

Vergaderjaar 1994–1995

23 900 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1995

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 januari 1995

Van 7 t/m 10 december 1994 bracht ik **een bezoek aan Mozambique**. Ik vertegenwoordigde er, in overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken, de Nederlandse Regering bij de installatie van het bij de eerste democratische verkiezingen op 27, 28 en 29 oktober jl. gekozen Parlement en bij de inhuldiging van President Joaquim Alberto Chissano.

In Mozambique is, nu het vredesproces heeft geresulteerd in vrije en eerlijke verkiezingen als belangrijke stap op weg naar een pluriform, democratisch bestel, een nieuwe situatie ontstaan. Mijn bezoek had ook tot doel mij nader te oriënteren op die situatie en op de consequenties daarvan voor de Nederlandse hulp aan Mozambique.

Ik voerde daartoe gesprekken met President Chissano, Renamo-leider Dhlakama, leden van de voormalige Regering en vertegenwoordigers van de Mozambikaanse overheid, de voorzitter van de Nationale Verkiezingscommissie, de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties voor Mozambique en hoofden van ter plaatse gevestigde VN-kantoren, bilaterale donoren, en met Nederlandse en Mozambikaanse NGO's.

Onderstaand volgt een verslag van de hoofdlijnen van de door mij gevoerde gesprekken.

1. Gesprek met President Joaquim Alberto Chissano

Met President Chissano had ik een onderhoud op de dag van zijn inauguratie.

President Chissano uitte erkentelijkheid voor de langdurige en omvangrijke steun die vanuit Nederland aan Mozambique wordt verleend.

Ons gesprek concentreerde zich vervolgens op het vredesproces, de verkiezingen en de actuele politieke situatie in Mozambique.

De President betoonde zich tevreden over het verloop en de resultaten van de verkiezingen. Hij waardeerde de inspanning van de internationale

gemeenschap die middels omvangrijke waarneming aan het goede verloop van de verkiezingen had bijgedragen. De President bevestigde doende te zijn een gebalanceerd samengesteld Kabinet te formeren. De politieke situatie vereiste een evenwichtige spreiding naar regionale herkomst van de bewindslieden. Evenals Renamo-leider Dhlakama uitte de President zorg over de grote hoeveelheden wapens die zich nog in Mozambique bevinden. Gewapende benden zouden de veiligheidssituatie in het land negatief kunnen beïnvloeden.

Wij bespraken ten slotte de ervaringen die de President opdeed tijdens de eerste zittingsdag van het Parlement. De President maakte van deze gelegenheid gebruik om te wijzen op het belang van internationale steun t.b.v. de opbouw van een pluriform democratisch bestel. Hij wees erop dat deze steun bij voorkeur uit verschillende landen zou moeten komen.

2. Gesprek met Renamo-leider Alfonso Dhlakama

Dhlakama stelde in zijn welkomstwoord dankbaar te zijn voor de vrede die nu in Mozambique heerst en benadrukte het definitieve karakter ervan.

Renamo was in hoog tempo van een militaire organisatie tot een politieke partij en had een belangrijk aantal parlamentszetels gewonnen. Renamo bereidde zich voor op de rol van oppositiepartij in het Parlement. De regering was zowel op economisch als op politiek terrein een weg ingeslagen die Renamo kon ondersteunen, hetgeen de partij in staat stelde een lokale oppositie te voeren. Renamo diende wel vertegenwoordigd te zijn in alle staatsorganen, in het nationale ambtenarenapparaat en met name ook in de politieke organen en ambtenarenapparaten op provinciaal en districtsniveau. De partij bleef behoefte houden aan steun van de internationale gemeenschap.

Bijzondere zorg uitte Dhlakama over:

- a. de grote aantallen wapenopslagplaatsen in het land,
- b. de enorme hoeveelheid wapens in civiele handen in Mozambique,
- c. de kwaliteit en politieke neutraliteit van de politie en de geheime dienst.

Ik gaf een overzicht van de Nederlandse steun aan Mozambique die teruggaat tot voor de onafhankelijkheid, refereerde aan de grote verdeeldheid die binnen Mozambique had geheerst en constateerde met vreugde de grote vorderingen die zijn gemaakt in het proces van nationale verzoening. Voorts stelde ik vast dat het vertrouwen wekt te constateren dat Dhlakama de voornemens, zoals verwoord tijdens zijn bezoek aan Nederland op 24 mei 1993, gestand had gedaan:

- a. Renamo had de gewapende strijd beëindigd en de noodzaak van een politieke oplossing aanvaard,
- b. de partij had de uitslag van de verkiezingen bij voorbaat aanvaard,
- c. Renamo was niet als overwinnaar uit de bus gekomen, doch had niet weer naar de wapens gegrepen.

