twee categorieën klein is. De daling in het gebruik van voorbehoedsmiddelen is op een uitzondering na (León) slechts beperkt.

Tabel 8.1 Verandering in anticonceptiegebruik en in kindertal, vrouwen van 15-21 jaar, 2001-2007 (in procentpunten)				
Departement	Verandering in gebruik anticonceptie	Verandering in kindertal		
		Aantal kinderen		
		0	1	2
Extreem arm				
Jinotega	2,56	1,1	-0,5	-2,5
RAAN	4,02	4,0	-2,2	0,4
RAAS	3,85	10,1	-0,8	-3,3
Rio San Juan	-1,19	7,1	4,6	-7,1
Erg arm				
Nueva Segovia	2,21	-1,8	2,4	1,1
Madriz	-0,34	6,7	-1,9	-4,5
Matagalpa	6,55	-1,4	0,3	-0,9
Boaco	4,11	1,9	1,1	-2,6
Gemiddeld arm				
Chinandega	0,20	0,9	-4,8	3,8
Estelí	-0,03	6,5	-3,6	-1,5
Chontales	8,73	-2,0	5,6	-2,1
Granada	3,62	1,6	5,9	-5,3
Minst arm				
León	-1,59	3,6	-2,8	-0,3
Managua	-0,95	2,7	-0,8	-0,9
Masaya	10,93	-3,8	4,5	0,0
Carazo	9,60	-1,8	4,2	-2,6
Rivas	2,41	1,8	1,3	-3,1
Totaal	2,58	1,39	0,21	-0,86

Bron: ENDESA 2001 en 2006/7, bewerking IOB.

De toename van het anticonceptiegebruik is het grootst in de middeninkomensgroep (4,3 procentpunten), direct gevolgd door de laagste inkomensgroep (4,2 procentpunten). In de hoogste inkomensgroep is de toename beneden gemiddeld en in de een na hoogste inkomensgroep is er een daling. De toename van het anticonceptiegebruik onder vrouwen van 15-21 jaar zonder formeel onderwijs bedraagt 7,02 procentpunten; die van vrouwen met basisonderwijs ligt met 3,8 procentpunten ook nog boven het gemiddelde. De toename bij vrouwen met middelbaar onderwijs is lager dan gemiddeld en onder vrouwen met hoger onderwijs is het gebruik afgenomen.¹⁷¹

¹⁷¹ ENDESA 2001 en 2006/7; bewerking van ruwe data door Niessen, L. et al. (2009), *Impact evaluation of Netherlands-supported adolescent sexual and reproductive rights programmes in Nicaragua*, p. 50-52, Rotterdam: SEOR (niet gepubliceerd).



Jonge zwangere vrouw in Managua. Foto: Venturi Riccardo & contrasto | Hollandse Hoogte.

Het percentage vrouwen van 15-21 jaar met twee kinderen is afgenomen en dat van vrouwen zonder kinderen of met één kind is toegenomen.¹⁷² In drie van de vier extreem arme departementen is de toename van het aantal vrouwen van 15-21 jaar zonder kinderen veel groter dan gemiddeld. Twee daarvan (RAAN en RAAS) zijn tevens prioritair voor het door Nederland gesteunde UNFPA-programma.

De toename van het aantal vrouwen (15-21 jaar) zonder kinderen is het grootst in de op één na hoogste inkomensgroep (5,9 procentpunten), direct gevolgd door de laagste inkomensgroep (5,58). De daling van het aantal meisjes en jonge vrouwen met twee kinderen is ruim boven het gemiddelde in zowel de laagste inkomensgroep als in de twee hoogste inkomensgroepen. In de één na laagste inkomensgroep is de daling minder dan gemiddeld en in de middeninkomensgroep is er een lichte stijging.¹⁷³

Het gebruik van anticonceptie onder adolescenten en jongeren is dus bijna overal toegenomen en het aantal vrouwen met meer dan één kind is fors gedaald. De gegevens zijn niet volstrekt eenduidig over de relatie met departement, inkomensgroep of onderwijs-

¹⁷² De gegevens over vrouwen met drie, vier of vijf kinderen zijn buiten de tabel gelaten omdat het om kleine percentages gaat. De gemiddelde afname van vrouwen met drie kinderen bedraagt 0,53%, die van vrouwen met vier kinderen 0,19% en die van vrouwen met vijf kinderen 0,02%.

¹⁷³ ENDESA 2001 en 2006/7; bewerking van ruwe data door Niessen, L. et al. (2009), *Impact evaluation of Netherlands-supported adolescent sexual and reproductive rights programmes in Nicaragua*, Rotterdam: SEOR (niet gepubliceerd), p. 50-52.

niveau, maar over het geheel genomen zijn de verbeteringen groter in de armere departementen en in de laagste opleidingscategorie. De gegevens over inkomensgroepen zijn niet conclusief.

Van de ngo's heeft vooral Puntos de Encuentro inspanningen gedaan om de programma's goed te monitoren door in drie steden onder jongeren te meten of er veranderingen waren opgetreden op individueel en sociaal/organisatieniveau.¹⁷⁴ Jongeren zagen nog weinig culturele veranderingen; problemen als seksueel misbruik, drugs en tienerzwangerschappen waren niet afgenomen. Jongeren zagen wel meer initiatieven om deze problemen aan te pakken. Op het gebied van gedragsverandering constateerde de studie dat vrouwen bewuster zijn geworden van de problemen van machismo, discriminatie en geweld en asertiever wanneer het hen zelf raakt.

8.3 Conclusies

Gezien het politieke klimaat in Nicaragua is de extra aandacht voor srgr in de vorm van een beleidsdialoog en steun aan ngo's, ook via het multidonorfonds FED, een goede keuze. Het verbod op seksuele voorlichting en de strafbaarstelling van therapeutische abortus druisen in tegen internationale srgr-afspraken en het past in het Nederlandse beleid om dat bij de overheid aan de orde te stellen.

Voor de uitvoering van die internationale afspraken (de zogeheten 'Cairo-agenda') is de steun aan ngo's een goede optie. De financiering van UNFPA is een logische keuze, omdat deze organisatie bij uitstek in staat is technisch advies te verlenen aan de overheid en een dialoog daarover aan te gaan.

De abortuswetgeving is niet aangepast, maar wel zijn initiatieven hiertoe in gang gezet. Nederland en andere donoren hebben door middel van politieke dialoog en ondersteuning van de lobby van maatschappelijke organisaties de overheid onder druk gezet om een gedoogbeleid te voeren en wetswijzigingen aan te brengen.

De inspanningen op het gebied van srgr van jongeren hebben mede bijgedragen aan een groter anticonceptiegebruik en een lichte daling van het aantal tienerzwangerschappen tussen 2001 en 2007. Ook zijn over het geheel genomen de verschillen tussen gezondheidsdepartementen en tussen inkomens- en opleidingsniveaus iets kleiner geworden.

¹⁷⁴ Puntos de Encuentro et al. (2004), *Componente cualitativo del estudio de impacto del proyecto 'Somos diferentes somos iguales' (SDSI). Primera fase de evaluación, Informe final.*

9

Steun aan het midden- en kleinbedrijf

Het midden- en kleinbedrijf (mkb) zorgt samen met de informele sector voor de meeste werkgelegenheid in Nicaragua. Nederland steunt de ontwikkeling van het mkb en de verstrekking van microfinanciering. Dit hoofdstuk gaat over de wijze waarop die steun verleend is en met welke resultaten.

9.1 Wat wilde Nederland bereiken en hoe?

Tijdens de evaluatieperiode had het door de ambassade ontwikkelde programma voor duurzame economische ontwikkeling drie doelstellingen:

- verbetering van het ondernemingsklimaat;
- institutionele versterking van de (semi-)overheidsinstanties, die verantwoordelijk zijn voor het mkb;
- de ontwikkeling van het mkb zelf.

De prioriteit voor het mkb komt voort uit de overtuiging dat de ontwikkeling van een land sterk afhangt van economische groei en dat daarin het mkb van cruciaal belang is. Een goed ontwikkeld mkb zorgt voor meer werkgelegenheid, een hoger inkomen en daarmee een toenemende vraag naar binnenlandse producten en diensten.

| 125 |

Tot 2009 bestond het bilaterale programma uit een vrij omvangrijke projectenportfolio. In de periode 2000-2009 zijn 53 activiteiten gefinancierd voor economische ontwikkeling (zowel in de stad als op het platteland).¹⁷⁵ In 2007 is afgesproken het aantal activiteiten drastisch te verminderen en te streven naar (sub-)sectorsteun aan het ministerie.¹⁷⁶ Daarmee hoopte de ambassade een bredere aanpak voor het mkb en meer aandacht van de overheid voor ontwikkeling van de gehele private sector te bewerkstelligen. Het aantal activiteiten is teruggebracht tot tien in 2009.

In 2008 is besloten om met het bilaterale programma voor ontwikkeling van het mkb ook aan plattelandsontwikkeling te werken via de zogeheten ketenbenadering. Nederland steunt de ontwikkeling van ketens in koffie, hout en duurzaam bosbeheer, aardappelen en (kleinschalig) toerisme. Deze activiteiten zijn pas in 2009 begonnen en daarom niet meegenomen in deze evaluatie.

In de evaluatieperiode was het merendeel van de bilaterale financiering geconcentreerd in vier programma's (zie tabel 9.1).

¹⁷⁵ Omdat de benaming van de programma's in de loop der tijd nogal eens verandert, wordt hier de neutralere verzamelnaam 'economische ontwikkeling' gehanteerd.

¹⁷⁶ Beoordelingsmemorandum Prodesa van de Nederlandse ambassade in Managua (2007), p. 7.

Tabel 9.1 Bilaterale steun aan het mkb, 2004-2009 (in EUR mln)	
Programma's	Uitgaven
Via het Nicaraguaanse ministerie van Economische Zaken en het instituut voor het mkb (INPYME), plus aanvullende programma's	5,7
Advies en technische assistentie van het mkb (PROSEDE)	2,1
Exportbevordering (CEI) en aantrekken buitenlandse investeringen (PRONICARAGUA)	3,0
Financiële dienstverlening aan midden- en kleinbedrijf (FNI, ASOMIF en WB)	1,7
Totaal	12,5

^a Vanaf 2009 is een nieuwe fase goedgekeurd voor EUR 3,1 miljoen.

Bron: Database IOB en Piramide.

Naast de bilaterale hulp waren in de evaluatieperiode ook alle Nederlandse medefinancieringsorganisaties die actief zijn in Nicaragua (MFO's) en SNV actief in economische ontwikkeling en vooral microfinanciering. Een overzicht van de bestedingen van de belangrijkste uitgaven voor economische ontwikkeling is opgenomen in de tabel 9.2.

Tabel 9.2 Steun van particuliere organisaties aan duurzame economische ontwikkeling 2005-2008 (in EUR mln)	
Medefinancieringsorganisaties	
Hivos	10,47
ICCO	2,58
Cordaid	2,51
Oxfam Novib	2,68
Plan Nederland	1,96
Directe subsidies aan particuliere organisaties	
SNV	10,75
CBI	0,69
PUM	0,33
PSOM	0,20
Totaal	32,16

Bron: Database IOB op basis van opgave MFO's.

De Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) heeft Nicaraguaanse banken gesteund met kapitaalverstrekking voor onder meer microfinanciering (zie § 8.5). FMO besteedde tussen 2005-2008 met subsidies van het ministerie, via de zogeheten Massif-fondsen, in totaal EUR 7,9 miljoen in Nicaragua.

9.2 Steun aan het ministerie

Doelstelling

Nederland is in 2003 het Nicaraguaanse ministerie van Economische Zaken gaan steunen om de ontwikkeling van het mkb te bevorderen. Het betreffende programma beoogde minder maar betere overheidsregelgeving, een gunstig ondernemingsklimaat en meer en betere dienstverlening aan het mkb.

Uitvoering en financiering

Nederland wilde samen met andere donoren tot brede sectorsteun komen. Dit plan stuitte echter op aarzeling van veel donoren omdat zij meenden dat het ministerie daarvoor onvoldoende was uitgerust. Nederland ging over tot financiering van een programma van het ministerie, waaraan in 2003-2009 EUR 5,7 miljoen is bijgedragen. Dit bedrag was bestemd voor wet- en regelgeving, training van personeel en advisering van het mkb.

Resultaten

Uit de evaluatie¹⁷⁷ en aanvullende interviews blijkt dat het programma moeizaam verliep vanwege de bureaucratische opzet, de onduidelijke interne taakverdeling en de institutionele instabiliteit.

Desondanks is een aantal van de voorziene activiteiten uitgevoerd:

- De wet- en regelgeving is verbeterd: in 2008 is een nieuwe wet voor het mkb goedgekeurd en is de wet op de coöperaties aangepast. De regelgeving voor de formalisering van het mkb is vereenvoudigd.
- Er is een databank van adviseurs aangelegd en bedrijfsadviseurs zijn getraind.
- Er is een netwerk gevormd voor technologische ontwikkeling, waarbij onder meer universiteiten en adviesbureaus zijn aangesloten. Met 120 instellingen zijn daarvoor overeenkomsten gesloten. 2.842 bedrijven zijn geassisteerd bij marketing, adverteren en participatie in beurzen en commerciële bijeenkomsten. Over de intensiteit en de effecten daarvan is weinig bekend.¹⁷⁸
- Er zijn gemeentelijke commissies voor het mkb opgericht, die van grote betekenis kunnen zijn voor plaatselijke bedrijven. Dit is positief beoordeeld, maar over de effecten van deze dienstverlening op het niveau van de bedrijven is weinig bekend.

| 127 |

Samenvattend is te stellen dat de ambassade goede redenen had om bij te dragen aan verbetering van het sectorbeleid van het ministerie van EZ, dat immers cruciaal is voor de ontwikkeling van het mkb. Voortgang is geboekt in de versoepeling van de wet- en regelwetgeving, maar de uitvoering van veel andere activiteiten is problematisch gebleken en er zijn onvoldoende resultaten mee behaald.