Ik bevestigde dat Nederland het proces van nationale wederopbouw inclusief de bevordering van een pluriform politiek bestel zou blijven steunen en stelde dat contacten met democratische oppositiepartijen een vast onderdeel vormen van het Nederlandse beleid. Het lag dan ook in de lijn der verwachtingen dat dit ook met Renamo zou geschieden. De Nederlandse steun zou zowel voormalige Frelimo- als voormalige Renamogebieden bestrijken. Ik deed een beroep op Renamo de spelregels van het democratische politieke proces blijvend te eerbiedigen en stelde dit evenzeer van Frelimo te verwachten.

3. Gesprek met de Voorzitter van de Nationale Verkiezingscommissie, Dr. Brazao Mazula

Het gesprek met Dr. Mazula vond plaats aan het einde van de eerste zittingsdag van het parlement. Al tijdens die eerste zitting was onenigheid ontstaan tussen Frelimo en Renamo over de te volgen procedure bij de verkiezing van de parlementsvoorzitter.

Dit leidde tot een procedurele beslissing van President Chissano, die juridisch correct was, maar politiek zeer gevoelig lag en in het bijzonder in de Renamo-gelederen grote onrust teweeg bracht.

Mazula greep dit voorval aan om het belang te onderstrepen van de ontwikkeling van instrumenten die continuïteit van de democratische mechanismen kunnen garanderen.

Parlementsleden, zo stelde hij, zullen moeten leren dat niet uitsluitend partijdiscipline uitgangspunt voor hun opstelling moet zijn en zij zullen methoden moeten ontwikkelen die het bereiken van hun consensus mogelijk maken.

Buitenlandse steun daarbij was dringend gewenst. Zowel het Parlement als de politieke partijen hadden behoefte aan voorbeelden, gedachtenwisseling en training.

Mazula wees er daarbij op dat Nederland een voor alle partijen in Mozambique aanvaardbare partner is.

Ik gaf aan in beginsel bereid te zijn steun t.b.v de opbouw van een democratisch bestel in Mozambique te overwegen, en i.h.b. bereid te zijn te onderzoeken of er mogelijkheden zijn voor steun aan Parlement en politieke partijen. Ik stelde dat een verzoek daartoe niet door de Regering, maar door het Parlement zou moeten worden gedaan.

4. Gesprek met de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties in Mozambique, Aldo Ajello

De Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal noemde een viertal factoren die naar zijn zeggen doorslaggevend zijn geweest voor het succesvolle verloop van de VN-operatie (UNOMOZ) in Mozambique:

- a. Het politieke en niet bureaucratische karakter van de missie.
- b. De flexibele, aan de realiteit aangepaste, interpretatie van het mandaat, waarbij starre VN-procedures zoveel mogelijk zijn omzeild.
- c. De steun die de missie in politiek en financieel opzicht van de gehele internationale gemeenschap heeft gekregen.
- d. De persoonlijke steun van de SGVN.

Betrokkene schetste het moeizame en tijdrovende onderhandelingsproces met elk van beide partijen in Mozambique, waarbij de problemen slechts door intensieve diplomatie overwonnen hadden kunnen worden. Het «United Nations Trust Fund to facilitate the implementation of the Peace Process in Mozambique» (Renamo Trust Fund), waaruit maandelijks aan Renamo een bedrag was uitgekeerd voor de omvorming van deze beweging tot politieke partij, was daarbij naar zijn mening van vitaal belang geweest.

De Regering van Mozambique leek thans vastbesloten de controle over het politieke proces stevig in handen te nemen.

Speciaal Vertegenwoordiger Ajello wees daarbij op het belang van voortzetting van de politieke dialoog door de VN met zowel de Regering als Renamo na zijn vertrek (13/12/94) op voldoende hoog niveau. De donorgemeenschap zou moeten doorgaan met het op creatieve wijze ter beschikking stellen van steun aan Mozambique om de democratie te doen functioneren. Het ontwikkelen van instrumenten daartoe achtte hij even belangrijk als indertijd de instelling van het Renamo Trustfund.

Wij stelden vast dat het een combinatie van unieke factoren is geweest, die het vredesproces in Mozambique heeft doen slagen. Geen twee situaties zijn gelijk, het concept van UNOMOZ kan niet zonder meer elders worden overgenomen. Het is echter van belang de operatie te analyseren. De Verenigde Naties zouden vervolgens lessen kunnen trekken uit de gevolgde methodologie. Successen als het onderhavige kunnen elders in Afrika een katalyserend effect hebben.

5. Gesprek met vice-minister Baloi van ontwikkelingssamenwerking

Door vice-minister Baloi werd allereerst uitvoerig stil gestaan bij de betekenis van de verkiezingsuitslag voor de toekomst van het land. Hij gaf aan dat de in de verkiezingsuitslag zo duidelijk naar voren komende regionale politieke voorkeur in de samenstelling van het nieuwe Kabinet duidelijk weerspiegeld zou moeten worden om de politieke stabiliteit in Mozambique te kunnen garanderen.

Vervolgens werd door de vice-minister ingegaan op de Mozambikaanse ontwikkelingsprioriteiten en de mijnopruimingsoperaties waarvoor hij binnen het kabinet de eerste verantwoordelijkheid draagt.

De afgelopen twee jaar hebben de ontwikkelingsactiviteiten voornamelijk in het teken gestaan van het vredesproces. De doelstellingen van het structurele aanpassingsprogramma zoals beteugelen van inflatie en terugdringen van de overheidstekorten zijn onvoldoende gerealiseerd. In 1995 zal het economisch-herstelprogramma hoog op de politieke agenda staan. Tijdens de bijeenkomst van de consultatieve groep in maart a.s. zal Mozambique zijn nieuwe hervormingsbeleid presenteren. De uitvoering hiervan zal gezien de crisis waarin de economie zich bevindt en de fragiliteit van de politieke verhoudingen verre van eenvoudig zijn. Uitgebreide donorsteun om dit economische hervormingsproces te doen slagen zal nog geruime tijd nodig zijn. Wel zal de enorme afhankelijkheid van hulp gelden dienen te verminderen. Thans wordt zo'n driekwart van de overheidsbegroting middels buitenlandse hulp gefinancierd.

Mijnopruiming wordt door de Mozambikaanse regering primair als een humanitaire aangelegenheid beschouwd. Gekozen is voor een organisatorische opzet waarbij de uitvoering zal worden uitbesteed aan bedrijven of NGO's. Baloi gaf aan dat er een commissie binnen het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking zou worden ingesteld die verantwoordelijk zou worden voor de beleidsformulering en coördinatie voor mijnopruiming in het gehele land.

Ik onderstreepte dat Nederland de steun aan de opbouw van een pluriform democratisch bestel in Mozambique alsmede aan het proces van sociaal-economisch herstel zal voortzetten. Daarbij is mijnerzijds wel de kanttekening geplaatst dat ik een sterkere concentratie van sectoren waarop de Nederlandse hulp zich zou richten in de toekomst wenselijk acht. Ik sprak daarbij tevens de wens uit een verdere projectisering van de hulprelatie tegen te gaan. Het streven zal gericht zijn op het scheppen van randvoorwaarden waaronder directe steun aan het overheidsbudget t.b.v. prioritaire sectoren mogelijk wordt, met name door versterking van de institutionele capaciteit.

6. Mijnopruiming

Over de stand van zaken m.b.t. de mijnopruiming in Mozambique sprak ik, zoals reeds vermeld, met vice-minister Baloi voor Ontwikkelingssamenwerking en voorts met de Nederlandse Commandant van het Mine

Clearance Training Centre van de Verenigde Naties, de meest betrokken bilaterale donoren, UNDP en UNOHAC. De gesprekken hadden een oriënterend karakter.

De mijnopruiingsoperatie in Mozambique heeft een trage start gehad. Inmiddels is onder leiding van DHA/UNOHAC een versneld programma ontwikkeld dat met name in de tweede helft van 1994 tot goede resultaten heeft geleid. Plannen voor de voortzetting van de mijnopruiing na het vertrek van de naaste UNOMOZ-vertegenwoordigers op 31 januari a.s. zijn in een vergevorderd stadium.