9.3 Advisering en training

Doelstellingen

Het Programa de Servicios de Desarrollo Empresarial (PROSEDE) wil het mkb versterken via training en technische assistentie. Het programma beoogt aanbod van en vraag naar dienstverlening te vergroten en bij elkaar te brengen en wil de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren, onder meer door adviseurs te trainen.

¹⁷⁷ Garache, T. (2009), PRONAMIPYME Evaluación final del programa, Managua: PRONAMIPYME.

¹⁷⁸ Uit de rapportages en de evaluatie is niet op te maken of dit heeft bijgedragen aan versterking van het mkb. In de evaluatie is getracht de effecten van de activiteiten te meten met een enquête onder het mkb en die te vergelijken met de nulmeting. Daaruit blijkt dat de bekendheid met de dienstverlening en de waardering ervan is toegenomen.

Uitvoering en financiering

Het programma wordt uitgevoerd door het werkgeversinstituut Instituto Nicaraguense de Desarrollo (INDE).¹⁷⁹

Na de terugtrekking in 2004 van de Inter-American Development Bank (IDB) en het Duitse Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) heeft Nederland de financiering van het grootste deel van het programma op zich genomen. Dat verliep in drie fasen:

- september 2002-december 2004: EUR 5,9 miljoen;
- juni 2004-juni 2008: EUR 2,2 miljoen;
- december 2007-december 2011: EUR 4,0 miljoen.

De technische assistentie wordt verleend via zogeheten vouchers voor belangstellende bedrijven. Vouchers zijn bestemd voor:

- het trainen van eigenaren en personeel van het mkb. De voucher heeft een waarde van ongeveer USD 15 per persoon, wat voldoende is voor een cursus van minimaal 20 uur. Alle mkb's komen voor deze ondersteuning in aanmerking;
- advisering en technische assistentie, bijvoorbeeld bij een businessplan. Ze zijn alleen bestemd voor bedrijven met 6 tot 100 werknemers die al meer dan een jaar functioneren. De voucher heeft een vaste waarde van USD 150 en de opdracht die ermee gefinancierd wordt moet minstens 20 uur advieswerk omvatten.

| 128 |

Met de vouchers kunnen diensten worden ingekocht bij een van de 245 (in 2007) geregistreerde aanbieders van bedrijfskundig advies en training.

Tabel 9.3 toont de omvang en het bereik van de vouchers in de tweede fase (2004-2008) van het programma. Tabel 9.4 toont de bediende bedrijven naar omvang.

Tabel 9.3 Omvang en bereik van uitgegeven vouchers, 2004-2008			
Vouchers	Streefcijfer aantal uitgegeven/ingezet	Bereikt aantal uitgegeven/ uitgezet	%
Training	45.900	37.643	82
Bedrijfsanalyse	1.350	2.775	206
Technische assistentie	2.370	5.185	219
Totaal	49.620	45.603	92

Bron: Evaluatie PROSEDE II Phase.

Van de getrainde personen is 75% vrouw; 58% van de advisering en technische assistentie ging naar bedrijven waarvan de eigenaar een vrouw is.

¹⁷⁹ INDE is een traditioneel bolwerk van de grotere ondernemers en kent een lange traditie van oppositie tegen het sandinisme. De linkere ondernemersorganisatie CONIPYME omvat zes brancheorganisaties.

Tabel 9.4 Aandeel van bediende bedrijven naar omvang, 2004-2008 (in %)			
Bedrijven	Aantal ^a	Met vouchers	%
Groot (> 100 werknemers)	161	-	-
Middelgroot (21-100 werknemers)	712	87	12
Klein (6-20 werknemers)	10.065	3.278	33
Micro (1-5 werknemers)	148.081	7.228	5
Totaal	159.019	10.593	7

^a Gebaseerd op het Directorio Económico INEC/MECD/GTZ.

Bron: Evaluatie PROSEDE II Phase.

Resultaten

Uit de externe evaluaties, rapportages en IOB-onderzoek blijkt dat het programma goed wordt uitgevoerd.¹⁸⁰ Het werk van de adviseurs wordt gecontroleerd door PROSEDE en de administratie en de monitoring zijn van goede kwaliteit.

Over het bereik van het programma stelt de evaluatie het volgende:

- PROSEDE bereikt de beoogde doelgroep: mkb-eigenaren met lage inkomens; 70% is vrouw en de meeste kleine ondernemers werken in de informele sector;
- in 62% van de bedrijven werken alleen gezinsleden;
- 43% van de bedrijven is werkzaam in de handel en 19% in de vervoerssector (taxi of minibusje);
- 73% van de bedrijven voert enige vorm van boekhouding (schriftje met inkomsten en uitgaven); slechts 5% heeft een formelere boekhouding en schrijft rekeningen uit;
- slechts 20% van de bedrijven heeft een bankrekening en twee derde betaalt belasting (vaste minimumbijdrage).

| 129 |

Tegelijkertijd wijst de evaluatie op een aantal problemen met de huidige werkwijze:

- De selectie van bedrijven moet scherper. Er worden nu bedrijven bediend voor wie het programma niet bestemd is.
- Het ontbreekt aan meer procesmatige begeleiding van de bedrijfjes. De interventie is nu vaak eenmalig, waardoor het risico bestaat dat de bereikte resultaten niet blijvend zijn.
- De dienstverlening is onvoldoende toegespitst op specifieke behoeften van bijvoorbeeld bedrijven in de stad of op het platteland.
- Het gevaar bestaat dat het vouchersysteem een kunstmatige markt van adviseurs creëert. Adviseurs worden sterk afhankelijk van de inkoop van vouchers en worden daardoor steeds minder leveranciers van integrale bedrijfsadvisering.

¹⁸⁰ Centro de Desarrollo Rural CDR (2009), Evaluación del impacto de los servicios del Programa de Servicios de Desarrollo Empresarial en el desempeño empresarial, in opdracht van IOB, San José: CDR; INDE-PROSEDE (2008), Memoria Prosede 2008; Schneider, M. et al. (2007), Informe de Evaluación final del Programa de Servicios de Desarrollo Empresarial (PROSEDE), Instituto Nicaraguense del Desarrollo, in opdracht van de Nederlandse ambassade.

Effectiviteit

Voor de interne monitoring wordt jaarlijks bij geselecteerde bedrijven nagegaan of de aanbevelingen en verbeteringen van de verleende assistentie ook worden toegepast. De voortgang is over het algemeen positief: ruim 60% van de bediende bedrijven had een hoger rendement, een kwalitatief beter product, en een hogere omzet. Of de verbeteringen verband houden met de assistentie is niet altijd goed vast te stellen. Uit IOB-onderzoek blijkt wel dat oude klanten meer beschikken over vast kapitaal en dat ook sneller uitbereiden, maar een vergelijking tussen oude en nieuwe klanten toonde geen effect op werkgelegenheid of inkomen.¹⁸¹

9.4 Exportbevordering

Doelstellingen

Het Centrum voor de Bevordering van de Export (CEI) beoogt de export van het mkb te bevorderen.

Uitvoering en financiering

Het CEI is een publiek-private instelling, waarvan het voorzitterschap roteert tussen de organisatie van werkgevers Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) en het Nicaraguaanse ministerie van Economische Zaken. Het centrum heeft 32 werknemers en de begroting over de periode 2004-2008 bedroeg USD 4,4 miljoen. Nederland is verreweg de grootste donor met een bijdrage van USD 2,8 miljoen, oftewel 65% van de totale begroting. De eigen bijdrage van het CEI is gering en klanten betalen gewoonlijk niet voor de dienstverlening.

Het CEI geeft incidentele dienstverlening (meestal informatie) aan 1.000-1.500 bedrijven per jaar, organiseert beurzen en begeleidt de deelnemende bedrijven met training en advies, helpt bij marktonderzoek en biedt gespecialiseerde dienstverlening aan 100-150 bedrijven per jaar. Daarnaast is het CEI zeer actief met voorlichting en publiciteit rond export-bevordering, heeft het een eigen bulletin en zendt het televisiespots uit. Ook leert het CEI instituten om hun kennis in te zetten voor exportbevordering. Driekwart van de klanten van het CEI zijn kleine en middelgrote bedrijven in de agrarische sector.

Het CEI heeft een moeilijke periode doorgemaakt. In 2007 is de directeur ontslagen vanwege onregelmatigheden in de administratie, waarop Nederland de fondsen bevroor en een accountantscontrole liet uitvoeren. Daarna zijn er alleen kleinere overmakingen geweest. Het programma heeft daardoor grote vertragingen opgelopen. Er is inmiddels een nieuwe directeur aangetreden en het programma en de financiering zijn genormaliseerd. Ondanks de gesignaleerde problemen heeft het CEI een goede naam onder ondernemers en in de pers.

¹⁸¹ In aanvullend impactonderzoek door IOB is geprobeerd de resultaten van oude (langer dan drie jaar) en nieuwe (minder dan een half jaar) klanten te vergelijken. Dat leverde maar een beperkt aantal betrouwbare conclusies op, enerzijds door de economische crisis, anderzijds omdat veel indicatoren niet onderzocht konden worden (geen boekhouding).



Centrale markt in Granada. Foto: Pascal Maitre | Hollandse Hoogte.

Effectiviteit

IOB heeft evaluatieonderzoek uitgevoerd onder 26 bedrijven, aselect gekozen uit 117 bedrijven die diensten hebben afgenomen van het CEI. Ze omvatten 28.400 producenten-leden, 654 werknemers en 450 familieleden werkzaam in familiebedrijven; in totaal (direct en indirect) 30.000 mensen. De helft van deze bedrijven is inmiddels ervaren exporteur, vijf bedrijven zijn beginnende exporteurs en zeven bedrijven exporteren nog niet.

Bij de bedrijven in de steekproef valt op dat hun grootte niet van directe invloed is op het exportpotentieel. Sommige familiebedrijven van handwerkproducten zijn succesvolle exporteurs. Bij alle bedrijven kon een positief effect van de CEI-dienstverlening worden vastgesteld: meer omzet, verbetering van het productieproces, hogere kwaliteit van de producten en meer werkgelegenheid. Verreweg het belangrijkste aantoonbare effect is de succesvolle bemiddeling tussen aanbieders en afnemers, vooral door beurzen. Alle bedrijven die met succes exporteren of hun export hebben uitgebreid melden dat dit kwam door nieuwe klanten die zij op beurzen tegenkwamen. Zelfs bedrijven die er niet in geslaagd zijn te exporteren geven aan dat de inspanningen daarvoor geleid hebben tot kwaliteitsverbetering van hun producten en een positieve uitwerking hebben gehad op de bedrijfsresultaten.

Andere belangrijke effecten betreffen vergroting van de kennis over exporteren en betere onderhandelingscapaciteit. De steun van het CEI werkt ook vaak als een soort garantie voor met name kleine bedrijven en vergroot het vertrouwen van klanten.

Uiteraard moet bij deze bevindingen bedacht worden dat deze effecten ook sterk beïnvloed worden door externe factoren zoals de gunstige prijsontwikkeling voor sommige producten en de economische crisis van 2009.

Kritische opmerkingen zijn te maken over het gebrek aan explicitering van de strategie en werkwijze van het CEI. De klanten worden te veel incidenteel geholpen, terwijl er vaak behoefte is aan meer continuïteit.

Overigens heeft de ambassade met het CEI overlegd om in de vervolffinanciering van dit programma de aanbevelingen van de evaluatie te verwerken in de nieuwe strategie.

9.5 Microfinanciering

Deze paragraaf geeft een overzicht van de Nederlandse steun aan microfinanciering. Het accent ligt op de steun van de medefinancieringsorganisaties, waarnaar apart onderzoek is gedaan.¹⁸² Vermeld zijn hier alleen de voornaamste bevindingen en conclusies; een uitgebreid overzicht is opgenomen in het evaluatierapport over de MFO's in Nicaragua.¹⁸³

De steun van Nederland voor microfinanciering

| 132 |

Alle programma's voor microfinanciering beogen een betere toegang en regulering van microkrediet voor met name de armere bevolking. De totale Nederlandse bijdragen aan microfinanciering, direct of indirect gesubsidieerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag, bedroegen in de periode 2004-2008 USD 18,9 miljoen, waarvan USD 3,3 miljoen donaties. Het Nederlandse aandeel in alle financieringsbronnen van Nicaraguaanse instellingen is met bijna 13% niet onbelangrijk.

Tussen ambassade, FMO en de medefinancieringsorganisaties is een verdeling in segmenten. De ambassade steunt vooral coöperaties, FMO richt zich op grote gereguleerde instellingen en banken en de medefinancieringsorganisaties op de merendeels niet-gereguleerde instellingen.

De steun van de ambassade is gekanaliseerd via Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI), een instelling voor de ontwikkeling van met name coöperaties. Aan dit programma, waarvan de Wereldbank de belangrijkste financier is, is EUR 690.000 bijgedragen. Via het ministerie van EZ is ook een kredietfonds voor het mkb gefinancierd ter waarde van USD 3,9 miljoen.¹⁸⁴

FMO droeg bij aan de kapitalisering van twee banken voor een bedrag van USD 7 miljoen. De financiering vindt plaats in kredietvorm in hoofdzakelijk de (peri-)urbane sector.

¹⁸² IOB/CDR (2010), Evaluación del apoyo Neerlandés al sector de microfinanzas en Nicaragua. Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken. IOB.

¹⁸³ IOB (2010), Evaluatie van het Medefinancieringsprogramma in Nicaragua. Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken/IOB.

¹⁸⁴ Een kredietfonds van ruim USD 4 miljoen voor steun aan het mkb vóór 2004 valt hier buiten.