Binnen het Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking te Mozambique zal een «policy and coordinating unit» worden ingesteld, die verantwoordelijk zal zijn voor beleidsformulering, prioriteitsstelling en coördinatie van de implementatie van beleid. Deze coördinatie zal o.a. worden bereikt doordat deze «policy and coordination unit» uitvoeringscontracten sluit met bedrijven en niet-gouvernementele organisaties. Naar verwachting zullen de inmiddels in het Mine Clearance Training Centre van de VN en de door NGO's opgeleide Mozambikaanse mijnopruimers door deze instellingen in dienst worden genomen. (Het betreft 450 door het MCTC opgeleide mijnopruimers en 550 overige.) De operationele mijnopruiingscapaciteit van de regering zal beperkt blijven. In de overgangperiode totdat de Mozambikaanse «policy and coordination unit» volledig operationeel zal zijn, zal de begeleiding in Mozambique geschieden door UNDP.

De aanpak in Maputo vertegenwoordigde donoren stemmen in met de hierbovengeschetste aanpak. Daarbij wordt overwogen dat mijnopruiing flexibiliteit vereist en dat de omvang van de mijnopruiingsexercitie naar verwachting over enkele jaren zal teruglopen.

Ik stelde in mijn concluderende opmerkingen vast dat bij de afweging over een eventuele toekomstige Nederlandse bijdrage aan de mijnopruiing in Mozambique de volgende drie voorwaarden een rol zullen spelen:

- er moet sprake zijn van voldoende Mozambikaans «ownership» met betrekking tot de beleidsbepaling, de besluitvorming en de deelname van Mozambikaanse mijnopruimers aan de uitvoering.
- de vervolgooperatie moet flexibel worden opgezet.
- er mogen geen contracten voor mijnopruiing worden verleend aan mijnnproducenten, dan wel aan anderen die bij de plaatsing van mijnen betrokken zijn geweest.

7. Ontmoeting met vertegenwoordigers uit de onderwijssector

Over de problematiek in de onderwijssector sprak ik met Zaida Cabral (nationaal-directeur basisonderwijs); Gilberto Botas (nationaal directeur beroepsonderwijs); en Maximo Dias (politicus, MONAMO/PMSD).

De situatie met betrekking tot de onderwijssector is dramatisch. Door gesprekspartners werd dit geïllustreerd aan de hand van enkele cijfers. Het percentage ongeletterden bedroeg in 1990 zo'n tweederde en is, naar algemeen wordt aangenomen, de laatste jaren nog verder verslechterd. Het aantal leerlingen dat thans wordt ingeschreven in het lager onderwijs bedraagt slechts 40%. Begin jaren tachtig lag dit percentage nog dubbel zo hoog.

Een van de hoofdoorzaken van de verslechterende onderwijssituatie was dat door de oorlog veel kinderen in Mozambique niet naar school konden gaan en veel schoolgebouwen zijn verwoest. Nu de vrede is

hersteld kan met de hernieuwde opbouw van het onderwijssysteem een aanvang worden gemaakt. De hoogste prioriteit zal de komende jaren worden gegeven aan: fysieke infrastructuur (scholen weer herstellen, nieuwe scholen bouwen); leraren bijscholen en nieuwe lerarenopleidingen opzetten. Maar daarnaast zal getracht worden het onderwijssysteem te verbeteren door het meer aan te passen aan de behoeften van de bevolking en die van het land. Sleutelwoorden in de nieuwe aanpak zijn decentralisatie van het beleid, grotere verscheidenheid van scholen en onderwijs in lokale talen. Zo zijn onlangs experimenten begonnen met het lesgeven in lokale talen. Frelimo had aanvankelijk gekozen voor het Portugees als officiële taal in de scholen om de eenheid onder de bevolking te vergroten, maar de kinderen en de meeste leraren beheersen die voor hun vreemde taal slecht. Een gevolg van deze situatie is dat meer dan tachtig procent van de leerlingen voor het eind van de vierde klas afhaakt. Onder meisjes is dit percentage nog veel hoger. De kennis welke zij op dat moment hebben is niet adequaat voor hun levenssituatie. Ook het curriculum dient derhalve op vele punten aangepast te worden.

Volgens mijn gesprekspartners is één van de voornaamste knelpunten bij de uitvoering van het nieuwe onderwijsbeleid het zeer lage salaris dat leraren ontvangen en hen gevoelig maakt voor corruptie. Een leraar in Mozambique verdient per maand zo'n f 25. Ter vergelijking een zak rijst van vijftig kilo kost al meer dan dat salaris.

Met betrekking tot de onderwijssector gaf Nederland tot voor kort vooral steun aan het universitair onderwijs. Nu het in grote delen van het land weer veilig is, willen we ons de komende jaren meer richten op basisonderwijs en beroepsonderwijs. Gezien de aard van de problematiek heb ik gesuggereerd dat als mogelijke hulpvorm gedacht zou kunnen worden aan tijdelijke budgetsteun. Voordat deze vorm van hulp beschikbaar kan worden gesteld zal eerst echter aan een aantal voorwaarden moeten zijn voldaan, zoals transparantie in de budgetcyclus, garanties over additionaliteit en zicht op verbetering van de eigen inkomsten van de overheid zodat de eindigheid van de budgetsteun verzekerd is.

8. Bezoek aan de Eduardo Mondlane Universiteit (EMU)

Van de zijde van de universiteit namen deel aan het gesprek Prof. dr. Narciso Matos (rector EMU); Dr. Sandra Lopes (directeur bureau buitenland); Peter Letitre (coördinator Nederlandse universitaire samenwerking met de EMU); en projectleiders/coördinatoren van diverse samenwerkingsprojecten met Nederlandse universiteiten.

Nederland is een van de oudste en belangrijkste buitenlandse donoren van de EMU. Nederlandse steun aan de Eduardo Mondlane universiteit startte in 1976. Thans zijn er een tiental samenwerkingsprojecten in het kader van het MHO-programma in uitvoering. In dit verband zijn in de diverse samenwerkingsprojecten ruim 30 Nederlandse deskundigen werkzaam. In het kader van het WOZ-programma financiert Nederland bovendien de salarissen van 9 docenten aan de EMU die afkomstig zijn uit Oost-Europa. De totale jaarlijkse steun aan de EMU bedraagt circa f 10 miljoen. De EMU is eind 1993 door de NUFFIC uitgekozen als een van de speerpuntuniversiteiten voor de samenwerking in het MHO-programma.

Door mij zijn twee vragen centraal gesteld in de discussie met vertegenwoordigers van de EMU: in hoeverre is de samenstelling van de hulprelatie over de afgelopen twintig jaar veranderd; en, op de tweede plaats, in welke mate sluit de Nederlandse samenwerking aan bij de Mozambikaanse prioriteiten.

Terwijl gedurende de eerste tien jaar van de samenwerking nauwelijks counterparts aanwezig waren en derhalve aan straftraining vrijwel geen aandacht kon worden besteed, is deze situatie de afgelopen jaren sterk verbeterd. Momenteel werken er zo'n 350 Mozambikanen aan de universiteit tegen 5 midden jaren zeventig. Het belangrijkste probleem is thans niet meer het tekort aan staf maar het gebrek aan voldoende eigen middelen.

Het land had, zo stelden mijn gesprekspartners, nog steeds grote behoefte aan hoger opgeleid kader. Mozambique telt thans zo'n 5000 afgestudeerden op ruim 16 miljoen inwoners. In tegenstelling tot de omringende landen waar sprake is van een groeiende brain drain blijven de meeste afgestudeerden in het land.

9. Gesprek met vertegenwoordigers van de watersector, Direcção Nacional de Aguas (DNA)

Aanwezig van DNA waren: Luis Elias (nationaal directeur DNA); Manuel Alvarinho (civil engineer), Leonard Kranendonk (team coördinator Nederlands Hydrology Sector Assistance project); diverse hoofden van departementen van DNA.

Op grond van een langjarige betrokkenheid met diverse deelsectoren en een continue reeks van activiteiten op watergebied is Nederland door Mozambique gevraagd een leidinggevende rol te spelen bij de coördinatie van donorhulp in de watersector. De hulp aan deze sector omvatte in het verleden zowel het versterken van nationaal «water resources»-beheer als verbetering van de sanitatie en drainage in de urbane centra en drinkwatervoorziening op het platteland.

De laatste jaren is echter sprake van een sterk teruglopende Nederlandse financiële bijdrage aan deze sector. Dit kan enerzijds worden geweten aan de orlogssituatie die het onmogelijk maakte om rurale drinkwaterprogramma's uit te voeren en anderzijds aan de omvangrijke hulp die nodig was om het vredesproces te ondersteunen. Maar ook het ontbreken van een integrale benadering van deze sector in het verleden is debet geweest aan deze verminderde Nederlandse aandacht. De Nederlandse steun bestond voornamelijk uit individuele projecten. Van een sectorale benadering was dan ook nauwelijks sprake.