De Nederlandse medefinancieringsorganisaties droegen USD 10,7 miljoen bij in de vorm van leningen en donaties. Daarvan neemt Hivos met USD 5,3 miljoen bijna de helft voor haar rekening. Hivos steunt tevens de branchevereniging Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas (ASOMIF), omdat deze als een geschikt kanaal voor institutionele versterking van de lidorganisaties wordt beschouwd. Minder omvangrijk is de assistentie van Oxfam Novib (USD 3 miljoen) en Cordaid (USD 2,1 miljoen). Oxfam Novib richt zich vooral op de ontwikkeling van vier niet-gereguleerde instellingen met leenovereenkomsten via de in 2005 opgezette financiële organisatie *Triple Jump*. Ook Oxfam Novib richt zich bij voorkeur, maar niet uitsluitend, op instellingen die zich op termijn willen laten reguleren. Cordaid verwacht van haar partners expliciet dat zij een formeel gereguleerde instelling zijn (Bancentro), dan wel dat willen worden (FDL).¹⁸⁵ ICCO beperkt zich tot steun aan twee kleine ngo's en is met een financiering van USD 329.000 de kleinste speler. ICCO is de enige die kredietinstellingen steunt zonder druk tot regulering. ICCO richt zich op rurale financiering en ondernemerschap van vrouwen.

Ondanks de passieve werkverdeling bestaat er weinig overleg tussen de Nederlandse actoren onderling en tussen de medefinancieringsorganisaties over gerichte samenwerking. Evenmin is van Nicaragua een zogeheten *country scan* gemaakt; dat is wel gebeurd voor tien andere, in het samenwerkingsverband aangeduid als *focus countries*.¹⁸⁶

| 133 |

In directe vorm is de steun bij vijftien organisaties terechtgekomen. Indirect zijn nog eens 80 organisaties bediend, waarvan tien via het kanaal van doorgeleend krediet. Naar schatting 15.000 cliënten hebben uiteindelijk van de microkredieten gebruik gemaakt. Ruim 50% is besteed aan reguliere instellingen, ruim 40% aan niet-reguliere instellingen.¹⁸⁷

De Nederlandse financiering en de financiële crisis in Nicaragua

De afgelopen jaren is het aanbod van microfinanciering in Nicaragua explosief gegroeid. Dat aanbod is voor een belangrijk deel afkomstig van banken en fondsen die zich gespecialiseerd hebben in microfinanciering, vooral vanuit de Verenigde Staten en West-Europa. Daarnaast zijn ook de regionale ontwikkelingsbanken grote aanbieders van kapitaal voor microfinanciering.¹⁸⁸ Er zijn meer dan 20 kapitaalverstrekkers actief in Nicaragua en hun gezamenlijke investeringen in Nicaragua bedragen 15% van hun totale investeringen in Latijns-Amerika. De snelle uitbreiding van microfinanciering is verder gestimuleerd door de hoge rendementen die in sommige sectoren (bijvoorbeeld in de vleesexport) zijn behaald, waardoor deze aantrekkelijk werden voor kredietverlening.

De snelle groei van de portefeuille in 2006-2007 was niet zozeer te danken aan toename van het aantal klanten, maar aan een disproportionele stijging in de omvang van individuele kredieten, zowel absoluut als in verhouding tot het nationale inkomen per hoofd van de

¹⁸⁵ Oxfam Novib en Cordaid hebben aangekondigd zich vanaf 2010 uit Nicaragua terug te trekken.

¹⁸⁶ www.micro-ned.nl/microned/countries.

¹⁸⁷ Er is een kleine percentage besteed aan coöperaties waarvoor een aparte regulering geldt.

¹⁸⁸ Het gaat met name om de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank en de Centraal-Amerikaanse Bank voor Economische Integratie.

bevolking.¹⁸⁹ Ook nam vanaf 2003 de gemiddelde looptijd van leningen toe. Het grote aanbod van kapitaalverstrekking vanuit het buitenland verhoogde de druk op de micro-financieringsinstellingen in Nicaragua om meer krediet uit te zetten. Dat gebeurde met nogal agressieve technieken voor marktpenetratie door vooral de gereguleerde instellingen. Op veel plaatsen ontstond een ware jacht op nieuwe leners waarbij de bestaande normen voor kredietwaardigheid minder nauw werden genomen. De routine was dat zodra er was afbetaald, werd een nieuwe lening verstrekt. Het belangrijkste criterium voor kredietwaardigheid was of de klant op tijd afbetaalde.

In 2008 kwam abrupt een einde aan de expansie. De prijzen in groeisectoren als de veehouderij daalden scherp en de achterstanden in betalingen van aflossingen en rente namen snel toe. Twee grote instellingen, Banex en ProCredit, konden tijdens hun groeiproces beschikken over omvangrijke Nederlandse middelen, maar kwamen in de tweede helft van 2008 in de gevarenzone. Door achterstallige betalingen is het eigen vermogen van de meeste instellingen uitgehold. Onder meer FMO en Hivos-Triodos hebben nieuwe financiële injecties gegeven. In het geval van BANEX hebben deze nieuwe injecties niet geholpen om de problemen op te lossen.

De beoordeling van de Nederlandse steun

De steun van de ambassade aan het FNI heeft geleid tot versterking van de coöperatieve sector, onder meer door de invoer van nieuwe software voor de administratie en door de monitoring en supervisie van spaar- en kredietcoöperaties.¹⁹⁰

De medefinancieringsorganisaties hebben bijgedragen tot het uitgroeien van een aantal kleine ngo's tot geconsolideerde en professionele organisaties. Het evaluatieonderzoek is positief over de steun van Hivos, en eerder van de ambassade, aan de brancheorganisatie ASOMIF. Die steun heeft belangrijke innovaties mogelijk gemaakt, zoals de opzet van een kredietregistratiebureau. Aangesloten leden hebben veel baat gehad bij de institutionele en technische ondersteuning van ASOMIF. ASOMIF heeft een vooraanstaande rol gespeeld in het overleg met de overheid en in de lobby voor adequate regulering en wetgeving.

Voor Cordaid heeft via steun aan het Fondo de Desarrollo Local (FDL) de toegang tot microfinanciering en technische assistentie voor kleine producenten in arme(re) regio's mogelijk gemaakt.

Kritische observaties zijn er over het relatieve gemak waarmee ook Nederland grote financiële injecties gaf die onvoldoende rekening hielden met de duurzaamheid van de financiering en de tijdelijkheid van de hoge rendementen in sommige sectoren. Zoals aangegeven, vond in de 'hoogconjunctuur' van de microfinanciering felle concurrentie plaats om nieuwe leners, wat deels werd aangewakkerd door het grote aanbod van financiering, ook van Nederlandse kant.

¹⁸⁹ Het sterkst is de groei van individuele kredieten bij BANEX, waar de gemiddelde lening tussen 2004 en 2008 toenam van USD 1.500 (184% van het inkomen per capita) tot bijna USD 3.900 (393% van het inkomen per capita).

¹⁹⁰ The World Bank (2009), Nicaragua Broad Access to Financial Services Project (PO 77826), Mid-Term Evaluation., Washington: The World Bank.

De evaluatie is vooral kritisch over de monitoring van grote kapitaalinjecties en wijst er in het geval van FMO en Hivos-Triadós op dat niet adequaat is gereageerd op de financiële crisis in Nicaragua.

Ook zijn vraagtekens te plaatsen bij de nadruk die vooral Cordaid legt op de noodzaak tot verdere regulering van de intermediairs.¹⁹¹ In Nicaragua bereiken de reguliere instellingen steeds minder arme mensen in vergelijking met de niet-reguliere instellingen.

Bereik en effectiviteit van de steun van de medefinancieringsorganisaties

Uit de evaluatie blijkt onder meer het volgende over het bereik van klanten:¹⁹²

- Driekwart van de ondervraagden is vrouw;
- 90% van de ondervraagden verschaft werk aan slechts drie personen (inclusief de eigenaar);
- De handelssector is met meer dan 80% sterk vertegenwoordigd.

Klanten stellen de dienstverlening van intermediairs erg op prijs vanwege de flexibele en weinig bureaucratische werkwijze die snelle opname van krediet en aanpassingen in de terugbetalingsregelingen mogelijk maakt. Daarentegen worden de rentevoeten en de kosten van (achterstallig) krediet steeds vaker als belemmerend ervaren.

In het impactonderzoek zijn gevestigde klanten vergeleken met beginnende klanten. Gevestigde klanten hebben over langere tijd een vrij constante stroom van krediet-financiering verkregen. Dat komt vooral door de werkwijze van de kredietverleners, die telkens bij correcte terugbetaling de volgende lening automatisch verstrekken voor een telkens hoger bedrag. Zo bouwt de klant een betrouwbare status op en heeft de krediet-instelling lagere transactiekosten. Zo'n lange financiële relatie is voordelig voor de klant. Het inkomen van de gevestigde klanten is gemiddeld 14% hoger dan dat van de beginnende klanten. De kwaliteit van de woningen van gevestigde klanten is aanmerkelijk beter dan die van niet-klanten. Dit komt omdat gezinnen die over meerdere jaren meer inkomsten hebben verworven, investeren dat voor een deel in woningverbetering. Daarentegen zijn geen verschillen vastgesteld op het vlak van uitgaven voor gezondheid, beschikbare spaartegoeden van het huishouden en opleiding van de kinderen.

¹⁹¹ Een recente evaluatie van het FNI-project in opdracht van de Wereldbank (2009: 23) erkent dat regulering van een microfinancieringsinstelling zeer hoge kosten met zich meebrengt maar stelt ook dat sommige leden van Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas (ASOMIF) de voordelen ervan niet 'op waarde weten te schatten' (p.21).

¹⁹² De impactevaluatie is uitgevoerd met semi-gestructureerde verzameling van institutionele gegevens onder de instellingen, bijeenkomsten met klanten van vijf niet-reguliere instellingen en een gestructureerd survey onder 544 kleine bedrijven in drie (semi-)urbane gebieden. De financiële crisis heeft gevolgen gehad voor het impactonderzoek, doordat omstandigheden in plaats noch tijd constant te houden waren. Niettemin is de methodologie consequent en rigoreus toegepast, vooral omdat ervaren klanten (ten minste vier jaar) steekproefsgewijs zijn vergeleken met beginnende klanten (hooguit één jaar) en met niet-klanten in een controlegroep.

9.6 Conclusies

Van de drie grote programma's voor het mkb die gesteund worden door de ambassade zijn er twee als redelijk succesvol te beschouwen. Het programma van het CEI en dat van PROSEDE hebben aantoonbaar bijgedragen aan verbetering van de bedrijfsresultaten.

Het mkb-programma van het Nicaraguaanse ministerie van Economische Zaken heeft weliswaar resultaten op deelterreinen geboekt, maar in het algemeen zijn ze beneden verwachting gebleven. Het dilemma hier is dat enerzijds veel belang wordt gehecht aan de leidende rol van het ministerie in de sector en er anderzijds een zwakke institutionele infrastructuur bestaat om de steun te kanaliseren en te absorberen. Pogingen om een sectorale benadering te volgen zijn niet gelukt.

Zowel de Nederlandse ambassade als de MFO's hebben een belangrijke rol gespeeld in de versterking van intermediaire instellingen voor microfinanciering.

De recente snelle uitbreiding van microkrediet in Nicaragua is kunstmatig geweest door het te grote aanbod van externe financiering en verlies aan rationaliteit en discipline bij uitzetten van krediet. De huidige crisis van de microfinanciering die daar onder meer het gevolg van is, maakt een kritische reflectie over de Nederlandse rol noodzakelijk.

Vrijwel alle door microfinancieringsinstellingen die steun kregen van Nederlandse medefinancieringsorganisaties bereiken bij uitstek arme vrouwen. Een positief effect werd vastgesteld op de (familie-)werkgelegenheid. In Nicaragua neemt het bereik van armen door de grotere reguliere instellingen af ten opzichte van de kleinere niet-reguliere instellingen.

10

Slotbeschouwing

In dit hoofdstuk wordt een balans opgemaakt van de Nederlandse hulp aan Nicaragua. Paragraaf 10.1 bevat de belangrijkste bevindingen over de wijze waarop Nederland de hulp heeft verleend. In paragraaf 10.2 komen de bevindingen over effectiviteit van deze hulp aan de orde. In paragraaf 10.3 worden conclusies getrokken en lessen geleerd.

10.1 Hoe is de hulp vormgegeven?

Hoewel met de herijkingsoperatie uit 1997 een grote mate van decentralisatie van beleid naar de posten plaatsvond, wordt het landenbeleid nog altijd in belangrijke mate bepaald door de prioriteiten van het algemene beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Wel is daarbij altijd aangetekend dat de invulling van dat beleid zoveel mogelijk landenspecifiek moet zijn. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in landenanalyses van de ambassade, *track records* (waarin op basis van een politiek-economische analyse en scores op indicatoren de keuze voor hulpmodaliteiten wordt beargumenteerd) en door de ambassades opgestelde meerjarige strategische plannen (MJSP's).

In Nicaragua is de nadrukkelijke prioriteit van Den Haag om te streven naar algemene en sectorale begrotingssteun goed zichtbaar. Hetzelfde geldt voor de nadruk op bijdragen aan het bereiken van de millennium ontwikkelingsdoelstellingen. In hoofdstuk 5 is vermeld dat de omvangrijke bestedingen aan basisonderwijs in Nicaragua het gevolg waren van de centraal vastgestelde inputdoelstellingen. Van invloed is verder geweest de nadruk die de voormalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking Bert Koenders (2007-2010) legde op het belang van 'politieke ontwikkelingssamenwerking', bedoeld om in de beleidsdialoog met de overheid thema's als goed bestuur, ongelijkheid, straffeloosheid, mensenrechten, en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten ter sprake te brengen.

| 139 |

Binnen de 'Haagse kaders' heeft de ambassade vanaf 2005 gezondheid/seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (srgr) en duurzame economische ontwikkeling als prioritaire sectoren gekozen. Het MJSP van 2005 gaf de hoogste prioriteit aan het thema goed bestuur en stelde dat daar in toenemende mate algemene begrotingssteun voor zou worden ingezet. Ook is aangegeven hoe de 'Parijse agenda' vorm zou krijgen.