Samengevat bestond de Mozambikaanse kritiek op de Nederlandse hulpinspanningen in de watersector uit de volgende punten:

- herstel de omvang van de hulp weer op het oude niveau
- pleidooi voor een heroriëntatie van de hulpaanpak van een louter projectbenadering naar een meer sectorale benadering
- meer aandacht voor institutionele knelpunten, inclusief hoe het grote verloop van lokale staf te voorkomen
- actievere opstelling van Nederland als lead-donor.

Ik heb toegezegd met deze kritiek op het Nederlandse beleid in het nieuwe landenbeleidsplan voor Mozambique serieus rekening te zullen houden.

10. Overleg met NGO's

Aanwezig bij dit overleg waren vertegenwoordigers van HIVOS, AWEPA, World Vision, ZOA, Eduardo Mondlane Stichting, NOVIB en een aantal lokale NGO's. Een apart gesprek heeft plaatsgevonden met SNV.

Nadat de aanwezige NGO's een beknopt overzicht hadden gegeven over sectoren en regio's waar ze actief zijn en hun plannen voor de toekomst hadden uiteengezet zijn door mij twee onderwerpen aan de orde gesteld: de kritiek op de gebrekkige coördinatie tussen het grote aantal NGO's in Mozambique en mogelijke toekomstige samenwerking met NGO's in het kader van de bilaterale samenwerking.

Naar schatting zijn in Mozambique zo'n 200 niet-gouvernementele organisaties werkzaam waarvan het merendeel buitenlandse NGO's betreft. Volgens een door de VN onlangs samengestelde lijst zijn er slechts 35 nationale NGO's actief in Mozambique. Met name in de tweede helft van de jaren tachtig kwam er een ware hulpinvasie op gang van buitenlandse NGO's. Deze NGO's werden vooral ingeschakeld bij de uitvoering van noodhulpoperaties. Het geringe vertrouwen van donoren in de Mozambikaanse overheidsstructuur was de belangrijkste oorzaak voor het kanaliseren van een aanzienlijk deel van de hulp via particuliere organisaties. In het begin kwam het regelmatig voor dat meerdere hulporganisaties in hetzelfde gebied de honger gingen bestrijden met bijna tegenovergestelde methoden. Van enige vorm van coördinatie was aanvankelijk dan ook nauwelijks sprake. Om het grote aantal NGO's in Mozambique beter samen te laten werken is medio 1993 de organisatie Link opgericht. Het is een initiatief dat vanuit de NGO's zelf is voortgekomen. Bij Link zijn thans zo'n kleine 100 organisaties aangesloten. Link is in de eerste plaats bedoeld om onderlinge informatie uit te wisselen. Een tweede belangrijke doelstelling van Link is om de inschakeling van nationale NGO's te versterken. Een sterke «civil society» traditie ontbreekt echter vooralsnog in Mozambique. In de jaren na de onafhankelijkheid heeft de Frelimo-regering weliswaar veel gedaan aan het oprichten van volksorganisaties maar deze hadden een sterk politiek karakter.

Door mij zijn de Nederlandse voornemens met betrekking tot de hulpsamenwerking met Mozambique voor de komende jaren uiteengezet. Er zal een duidelijke verschuiving plaatsvinden van noodhulp naar meer structurele hulp. Ten aanzien van plattelandsontwikkeling heeft Nederland gekozen voor een regionale aanpak. De bilaterale plattelands hulp zal worden geconcentreerd op de provincie Nampula. Ik zie bij de uitvoering van dit programma voor NGO's en SNV een belangrijke rol weggelegd.

11. Bezoek aan Zonas Verdes rond Maputo

In de koloniale periode is rond Maputo een gordel van landerijen ontstaan om de stad van voedsel te voorzien, de zogenaamde Groene Zones (Zonas Verdes). Deze landerijen waren vrijwel volledig in handen van Portugese kolonisten. Na de onafhankelijkheid in 1975 lag dit eens zo produktieve agrarische gebied er jarenlang zeer verlaten bij. Als onderdeel van het presidentiële offensief dat begin 1980 werd gelanceerd tegen verspilling en onproduktiviteit, werd de Dienst van Groene Zones ingesteld om de duizenden hectaren produktief land die verloren dreigden te gaan te herwinnen en de duizenden werklozen in het gebied weer nuttig werk te verschaffen. Bij de opdracht om de Groene Zones rond Maputo weer produktief te maken werd prioriteit gegeven aan de coöperatieve sector.

In de jaren tachtig is door Nederland met name steun gegeven aan de verdere ontwikkeling van de Zonas Verdes via de MFO's en uit het KAP-programma. De belangrijkste problemen die de boerencoöperaties in de jaren tachtig ondervonden waren het ontbreken van een goed functionerend marktsysteem. Prijzen en afzet werden volledig door de staat geïmplementeerd. Sinds de invoering van een meer marktgericht

economisch beleid eind jaren tachtig beleven de Zonas Verdes een sterke ervaring.

Door mij werd een bezoek gebracht aan een coöperatie te Machava. Het betrof hier een coöperatie die ondermeer een zeer succesvolle pluimveefokkerij beheert. Opvallend was de vooraanstaande rol die vrouwen spelen in deze coöperaties. Meer dan driekwart van de coöperatieleden zijn vrouwen. Een ander opvallend kenmerk was de hechte samenwerking tussen de verschillende coöperaties. De coöperaties hebben zich verenigd in een zogenaamde unie van coöperaties om hun marktpositie te versterken. De Zonas Verdes kunnen mijns inziens gezien worden als een succesvol voorbeeld van een duurzaam ontwikkelingsproces op micro-niveau als resultante van het economisch herstelprogramma.

12. Ontmoeting met Nederlandse gemeenschap

Aan deze bijeenkomst werd door een zestigtal Nederlanders, voornamelijk ontwikkelingswerkers, deelgenomen.

Ik heb een viertal vragen met betrekking tot de toekomstige richting van het Nederlandse hulpprogramma aan de vergadering voorgelegd: in hoeverre is er sprake van een duurzaam vredesproces; op welke sectoren zou de Nederlandse hulp zich moeten richten; in welke mate dient teruggekeerd te worden naar de traditionele hulpaanpak; en wordt de regionale concentratie van de Nederlandse hulp op Nampula gedeeld.

De veiligheidssituatie blijkt volgens vrijwel alle aanwezigen nog slecht. Belangrijkste factoren hiervoor zijn: de grote hoeveelheid wapens die nog in omloop zijn mede doordat het demobilisatieproces pas laat op gang is gekomen; de ernstige economische crisis waarin het land zich bevindt. Hierdoor is er een groot tekort aan werk, welke situatie nog wordt verergerd door de groeiende stroom van terugkerende vluchtelingen; de zwakke overheidsstructuur. Zo worden politie en leger als zeer onbetrouwbaar ervaren; tot slot lijken etnische tegenstellingen opnieuw de kop op te steken.

De aanwezigen waren van mening dat in de hulprelatie ook in de komende jaren voldoende aandacht zal moeten worden ingeruimd voor ondersteuning van het vredesproces: zoals steun voor het bevorderen van een meerpartijenstelsel; extra hulp ten behoeve van opkoop van wapens (buy a gun for peace); en technische ondersteuning voor het politie-apparaat. Een tweede beleidsterrein dat de komende jaren extra ondersteuning zal vergen is de sociale dimensie van aanpassing. Gewaarschuwd werd niet klakkeloos het Wereld Bank programma te volgen. Een belangrijk verwijt aan de Wereld Bank was de zeer geringe aandacht voor de negatieve sociale gevolgen van het economisch hervormingsprogramma.

Door sommigen werd grote zorg uitgesproken over de ontwrichtende werking van de omvangrijke hulp die Mozambique de afgelopen jaren heeft ontvangen. Met name de aanwezigheid van circa 7000 UNOMOZ militairen/deskundigen heeft, volgens enkele aanwezigen, de lokale situatie sterk ontregeld. De absorptie-capaciteit van de Mozambikaanse economie is beperkt. Een te grote stroom hulp kan gemakkelijk leiden tot corruptie. Gewaarschuwd werd voorts voor een te sterke projectisering van de hulp die de relatief zwakke Mozambikaanse ontvangststructuur onvoldoende zou kunnen beheren. Bij de hulpaanpak verdient institutionele ondersteuning sterk de voorkeur waarbij ook de problematiek van de onderbetaling moet worden meegenomen.