Nagegaan is:

- of de gestelde prioriteiten zijn uitgevoerd;
- hoe gevolg is gegeven aan het voornemen bij te dragen aan *alignment* en harmonisatie van de hulp;
- hoe de kanaalkeuze tot stand kwam en of daarbij sprake was van complementariteit en samenhang;
- of de hulp efficiënt is georganiseerd.

Thematische prioriteiten

Aan de prioriteit voor goed bestuur en versterking van de democratie is ruimschoots gevolg gegeven. Dat blijkt uit de omvang van de bestedingen voor goed bestuur, waarvoor zowel algemene begrotingssteun (38% van de totale bestedingen in de periode van onderzoek)

werd ingezet als financiering van projecten voor goed bestuur en versterking van maatschappelijke organisaties (6%) en het feit dat in de gehele periode de politieke beleidsdialoog zeer intensief is geweest.

De prioriteit voor de sociale sectoren komt tot uiting in de bestedingen: 42% van de uitgaven ging naar gezondheid en onderwijs.

De steun voor economische ontwikkeling heeft qua bestedingen minder prioriteit gekregen (13% van de bestedingen), maar voorzien is dat deze in de komende periode zal toenemen.

Na de regeringswisseling in Nicaragua van 2007 is de samenstelling van het programma veranderd. De ambassade stelde voor de vrijgekomen middelen door de bevriezing van algemene begrotingsteun te benutten voor het sectorprogramma van het ministerie van Gezondheid. Den Haag wees dat af vanuit de overweging dat het niet logisch zou zijn de centrale overheid niet door middel van algemene begrotingssteun, maar wel met meer sectorale begrotingssteun te helpen. Niettemin is in 2008 nog voor EUR 15 miljoen aan de begroting voor gezondheid en onderwijs gegeven.¹⁹³ De vrijgekomen middelen van de algemene begrotingssteun gingen wel deels naar de programma's voor rurale ketenontwikkeling.

Door deze ontwikkelingen is in 2009 de samenstelling van de Nederlandse hulp sterk veranderd. De hulp nam met ongeveer 10% af. Het aandeel van de sociale sectoren in de totale hulp nam toe tot 62%. De bestedingen voor duurzame economische ontwikkeling namen in zowel absolute bedragen en als percentage van de totale bestedingen toe (van 13% in 2005-2008 tot 27% in 2009).

Ook na de bevriezing van de algemene begrotingssteun ging de beleidsdialoog onder voorzitterschap van Nederland door, maar hoe minder voortgang er werd geboekt, des te minder gewicht kreeg de beleidsdialoog. Enkele programma's en initiatieven rond goed bestuur raakten in het slop en vanaf 2009 ging de ambassade zich op een nieuwe invulling van deze activiteiten bezinnen. Directe samenwerking met de centrale overheid zal worden teruggebracht en er zal intensiever met de private sector en particuliere organisaties worden samengewerkt.

Modaliteiten, harmonisatie en alignment

In Nicaragua, een klein land met een grote hulpafhankelijkheid en donordichtheid, is de hulp nog steeds gefragmenteerd, ondanks de internationale afspraken over harmonisatie en *alignment*. In lijn met het algemene Nederlandse beleid heeft Nederland zich in Nicaragua sterk ingezet voor de uitvoering van de 'Parijse agenda' door:

- een relatief omvangrijk deel (38%) van het budget voor algemene begrotingssteun te reserveren;
- in de sociale sectoren voornamelijk te kiezen voor sectorsteun (begrotingssteun voor gezondheid en basketfinanciering voor onderwijs) met geen of beperkte oormerking;
- met de wijze waarop de sectorstuen is verleend is de besluitvorming over het sectorbeleid aan de Nicaraguanse vakministeries overgelaten;

¹⁹³ Overigens waren sommige beleidsmedewerkers op het ministerie in Den Haag van mening dat naast de bevriezing van de algemene begrotingssteun ook de sectorale steun aan de overheid stopgezet had moeten worden; dat zou een veel krachtiger signaal hebben afgegeven (interviews 2009).

- in goed bestuur actief bij te dragen aan opzet en financiering van multidonorprogramma's;
- in economische ontwikkeling te streven naar sectorsteun onder leiding van het Nicaraguaanse ministerie van Economische Zaken;
- de fragmentatie van de hulp via ngo's te verminderen door een actieve rol bij de totstandkoming van multidonorfondsen voor hun activiteiten.

Bij het geven van steun aan de sector gezondheidszorg heeft de ambassade in Managua uitvoering gegeven aan het Nederlandse beleid om een mix van modaliteiten na te streven. Bij zowel gezondheidszorg als economische ontwikkeling is gekozen voor een combinatie van steun aan het sectorbeleid van de overheid en aan projecten. In de sectoren goed bestuur en srgr is steun via de overheid aangevuld met steun aan ngo's via projectenfondsen en multidonorfondsen.

Met het wegvallen van de algemene begrotingssteun is de mate van *alignment* verminderd. Nieuwe programma's voor rurale economische ontwikkeling en toerisme worden hoofdzakelijk uitgevoerd door private stichtingen en met deelname van het bedrijfsleven. Omdat het hier om de ontwikkeling van commerciële activiteiten gaat bestaan daarvoor goede argumenten. Ook de programma's met ngo's nemen toe. Maar de sectorsteun voor de ministeries van Gezondheid en Onderwijs worden nog altijd via de nationale begroting gekanaliseerd en omvatten in 2009 42% van de totale hulp.

| 141 |

Kanaalkeuze en complementariteit

Hoewel er geen instructies bestaan voor kanaalkeuze in concrete landensituaties, is er wel algemeen beleid voor kanaalkeuze gedefinieerd.

Zo wordt het belang van het bilaterale kanaal beargumenteerd vanuit de verwachting dat hiermee de doelstellingen van het buitenlandse beleid rond goed bestuur, srgr en rechten van vrouwen zijn na te streven. Het verbod op seksuele voorlichting en de strafbaarstelling van therapeutische abortus druisen in tegen internationale afspraken en het bilaterale kanaal is actief ingezet om dit bij de overheid aan de orde te stellen. Het bilaterale kanaal is verder actief benut voor het bevorderen van de Nederlandse doelstellingen op het gebied van democratie en mensenrechten.

Het bilaterale kanaal wordt tevens geschikt geacht om de specifieke Nederlandse kennis van en ervaring met ontwikkelingssamenwerking te benutten. Met uitzondering van sommige srgr-activiteiten is daarvan in Nicaragua echter nauwelijks sprake. Op het gebied van water en milieu bijvoorbeeld worden geen activiteiten ondernomen.

Het multilaterale kanaal wordt geschikt geacht voor de aanpak van mondiale problemen die het vermogen van de individuele staten te boven gaan. Multilaterale organisaties beschikken bovendien over gespecialiseerde kennis die bilaterale donoren of ngo's niet

(genoeg) hebben.¹⁹⁴ UNFPA voldoet aan deze verwachtingen omdat zij goed gepositioneerd is voor technische ondersteuning en de dialoog met de regering. UNFPA beschikt tevens over gespecialiseerde kennis van srgr die zij inzet in Nicaragua.

Van particuliere organisaties en hun partners wordt verwacht dat zij goed gepositioneerd zijn om politieke lobbies te organiseren over maatschappelijk belangrijke onderwerpen, zoals milieu, gender of armoede. Zij kunnen bovendien het maatschappelijk middenveld versterken, de armen bereiken en de betrokkenheid van de Nederlandse bevolking bij ontwikkelingssamenwerking stimuleren.

De lokale ngo's die door de ambassade en door de medefinancieringsorganisaties zijn gesteund, hebben zich op al deze terreinen ingezet:

- Ngo's hebben een belangrijke rol gespeeld bij lobby en mobilisatie van de publieke opinie over srgr, mensenrechten en milieu. Er zijn echter nauwelijks ngo's gesteund die lobbyen rond sociaaleconomisch beleid. Ook mengden de medefinancieringsorganisaties en hun lokale partners zich nauwelijks in de discussies rond algemene begrotingssteun.
- Zowel de door de ambassades gesteunde multidonorfondsen als de medefinancieringsorganisaties hebben steun verleend aan ngo-activiteiten die versterking van het maatschappelijk middenveld beoogden.
- In hun activiteiten rond microfinanciering en ketenontwikkeling hebben de door de MFO's gesteunde ngo's daadwerkelijk de arme bevolking bereikt.
- Het onderzoek naar stedenbanden tussen gemeenten in Nicaragua en Nederland wijst uit dat zij hebben bijgedragen aan draagvlakversterking in Nederland en versterking van het lokale bestuur in Nicaragua.¹⁹⁵

| 142 |

Hierboven is aangegeven dat de thematische en sectorale hulp veelal een mix aan modaliteiten en actoren kennen. Dat wil niet echter zeggen dat de activiteiten ook altijd operationeel op elkaar zijn afgestemd of dat er rond bepaalde thema's wordt samengewerkt. Er vindt bijvoorbeeld veel overleg plaats tussen de ambassade en de medefinancieringsorganisaties, maar er is weinig operationele samenwerking. De bereidheid is er wel, maar de verschillen in schaal van werken en werkwijze en de relatieve autonomie van de medefinancieringsorganisaties bemoeilijken dat veelal. Die operationele samenwerking bestaat weer wel met SNV. De ambassade zelf is inmiddels direct en indirect via de bijdragen aan de multidonorfondsen ook een grote ngo-financier geworden.

Efficiëntie

Naast de ambassade zijn minstens veertien Nederlandse organisaties met subsidie van het ministerie van Buitenlandse Zaken actief in Nicaragua. FMO, stedenbanden, medefinancieringsorganisaties en SNV zijn daarvan de grootste. Geconstateerd is dat er nogal wat overlap in financiering plaatsvindt.

¹⁹⁴ Zie: Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009), *Samenwerken aan mondiale uitdagingen, Nederland en de multilaterale ontwikkelingssamenwerking*.

¹⁹⁵ Ewijk, E. van en Lindert, P. van (2010), *Draagvlakversterking in Nederland en gemeentelijke ontwikkeling in Nicaragua: de bijdragen van de stedenbanden en het Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua*, Den Haag: IOB.

Enkele voorbeelden:

- Hoewel de complementariteit van de multilaterale organisaties positief is beoordeeld, zijn er wel kanttekeningen te plaatsen bij de directe bilaterale financiering van projecten van multilaterale organisaties zoals UNFPA en UNDP. Nederland is immers ook al de grootste donor van UNFPA en een grote donor van UNDP. Beide organisaties hebben omvangrijke landenprogramma's in Nicaragua. De vraag is wat de toegevoegde waarde is van de bilaterale financiering, gezien de extra transactiekosten die deze voor donor en ontvanger met zich meebrengt.
- Nederland is de grootste donor van het Fast Track Initiative, een fonds voor het behalen van de millennium ontwikkelingsdoelstelling betreffende basisonderwijs. Tegelijkertijd financiert Nederland ook rechtstreeks de begroting van het ministerie van Onderwijs.
- Er is geen duidelijke afbakening tussen de financiering van lokale ngo's door de ambassade (via multidonorfondsen) en door medefinancieringsorganisaties. Puntos de Encuentro kreeg financiële steun via drie verschillende Nederlandse kanalen: het MDG-fonds, Oxfam Novib en het genderfonds van de ambassade. Een alliantie onder leiding van Hivos is uitgekozen om het fonds voor gender en seksuele en reproductieve gezondheidsrechten (FED) te beheren.
- Op het gebied van microfinanciering zijn naast de ambassade vier medefinancieringsorganisaties en FMO actief in Nicaragua. Hoewel ieder een eigen segment bedient, is er overlap tussen bijvoorbeeld FMO en Hivos-Triadodos (bij de omvangrijke financiering van BANEX) en tussen medefinancieringsorganisaties onderling. Er is bovendien weinig onderlinge coördinatie.

| 143 |

In al deze voorbeelden bestaan er gescheiden en afzonderlijke goedkeurings- en verantwoordingsprocedures met bijbehorende transactiekosten. Uitvoerende organisaties geven aan dat een grote spreiding van hun begroting over veel financiers bijdraagt aan de spreiding van afhankelijkheid, maar ook aan hoge administratieve kosten en gebrek aan voorspelbaarheid van financiering op lange termijn. Zoals vermeld in hoofdstuk 3 is er tussen de vier grote MFO's recentelijk wel een duidelijke werkverdeling ontstaan. OXFAM-Novib en Cordaid hebben zich (grotendeels) teruggetrokken uit Nicaragua en de twee overgebleven MFO's, ICCO en HIVOS, hebben elk hun werkgebied duidelijk afgebakend.

Of de dubbelfinanciering ook schadelijk is voor de effectiviteit is niet in algemene termen aan te geven. Voor gezondheidszorg en sgr is de effectiviteit van projecten, uitgevoerd door ngo's en multilaterale organisaties, positief beoordeeld. Bij de steun aan microfinanciering is vermeld dat het ongecoördineerde en omvangrijke aanbod van externe financiering bijgedragen heeft aan de crisis van de microfinanciering in Nicaragua en dat dit voor een deel ook de Nederlandse financiers aan te rekenen is. Bij onderwijs is erop gewezen dat de financiering van de onderwijsbegroting via drie verschillende kanalen (waarvan drie mede door Nederland gefinancierd) de overheid in Nicaragua niet helpt om de investeringen op middellange termijn beter te plannen.

10.2 Effectiviteit

De doelstellingen zoals vastgelegd in het MJSP van de ambassade en de opeenvolgende jaarplannen hadden betrekking op drie grote thema's:

- verdieping van het democratiseringsproces en bevordering van goed bestuur: via de beleidsdialoog en financiering van specifieke projecten;
- betere toegang tot en kwaliteit van sociale dienstverlening: via sectorsteun aan gezondheidszorg en onderwijs;
- economische ontwikkeling: via steun aan de ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf en recentelijk aan plattelandsontwikkeling.

Goed bestuur, democratie en respect voor de mensenrechten waren belangrijke prioriteiten van de Nederlandse hulp. Daarvoor zijn verschillende instrumenten en modaliteiten ingezet: de beleidsdialoog, diplomatieke druk rond algemene begrotingssteun, en projecten en programma's voor versterking van het maatschappelijk middenveld. Vrijwel al deze activiteiten zijn samen met andere donoren uitgevoerd.

De ontwikkelingen op die terreinen zijn vooralsnog niet erg positief. Onder de regering-Bolaños was er enige vooruitgang op het gebied van openbaar bestuur en politieke hervormingen, maar de uitvoering werd ernstig gehinderd door de oppositie van het herenakkoord tussen de twee grootste politieke partijen. Onder de daarop volgende regering-Ortega zijn niet alleen de politieke en bestuurlijke hervormingen gestagneerd, maar is ook het democratiseringsproces aangetast. Bij gemeenteraadsverkiezingen is gefraudeerd en in het algemeen is de situatie van goed bestuur verslechterd. Nederland heeft de begrotingssteun vanaf midden 2008 bevroren, maar de dialoog wel voortgezet om garanties te krijgen voor eerlijke verkiezingen. Gewenste verbeteringen zijn echter uitgebleven, waarna Nederland in 2010 de algemene begrotingssteun heeft stopgezet.

Toch zijn er argumenten om een definitiever oordeel over de resultaten van de inspanningen op te schorten.

De inspanningen rond goed bestuur moeten gezien worden in de context van de recente geschiedenis van het land. Nicaragua is in een langdurig overgangsproces van gewapend conflict en wederopbouw naar een staat die instituties aan het ontwikkelen is. Die opbouw lijkt nu ernstig gestagneerd en vertoont geen opgaande ontwikkelingslijn. Maar de inschatting van de vooruitgang hangt sterk af van het tijdsperspectief. De ambassade heeft het onderwerp democratie en goed bestuur op de agenda weten te houden. Corruptiebestrijding en schending van vrouwenrechten zijn mede door de ambassade en lokale ngo's een permanent thema geworden in het publieke debat. Bovendien heeft Nederland via maatschappelijke organisaties meer steun voor deze thema's weten te mobiliseren.

In hoofdstuk 4 is beschreven dat het economische beleid van de regering-Bolaños, door Nederland en andere donoren gesteund heeft geleid tot een bescheiden groei van de economie, maar niet tot minder armoede. De inkomensongelijkheid is vergroot.

De langdurige bilaterale steun aan de programma's voor het midden- en kleinbedrijf en microfinanciering is op zich positief beoordeeld, maar draagt slechts in zeer beperkte mate bij aan groei van de werkgelegenheid.

Een groot deel (44%) van de Nederlandse hulp gaat naar de sociale sectoren. De vooruitgang op de belangrijkste indicatoren is niet eenduidig. Over het geheel genomen is de toegang tot de voorzieningen toegenomen en op sommige punten is een meer gelijke toegang. Het is plausibel dat de vooruitgang in millennium ontwikkelingsdoelstelling 4, reductie van de kindersterfte, mede door Nederlandse steun is geboekt. Ook zijn de verschillen tussen stad en platteland, tussen rijke en de arme gezondheidsdepartementen en tussen hoge en lage inkomensgroepen iets afgenomen. Maar onder arme mensen en in arme regio's in het algemeen is de kinder- en zuigelingensterfte nog vele malen hoger dan elders in Midden-Amierka.

De twee grootste problemen in de sociale sectoren zijn ongelijkheid en inefficiëntie bij de aanwending van middelen. De Nederlandse sectorsteun was zeker onder de vorige regering onvoldoende op deze problemen gefocust en de monitoring ervan liet te wensen over.

10.3 Gevolgtrekkingen voor de Nederlandse hulp aan Nicaragua

| 145 |

In Nicaragua hebben armoede en ongelijkheid diepgewortelde politieke oorzaken. Voor snellere economische groei en een betere verdeling bestaan structurele obstakels, die in stand wordt gehouden door het gebrek aan politieke wil om de belangen van de heersende elites aan te tasten. Autoritair leiderschap, patronage en polarisatie zorgen voor aanhoudende armoede onder een groot deel van de bevolking en voor gebrekkige ontwikkeling van de democratie in Nicaragua. De structuren die ten grondslag liggen aan de machtsuitoefening van de politieke en economische elites gaan ver terug in de geschiedenis en zijn diep verankerd in de maatschappij.

In deze context kunnen de verwachtingen over de bijdragen die hulp in het algemeen en begrotingssteun in het bijzonder aan goed bestuur en democratisering kunnen leveren, niet anders dan bescheiden zijn. Geconstateerd kan worden dat Nederland (net als andere donoren) de reële mogelijkheden om met middelen en dialoog invloed uit te oefenen niet altijd op juiste waarde heeft geschat. De doelstellingen en voortgangscriteria in de MJSP's zijn te ambitieus geformuleerd en houden geen rekening met de relatief bescheiden invloed die de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking onder deze omstandigheden op politiek en bestuur kan uitoefenen. Een belangrijke les is dat waar politieke wil afwezig is en steun voor verandering in de samenleving ontbreekt, de ruimte voor donoren om invloed uit te oefenen en veranderingen af te dwingen beperkt is. De bevindingen van deze evaluatie geven aanleiding tot twijfel of onder deze voorwaarden algemene begrotingssteun een goed instrument was om goed bestuur en democratisering te bevorderen.



*Sandinistische aanhangers arriveren in Managua om de presidentiële inauguratie van Daniel Ortega bij te wonen.
Foto: Jack Kurtz | Hollandse Hoogte.*

Wel zijn goede resultaten geboekt in de verbetering van het financieel management, juist omdat er politieke wil en steun voor was (binnen vooral het ministerie van Financiën). Maar het ontbreken van politieke bereidheid om werk te maken van corruptiebestrijding bleek een belangrijke reden voor het gebrek aan resultaat op dat terrein.

Vanwege de beperkte marges om binnen de centrale overheid aan goed bestuur te werken, proberen de ambassade en de medefinancieringsorganisaties ook de roep vanuit de samenleving om verandering te steunen en het draagvlak daarvoor in de politiek en de samenleving te verhogen. Zoals in hoofdstuk 5 aangegeven zijn er goede argumenten voor die optie; de effectiviteit van dit soort programma's is echter moeilijk aantoonbaar.

De regering-Ortega lijkt de politieke wil te hebben om het sociaal beleid meer op de armen te richten, ook al loert hier het gevaar van cliëntelisme. De langdurige betrokkenheid bij de gezondheidszorg geeft Nederland een goede positie om verbeteringen in de efficiëntie en effectiviteit van het beleid te steunen. Dat er weinig inzicht is in de resultaten van de Nederlandse inbreng komt deels voort uit het gebrek aan goede monitoring en evaluatie, maar ook uit het feit dat de Nederlandse inbreng te weinig gefocust was op specifieke thema's.

Het bescheiden budget en de gecompliceerde context vereisen meer concentratie van de hulp op terreinen waar de beste mogelijkheden liggen om een verschil te maken. Met programma's in de sociale sectoren en voor het mkb zijn concrete resultaten geboekt.

De armoedeanalyse van de Wereldbank ziet productieve ontwikkeling van het platteland als belangrijkste prioriteit voor armoedebestrijding. De recente nieuwe prioriteit van de ambassade voor rurale productieketens is dan ook een positieve ontwikkeling.

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlands beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de ministers in staat aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarom wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsintenties als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

| 149 |

Aanpak en methodologie

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de eigen kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben.

Programmering

De IOB-evaluatieprogrammering maakt deel uit van het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van Buitenlandse Zaken.

Een organisatie in ontwikkeling

Sinds de oprichting van IOB in 1977 hebben er grote verschuivingen plaatsgevonden in aanpak, aandachtsgebieden en verantwoordelijkheden. In de eerste jaren stonden de activiteiten van IOB in het teken van separate projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Vanaf circa 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en omvatten sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996 vond een herijking van het buitenlands beleid plaats en werd het ministerie van Buitenlandse Zaken gereorganiseerd. Tijdens deze herijking, waarbij de naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB, werd het werkteerrein uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid. Voorts wordt vanaf de jaren negentig samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de

uitvoering van gezamenlijke evaluaties. Tenslotte streeft IOB ook op methodologisch gebied naar verbreding. Daarbij komt een groter accent te liggen op de toepassing van statistische methoden bij impactevaluatie. Met ingang van 2007 onderneemt IOB ook beleidsdoorlichtingen als een vorm van evaluatie.

Bijlage 2 Terms of Reference

Hierna volgt een samenvatting van de Terms of Reference voor de evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2004-2008. De Terms of Reference werden op 11 mei 2009 vastgesteld door waarnemend directeur IOB. De volledige tekst is te vinden op de website van IOB (www.minbuza.nl/iob).

Hoofdvragen van de evaluatie

De algemene vragen van de evaluatie zijn:

1. Op welke wijze wordt de Nederlandse hulp vorm gegeven?

Hierbij wordt de totstandkoming van de Nederlandse inputs beoordeeld. Voor wat betreft gedelegeerde bilaterale hulp wordt nagegaan of de in de MJSP's voorgenomen inputs zijn geleverd/uitgevoerd.

2. Wat zijn de directe en indirecte bijdragen van Nederland (al of niet samen met andere donoren) aan goed bestuur en de vermindering van armoede in Nicaragua?

Nagegaan wordt of de verwachtingen over de bijdragen aan goed bestuur en armoedebestrijding zijn gerealiseerd en welke rol Nederland daarbij heeft gespeeld. De bijdragen kunnen zowel betrekking hebben op voorwaarden voor armoedebestrijding (beter beleid, goed bestuur, institutionele versterking) als op directe resultaten op het terrein van sociale voorzieningen of productieve activiteiten van de doelgroepen.

| 151 |

3. Welke lessen zijn uit de bevindingen te trekken voor toekomstige beleidsontwikkeling?

Conclusies worden geformuleerd over de efficiëntie en effectiviteit van de Nederlandse hulp tegen de achtergrond van de (snel veranderde) politiek-economische ontwikkelingen in Nicaragua. Nagegaan wordt in welke mate de veronderstellingen en uitgangspunten van het MJSP correct zijn gebleken. Hetzelfde geldt voor het landen- en thematische beleid van de particuliere organisaties. Aan de hand van de conclusies kunnen lessen worden getrokken voor toekomstig beleid.

Benadering en reikwijdte

De evaluatie zal zich primair richten op de Nederlandse bilaterale hulp. Daarbij is het onderwerp van evaluatie de interventiestrategie en verwachte resultaten die zijn vastgelegd in de twee MJSP's (2005-2008 en 2008-2011). Daarnaast zal de evaluatie ook betrekking hebben op de hulp die door de Nederlandse overheid direct of indirect gefinancierd wordt middels een subsidieregeling en gekanaliseerd via particuliere kanalen. Voor zover mogelijk wordt verder nagegaan welke de inbreng rond Nicaragua van Nederland is geweest in de multilaterale organisaties die actief zijn in dat land.

De evaluatie zal zich concentreren op de periode 2005-2008 die overeenkomt met de looptijd van de uitvoering van de eerste MJSP en de beginperiode van de uitvoering van de tweede MJSP. Echter, voor een goede interpretatie van de ontwikkelingen in de context en van de Nederlandse hulp is het van belang de bevindingen in een breder tijdsbestek te plaatsen.

De hoofddoelstelling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is armoedevermindering en de landenevaluatie zal dan ook als uitgangspunt nemen welke bijdragen zijn geleverd aan de vermindering van armoede. De omvang van de Nederlandse hulp is ten opzichte van de totale ODA en het overheidsbudget te gering om op macroniveau een directe relatie tussen de Nederlandse hulp en veranderingen in de sociaaleconomische situatie te leggen. Wel kan worden gekeken naar welke rol Nederland samen met andere donoren heeft gespeeld om overheidsbeleid effectiever te maken voor armoedebestrijding en welke resultaten daarmee zijn behaald. Voor sectorhulp en specifieke activiteiten die gericht waren op concrete doelgroepen kan, waar mogelijk, naar de effecten en impact op de bevolking worden gekeken.

Bij de evaluatie van armoedevermindering dient echter wel een aantal kanttekeningen te worden geplaatst:

- a. De context is in de loop der tijd aan verandering onderhevig geweest.
- b. Veel Nederlandse steun is bestemd om de voorwaarden voor effectief overheidsbeleid te verbeteren, maar hoe dat bijdraagt aan armoedevermindering is veelal niet gespecificeerd. Er kan dan wel gekeken worden naar hoe de armoedecijfers zich ontwikkelen, maar daarmee is nog niet het directe verband tussen steun en armoedebestrijding aangetoond.
- c. De tijdsfactor is een probleem: lang niet altijd is duidelijk gemaakt op welke termijn de beoogde effecten te verwachten zijn.
- d. Gebrekkige informatievoorzieningen en data (zoals het ontbreken van een nulmeting) vormen een belangrijk obstakel om trends in kaart te brengen.

| 152 |

Om die reden zijn er beperkingen om impact op het niveau van de bevolking te evalueren en zullen sommige conclusies beperkt blijven tot uitspraken over de plausibiliteit van de relatie tussen hulp en impact.

Uitvoering

Het onderzoek zal bestaan uit vijf onderdelen:

1. een algemene deskstudie over de Nederlandse hulp aan Nicaragua;
2. een deelstudie algemene begrotingssteun;
3. een deelstudie gezondheid en srg;
4. een korte deskstudie over specifieke thema's zoals goed bestuur en gender en de steun aan de private-sectorontwikkeling en het midden- en kleinbedrijf; en
5. een deelstudie over de activiteiten van MFS- en andere private non-profitorganisaties.

Voor elk van deze deelonderzoeken is een aparte ToR met bijbehorend evaluatiekader vastgesteld.

De bevindingen van de afzonderlijke deelstudies worden bijeengebracht in een slotanalyse die de basis vormt voor de eindrapportage. In de slotanalyse zal getracht worden aan de hand van de bevindingen op een algemener niveau de hoofdvragen van deze evaluatie te beantwoorden. Op deze wijze kan bijgedragen worden aan oordeelsvorming over de door Nederland gevolgde strategie en resultaten van de hulp.

Organisatie en planning

De organisatie en planning zullen in nauw overleg met de ambassade worden vastgesteld.

Zoveel als mogelijk worden alle deelstudies en de deskstudies in 2009 afgerond en wordt van elk deelonderwerp een rapport gemaakt (in het Engels of Spaans). Deze deelrapporten vormen de basis van een te schrijven synthesestudie (begin 2010) waarvan de belangrijkste bevindingen, conclusies en onderbouwing worden samengevat. Het eindrapport wordt door de minister aan de Tweede Kamer toegezonden met een beleidsreactie.

Het onderzoek wordt gecoördineerd door IOB-inspecteur N. van Niekerk, in samenwerking met IOB-onderzoeker mw. R. Verbeek.

Terugkoppeling resultaten van de evaluatie

Het evaluatieonderzoek wordt uitgevoerd door Nederlandse en Nicaraguaanse onderzoekers. Er wordt intensief samengewerkt met Nicaraguaanse onderzoekscentra zoals de Universidad Central Americana/NITLAPAN en individuele consultants.

Gelet op de wens ook bij evaluatieonderzoek aan te sluiten bij de Parijse agenda wordt de evaluatie van de algemene begrotingssteun actief met alle donoren verenigd in de Budget Support Group gecoördineerd: er zal een vergadering over de ToR plaats vinden en een aparte bijeenkomst over de bevindingen. Het kader en de methode worden bovendien afgestemd op dat van de geplande Joint Evaluation Algemene Begrotingssteun waarbij IOB actief betrokken is. In het geval van de gezondheidszorg is Nederland een belangrijke bilaterale donor. Finland, Oostenrijk, Spanje, de Wereldbank en UNFPA leveren eveneens een bijdrage aan de basket. Met diverse donoren worden ervaringen en bevindingen besproken; er is geen joint evaluatie voorgesteld.

Zowel bij het onderzoek als bij de terugkoppeling van de resultaten wordt een actieve participatie van de ambassade en de Nicaraguaanse partners gezocht.

Bijlage 3 Lijst van deelstudies

Voor deze evaluatie zijn in opdracht van IOB de volgende deelstudies uitgevoerd:

1. Algemene begrotingssteun

Dijkstra, G. en A. Grigsby (2010) *An Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008*

2. Gezondheid en srg

Barten, F. (2009) *Quality of Care in Nicaragua. Exploring experiences, challenges and opportunities*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen/paper in opdracht van IOB.

Niessen, L. (2009) *Impact evaluation of Netherlands-Supported Adolescent Sexual and Reproductive Health and Rights Programs in Nicaragua. Research protocol*.

Pieper, A. (2009) *IOB Evaluation Health Sector Support, Nicaragua*

Espinoza Blanco, S. (2009), *Estudio evaluativo sobre la calidad de atención en los sistemas locales de atención integral en salud: casos de la Región Autónoma Atlántico Norte y el departamento de Matagalpa en periodo 2005-2008*. Bilwi RAAN: Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN)

3. Goed bestuur

Pieper, A. (2009) *Nederlandse steun aan UNDP-programma Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática de Nicaragua en aan Apoyo al fortalecimiento del liderazgo político en la juventud Nicaragüense*

4. Mkb

Tuinstra, A. et al. (2009) *Evaluación de impacto del apoyo de la cooperación para el desarrollo de los Países Bajos al Centro de Exportaciones (CEI) Nicaragua*, San Jose: Centro de Desarrollo Rural.

Centro de Desarrollo Rural (CDR (2010) *Evaluación del impacto de los servicios del programa de servicios de desarrollo empresarial (PROSEDE) en el desempeño empresarial*, San Jose: Centro de Desarrollo Rural.

5. Maatschappijopbouw en gender

Biekart K. (2010) *De bijdragen aan maatschappijopbouw door Hivos, ICCO, Oxfam Novib en Cordaid*. Den Haag: Institute of Social Studies

Wallace Salinas, G. (2009) *Análisis del contexto de la sociedad civil en Nicaragua. Estudio*

sobre las agencias holandesas y sus políticas de Fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua (2000-2009).

Wilson, G. (2009) El aporte de la cooperación holandesa al fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua 2000-2008 Informe síntesis de estudios enfocados en género,

6. Microfinanciering

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (2009) *Evaluación de impacto del apoyo de la cooperación para el desarrollo de los Países Bajos al Centro de Exportaciones (CEI) Nicaragua*. San Jose: CDR.

7. Impact steun aan koffiecoöperatie

Ruben, R. (2010) *De impact van fair trade koffie in Nicaragua*. Nijmegen: CIDIN.

Ruben, R. en G. Zuniga, G. (2010) *Comparative impact assessment of coffee standards in Northern Nicaragua: The role of HIVOS support to PRODECOOP*. Nijmegen: CIDIN.

8. Draagvlakversterking

Eiwijk, E. van en Lindert, P. van (2010) *Draagvlakversterking in Nederland en gemeentelijke ontwikkeling in Nicaragua: de bijdragen van de stedenbanden en het Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Bijlage 4 Lijst van geïnterviewde personen

In deze lijst is alleen een overzicht opgenomen van interviews en achtergrondgesprekken over algemene onderwerpen die van direct belang zijn voor dit syntheserapport. Voor een volledige opgave van geraadpleegde personen per deelonderzoek zie het betreffende rapport daarover.

Nederland

Ministerie van Buitenlandse Zaken

- Maarten Brouwer, ambassadeur OS
- Kees Rade, Ambassadeur Brasilia, ex-ambassadeur Managua
- Mathijs Wolters, voormalig-Hoofd Ontwikkelingssamenwerking ambassade Managua
- Ko van Doorn, voormalig themadeskundige Private Sector Development ambassade

Ambassade Managua

- Lambert Grijns, ambassadeur
- Hans Wessels, hoofd Ontwikkelingssamenwerking
- Jacques Remmerswaal, themadeskundige Goed Bestuur
- Jan Bauer, themadeskundige Duurzame Economische Ontwikkeling
- Luis Bravo, lokaal themamedewerker Productieketens
- María Jesus Largaespada, lokaal themamedewerker Gezondheidszorg
- Silvia Porras Lokaal, themamedewerker Vrouwenrechten en gender
- Jan-Kees Verkooijen, voormalig beleidsmedewerker Macro-economie
- Claudia Guadamuz, adviseur Budget Support,

| 157 |

Medefinancieringsorganisaties/organisaties met DGIS-financiering

- Mariecke van der Glas, ICCO
- Dineke van den Oudenalder, regiodirecteur HIVOS Midden-Amerika en Pablo Alvarez, programmedewerker regiokantoor Midden-Amerika van HIVOS
- Ruud Lambregts en Karin Kraft, Oxfam Novib,
- Vincent Driest, Mauricio Duran en Margriet Nieuwenhuis, Cordaid
- Barbara Feres, Plan Nederland,
- Anne-Lies Risseeuw, VNG International
- Alvaro Pinto en Pepijn Gerrits, NIMD
- Ronald van der Hijden, LBSNN

Nicaragua

Overheid en parlement

- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Valdrack L. Jaentschke, Vice-Chancellor, en Nolvía González
- Juan Carlos Sánchez, National Technical Coordinator Budget Support Secretariaat van de President

- Ministerie van Financiën, Francisco Mena, Directeur begrotingszaken, dhr. Pérez, Directeur overheidskrediet, Ovidio Reyes, staflid
- Centrale Bank van Nicaragua, Carlos Sequiera, Directeur Internationale Operaties en beleidsmedewerkers .dhr. Zelaya, Nina Conrado, José de Jesús
- Centrale Bank van Nicaragua, Mario B. Alemán Flores, Director Economic Studies, Miguel Aguilar
- Méndez, staflid, Erasmo Gómez, Director External programming
- Miguel de Castillo , minister van Onderwijs en Cultuur , , minister (tot aan april 2010)
- Alejandro José Solís Martínez , General Director Planning and Development van het ministerie van Gezondheid
- Omar Cabezas Lacayo, ombudsman (PGDH), , Ombudsman

Oud-functionarissen:

- Mario Arana, voormalig minister van Financiën en ex-president van de Centrale Bank van Nicaragua
- Mauricio José Chamorro Vargas, voormalig medewerker van het ministerie van Financien en verantwoordelijke voor begrotingssteun
- Jose Santos Figueroa, parlamentslid en coordinador del Programa de Gobernabilidad, Asamblea Nacional

| 158 |

Gemeenten

- Yamil Vargas Díaz, Burgemeester van La Libertad
- Leonidas Centeno, Burgemeester van Jinotega
- Sadrach Zeledón Rocha, Burgemeester van Matagalpa

Donoren en IMF

- Humberto Arbulú-Neira , Resident representative van het IMF
- World Bank, Coleen Littlejohn, Senior country operations officer, José Eduardo Gutierrez
- Rafaela Varela, Senior country coordinator, Inter-American Development Bank,
- UNDP, European Commission: Mark Litvine, Operational manager, Debora Marignani, Officer for development cooperation, in particular budget support and institutional issues, Olga Viluce, Advisor for development cooperation, Sandra Mariela Peña, Advisor on macro-economic and institutional issues, and budget support
- COSUDE: Peter Bischof, Resident, directeur Centraal America Switzerland en Freddy Ruiz, economisch medewerker
- Marko Lehto, Ambassade Finland
- Camila Fossberg, Ambassade Noorwegen
- Helge Jahn, directeur Centraal America and Mexico van KfW Germany
- María José Jarquín, Governance advisor DFID
- UNDP: Maribel Gutierrez, coördinator Goed Bestuur en Jorge Navas, Programme officer Goed Bestuur, María Rosa Renzi, staflid
- Max Kerry, CIDA, hoofd Ontwikkelingssamenwerking, Carla Esquit, onderwijsmedewerker
- Lasse Møller, hoofd Ontwikkelingssamenwerking DANIDA

Semi-overheid

- Roberto Brenes, General Centro de Exportaciones e Inversiones PROSEDE

Ngo's/civil society

- Róger Arteaga Cano en Avil Ramírez, American Chamber of Commerce of Nicaragua (AMCHAM)
- Julio Flores, Director Ejecutivo, Fondo de Desarrollo Local
- José Antonio Castillo, Director Ejecutivo Consejo Nacional de Hermanamientos Holanda-Nicaragua (ANHHN)
- Rafael Henríquez, Fondo Común Oxfam UK
- Vilma Nuñez de Escorcía, Presidente CENIDH
- Marling Sierra, Subdirectora CENIDH
- Bayardo Izabá, Director Ejecutivo CENIDH
- Irela Solórzano, Dirección ejecutiva colegiada Fundación Puntos de Encuentro
- Amy Bank, Dirección ejecutiva colegiada Fundación Puntos de Encuentro
- Amado Ordoñez Mejía, Director Ejecutivo Fundación Humboldt
- Xitlali Sandino, Responsable oficina de planificación Fundación Humboldt
- Arturo Grigsby Vado, Director Ejecutivo NITLAPÁN
- Lea Montes, Program director NITLAPÁN

| 159 |

Consultants en wetenschappers

- Adolfo Acevedo, consultant
- Oscar Rene Vargas, wetenschapper en consultant
- Arturo Wallace, journalist, ex Programme Officer Goed Bestuur DFID
- Humberto Guzman, Universidad Nacional de Ingeniería, Fac. de Políticas Públicas
- Paul Kestler, Medewerker programma mkb GTZ

Bijlage 5 Geraadpleegde bronnen

Algemene publicaties

Belli, P. (2004) *Does public investment help spur growth and reduce poverty in Nicaragua?* Mimeo, Managua.

Braake, D. ter, en Klapwijk, P. (1994) *De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking met Nicaragua 1979-1990*, Utrecht: Vakgroep Utrechtse Historische Cahiers.

Corporación Latinobarómetro (2008) *Informe 2008*, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

Cruz, C. (2005) *Political Culture and Institutional Development in Costa Rica and Nicaragua, World Making in the Tropics*, New York: Cambridge University Press.

Dijkstra, G. (1999) *Debt, dependence and fragile development: Programme aid to Nicaragua*, Sida Evaluation Report nr. 1999/17. Stockholm: Sida.

Dijkstra, G. en Evans, T. (2003) *Results of international debt relief in Nicaragua: Case study for the IOB evaluation of Dutch debt relief*. Den Haag: IOB.

Dijkstra, G. en Komives, K. (2008) *The PRS process and the effectiveness of aid*, Regional report 2007, Evaluation of Poverty Reduction Strategies in Latin America. Stockholm: Sida.

Ética y Transparencia (2009). In: *Envío*, nr. 332, maart 2009, www.envio.org.ni/articulo/3952.

Fundación Grupo Ética y Transparencia (2006) *Estudio anticorrupción en Nicaragua*. Managua: Swedish Agency for International Development Cooperation/Embassy of Norway in Nicaragua.

Friedman, E.J. (2009) *Gender, Sexuality and the Latin American Left: testing the transformation*, in *Third World Quarterly*, jg 30, nr 2, p. 415-433.

GTZ (2006) *Programa de Gobernabilidad y Desarrollo Local* (niet gepubliceerd).

Guimarães, J. en Avendaño, N. (2007) *Pobreza, problema postergado*, Country Report 2006. Stockholm/Den Haag: Sida/ISS.

Gúzman, L. en Pinto, A. (2008) *Democracia y partidos en Nicaragua*, Managua: NIMD.

Holmberg, S., Rothstein, B., en Nasaritoussi, N. (2009) *Quality of government: What you get*, in *Annual Review of Political Science*, nr. 12, p. 135-161.

IEEPP (2009) *Presupuesto ciudadano*.

International Telecommunication Union (2009) *Regional Information Statistical Profiles Society 2009, Americas*, Geneva: ITU.

INIDE (2008) *Encuesta Nicaragüense de demografía y salud 2006/7 (ENDESA) - Informe final*, Managua: Ministerio de Salud.

INIDE (2005) *Mapa de Pobreza Extrema 2005*, [ww.inec.gob.ni/censos2005/CifrasMun/MapaPobreza.pdf](http://www.inec.gob.ni/censos2005/CifrasMun/MapaPobreza.pdf)

Kampwirth, K. (2008) Abortion, Antifeminism, and the Return of Daniel Ortega, in *Latin American Perspectives*, 163, jg 35, nr. 6.

Kester, P. (2009) *Informe evaluativo programa productivo alimentario 2007-2008 'hambre cero'*, Managua: Nederlandse ambassade.

Khan, M. H. (2006) *Governance, economic growth and development since the 1960s*. Background paper for World Economic and Social Survey (WESS). New York: Verenigde Naties.

Kinzer, S. (2008) Life Under the Ortegas, in *The New York Review of Books*, mei2008.

Kruyt, D. (2008) *Guerillas: War and Peace in Central America*, London: Zed Books.

Kurtz, M. J. en Schrank, A. (2007) Growth and governance: Models, measures, and mechanisms, in *The Journal of Politics*, jg. 69, nr. 2, p. 538-554.

NITLAPAN (2008) *Análisis de la Política de desarrollo urbano sostenible*.

OCDE (2008) *Encuesta de 2008 de seguimiento a la declaración de París Ayuda más eficaz para 2010*.

Peñailillo, M. en Saldomando, A. (2007) *Anti-corruption policy making in practice: Nicaragua - A Country Case Study*, Managua: U4 Anti-Corruption Resource Centre.

Pineda, C. en Schulz, N.-S. (2008) *The Nicaragua Challenge. Donor harmonisation: Between Effectiveness and Democratisation. Case Study II*, Madrid: FRIDE.

Rosales et al. (2009) *Estado de los derechos humanos de salud en la Costa Caribe Nicaragüense*.

Singh et al. (2009) *Abortion worldwide. A decade of uneven progress*, New York: Guttmacher Institute.

Soto Vásquez (2008) *Prevención de la Transmisión Materna Infantil. Línea de base en seis SILAIS*.

Swedish Embassy en MINSA (2008) *Evaluación de los procesos de apropiación, Alineamiento Y Armonización de la Cooperación Internacional en el Ministerio de Salud*.

The Economist (2010) *Country Report Nicaragua*, Londen: Economist Intelligence Unit.

Transparency International (2009) *Los sistemas nacionales de Integridad*, Managua: Transparency International.

UNDP (2009) *Human Development Report 2009*, New York: United Nations Development Programme.

UNFPA (2008) *World Population Report*

The World Bank (2005) *DR-CAFTA: Challenges and Opportunities*, 32953, Washington: The World Bank.

The World Bank (2008a) *Nicaragua: Poverty assessment; volume 1: Main report*, nr. 39736-NI, Washington: The World Bank.

The World Bank (2008b) *Nicaragua: Public expenditure review 2001-2006*, nr. 39807-NI, Washington: The World Bank.

| 163 |

The World Bank (2008c) *Project Appraisal Document on a Proposed Credit to the amount of USD 20 million to the Republic of Nicaragua for a Micro, Small and medium Enterprise Development Project*, 14 mei 2008.

The World Bank (2008d) *Equity, Access to Health Care Services and Expenditures on Health in Nicaragua*, Washington: The World Bank.

The World Bank en IFC (2007) *Enterprise Surveys. Nicaragua: Country Profile 2006*, Washington: The World Bank.

Whitfield, L. en Fraser, A. (2009) Introduction: Aid and sovereignty, in L. Whitfield (red.), *The politics of aid: African strategies for dealing with donors* (p. 1-26). Oxford: Oxford University Press.

Wiggins, S. (2006) *Growth and chronic poverty in Nicaragua*. Wisconsin: University of Wisconsin, Chronic Poverty Research Centre.

Publicaties per thema

Economische ontwikkeling

CEI (2008) *Evaluación parcial del centro de exportaciones e inversiones Nicaragua, 2004-2008*.

Garache, L. (2009) *PRONAMIPYME Evaluación Final de Programa Informe*, Managua.

Schneider, G. et al (2007) *Informe de Evaluación final del Programa de Servicios de Desarrollo empresarial (PROSEDE)*. Asunción, Buenos Aires, Lima: SIC Desarrollo.

Royal Netherlands Embassy (2007) *Strategy of the Programme Improvement of Business Climate 2007-2011*

The World Bank (2008) *Project Appraisal Document on a proposed contract to the Republica de Nicaragua for a Micro, Small and medium Enterprise Development Project*, Washington: The World Bank.

Gezondheid, srgr en onderwijs

Amnesty International (2009) *Nicaragua, el impacto de la prohibición total del aborto información para el comité de la ONU contra la tortura*, www.amnesty.org/es/library/

Byron, G. et al. (2009) *Mid Term Evaluation PROASE-Support to Basic Education Nicaragua (1-32110)*, concept-rapport juli 2009.

Embajada Real de Dinamarca (2009) *Programa de Apoyo al Sector de la Educación en Nicaragua, II Fase 2010-2013*, Managua: Embajada Real de Dinamarca.

Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional y Ministerio de Salud (2009) *Política nacional de salud*.

Grupo de donantes del FED (2008) *Fondo para la Equidad y los Derechos Sexuales y Reproductivos (FED). 'Revisión de Medio Término del Período Piloto del FED, 2006-Abril 2008'. Informe Final, Volumen I Documento principal*.

Ixchen (2008) *Programa Sectorial de prevención del cáncer cérvico uterino. Informe 2008* (niet gepubliceerd).

Ministerio de Salud (2004) *Política Nacional de Salud 2004-2015*, Managua: MINSA.

Ministerio de Salud (2005) *Plan quinquenal 2005-2009*, Managua: MINSA.

Ministerio de Salud (2007) *Marco presupuestario de mediano plazo 2007-2009*, Managua, MINSA.

Ministerio de Salud (2008) *Evaluación de Medio Termino del Plan Quinquenal de Salud 2004-2009*, Managua, MINSA.

MINSA en Banco Mundial (2007) *Estudio del mejoramiento del desempeño de trabajadores de salud en Nicaragua. Resultados de grupos focales con médicos y personal de enfermería de hospitales de Nicaragua*.

Moore, R. J. en Soto, U. (2007) *Análisis del gasto público en el sector educativo, Nicaragua, 2002-2006*. Mimeo, Managua.

Niessen, L. et al. (2009) *Impact evaluation of Netherlands-supported adolescent sexual and reproductive rights programmes in Nicaragua*, Rotterdam: SEOR (niet gepubliceerd).

OPS (2008) *Perfil de salud; ODM 4: salud infantil*.

OPS 2009 [nog niet gepubliceerde analyse van de moedersterfte]

Puntos de Encuentro et al. (2004) *Componente cualitativo del estudio de impacto del proyecto 'Somos diferentes somos iguales' (SDSI). Primera fase de evaluación, Informe final*.

The World Bank (2007) *Nicaragua: Análisis del gasto público de salud*. Mimeo, Washington: The World Bank.

WHO (2004) *Reproductive health strategy to accelerate progress towards the attainment of international development goals and targets*, WHA 2004. WHO/RHR/04.8, Genève: World Health Organisation.

WHO (2005) *Maternal mortality estimates*, Genève: World Health Organisation.

WHO (2007) *Unsafe abortion, Global and regional estimates of the incidence of unsafe abortion and associated mortality in 2003*, Genève: World Health Organisation.

| 165 |

Algemene begrotingssteun en goed bestuur

Artana, D. (2005) *Evaluación reciente de la recaudación tributaria, gastos fiscales y proyecciones fiscales*. Mimeo, Managua.

Baires, O. et al. (2006) *Mid-term review of multi donor fund Anti-corruption Nicaragua*, Final Report, NORAD.

Banco Mundial (2007) *Nicaragua, Proyecto de Asistencia Técnica al Sector Público (PSTAC), Misión de Supervisión 22 al 25 de octubre de 2007*.

Government of Nicaragua and donors (2005) *Joint financing agreement for general budget support between the government of nicaragua and the donor group* (niet gepubliceerd).

Gosparini, P., et al. (2006) *Nicaragua country report*, Birmingham: IDD, University of Birmingham.

PEM consult (2009) *Informe Evaluación del proyecto 'Crédito para la asistencia técnica al sector público'*

Maatschappijopbouw

Castillo, H., en Pineda, C. (2009) *Fondo Común de de Apoyo a la Sociedad Civil de Nicaragua. Evaluación Técnica*, Managua: Oxfam UK.

Embajada Real de Dinamarca (2006) Documento de Base Fondo Común de apoyo a la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua, Managua: Embajada Real de Dinamarca.

Koch, D.J. (2009) *Aid from International NGOs. Blind spots on the aid allocation map*. Londen/ New York: Routledge Studies in Development Economics.

Medez, G. en Moncada, M. (2008) *Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil de Nicaragua, Informe final de evaluación de medio término*, Managua.

Méndez, D. en Jenkins, M. (2007) CENIDH, Informe Final Evaluación Institucional 2001-2007 con el apoyo de HIVOS y NOVIB, Managua: CENIDH.

Publicaties ministerie van Buitenlandse Zaken

Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: Samenwerken, maatwerk, meerwaarde (2009) Den Haag. *Samen werken aan mondiale uitdagingen: Nederland en de multilaterale ontwikkelingssamenwerking* (2009) Den Haag.

HMA Managua (2000) *Jaarplan 2000*.
HMA Managua (2005) *MASP 2005-2008*.
HMA Managua (2008) *MASP 2008-2011*.
HMA Managua (2004) *Jaarverslag 2003*.
HMA Managua (2005) *Jaarverslag 2004*.
HMA Managua (2006) *Jaarverslag 2005*.
HMA Managua (2007) *Jaarverslag 2005*.
HMA Managua (2008) *Jaarverslag 2007*.
HMA Managua (2009) *Jaarverslag 2008*.
HMA Managua (2007) *Improving business climate 2007-2011*.
Nicaragua Countryteam visit 2-8 februari 2008.
Landenteamverslag 2004
Landenteamverslag 2006

Parlementaire documentatie

TK, vergaderjaar 1999-2000, 26 433, nr. 3
TK, vergaderjaar 1999-2000, 26 433, nr. 21
TK, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 V, nr. 114.

Tijdschriften en kranten

Latin American and Central American Regional Weekly Report, 2008-2010,
Revista Envio, Universidad Centro Americana 2008- 2010
La Prensa van 20 november 2009: '*Carnetización debe ser sancionado*'

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Postbus 20061 | 2500EB Den Haag

www.minbuza.nl

www.rijksoverheid.nl

Foto omslag: Een voormalige Amerikaanse schoolbus heeft in Nicaragua een tweede leven gekregen,

David Constantine & axiom | Hollandse Hoogte

Opmaak: Optima Forma bv, Voorburg

Druk: OBT bv, Den Haag

ISBN: 978-90-5328-384-4

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | september 2010

SeelMexicoStPetersburgParamariboAnkaraRabatBelgradoRabatAtheneHarareNewYorkAntwerpenBuenosBogotáKairoHarareLagosManaguaQuito
mburgLagosColomboMexicoBratislavaLusakaBangkokSarajevoDamascusHoustonBonnAnkaraBrusselDarEsSalaamKobeSofiaKoalaLoempoeWelli
nterAlgiensAnkaraAbujaChicagoMuscatDakarStockholmKopenhagenCotonouBuenosAiresAddisAbebaLissabonParijsRabatDüsseldorfTokioLuxembur
MontevideoChicagoBagdadPortOfSpainBoekarestLuxemburgDakarHoustanAlmatyDubaiRomeBamakoBelgradoHamburgRomeDarEsSalaamSofiaDubaiColomboRabatAtheneDublinSydneyKobeBogotáPraagOuagadougouAlgiensKingstonStPetersburgAmmanMilaanMexicoTeheranAbuDhabiFrankfur
aiColomboRabatAtheneDublinSydneyKobeBogotáPraagOuagadougouAlgiensKingstonStPetersburgAmmanMilaanMexicoTeheranAbuDhabiFrankfur
MainBelgradoTorontoAddisAbebaAnkaraSarajevoPortOfSpainAiresStockholmAmsterdamAbebaTripoliLaPazKairoManaguaBagdadLosAngelesKiev
LusakaColomboWarschauRomeBernKingstonLissabonBoedapestBoedapestNewYorkMaputoColomboNewYorkRiyadBamakoTelAvivKingstonMontevide
LaPazPraagDubaiWenenCotonouBerlijnLaPazDüsseldorfKampalaTeheranSeoulMontevideoBrasiliaPretoriaAnkaraBomaySofiaTorontoRomeZagre
WashingtonAmmanAtheneLaPazMoskouAlgiersAbidjanParamariboMaputoManillaKinshasaBarcelonaCaracasManaguaBarcelonaLusakaAntwerpenSao
PauloBagdadLaPazParijsTorontoBrusselBerlijnPekingMontevideoAbuDhabiTelAvivLondenIstanboelAlmatyBangkokHelsinkiSanJoséParamariboAnkar
aoPauloPretoriaBangkokMilaanBamakoHoustonHarareBrasiliaKairoSarajevoBratislavaWindhoekZagrebBrusselRiyadMoskouAlmatyMaputoKarachi
nVancouverSantiagoDeChileTunisManaguaTeheranCotonouTokioTunisHelsinkiBoekarestHamburgKopenhagenZagrebStockholmWellingtonMelbourneKopenh
enRabatBerlijnAntwerpenSanJoséRomeLuxemburgSofiaHoustonRiyadDüsseldorfAmmanAccraPraagKarachiKairoSarajevoAlgiensAnkaraLondenBam
akojakartaParamariboOttawaMontrealAlgiersMuscatWindhoekRiyadLuandaMadridVaticaanstadWarschauBrasiliaVancouverAntwerpenDakarDarEs
SalaamDubaiTripoliMaputoDublinBrusselSanJoséTelAvivMilaaanBoedapestLusakaFrankfurtAmMainMelbourneMünchenAtheneDüsseldorfKampalaCar
laBamakoIslamabadSofiaLissabonBangkokRomeChicagoAlgiersRiyadhYaoundéRiyadhMuscatKampalaParijsMadridBelgradoBelgradoSarajevoPraag
KaapstadMelbourneLaPazTunisMoskouLosAngelesNewDelhiAddisAbebaAntwerpenBrusselWashingtonLusakaWenenHongKongBogotáLuandaRabatT
okioWellingtonTokioMoskouAlmatyMilaanHamburgTelAvivMontevideoMaputoAlgiersMilaanMontevideoVancouverAnkaraBarcelonaPraagColomboW
rschauMadridPretoriaBonnAtheneIstanboelWashingtonWellingtonKhartoemBonnLusakaDublinShanghaiWenenJakartaStockholmSanJoséManagua
NewYorkKhartoemAddisAbebaBagdadBrasiliaBelgradoMuscatLuandaSantiagoDeChileLusakaBomayRabatBomayOttawaBratislavaBagdadHavanaH
annabBerlinHongKongMilaanCannerraHamburgNairobiPraagIslamabadAbuDhabiQuitoTripoliWashingtonDubaiRomeJakartaLimaLondenStockhol
MoskouNewYorkAddisAbebaNewYorkSingaporeSeoelHongKongFrankfurtAmMainKarachiBratislavaLosAngelesBoekarestAtheneSingaporeAnkaraBra
silaTunisLuxemburgZagrebMontrealSofiaSydneySantiagoDeChileLondenDüsseldorfAtheneNewYorkBrusselJakartaKarachiLuxemburgNairobiDarEs
SalaamAntwerpenAddisAbebaRabatSantiagoDeChileHamburgKobeYaoundéAddisAbebaMadridBangkokDüsseldorfTelAvivParijsSeoelParamariboCoton
LaPazHelsinkiPortOfSpainParijsKievBarcelonaAccraZagrebRiyadLosAngelesMilaanDarEsSalaamOsloLuandaNewYorkKhartoemBoedapestAbuDhabi
mburgSaoPauloMexicoManillaBangkokMünchenBuenosAiresSarajevoAnkaraStPetersburgShanghaiBagdadJakartaKoalaLoempoeerTunisOsloBratisl
MontrealDhakaKigaliTelAvivIstanboelHongKongChicagoIslamabadKingstonDamascusTunisBogotáKopenhagenWenenCaracasBernKoalaLoempoe
TokioDublinAlmatyNewDelhiAtheneRiyadPortOfSpainBonnShanghaiRiyadhKhartoemZagrebSofiaLagosKobeDublinQuitoLondenPretoriaAlmatyKarac
AnkaraTokioHavannaBonnBerlijnBuenosAiresLagosShanghaiKopenhagenBagdadHongKongAlmatyMuscatAbuDhabiWenenSanJoséKoeweitWenenK
ParijsBuenosAiresMadridKoeweitHarareParijsMoskouPretoriaTripoliMadridDamascusPraagKobeKoalaLoempoeerKaapstadLuandaKievLusakaDarE
lalaamMelbourneZagrebParijsHoustonWindhoekParamariboBamakoBonnCotonouOttawaJakartaMuscatColomboManillaOsloNairobiDubaiSaoPaul
nterAlgiensAnkaraAbujaChicagoMuscatDakarStockholmKopenhagenCotonouBuenosAiresAddisAbebaLissabonParijsRabatDüsseldorfTokioLuxembur
MontevideoChicagoBagdadPortOfSpainBoekarestLuxemburgDakarHoustanAlmatyDubaiRomeBamakoBelgradoHamburgRomeDarEsSalaamSofiaDubaiColomboRabatAtheneDublinSydneyKobeBogotáPraagOuagadougou
AlgiensKingstonStPetersburgAmmanMilaanMexicoTeheranAbuDhabiFrankfurtAmMainBelgradoTorontoAddisAbebaAnkaraSarajevoPortOfSpainAiresSt
StockholmAmsterdamAbebaTripoliLaPazKairoManaguaBagdadLosAngelesKievAnkaraColomboWarschauRomeBernKingstonLissabonBoedapestBoedap
NewYorkMaputoColomboNewYorkRiyadBamakoTelAvivKingstonMontevideoLaPazPraagDubaiWenenCotonouBerlijnLaPazDüsseldorfKampalaTehe
SeoulMontevideoBrasiliaPretoriaAnkaraBomaySofiaTorontoRomeZagrebWashingtonAmmanAtheneLaPazMoskouAlgiersAbidjanParamariboMaputo
ManillaKinshasaBarcelonaCaracasManaguaBarcelonaLusakaAntwerpenSaoPauloBagdadLaPazParijsTorontoBrusselBerlijnPekingMontevideoAbuDha
TelAvivLondenIstanboelAlmatyBangkokHelsinkiSanJoséParamariboAnkaraSaoPauloPretoriaBangkokMilaanBamakoHoustonHarareBrasiliaKairoSa
raroBratislavaWindhoekZagrebBrusselRiyadMoskouAlmatyMaputoKarachiVancouverSantiagoDeChileTunisManaguaTeheranCotonouTokioTunisHelsi
BoekarestHamburgKopenhagenZagrebStockholmWellingtonMelbourneKopenhagenRabatBerlijnAntwerpenSanJoséRomeLuxemburgSofiaHoustonRiyadDü
ldorfAmmanAccraPraagKarachiKairoSarajevoAlgiensAnkaraLondenBamakoJakartaParamariboOttawaMontrealAlgiersMuscatWindhoekRiyadLuand
MadridVaticaanstadWarschauBrasiliaVancouverAntwerpenDakarDarEsSalaamDubaiTripoliMaputoDublinBrusselSanJoséTelAvivMilaaanBoedapestLus
FrankfurtAmMainMelbourneMünchenAtheneDüsseldorfKampalaCannerraBamakoIslamabadSofiaLissabonBangkokRomeChicagoAlgiersRiyadhYaou
déRiyadhMuscatKampalaParijsMadridBelgradoBelgradoSarajevoPraagKaapstadMelbourneLaPazTunisMoskouLosAngelesNewDelhiAddisAbebaAnt
werpenBrusselWashingtonLusakaWenenHongKongBogotáLuandaRabatTokioWellingtonTokioMoskouAlmatyMilaanHamburgTelAvivMontevideoMap
nterAlgiensMilaanMontevideoVancouverAnkaraBarcelonaPraagColomboWarschauMadridPretoriaBonnAtheneIstanboelWashingtonWellingtonKhartoem
BonnLusakaDublinShanghaiWenenJakartaStockholmSanJoséManaguaNewYorkKhartoemAddisAbebaBagdadBrasiliaBelgradoMuscatLuandaSantia
DeChileLusakaBomayRabatBomayOttawaBratislavaBagdadHavanaHavannaBerlinHongKongMilaanCannerraHamburgNairobiPraagIslamabadA
DhabiQuitoTripoliWashingtonDubaiRomeJakartaLimaLondenStockholmMoskouNewYorkAddisAbebaNewYorkSingaporeSeoelHongKongFrankfur
MainKarachiBratislavaLosAngelesBoekarestAtheneSingaporeAnkaraBratislavaTunisLuxemburgZagrebMontrealSofiaSydneySantiagoDeChileLonden
DüsseldorfAtheneNewYorkBrusselJakartaKarachiLuxemburgNairobiDarEsSalaamAntwerpenAddisAbebaRabatSantiagoDeChileHamburgKobeYaoundé
AddisAbebaMadridBangkokDüsseldorfTelAvivParijsSeoelParamariboCotonouLaPazHelsinkiPortOfSpainParijsKievBarcelonaAccraZagrebRiyadLosAngel
MilaanDarEsSalaamOsloLuandaNewYorkKhartoemBoedapestAbuDhabiHamburgSaoPauloMexicoManillaBangkokMünchenBuenosAiresSarajevoAn
StPetersburgShanghaiBagdadJakartaKoalaLoempoeerTunisOsloBratislavaMontrealDhakaKigaliTelAvivIstanboelHongKongChicagoIslamabadKing
nterDamascusTunisBogotáKopenhagenWenenCaracasBernKoalaLoempoeerTokioDublinAlmatyNewDelhiAtheneRiyadPortOfSpainBonnShanghaiRiya
dhKhartoemZagrebSofiaLagosKobeDublinQuitoLondenPretoriaAlmatyKarachiAnkaraTokioHavannaBonnBerlijnBuenosAiresLagosShanghaiKopenhage
BagdadHongKongAlmatyMuscatAbuDhabiWenenSanJoséKoeweitWenenKievParijsBuenosAiresMadridKoeweitHarareParijsMoskouPretoriaTripoliMa
idDamascusPraagKobeKoalaLoempoeerKaapstadLuandaKievLusakaDarEsSalaamMelbourneZagrebParijsHoustonWindhoekParamariboBamakoBo
CotonouOttawaJakartaMuscatColomboManillaOsloNairobiDubaiSaoPauloPretoriaMaputoAmmanBagdadNewDelhiLimaLaPazQuitoBogotáBama
HamburgAlgiersLuandaKingstonRiyadMoskouLagosManaguaBuenosAiresManillaLimaMelbourneMexicoColomboCannerraAbuDhabiMelbourneWa
nDarEsSalaamBrasiliaKoeweitParijsJakartaIstanboelTeheranKhartoemAbujaParijsStockholmTorontoNewDelhiQuitoSeoelBangkokWenenLaPazPara
mariboBoekarestSarajevoKoalaLoempoeerBoekarestKingstonAlgiersStockholmLosAngelesDubaiSingaporeAnkaraAmmanCannerraBogotáParijsLaPaz
enenAccraVaticaanstadPortOfSpainHoustonPretoriaLaPazIstanboelBoedapestHamburgVancouverDhakaDubaiBangkokAnkaraAlgiersKhartoemDub
iKobeBrusselMexicoStPetersburgParamariboAnkaraRabatBelgradoRabatAtheneHarareNewYorkAntwerpenBuenosBogotáKairoHarareLagosManagua
QuitoHamburgLagosColomboMexicoBratislavaLusakaBangkokSarajevoDamascusHoustonBonnAnkaraBrusselDarEsSalaamKobeSofiaKoalaLoempoe
WellingtonAlgiersAnkaraAbujaChicagoMuscatDakarStockholmKopenhagenCotonouBuenosAiresAddisAbebaLissabonParijsRabatDüsseldorfTokioLux
MontevideoChicagoBagdadPortOfSpainBoekarestLuxemburgDakarHoustanAlmatyDubaiRomeBamakoBelgradoHamburgRomeDarEsSalaamSofiaDubaiColomboRabatAtheneDublinSydneyKobeBogotáPraagOuagadougouAlgiensKingstonStPetersburgAmmanMilaanMexicoTeheranAbuDhabiFrankfur
AmMainBelgradoTorontoAddisAbebaAnkaraSarajevoPortOfSpainAiresStockholmAmsterdamAbebaTripoliLaPazKairoManaguaBagdadLosAngele
LusakaColomboWarschauRomeBernKingstonLissabonBoedapestBoedapestNewYorkMaputoColomboNewYorkRiyadBamakoTelAvivKingstonMon
teideoLaPazPraagDubaiWenenCotonouBerlijnLaPazDüsseldorfKampalaTeheranSeoulMontevideoBrasiliaPretoriaAnkaraBomaySofiaTorontoRomeZag
WashingtonAmmanAtheneLaPazMoskouAlgiersAbidjanParamariboMaputoManillaKinshasaBarcelonaCaracasManaguaBarcelonaLusakaAntwerpen
aoPauloBagdadLaPazParijsTorontoBrusselBerlijnPekingMontevideoAbuDhabiTelAvivLondenIstanboelAlmatyBangkokHelsinkiSanJoséParamariboAnkar
aoPauloPretoriaBangkokMilaanBamakoHoustonHarareBrasiliaKairoSarajevoBratislavaWindhoekZagrebBrusselRiyadMoskouAlmatyMaputoKar
nVancouverSantiagoDeChileTunisManaguaTeheranCotonouTokioTunisHelsinkiBoekarestHamburgKopenhagenZagrebStockholmWellingtonMelbourneKop
hagenRabatBerlijnAntwerpenSanJoséRomeLuxemburgSofiaHoustonRiyadDüsseldorfAmmanAccraPraagKarachiKairoSarajevoAlgiensAnkaraLondenB
amakoJakartaParamariboOttawaMontrealAlgiersMuscatWindhoekRiyadLuandaMadridVaticaanstadWarschauBrasiliaVancouverAntwerpenDakarDarE



Sinds begin jaren tachtig is Nicaragua ononderbroken concentratieland van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. De totale Nederlandse hulp aan Nicaragua over de periode 2005-2008, verstrekt via verschillende kanalen, bedroeg EUR 145 miljoen. In deze evaluatie wordt nagegaan welke resultaten met de hulp zijn behaald. Daarbij wordt veel aandacht besteed aan de algemene begrotingssteun die door Nederland samen met andere donoren is verleend. De evaluatie geeft verder een goed inzicht in de praktijk en organisatie van de Nederlandse hulp.

Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008 | IOB Evaluatie | nr. 328 | Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.minbuza.nl | www.rijksoverheid.nl
© Ministerie van Buitenlandse Zaken | september 2010

10BUZ281811 | N