Ten aanzien van de keuze van concentratie-regio's werd gewezen op het risico dat donoren daarbij snel de dienst uit zullen maken vanwege het ontbreken van eigen inkomsten en voldoende gekwalificeerd kader in de regio zelf. De keuze van Nampula zelf ondervond instemming. Ik heb in dit verband opgemerkt sterk voorstander te zijn van een procesmatige aanpak met nadruk op districtsniveau om zo dicht mogelijk bij de doelgroep te zitten met de hulpactiviteiten.

Conclusies

Op grond van de gesprekken die ik in Mozambique heb gevoerd kom ik tot een positieve waardering van het politieke veranderingsproces dat zich in Mozambique heeft voltrokken. Ik deel de indruk, die zowel bij andere donoren als internationale organisaties bestaat, dat de regering en de oppositie serieus gecommitteerd zijn aan het vredesproces. Thans dient het pluriforme politieke bestel te worden geconsolideerd en kan een begin worden gemaakt met het proces van nationale wederopbouw. Zowel door de regering als door de oppositie wordt daarvoor een beroep gedaan op internationale steun.

Ik acht goed gecoördineerde, flexibele, evenwichtig over de regio's gespreide donorsteun bij dat proces essentieel. Het feit dat de UNOMOZ-operatie op 31 januari 1995 volledig zal zijn afgerond, vormt een extra uitdaging aan de internationale gemeenschap om middels een gezamenlijke inspanning een bijdrage te leveren aan de consolidatie en uitbouw van het thans bereikte politieke succes.

Tijdens mijn bezoek heb ik aangegeven dat Nederland in beginsel bereid is de hulp aan Mozambique in de komende jaren te continueren op eenzelfde niveau als tot nu toe. Evenals in 1993 en 1994 zal in 1995 een belangrijke inspanning worden geleverd ter **ondersteuning van het vredesproces**. Daarbij gelden de volgende aandachtspunten:

- Het bijdragen aan de handhaving en verdere ontwikkeling van een pluriform democratisch bestel, in het bijzonder door het desgevraagd en bij voorkeur gezamenlijk met, c.q. in overleg met andere multi- en bilaterale donoren ondersteunen van het Parlement en democratische politieke partijen.
- Het voortzetten van bijdragen aan de: terugkeer van vluchtelingen en ontheemden; reïntegratie van gedemobiliseerden; mijnopruijing, mits daarvoor een bevredigende structuur wordt ontwikkeld en aan de door mij tijdens mijn bezoek geformuleerde voorwaarden ten aanzien van Mozambikaans «ownership», flexibiliteit en de uitsluiting van mijnproducenten bij de mijnopruijing wordt voldaan.
- Het ondersteunen van activiteiten op het terrein van «good governance». Van Mozambikaanse zijde is o.a. verzocht om Nederlandse steun voor het politieapparaat. De mogelijkheden daartoe zullen worden onderzocht.

Nu de verkiezingen succesvol zijn verlopen bestaat er een goede mogelijkheid om de komende jaren een meer **structureel ontwikkelingsprogramma** met Mozambique op te starten.

De hoofdaandacht zal daarbij komen te liggen op structurele armoedebestrijding. Een belangrijk deel van de hulp zal dan ook beschikbaar worden gesteld ten behoeve van de sociale sectoren, in het bijzonder basisonderwijs, gezondheidszorg en drinkwatervoorziening en sanitatie. Bij steun ten behoeve van deze sectoren zal zowel een regionale aanpak worden gevolgd, zoveel mogelijk conform de programmatische benadering, alsmede sectorale ondersteuning op nationaal niveau via de relevante lijnministeries. Op regionaal niveau zal de Nederlandse hulp zich concentreren op de provincie Nampula.

Een ander belangrijk beleidsterrein is de ondersteuning van economische hervormingen in het kader van het structurele aanpassingsprogramma. Hierbij zal de aandacht met name worden gericht op hervormingen die de productiecapaciteit vooral met betrekking tot de exportpositie zullen verbeteren.

Ik ben ook van plan de komende jaren de nadruk te verleggen in de samenwerking met Mozambique van de traditionele projectbenadering naar een vorm van ondersteuning waarbij de nadruk zal komen te liggen op versterking van de institutionele capaciteit. Een dergelijke aanpak kan niet voorbijgaan aan de problematiek van de lage salarissen en daarmee samenhangende corruptie. Budgetsteun zal als een mogelijk alternatief voor projecthulp worden overwogen.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk