

Resultaten in ontwikkeling

Rapportage
2005 - 2006

Buitenlandse Zaken
**Ontwikkelings
samenwerking**



Resultaten in ontwikkeling

Rapportage
2005 - 2006

Uitgave Ministerie van Buitenlandse Zaken
Beleidsafdeling Directie Effectiviteit en Kwaliteit (DEK)
Grafische productie Eindeloos, Den Haag
Druk OBT, Den Haag
Lay-out Corps
Fotografie ANP Photo, Lineair Fotoarchief

Bestelcode OSDR6610/N

mei 2007
www.minbuza.nl

Inhoud

Voorwoord	5
1. Inleiding	7
2. Onderwijs	16
3. Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten	34
4. HIV/Aids	50
5. Milieu	66
6. Water en sanitaire voorzieningen	84
7. Goed bestuur en mensenrechten	100
8. Private sector ontwikkeling	118
Gebruikte afkortingen	130
Bijlage: Landenfiches en tabellen op CD-rom binnenzijde achterpagina	

Voorwoord

Ondanks de sterke groei van de wereldwijde rijkdom leeft een groot deel van de wereldbevolking nog altijd in een zeer kwetsbare situatie van armoede en uitzichtloosheid. Deze kwetsbaarheid lijkt in een globaliserende wereld eerder toe dan af te nemen. Nederland geeft daarom jaarlijks 0,8% van het nationaal inkomen uit aan ontwikkelingssamenwerking (in 2006 was dat 4,3 miljard euro).

Ontwikkelingssamenwerking heeft een ondubbelzinnig doel: het ondersteunen van arme landen en arme mensen bij het opbouwen van betere leefomstandigheden, het verminderen van hun kwetsbaarheid en het bieden van kansen op ontplooiing. De Millennium Ontwikkelingsdoelen die in 2000 wereldwijd zijn aanvaard geven daarbij de richting aan.

De Nederlandse inzet draagt hier op veel manieren aan bij. Maar hoe ziet de Nederlandse inzet er precies uit? Welke resultaten worden daarmee bereikt, op korte en langere termijn? En welke hordes moeten nog genomen worden? Hierover gaat *Resultaten in Ontwikkeling 2005/06*, de tweede in de reeks van tweejaarlijkse rapportages over de resultaten van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Het vormt een inhoudelijke aanvulling op het *Departementaal Jaarverslag* van Buitenlandse Zaken en draagt bij aan het afleggen van rekenschap aan het parlement en de Nederlandse samenleving. Door de presentatie van concrete resultaten komt ontwikkelingssamenwerking ook tot leven. Daarmee wordt beoogd dit beleidsterrein ook toegankelijk te maken en een meer centrale plaats te geven in het maatschappelijk debat. Hiermee loopt Nederland voorop in vergelijking met veel andere donoren. De regering vindt het van groot belang duidelijk te maken op welke wijze ontwikkelingssamenwerking effect sorteert.

De realiteit in ontwikkelingslanden is complex en de verschillen tussen de 36 partnerlanden waar Nederland zich speciaal op richt – van Colombia tot Vietnam en van Afghanistan tot Zambia – zijn groot. Door in een zeker detail te kijken naar de in 2005-2006 bereikte resultaten wordt geprobeerd aan de complexiteit een gezicht te geven, zonder te vervallen in een bureaucratische opsomming van cijfers en tabellen. In dit rapport worden resultaten gepresenteerd op elk van de deelterreinen waar de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zich op richt: onderwijs, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), HIV/Aids, milieu, water en sanitaire voorzieningen, goed bestuur en mensenrechten en private-sectorontwikkeling. De onderliggende informatie die is gebruikt voor het maken van dit rapport is te vinden op de CD-rom die is bijgevoegd: daar vindt u 95 landenfiches waarin verslag wordt gedaan van inzet en bereikt resultaat in de 36 partnerlanden op de deelterreinen (sectoren en thema's) waarop de Nederlandse samenwerking in die landen is gericht.

Dit verslag van de bereikte resultaten in de ontwikkelingssamenwerking laat een gemengd beeld zien. Hoewel er veel successen zichtbaar worden in de samenwerking met partnerlanden, moet ook worden geconstateerd dat het bereiken van de Millennium Ontwikkelingsdoelen in nog veel landen achterop ligt. Dit leidt tot terechte vragen vanuit de ontwikkelingssamenwerking zelf, vanuit het parlement en vanuit de samenleving. Met *Resultaten in Ontwikkeling 2005/06* wordt dan ook geen eenduidig beeld geschetst, maar is gekozen om kritisch te oordelen. Het rapport is juist ook bedoeld om van te leren. Want fouten maken kan, maar ervan leren moet. De rapportage over het bereiken van deze doelen geeft aan of we op koers liggen, of we de juiste dingen doen en waar zich grote problemen voordoen. Het vormt mede de basis voor een dialoog met de samenleving over de manieren waarop Nederland de ontwikkeling van arme landen zo goed en effectief mogelijk kan steunen.

Het rapport dat nu voor u ligt gaat enkele stappen verder vergeleken met de eerste uitgave uit 2005: *Resultaten in Ontwikkeling 2005/06* gaat breder en dieper. Breder, omdat voor het eerst gekeken is naar zowel de bilaterale als de multilaterale inzet, meer aandacht is besteed aan capaciteitsopbouw en nu ook de resultaten van de ontwikkeling in de private sector zijn opgenomen. Dieper omdat aandacht is geschonken aan het ontleden van de 'resultaatketen' tussen Nederlandse inzet als onderdeel van de totale inzet van donoren en de resultaten in de partnerlanden op de korte en langere termijn. Daarbij is gebruik gemaakt van recente impactevaluaties, zoals voor onderwijs in Uganda en drinkwater in Tanzania.

We zijn er nog lang niet, maar uit de rapportage komt naar voren dat we ook trots mogen zijn op wat er mede met Nederlandse inzet is bereikt. Twee voorbeelden daarvan ter illustratie. Er is en wordt de laatste jaren een indrukwekkende inhaalslag gemaakt in landen die een grote achterstand hadden in de deelname van kinderen aan onderwijs. In Mali is tussen 1997 en 2005 het aantal kinderen op de lagere school bijna verdubbeld, van 785.000 naar 1,5 miljoen. In Mali neemt ook de deelname van meisjes gestaag toe. Het aantal kinderen dat de lagere school afmaakt is ook gegroeid van 25% in 1997 naar 43% in 2005. Een tweede voorbeeld laat zien dat door verbetering in de basisinfrastructuur de bedrijvigheid heeft kunnen toenemen. In dat kader zijn in Rwanda meer dan honderd duizend mensen uit het armste deel van de rurale bevolking, waarvan de helft vrouwen, aan tijdelijk werk geholpen. Het aanleggen van terrassen en het ontginnen van moerasen heeft rond de zesduizend gezinnen uitzicht gegeven op een betere toekomst, doordat ze nu land hebben met een hoge productiviteit of kunnen leven van de visvangst.

Het zichtbaar maken van deze en andere resultaten zal de komende jaren steeds belangrijker worden. Het 2015-project van het nieuwe kabinet zal daarbij een belangrijke rol kunnen spelen. Ik ben ook van plan om met deze tweejaarlijkse rapportage aan parlement en samenleving in de komende periode door te gaan. Daarmee blijft één zaak voorop staan: wat we nodig zullen hebben zijn duurzame resultaten in ontwikkeling.



Bert Koenders
Minister voor Ontwikkelingssamenwerking
April 2007

Inleiding

1.1 Doel van de Resultatenrapportage 2005/2006

Doel van deze tweejaarlijkse resultatenrapportage is om een scherper inzicht te bieden in de resultaten die behaald worden met ontwikkelingssamenwerking. Ook is dit document bedoeld om de resultaten te kunnen interpreteren binnen de internationale doelstellingen en gezamenlijke inspanningen van donoren en ontvangende landen. Doordat het rapport een nadere aanvulling geeft op het jaarverslag van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarin op hoofdlijnen gerapporteerd wordt over door Nederland behaalde resultaten, draagt het bij aan het *aflleggen van rekenschap* over het beleid voor ontwikkelingssamenwerking (OS).

Doel van OS is dat arme landen en arme mensen uitzicht krijgen op betere leefomstandigheden en meer kansen op ontplooiing. De acht Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDGs) geven richting aan inspanningen om dit mogelijk te maken. Een rapportage over de resultaten die daarmee worden bereikt draagt bij aan het inzicht of de inspanningen op koers liggen, of de richting ervan juist is en waar zich grote problemen voordoen. Zo'n overzicht geeft een kader om te beoordelen of de Nederlandse inzet relevant is, en de resultatenrapportage draagt op die manier bij aan ons *lerend vermogen*.

Ten slotte dient deze rapportage te laten zien waaruit de OS-inspanningen bestaan en wat er samen met partners wordt bereikt. Door in detail een beeld te geven van de in 2005 en 2006 bereikte resultaten in de 36 partnerlanden waar Nederland zich speciaal op richt, wordt een genuanceerd beeld geschetst over de resultaten en gaat ontwikkelingssamenwerking leven. De resultatenrapportage is dus ook bedoeld om *informatie te geven* aan geïnteresseerden in Nederland, maar ook aan partners in de landen waar we werken en aan andere internationale partijen. De resultatenrapportage wordt daarom ook in het Engels en het Frans gepubliceerd.

1.2 Opbouw van de rapportage

Nieuwe elementen van deze rapportage

In 2005 verscheen de resultatenrapportage voor het eerst. Na het verschijnen van deze rapportage is veel aandacht geschonken aan het inventariseren van lessen over de totstandkoming, methodologie en inhoud. Deze lessen zijn waar mogelijk verwerkt in deze rapportage.

Het eerste rapport 'Resultaten in Ontwikkeling' richtte zich alleen op het gedeelte van de ontwikkelingssamenwerking dat wordt uitgevoerd via het bilaterale kanaal, de inzet van overheid tot overheid onder directe verantwoordelijkheid van de ambassades in de 36 partnerlanden. In deze tweede rapportage is nu ook de bijdrage van de *internationale (multilaterale) organisaties* in kaart gebracht, zoals de VN-organisaties, EU, Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken.

De resultaten worden gepresenteerd op elk van de deelterreinen waar de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zich op richt: onderwijs, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), HIV/Aids, milieu, water en sanitaire voorzieningen, goed bestuur en mensenrechten en *private-sectorontwikkeling* (PSD). Dit laatste deelterrein is nieuw in vergelijking met de eerste resultatenrapportage (zie box 1.1).

De ontwikkeling van de private sector wordt gezien als de motor voor economische groei en het verminderen van armoede. Niets is zo belangrijk als het hebben van werk en het kunnen voorzien in een eigen inkomen. Dit houdt direct verband met het Millennium Ontwikkelingsdoel 1, het verbeteren van extreme armoede en honger. Daarom is er een geleidelijke verschuiving gaande naar programma's ter verbetering van het ondernemingsklimaat, ook op de ambassades. Het beleid richt zich daarbij op de belangrijkste knelpunten waar ondernemers in ontwikkelingslanden tegen- aan lopen: gebrekkige regelgeving, onvoldoende markttoegang, slechte infrastructuur, onvoldoen- de toegang tot financiële diensten en onvoldoende capaciteit bij bedrijven om zich te ontwikkelen.

De uitgaven voor private sectorontwikkeling zijn niet alleen te vinden op het eigen beleidsartikel o4.03 ondernemingsklimaat, maar hebben soms ook raakvlakken met water (infrastructuur), milieu (marktontwikkeling), goed bestuur (economische wet- en regelgeving), onderwijs (beroepsonderwijs) en gezondheidszorg (particuliere verzekeringen).

In deze rapportage wordt private-sectorontwikkeling als een apart hoofdstuk meegenomen. Hoe- wel Nederland in een groot aantal van de 36 partnerlanden in meer of mindere mate bedrijfslevenprogramma's steunt, zijn 12 partnerlanden met de omvangrijkste programma's voor deze rapportage geselecteerd.

In de eerste resultatenrapportage werd 'achterblijvende capaciteit van ministeries en instituties in partnerlanden' vaak opgevoerd als rem op de ontwikkeling, zonder in te gaan op de vraag wat daaraan gedaan kan worden, en gedaan wordt, als onderdeel van het Nederlands programma. In deze rapportage wordt het 'containerbegrip' *capaciteit* per sector en thema uitgewerkt, en wordt aan de hand van 'cases' een beeld gegeven van de verschillende aspecten van *capaciteitsontwikkeling*.

Ten slotte wordt in deze rapportage per thema/sector een generiek/algemeen model gepresen- teerd van de veronderstelde samenhang tussen inzet van middelen, de directe resultaten daarvan en effecten op middenlange en lange termijn. Dit model geeft een schematisch beeld van de 'resultatenketen' en vormt de methodologische 'kapstok' voor de rapportage.

Wat is de focus van deze rapportage?

Landen en sectoren

De resultatenrapportage 2005-2006 gaat over de 36 partnerlanden. Per partnerland wordt gerap- porteerd over de (een tot maximaal drie) prioritaire sectoren waarop de samenwerking in ieder van deze landen is gericht. De samenwerking met de partnerlanden vindt plaats in de sectoren onderwijs, milieu, water, en private-sectorontwikkeling, en de thema's 'seksuele en reproductie- ve gezondheid en rechten' (SRGR) en HIV/Aids. Op het sectoroverstijgende thema 'goed bestuur en mensenrechten' wordt in alle 36 landenprogramma's ingezet.

Als het gaat om het thema 'goed bestuur' is voor deze rapportage om praktische redenen alleen gekeken naar landen waar de totale steun aan ontwikkelingssamenwerking aanzienlijk is (ten minste 10 miljoen euro) en waar financiële inzet op goed bestuur en mensenrechten minimaal 2 miljoen euro bedraagt. Vanwege deze drempelwaarde is geen gedetailleerde informatie verzameld voor Armenië, Georgië, Eritrea en Moldavië.

HIV/Aids en SRGR worden ondersteund in alle twaalf landen waar de inzet is gericht op de sector ‘algemene gezondheidszorg’. Naast deze landen zijn in deze rapportage ook Uganda, Guatemala en Zuid-Afrika opgenomen. In Uganda en Guatemala wordt buiten de sector ‘algemene gezondheidszorg’ gericht ingezet op SRGR. In Zuid-Afrika wordt specifiek aandacht besteed aan HIV/Aids.

Tabel 1.1 Partnerlanden en sectoren/thema's van de samenwerking

Partnerland	Sector/thema					
1 Afghanistan	Goed bestuur**					
2 Albanië				Milieu		
3 Armenië						
4 Bangladesh	Goed bestuur	Onderwijs	Gezondheid		Water	PSD
5 Benin	Goed bestuur	Onderwijs***			Water	
6 Bolivia	Goed bestuur	Onderwijs				PSD
7 Bosnië Herzegovina	Goed bestuur					PSD
8 Burkina Faso	Goed bestuur	Onderwijs	Gezondheid			
9 Colombia				Milieu		
10 Egypte					Water	
11 Eritrea						
12 Ethiopië	Goed bestuur	Onderwijs	Gezondheid			PSD
13 Georgië						
14 Ghana			Gezondheid	Milieu		
15 Guatemala	Goed bestuur		SRGR*	Milieu		
16 Indonesië	Goed bestuur	Onderwijs			Water	PSD
17 Jemen	Goed bestuur	Onderwijs	Gezondheid		Water	
18 Kaap Verdië				Milieu		
19 Kenia	Goed bestuur					
20 Macedonië	Goed bestuur	Onderwijs		Milieu		PSD
21 Mali	Goed bestuur	Onderwijs	Gezondheid			PSD
22 Moldavië						
23 Mongolië				Milieu		
24 Mozambique	Goed bestuur	Onderwijs	Gezondheid		Water	
25 Nicaragua	Goed bestuur		Gezondheid			PSD
26 Pakistan		Onderwijs***		Milieu		
27 Palestijnse Autoriteit	Goed bestuur					
28 Rwanda	Goed bestuur					PSD
29 Senegal				Milieu		
30 Sri Lanka				Milieu		PSD
31 Suriname	Goed bestuur	Onderwijs	Gezondheid	Milieu		
32 Tanzania	Goed bestuur	Onderwijs	Gezondheid			PSD
33 Uganda	Goed bestuur	Onderwijs	SRGR*			
34 Vietnam			Gezondheid	Milieu	Water	
35 Zambia	Goed bestuur	Onderwijs	Gezondheid			PSD
36 Zuid-Afrika	Goed bestuur	Onderwijs	HIV/Aids*			

* Geen sectorprogrammaland gezondheid maar substantiële inzet via post op SRGR en HIV/Aids

** Selectie goed bestuur landen (GB) gebaseerd op GB programma van meer dan twee miljoen Euro én totale Nederlandse inzet van meer dan 10 miljoen Euro

*** Vanaf 2006 onderwijslanden. Nog geen resultateninformatie beschikbaar

Hulpkanalen

De Nederlandse OS-middelen komen via drie kanalen in de partnerlanden terecht: direct, via de ambassades en het ministerie van Buitenlandse Zaken (*bilaterale kanaal*), indirect via contributies, algemene bijdragen en door Nederland gefinancierde programma's de VN, Wereldbank, regionale ontwikkelingsbanken en andere multilaterale en internationale instellingen (*multilaterale kanaal*) of indirect via het maatschappelijk middenveld (de zogenaamde medefinancieringsorganisaties die via het Mede-Financierings-Stelsel (MFS) subsidie ontvangen, het particuliere kanaal).

De rapportage van 2004 beperkte zich tot het bilaterale kanaal en dan vooral het deel waarvoor de ambassades verantwoordelijk zijn. Deze keuze is destijds gemaakt om het werk aan die rapportage overzichtelijk te houden. Nadeel was dat op deze manier slechts een klein deel van de financiële middelen in beeld werd gebracht. In deze rapportage over 2005-2006 is ook de bijdrage van de multilaterale instellingen aan resultaten op het gebied van prioritaire sectoren in beeld gebracht (Box 1.2). De bijdrage via het particuliere kanaal aan resultaten is in deze rapportage nog niet meegenomen. Onderzocht wordt of dit in de toekomst wel mogelijk is.

De Nederlandse overheid doet aan ontwikkelingssamenwerking langs drie kanalen: het bilaterale kanaal, het multilaterale kanaal en het particuliere kanaal. De kanalen hebben ieder hun sterke kant en moeten op basis van onderlinge complementariteit worden ingezet. Ontwikkelingssamenwerking via het multilaterale kanaal omvat de gelden die aan multilaterale organisaties als de EU, de VN en Internationale Financiële Instellingen (IMF, Wereldbank, regionale ontwikkelingsbanken) worden gegeven voor activiteiten in ontwikkelingslanden, waarbij deze organisaties zelf de landenkeuze bepalen. Een project dat met Nederlands geld door Unicef in Mozambique wordt uitgevoerd, wordt dus niet tot het multilaterale kanaal gerekend, maar tot het bilaterale kanaal.

De kracht van het multilaterale kanaal ligt vooral op het gebied van kennis. Multilaterale instellingen beschikken doorgaans over meer kennis en expertise dan afzonderlijke landen die actief zijn op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Ook is inzet van het multilaterale kanaal in veel gevallen efficiënter dan het bilaterale kanaal omdat de beheerslast minder is, er wordt minder beslag gelegd op de institutionele capaciteit van ontvangende landen.

Ongeveer een kwart van het Nederlandse budget voor Ontwikkelingssamenwerking wordt uitgegeven via het multilaterale kanaal. Toerekening van deze gelden naar de onderscheiden sectoren en thema's is op voorhand lastig omdat deze gelden, anders dan het overgrote deel van de bilaterale middelen, weinig zogeheten 'oormerking vooraf' krijgen. Toch is na bestudering van de rapportages en in overleg met de betrokken multilaterale organisaties een zo betrouwbaar mogelijke toerekening gemaakt. De resultaten die met de inzet van het multilaterale kanaal worden bereikt, worden in samenhang met de andere kanalen gepresenteerd.

Capaciteitsontwikkeling

Zoals hiervoor al werd opgemerkt werd in de eerste resultatenrapportage geconstateerd dat tekortschietende capaciteit van onze partners vaak een beperkende factor is voor het totstandkomen van beoogde resultaten. Om die reden wordt in deze rapportage dieper ingegaan op de aard van zulke tekorten en worden in ieder hoofdstuk voorbeelden gegeven van de manier waarop aan capaciteitsontwikkeling wordt gedaan.

De ontwikkeling van capaciteit is een proces dat op natuurlijke wijze is ingebed in de ontwikke-

ling van samenlevingen. Overal bestaat dus capaciteit. De vraag is niet óf er capaciteit bestaat maar wélke, en in hoeverre deze kan bijdragen tot de verdere ontwikkeling van het land of de regio. Bovendien is het belangrijk om in te zien dat capaciteit altijd op verschillende niveaus speelt en kan worden opgebouwd: individu, organisatie, netwerk (van individuen en/of organisaties), sector, de nationale staat, regio of wereldverband.

Inzet op capaciteitsontwikkeling is gericht op het stimuleren van veranderingen op verschillende niveaus: in mensen en organisaties en in de relaties tussen mensen en organisaties. Deze veranderingen kunnen te maken hebben met het creëren van randvoorwaarden, zoals nieuw nationaal beleid, wet- en regelgeving, en/of met het verbeteren van de uitvoerende capaciteit van bijvoorbeeld overheidsdiensten, niet-gouvernementele organisaties, onderwijs en onderzoeksinstellingen of het midden- en kleinbedrijf. Ook hebben deze veranderingen vaak te maken met het versterken van de interactie tussen diverse spelers die een grotere impact zouden kunnen hebben als ze bijvoorbeeld meer gecoördineerd te werk zouden gaan, hun kennis en informatie beter zouden uitwisselen of het werk onderling beter zouden verdelen. Tenslotte richt men zich vaak op veranderingen aan de 'vraagzijde': voorlichting, informatievoorziening en 'empowerment' van verschillende groepen mensen en hun organisaties, zodat deze hun vragen, wensen en eisen op de juiste wijze op de juiste plek kunnen neerleggen.

In de uitvoering van de programma's in de partnerlanden wordt veelvuldig geconstateerd dat de bestaande capaciteit van overheden en andere partners onvoldoende is om goede resultaten te boeken. Dit vertaalt zich naar een aantal uitdagingen op dit terrein, zoals onvoldoende management van publieke financiën, onvoldoende absorptiecapaciteit, wél veel plannen maar onvoldoende uitvoeringcapaciteit, trage bureaucratie, problemen op het gebied van corruptie, etc.

Interventies richten zich op het nationaal beleidsniveau en wet- en regelgeving, maar ook op de uitvoerende capaciteit van (lokale) overheidsinstanties, niet-gouvernementele organisaties en de private sector. Voorlichting en informatievoorziening aan de vraagzijde maken doorgaans ook onderdeel uit van het gehele pakket, alsmede het afstemmen van nationale ontwikkelingen op hetgeen in internationale fora wordt bereikt, en vice versa.

In ieder van de hierna volgende hoofdstukken zijn cases opgenomen van de wijze waarop capaciteits-ontwikkeling vorm krijgt in de samenwerking.

Uit de verschillende landenprogramma's blijkt dat de meeste voortgang op het gebied van capaciteitsopbouw wordt geboekt waar de interventies zich richten op zowel de aanbodzijde van capaciteit (bijvoorbeeld door organisatieverandering en het ontwikkelen van vaardigheden om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren), als op de vraagzijde van capaciteit (meer gericht op 'empowerment' en ondersteuning van het maatschappelijk middenveld). Afstemming, coördinatie en samenwerking met nationale en internationale partners blijken van groot belang om op duurzame wijze capaciteit te verwezenlijken.

Opbouw van deze rapportage

Drie centrale vragen liggen ten grondslag aan de structuur van deze resultatenrapportage:

1. Wat heeft Nederland bijgedragen en ondernomen in de 36 partnerlanden op het terrein van de prioritaire sectoren en thema's in de periode 2005-2006? Met andere woorden, wat is de Nederlandse financiële en niet-financiële inzet (*input*) geweest in deze landen en sectoren?

2. Welke korte termijn resultaten zijn behaald in 2005-2006 in deze landen en sectoren als gevolg van de *gezamenlijke* inzet van donoren, overheden en andere medespelers. Kenmerkend voor deze resultaten is dat ze binnen de invloedssfeer liggen van de sector (*outputs*).
3. Welke ontwikkelingsresultaten (*outcome en impact*) - zoals gedefinieerd in de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDGs) - zijn op de middellange en lange termijn zichtbaar in de partnerlanden op het gebied van de sectoren onderwijs, milieu, water en private-sectorontwikkeling en de thema's SRGR en HIV/Aids. Voor het thema goed bestuur, waarvoor geen Millennium Ontwikkelingsdoelen zijn overeengekomen, wordt de stand van zaken geschetst aan de hand van de Kaufmann-indicatoren¹.

In ieder van de hierna volgende thema/sector-hoofdstukken worden deze drie vragen steeds in afzonderlijke paragrafen behandeld: financiële en niet-financiële Nederlandse inzet, gezamenlijke resultaten en ontwikkelingsresultaten. Ook geven de hoofdstukken een beeld van de belangrijkste uitdagingen waarmee de betreffende sector of het thema in de praktijk in de partnerlanden wordt geconfronteerd. Daarnaast gaan ze aan de hand van cases in op capaciteitsontwikkeling in de sectoren of thema's. Ieder hoofdstuk wordt afgerond met een korte samenvatting en enkele aanbevelingen.

Het thema 'goed bestuur en mensenrechten' overstijgt de sectoren en neemt een bijzondere positie in binnen de bovengenoemde centrale vragen. Resultaten op het *outcome*-niveau van interventies op het gebied van goed bestuur (bijvoorbeeld waar het gaat om effectiviteit van de publieke sector, kwaliteit van regelgeving, politieke stabiliteit) worden gezien als voorwaarden-scheppend voor ontwikkelingsresultaten in andere sectoren.

De bovengenoemde drie centrale vragen weerspiegelen de niveaus *inputs*, *outputs*, *outcome* en *impact* die samen een *resultatenketen* vormen. In de volgende hoofdstukken wordt per sector en thema zo'n resultatenketen weergegeven. In box 1.3 wordt toegelicht hoe de resultatenketens kunnen worden gebruikt en geïnterpreteerd.

In het begin van ieder van de sector/thema-hoofdstukken in deze rapportage is een schematische resultatenketen opgenomen, waarin het verband tussen *inputs*, *outputs*, *outcome* en *impact* wordt weergegeven. Voor het hoofdstuk Milieu zijn twee resultatenketens opgenomen om recht te doen aan de verschillende deelsectoren binnen de sector milieu. De resultatenketens versterken de structuur en samenhang van de resultatenrapportage. De individuele hoofdstukken zijn zoveel mogelijk langs deze ketens opgebouwd. Door steeds te verwijzen naar de resultatenketen, wordt het voor de lezer duidelijk op welk niveau in de keten de gerapporteerde resultaten horen en hoe deze zich verhouden tot de andere elementen in de keten. In de sector/thema-hoofdstukken wordt via een kleurcodering de relatie gelegd tussen de resultatenketen en de tekst.

¹ De betreffende indicatoren zijn een product van Daniël Kaufmann van het World Bank Institute; zij worden sinds 1996 tweejaarlijks en sinds 2004 jaarlijks gepubliceerd: zie www.govindicators.org

Input	Financiële en niet-financiële inzet
Output	Gezamenlijke resultaten
Outcome	Ontwikkelingsresultaten
Impact	Ontwikkelingsresultaten

De sectorale/thematische resultatenketens die in ieder hoofdstuk steeds de rode draad van de rapportage vormen, zijn van een algemene aard. Ze kunnen niet worden opgevat als *blue-prints* waarin te lezen valt 'hoe resultaat bereikt wordt'. Om te beginnen zijn oorzaak-gevolg-relaties specifiek voor de context (land, sector). Verder is het van belang te weten dat Nederland een van de vaak vele partners is die in een land/sector inzetten op resultaat. Bereikt resultaat is dan *gezaamenlijk* resultaat en in de regel niet op een specifieke manier geheel of gedeeltelijk toe te rekenen aan Nederland als leverancier van een (doorgaans klein) deel van de ingezette inputs. Ook is de tijdsdimensie in de gepresenteerde resultaatketens een variabele en doorgaans onbekende factor. Overigens streeft de rapportage er wel naar een beter inzicht hierin te geven door middel van zogenaamde impactevaluaties, waarin in specifieke gevallen ('de onderwijssector in Uganda' en 'de watersector in Tanzania') de aard en vorm van oorzaak-gevolg-relaties worden onderzocht. Dergelijke impactevaluaties zullen de in dit rapport voor het eerst gebruikte resultatenketens in de loop van de tijd verder kunnen versterken en detailleren.

Ondanks deze beperkingen geven de resultaatketens toch een goed beeld van de *interventiologica* die we gebruiken bij de vormgeving van sector/thema-beleid en in de dialoog met onze partners. Het met regelmaat - door het opstellen van tweejaarlijkse resultatenrapportages - inventariseren van de resultaten die in de praktijk van de samenwerking worden bereikt, is als zodanig ook een toets op de juistheid en volledigheid van die *interventiologica* en zal aanleiding kunnen zijn tot aanpassingen daarin.

Gehanteerde begrippen voor de financiële inzet van Nederland in de partnerlanden

In de hierna volgende hoofdstukken wordt bij de beschrijving van de financiële inzet een aantal begrippen gebruikt. Deze worden uitgelegd in box 1.4.

Box 1.4 Financiële inzet: enkele begrippen

De financiële inzet wordt in elk thematisch/sectoraal hoofdstuk beschreven langs drie verschillende categorieën.

- 1.) **Gedelegeerd bilateraal:** dit betreft het gedeelte van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking dat direct ten goede komt aan partnerlanden en waarvoor de uitvoerende en financiële verantwoordelijkheid ligt bij ambassades (deze verantwoordelijkheid is per categorie verschillend). Deze activiteiten worden vaak uitgevoerd in samenwerking met andere donoren, multilaterale organisaties of niet-gouvernementele organisaties (NGO's).
 - a. **Projectfinanciering:** Activiteiten in het partnerland die onder beheer van de ambassade worden uitgevoerd. Projectfinanciering is meestal wel gekoppeld aan het armoedebestrij-

dingsprogramma van het partnerland, maar vanwege een gebrek aan vertrouwen in de juiste besteding (bijvoorbeeld door onrealistische programmering, gebrekkig financieel management of een gebrek aan goed bestuur) worden de middelen niet direct aan de ontvangende overheid/organisatie toevertrouwd. Projectfinanciering wordt ook gebruikt om activiteiten buiten de overheid om te financieren (bijvoorbeeld steun aan mensenrechtenorganisaties).

- b. **Sectorale financiering:** Middelen die onder bepaalde beheersvoorwaarden (bijv. bij de aanbesteding en de financiële verantwoording) ter beschikking gesteld wordt aan de overheid van het partnerland voor de totstandkoming en uitvoering van meerjarig beleid voor een hele sector of subsector, met het partnerland in de leidende rol.
 - c. **Algemene begrotingssteun en schuldverlichting:** Middelen die ter beschikking gesteld worden aan de overheid van het ontvangende land ter ondersteuning van het algemene armoedebestrijdingsbeleid (inclusief sectoraal meerjarig beleid). Bij het beheer en de verantwoording van de middelen wordt gewerkt met de beheerssystemen, rekenkamercontrole en beleidsverantwoording aan het parlement van het partnerland. Met het partnerland worden afspraken gemaakt over te behalen resultaten en worden reviews van de resultaten gezamenlijk uitgevoerd en beoordeeld. De ontvangende overheid (en met name het ministerie van Financiën) is primair verantwoordelijk voor de juiste besteding van de middelen. De hulp is niet aan een bepaalde sector gebonden. Voor deze rapportage is deze hulp via een verdeelsleutel aan de gerapporteerde thema's en sectoren toegerekend.
- 2.) **Centraal bilateraal:** dit betreft het gedeelte van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking dat direct ten goede komt aan partnerlanden en waarvoor de uitvoerende en financiële verantwoordelijkheid ligt bij het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag. Hiervoor geldt dezelfde onderverdeling als onder de 'decentraal bilateraal'. Deze activiteiten worden eveneens vaak uitgevoerd in samenwerking met andere donoren, multilaterale organisaties of NGO's.
 - 3.) **Multilateraal:** Dit betreft de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking die als basisbijdrage (*core funding*) wordt gegeven aan multilaterale organisaties als de Europese Commissie, de VN en Internationale Financiële Instellingen (IMF, Wereldbank, regionale ontwikkelingsbanken) voor activiteiten in ontwikkelingslanden. Deze organisaties bepalen zelf in welke landen, aan welke thema's en op welke wijze deze middelen worden besteed. Voor deze rapportage is dit gedeelte van de hulp toegerekend aan de gerapporteerde thema's en sectoren. Alle andere bijdragen aan deze organisaties die met een specifiek doel worden gegeven (geoomerkte bijdragen) vallen niet onder de multilaterale middelen, maar onder de bilaterale middelen (categorie 1 en 2).

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking die als basisbijdrage (*core funding*) wordt gegeven aan maatschappelijke organisaties zoals bijvoorbeeld ICCO voor activiteiten in ontwikkelingslanden (het particuliere kanaal) is niet opgenomen in deze rapportage.

2.

Onderwijs



2.1 Inleiding

Goed basisonderwijs¹ in ontwikkelingslanden is van groot belang; het geeft kinderen en volwassenen perspectief, vergroot de kansen van armen en versterkt hun sociale, economische en politieke weerbaarheid. Tevens wordt door het investeren in onderwijs bijgedragen aan de totstandkoming van sociaal kapitaal als noodzakelijke voorwaarde voor ontwikkeling.

Na een eerste wereldtop over basisonderwijs in Thailand in 1990 werden in 2000 in Dakar, Senegal de doelstellingen voor *Education for All* (EFA)² internationaal onderschreven. Deze doelstellingen hebben een breder perspectief dan de MDGs. Ze omvatten bijvoorbeeld ook voorschools onderwijs en gaan ook over de kwaliteit van het onderwijs. In de bijlage zijn ook data terug te vinden over indicatoren die EFA gebruikt.

Ondanks de indrukwekkende vooruitgang in verschillende landen, met name op het gebied van toegang tot basisonderwijs, blijven er nog enorme uitdagingen. Veel landen zullen moeite hebben om de EFA-doelstellingen uit 2000 in 2015 te behalen: circa 77 miljoen kinderen (waarvan 43 miljoen meisjes) hebben nog steeds geen toegang tot onderwijs. Ook verlaten veel kinderen de school voortijdig of bereiken niet het minimale gewenste niveau (bron UNESCO, *Global Monitoring Report 2007*).

In de begroting van 2006 worden de volgende na te streven bilaterale (hulp van overheid tot overheid) resultaten voor onderwijs genoemd:

- Mede dankzij Nederlandse ondersteuning zullen in 2006 minimaal zes miljoen kinderen toegang hebben tot basisonderwijs en zullen 28 landen in staat zijn om uitvoering te geven aan onderwijsplannen om de MDGs in 2015 te behalen.
- Uitbreiding van onderwijssteun naar lager beroepsonderwijs en –trainingen, lager voortgezet onderwijs, volwassenenonderwijs, non-formeel onderwijs en voorschoolse vorming.
- Versterken van de rol van het lokale maatschappelijke middenveld (inclusief onderwijsbonden) als partner voor dialoog met de overheid over basisonderwijs, waardoor in het onderwijssectorplan de belangen en visie van het maatschappelijk middenveld worden verwoord.
- In 2006 zijn voorstellen geformuleerd voor integratie van reproductieve gezondheid, HIV/Aids en gender in de nationale onderwijsplannen van tien partnerlanden.
- Basisonderwijsinitiatieven van NGO's (lokaal en internationaal) en multilaterale organisaties zijn ondersteund in twee post-conflictlanden.

De inzet van Nederland wordt via verschillende kanalen uitgevoerd, waaronder bilaterale ondersteuning van de onderwijssector in veertien partnerlanden³. Deze onderwijspartnerlanden zijn Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Ethiopië, Indonesië, Jemen, Macedonië, Mali, Mozambique, Suriname, Tanzania, Uganda, Zambia en Zuid Afrika. Daarnaast wordt het *Education for All – Fast*

1 Met basisonderwijs wordt niet alleen primair onderwijs bedoeld. Het bredere begrip *basic education* omvat ook alternatieve onderwijsvormen die zijn gericht op kwetsbare en moeilijk te bereiken groepen, voorschoolse vorming, alfabetisering, volwassenenonderwijs, lager beroepsonderwijs en beroepstrainingen.

2 De EFA doelstellingen zijn in 1990 opgesteld tijdens een wereldtopconferentie over onderwijs in Thailand. Deze doelstellingen hebben een breder perspectief dan de MDGs en omvatten bijvoorbeeld ook voorschoolse ontwikkeling en kwaliteitsaspecten van het onderwijs.

3 In de loop van 2006 werden Benin en Pakistan toegevoegd als partnerland. Daar is echter tot nu toe slechts een bescheiden inspanning via UNICEF gestart. Er zijn voor Benin geen gegevens opgenomen in deze rapportage.

Track Initiative (FTI)⁴ steeds belangrijker. Het FTI is een partnerschap tussen nationale overheden en internationale (bi- en multilaterale) organisaties om, binnen het kader van nationale armoedestrategieën, de uitvoering van onderwijsplannen versneld uit te kunnen voeren.

De aan het EFA-FTI verbonden instrumenten voor financiering, het *Catalytic Fund* en het *Education Programme Development Fund*, stellen Nederland in de gelegenheid om, samen met andere donoren, ook in andere dan de eigen partnerlanden een bijdrage te leveren aan de onderwijssector.

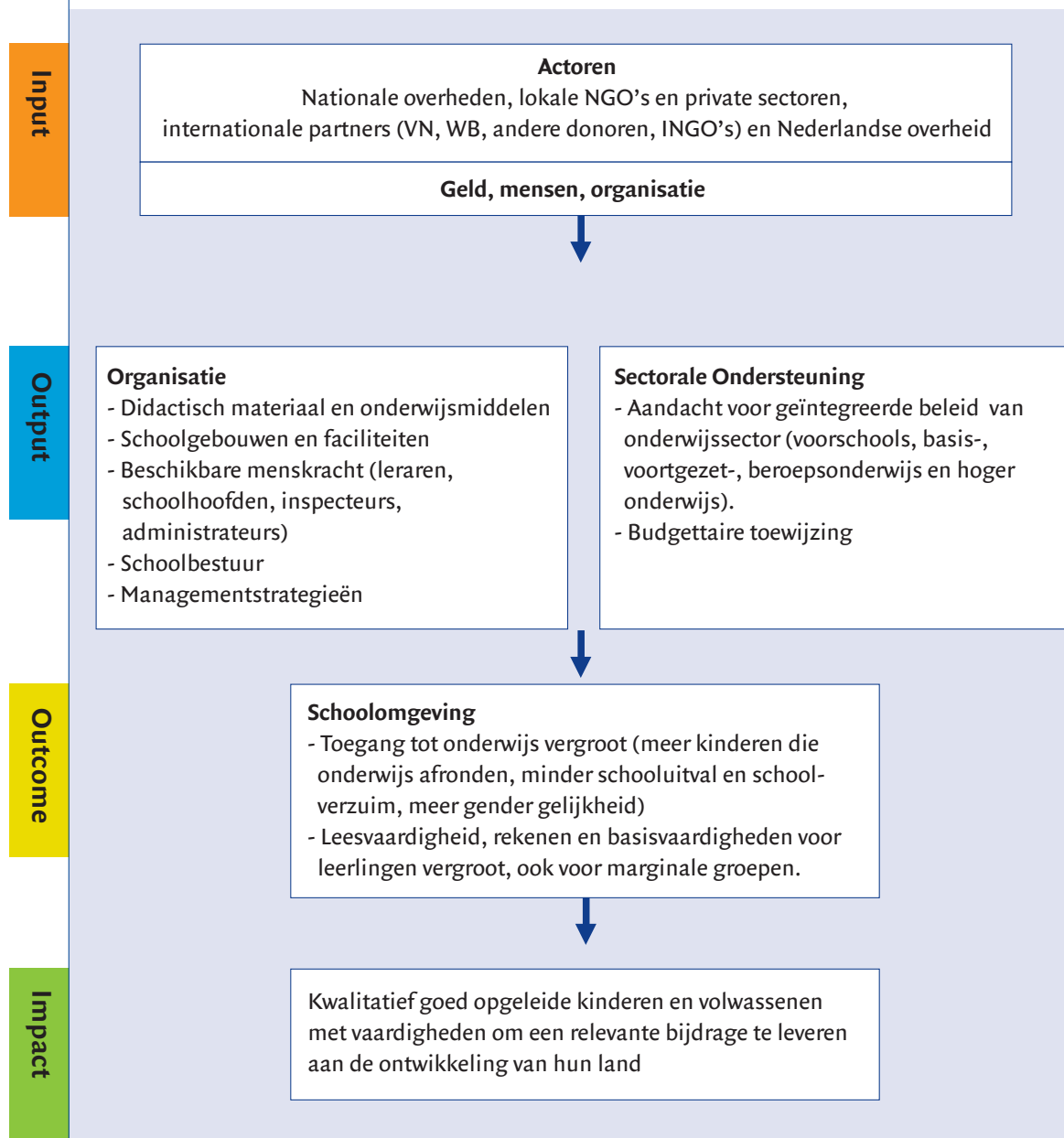
Nieuw aandachtsgebied: onderwijs in crisissituaties, waaronder in post-conflict landen

Internationaal groeit het besef dat onderwijs een zeer belangrijke rol kan spelen in crisissituaties en in wederopbouw. Veel van de kinderen die niet naar school gaan, leven in conflictlanden. In dergelijke landen is onderwijs niet alleen een doel op zich, maar levert het ook een vredesdividend. In humanitaire crisissituaties draagt onderwijs in belangrijke mate bij aan normalisering en verwerking. Maakte onderwijs in voorgaande jaren slechts een vaak minimaal onderdeel uit van de humanitaire respons, met ingang van de aardbeving in Pakistan (eind 2005) is dit veranderd. Toen werd ook voor onderwijs een specifiek bedrag (10 miljoen euro) beschikbaar gesteld. In de loop van 2006 is sterk ingezet om meer steun voor onderwijs in crisissituaties mogelijk te maken. Daartoe werd een groot bedrag aan UNICEF beschikbaar gesteld en werd ook de Save the Children alliantie ondersteund vanuit het stelsel van medefinanciering.

In het onderstaande schema (fig 2.1) staat een globale keten van resultaten afgebeeld. Het is een vereenvoudiging van de werkelijkheid die in ieder land weer anders is. Hoewel we weten wat in het algemeen de belangrijkste ingrediënten van een succesvol onderwijssysteem zijn (zie output/organisatie), blijft het bepalen van de optimale mix van interventies, het maken van de juiste keuzes in hun specifieke context en het in gang zetten en houden van de daarvoor benodigde hervormingen voor partnerlanden, een uitdaging. De exacte bijdrage die de verschillende mogelijke interventies leveren aan de uiteindelijke doelen is voortdurend onderwerp van onderzoek en dit voortschrijdend inzicht voedt dan ook de dialoog over het beleid. In de paragraaf 'ontwikkelingsresultaten' zijn de (voorlopige) bevindingen opgenomen van impactevaluaties van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) in de onderwijssector. Deze bevindingen illustreren en toetsen de resultatenketen.

4 Het FTI is een partnerschap tussen nationale overheden en internationale organisaties om, in het kader van nationale armoede strategieën, te komen tot het versnellen van de uitvoering van onderwijsplannen.

Figuur 2.1 Resultatenketen Onderwijs



2.2 Financiële en niet-financiële inzet

De financiële en niet-financiële inzet is onderdeel van de *input*, zoals benoemd in de resultatenketen (fig 2.1). Ten aanzien van de financiële input neemt Nederland de beloften die gedaan zijn in Dakar in 2000, zeer serieus. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft zich daarom gecommitteerd om uiterlijk in 2007 15 procent van de begroting van de officiële ontwikkelingshulp in te zetten ten behoeve van basisonderwijs. Tabel 2.1 (zie CD-rom) geeft een overzicht van de samenstelling van het grootste deel van de onderwijsuitgaven in de afgelopen jaren.

Tabel 2.1 Totale financiële inbreng van Nederland per hulpsoort⁵ (Mln euro)

Onderwijs		2004	2005	2006
Gedelegeerd Bilateraal	Subtotaal	128,1	168,3	211,1
	Projectfinanciering	57,6	57,6	86,1
	Sectorale financiering	57,2	77,0	97,5
	Algemene begrotingssteun en schuldvlichting	13,2	33,8	27,5
Centraal bilateraal	Subtotaal	41,6	75,1	203,0
Multilateraal	Subtotaal	82,7	75,3	45,1
Totaal		252,3	318,6	459,2

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

Uit tabel 2.1 (zie CD-rom) blijkt dat er een gestage groei heeft plaatsgevonden in alle onderdelen van de begroting. De toename van het volume van middelen die via de ambassades gedelegeerd zijn naar de partnerlanden wordt echter beperkt door de capaciteit van de desbetreffende landen om dit geld te absorberen. Vandaar dat het aandeel van de gedelegeerde steun van overheid tot overheid in deze periode van groei is afgenomen ten gunste van centrale middelen.

Centrale middelen bestaan voornamelijk uit middelen voor *silent partnerships*⁶, *Education for All - Fast Track Initiative* (EFA/FTI) en onderwijsactiviteiten die onderdeel uitmaken van andere activiteiten zoals noodhulp en wederopbouw (inclusief de steun aan UNICEF voor onderwijs in noodsituaties). Het EFA en het bijbehorende mechanisme om te financieren, het *Catholic Fund*, is effectief gebleken. Het is een goed voorbeeld van een op de sectorale plannen van partnerlanden afgestemd initiatief waarbij multilaterale organisaties betrokken zijn.

Het aandeel van sectorale financiering is vrij constant. Financiering via het multilaterale kanaal is vooral door de opkomst van het EFA/FTI teruggelopen.

Niet-financiële inzet

In de beleidsdialoog zet Nederland in op het bereiken van het tweede Millennium Ontwikkelingsdoel, 'Basisonderwijs voor alle kinderen', en het derde, 'Stimuleren van gelijkheid tussen mannen en vrouwen en vergroten van de zeggenschap van vrouwen', waarbij ernaar gestreefd wordt dat jongens en meisjes niet alleen kwalitatief goed en relevant onderwijs volgen, maar het ook voltooien. Nederland werkt in alle partnerlanden waar ze zich op onderwijs richt via de sectorale benadering als organiserend principe. In negen partnerlanden is, behalve de aandacht voor primair onderwijs, ook goede vooruitgang geboekt bij het ondersteunen van voorschoolse ontwikkeling voor jonge kinderen, lager beroepsonderwijs en -training, niet-formeel onderwijs (inclusief alfabetisering) en (lager) voortgezet onderwijs. In landen als Bolivia, Ethiopië, Mozambique, Uganda en Zambia is sprake van een onderwijsstrategie die alle deelsectoren omvat.

Specifieke aandacht wordt geschonken aan de negatieve effecten van HIV/Aids op de onderwijssector én voor de rol die onderwijs kan spelen in de strijd tegen HIV/Aids. Als actieve partner in het *Inter Agency Task Team on HIV/Aids* neemt Nederland deel aan het opstellen van een praktische

⁵ Voor de uitleg van de in dit deel gebruikte termen wordt verwezen naar box 1.4.

⁶ Het gaat hier om een samenwerking tussen donoren waarbij één of meerdere donoren actief leidend zijn en de overige, als zwijgende donor, alleen passief een financiële bijdrage leveren aan het programma of project.

handreiking om HIV/Aids en ‘Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten’ (SRGR) vorm te geven in onderwijsplannen. Onder andere in Bolivia, Ethiopië, Indonesië, Tanzania, Uganda, Zambia en Zuid Afrika is daarmee al aanzienlijke vooruitgang geboekt.

Nederland vindt dat de ondersteuning van de onderwijssector efficiënter en effectiever moet. In de partnerlanden waar we de onderwijssector rechtstreeks steunen, zoals Mozambique, Zambia, Tanzania en Jemen, vervult Nederland daarom vaak een belangrijke rol om de coördinatie van donoren en de aansluiting bij het beleid en begroting van partnerlanden te verbeteren. Ook in niet-partnerlanden heeft Nederland onder de donoren vaak een leidende rol vanwege haar aanjaagerfunctie in het *Education for All - Fast Track Initiative*. Gezamenlijke afspraken tussen donoren en overheid over de beoordeling van voortgang in de sector resulteren in betere sectorplannen en een gezamenlijke ondersteuning van die plannen, onder andere via het *Expanded Catalytic Fund*. *Silent partnerships* zijn ook een efficiënte vorm van samenwerking tussen donoren, welke een minder zware belasting vormt voor de capaciteit van het partnerland. Naast het *silent partnership* met Zweden in Mali is Nederland een *silent partner* met DFID (het hulpprogramma van de Britse overheid) in Malawi (sinds 2003) en recentelijk met Canada in Nicaragua.

Daarnaast stuurt Nederland aan op een effectieve samenwerking met NGO's in de partnerlanden waar NGO's zoveel mogelijk betrokken worden bij de dialoog binnen de sector. In Uganda heeft Nederland - door ondersteuning van de koepelorganisatie van NGO's die actief zijn op het gebied van onderwijs - eraan bijgedragen dat NGO's belangrijke spelers zijn bij de jaarlijkse onderwijsreviews. Het DGIS organiseert ook met relevante Nederlandse organisaties uit het maatschappelijk middenveld kennisfora. Via deze kennisfora wordt bekeken hoe activiteiten in de partnerlanden van het DGIS en die van het maatschappelijk middenveld elkaar kunnen versterken.

2.3 Gezamenlijke resultaten

Het einddoel van de Nederlandse inspanningen is om kwalitatief goed opgeleide kinderen en volwassenen te krijgen die de vaardigheden hebben om een relevante bijdrage te leveren aan hun eigen ontwikkeling en die van hun land. De verantwoordelijkheid voor het behalen van dit doel en de daarbij behorende keuzes ligt bij de ontvangende landen; de resultaten die geboekt worden zijn in de eerste plaats hún resultaten. Dit principe bepaalt onze strategie om te interveniëren, zowel op nationaal niveau (d.w.z. in de partnerlanden) als op internationaal niveau (waar wij opereren in brede partnerschappen). Die strategie bestaat in grote lijnen uit drie onderdelen: ten eerste leveren wij een bijdrage aan de beleidsdialoog door het land te ondersteunen bij het maken van vaak moeilijke keuzes, zoals de keuze van interventies, de inzet van middelen en hervormingsprocessen. Ten tweede leveren wij fondsen. Ten derde hebben wij een verantwoordelijkheid om onze inspanningen en die van andere donoren zo goed mogelijk op elkaar – en vooral op het nationale beleid – af te stemmen (zie fig 2.1).

In alle partnerlanden voor onderwijs – op Macedonië na – is het plan voor de onderwijssector de basis voor het beleidsoverleg met de overheid. Hoewel de uitgangspositie van landen zeer ver uiteenloopt en de kwaliteit en reikwijdte van die sectorplannen variëren, is het algemene beeld dat van een positieve ontwikkeling, zowel in de kwaliteit van de plannen (die natuurlijk regelmatig worden herzien en bijgesteld) als in de uitvoering ervan. De landenfiches die als bijlage zijn bijgevoegd geven daarvan een goed beeld.

Van alle ontwikkelingen die waarneembaar zijn springen er twee het meest in het oog: ten eerste is er de noodzaak om meer nadruk te leggen op kwaliteit op alle niveaus van het onderwijs. De schooluitval wordt weliswaar deels met succes bestreden en slagingspercentages gaan omhoog. Toch liggen daar nog grote uitdagingen. Daarnaast wordt ook vaak gerapporteerd dat de resultaten van een aantal jaren op school ver beneden de maat blijven. Er is nu duidelijk sprake van een herwaardering van het aspect 'kwaliteit', zowel in de partnerlanden als bij de donoren.

Ten tweede wordt de aandacht vaak gevestigd op de behoefte aan capaciteitsversterking. Waar resultaten tegenvallen wordt vaak gewezen op de institutionele zwakte van het Ministerie van Onderwijs en de beperkte capaciteit van de overheid om de onderwijsplannen uit te voeren. Ook op decentraal niveau is er weinig capaciteit in planning, financiële administratie, uitvoering, controle en evaluatie. Training is een deel van de oplossing, maar nog belangrijker is bijvoorbeeld een herziening van het personeelsbeleid voor de publieke sector die in veel landen gekenmerkt wordt door gebrek aan motivatie en slechte arbeidsvoorwaarden. Het inzicht in wat het begrip 'capaciteitsopbouw' behelst is verbeterd en strategieën om daaraan in alle breedte te werken vormen steeds vaker onderdeel van sectorplannen. Deze sectorplannen zijn het resultaat van een betere afstemming tussen donoren en regeringen in partnerlanden en bovendien worden sectorplannen jaarlijks gezamenlijk geëvalueerd. Dit duidt op een betere kwaliteit van de planning en een meer directe relatie tussen planning en uitvoering. Het voorbeeld van het 'cluster school'-model in Ethiopië (Box 2.1) is hiervan een interessant voorbeeld.

Deze case betreft een programma van UNICEF dat zich richt op het verbeteren van de capaciteit van verschillende niveaus van het gedecentraliseerde Ethiopische Ministerie van Onderwijs. Het programma wordt gefinancierd door Zweden en Nederland. In een bepaalde geografische regio wordt een cluster van 4 tot 6 scholen geïdentificeerd. Eén school is leidend, deze krijgt speciale faciliteiten op het gebied van leermiddelen en onderwijsmethoden. De onderwijzers in de 'leidende' school zijn goed opgeleid. Ze hebben veel ervaring en krijgen ook speciale training (training of trainers). Deze school fungeert als voorbeeld voor de andere scholen in de cluster. Er ontwikkelt zich een hechte samenwerking tussen alle scholen in de cluster, uitwisseling van ideeën, plannen, begeleiding, training, etc.

Beoogd resultaat: veel beter gemotiveerde leerkrachten, beter onderwijs, meer onderwijsdeelname van leerlingen, minder schooluitvallers, met name meisjes, en mogelijkheden voor specifieke aandachtsvelden, zoals geweld tegen meisjes.

Het programma tracht op lokaal niveau zowel de aanbodzijde (kwaliteit van het onderwijs; diversiteit van het onderwijsaanbod) als de vraagzijde (percepties en gebruik van onderwijs door lokale bevolking) aan te pakken. Lokale overheden zijn hierbij volledig betrokken en ontvangen ook training ter ondersteuning van hun eigen capaciteit. Het programma tracht bestaande systemen te verbeteren, en tevens non-formele scholingsactiviteiten (zie voetnoot 1) aan te bieden en te verbeteren. Het past volledig in de nationale doelstellingen. In het overleg tussen overheid en donoren wordt benadering van 'clusterscholen' besproken en worden resultaten teruggekoppeld. Het UNICEF-programma voorziet ook in ondersteuning van capaciteitsopbouw via on-the-job trainingen, van ambtenaren op lokaal, district en regionaal niveau in planning en management. Monitoring wordt door UNICEF gedaan. Donoren zullen na enkele jaren het programma evalueren. Er is ondersteuning van de vraagcapaciteit van verschillende actoren en veel aandacht voor rekening en financiële decentralisatie. In de het jaarlijks overleg van de onderwijssector komt dit programma aan de orde.

Het programma zelf vormt een geïntegreerde aanpak op het gebied van capaciteitsopbouw van onderwijs op lokaal niveau. In het federatieve systeem hebben regio's volledige verantwoordelijkheid voor uitvoering van dit programma, dat volledig is ingepast in de bestaande, en dus regionale, onderwijsdiensten. De non-formele scholen die worden opgericht, en een aantal van de trainingsactiviteiten van de clusterscholen, dragen eraan bij dat het onderwijs meer gebruik maakt van lokaal aanwezige kennis en lokale lesmaterialen. Zo worden scholen gebouwd door lokale aannemers.

De clusterscholen dragen bij aan het verhogen van de motivatie van onderwijzers, ouders en leerlingen. Het is nog niet duidelijk hoe het voortbestaan van de clusterscholen en de toegenomen capaciteit afhankelijk is van externe financiering. Aangezien er door de MDGs veel nadruk op formeel onderwijs is komen te liggen is dit een interessant programma dat tracht de lokale onderwijsmogelijkheden te diversifiëren en te verbeteren.

Deze case is vooral interessant omdat het programma een holistische aanpak hanteert ter verbetering van het gedecentraliseerde onderwijssysteem, tevens omdat het de kansen en mogelijkheden van mensen vergroot, betere kwaliteit van onderwijs met relatief weinig middelen mogelijk maakt en direct betrokkenen motiveert.

Tegen deze achtergrond zijn in de partnerlanden concrete vorderingen gemaakt op het gebied van deelname aan onderwijs en kwaliteit van het onderwijs. Kenmerkend is de veelzijdigheid van maatregelen en initiatieven die elk inspelen op de specifieke omstandigheden in de partnerlanden. De belangrijkste korte termijn resultaten (outputs) op het gebied van middelen (geld, gebouwen, leraren en lesmateriaal) worden vermeld in de onderstaande tekstbox. Voor een volledig overzicht van de in de betrokken partnerlanden bereikte resultaten wordt verwezen naar de in de bijlage opgenomen landenfiches.

- In **Bangladesh** zijn (evenals in 2004) in 2005 en 2006 jaarlijks in totaal ruim 50 miljoen schoolboeken voor het basisonderwijs gratis verstrekt. Het drukwerk is inmiddels geprivatiseerd. In 2005 en 2006 zijn 12.000 extra onderwijzers, 1.000 regionale onderwijsfunctionarissen en 500 accountants geworven en opgeleid en inmiddels aan het werk gegaan. Ook zijn 5.400 scholen uitgebreid met extra klaslokalen.
- In vergelijking met 2004 leidt in **Bolivia** het uitbreiden van faciliteiten voor schooltransport en internaten voor oudere kinderen tot een uitbreiding van het aantal kinderen, vooral meisjes, dat op school blijft met 6 procent per jaar.
- In 2005 en 2006 is in **Burkina Faso** de beschikbaarheid van reken- en taalboeken meer dan verdubbeld. Voor taal zijn er nu gemiddeld twee boeken beschikbaar voor drie kinderen. De afgelopen jaren zijn ruim 2.000 klaslokalen per jaar gebouwd (totaal 26.444 in 2005/06).
- In 2005 werden in **Jemen** met centrale fondsen (overheid en donoren) zo'n 1.340 nieuwe scholen en 633 nieuwe klaslokalen (bij bestaande scholen) gebouwd. In 2005 werd tevens een begin gemaakt met het bouwen van 3.234 additionele schoolgebouwen. Dit is een aanzienlijke toename in vergelijking met 2004 toen zo'n 3.600 nieuwe klaslokalen gebouwd werden. In totaal ontvingen in Jemen in 2005 ruim 57.000 onderwijskundig personeel bij-scholing (ruim 7000 meer dan in 2004), waaronder schooldirecteuren, leerkrachten en schoolinspecteurs.

- Het aantal leerkrachten in **Uganda** in het basisonderwijs is toegenomen van 81.564 in 1996 tot 127.000 leerkrachten in 2006. De bouw van het aantal klaslokalen is verhoogd van 45.000 in 1996 tot 78.000 in 2004 en tot 83.500 lokalen in 2006.

2.4 Ontwikkelingsresultaten

Vorderingen zoals in de bovenstaande paragraaf zijn opgenomen dragen bij aan het tot stand komen van resultaten op de middenlange en lange termijn. Aan de hand van de voortgang op de MDGs⁷ en concrete voorbeelden uit partnerlanden worden deze resultaten geïllustreerd.

De volgende MDGs zijn relevant voor de resultatenrapportage onderwijs:

Doel 2: Basisonderwijs voor alle kinderen

Doelstelling 3

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

Indicatoren

6. Netto scholingsgraad in het basisonderwijs⁸
7. Percentage leerlingen begonnen in groep 1 dat groep 5 bereikt
8. Alfabetisme onder de 15- tot 24- jarigen

Doel 3: Stimuleren van gelijkheid tussen mannen en vrouwen en vergroten van de zeggenschap van vrouwen

Doelstelling 4

Wegwerken van ongelijkheid tussen jongens en meisjes in het basis- en voortgezet onderwijs, bij voorkeur al te realiseren in 2005, en uiterlijk in 2015 op alle onderwijsniveaus.

Indicatoren

9. Verhouding van het aantal meisjes en jongens in het basis-, middelbaar en hoger onderwijs.
10. Verhouding van het aantal geletterde vrouwen en mannen tussen de 15 en 24 jaar.

MDG Indicator 6: Netto scholingsgraad (NER) in basisonderwijs (Fig 2.2 en Tabel 2.2 CD-rom)

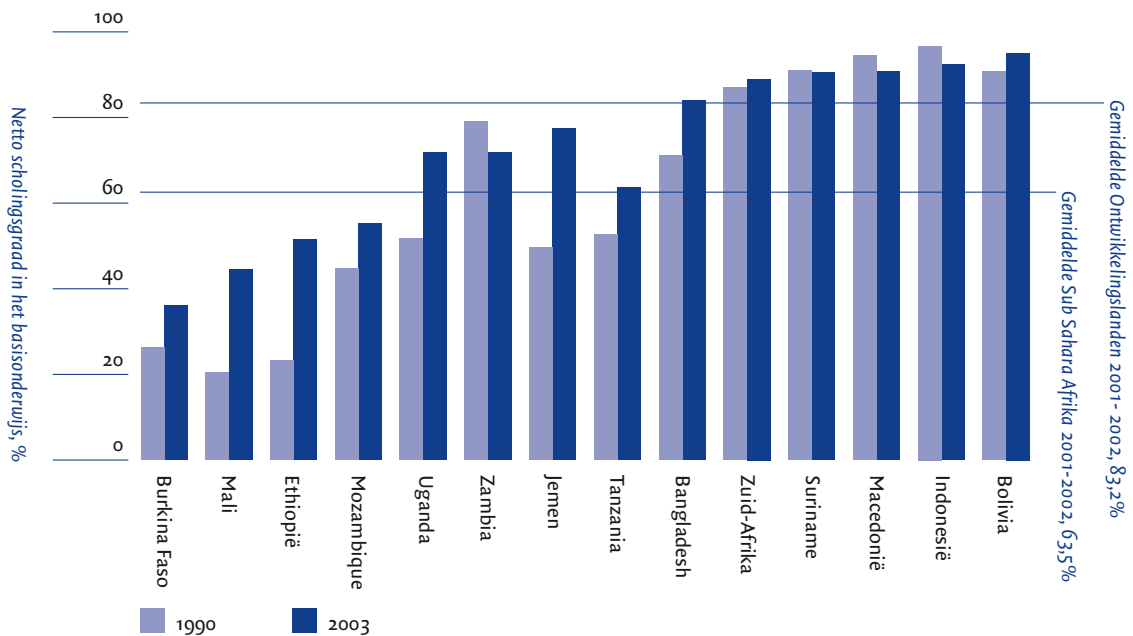
Acht van de veertien partnerlanden zijn in een goede positie om MDG 2 te halen. De netto scholingsgraad is in de periode van 2001 t/m 2003 in de onderwijspartnerlanden duidelijk verder toegenomen. Deze trend zet zich verder door, met name in landen zoals Ethiopië en Tanzania, die zich bevinden in de regio waar de achterstanden het grootst zijn (Sub-Sahara Afrika). Tanzania loopt nu in tegenstelling tot de vorige rapportage ook voor op het regionale gemiddelde. Zambia valt op met een vrij sterke daling over de gehele periode 1990 - 2003. Meest recente gegevens uit lokale bronnen laten echter weer een opgaande lijn zien. Zuid-Afrika, Suriname, Macedonië, Indonesië en Bolivia verstevigden de toch al hoge participatiegraad. Deze landen zijn in een

7 Als bron voor de onderstaande gegevens is het UNESCO, EFA 2006 *Global Monitoring Report* gebruikt. Meer recente gegevens uit lokale bronnen zijn opgenomen in de landenfiches die te vinden zijn in de bijlage. Deze bijlage die opgenomen is op de cd-rom bevat ook de tabellen waar in de tekst naar verwezen wordt.

8 Netto participatie verwijst naar het aantal kinderen in de schoolgaande leeftijd dat ingeschreven staat bij een school in verhouding tot het totale aantal kinderen van schoolgaande leeftijd. In ontwikkelde landen ligt de schoolparticipatie al jaren rond de 95% (Bron: <http://mdgs.un.org>).

goede positie om MDG 2 te halen. Voor Uganda zijn geen gegevens beschikbaar voor 2003. In dit geval zijn gegevens gebruikt voor 2001-2002.

Fig 2.2 Voortgang MDG 2 'Basisonderwijs voor alle kinderen', scholingsgraad



Ondanks deze voortgang zal, bij een in de komende jaren gelijkblijvende trend, MDG 2 niet in alle landen gehaald kunnen worden, in het bijzonder niet voor de kinderen die het moeilijkst te bereiken zijn. Een toename van de inzet is dus noodzakelijk om de 2015 doelstelling dichterbij te brengen.

Op basis van lokale gegevens (Box 2.4) kan voor een aantal landen de meest recente ontwikkeling met betrekking tot onderwijsparticipatie worden gegeven. Ook deze gegevens laten een overwegend positief beeld zien.

Box 2.4 Resultaten op het gebied van onderwijsparticipatie

- In **Bolivia** volgen nu bijna alle kinderen – evenveel meisjes als jongens – primair onderwijs; Het percentage kinderen dat de lagere school afmaakt is de afgelopen twee jaar gestegen van 74% naar 80%.
- In **Burkina Faso** is het aantal nieuwe inschrijvingen voor de eerste klas formeel basisonderwijs in het schooljaar 2005/2006 toegenomen tot 305.954, waarvan 45,1% meisjes is (was 42,3% in 2001). Ook zijn de afgelopen jaren meer dan 2.500 nieuwe leraren per jaar opgeleid en gerekruteerd (totaal 26.000 in 2005/06, was 24.000 in 2004).
- In **Jemen** is tussen 2005 en 2006 het aantal jongens dat naar de basisschool gaat toegenomen met 115.000 naar 2.350.000. Het aantal meisjes is in diezelfde periode gestegen met 149.000 tot 1.600.000. Daaruit blijkt duidelijk dat meisjes nog danig in de minderheid zijn, maar dat de kloof kleiner wordt. Door het afschaffen in 2006 van de schoolgelden voor meisjes (klas 1 tot 6) en jongens (klas 1 tot 3) is er een toename van meisjes en jongens in de eerste klas waargenomen (nog geen concrete gegevens voorhanden).
- In **Mali** is tussen 1997 en 2005 het aantal kinderen op de lagere school toegenomen van 785.000 naar 1.505.000, een groei van 92% of een bijna verdubbeling. Van de 1.505.000 kinderen in het lager onderwijs in 2005 zijn 653.000 meisjes (43,4%). Dit aantal is een lichte

stijging (< 1%) ten opzichte van 2003. Tweederde van alle schoolgaande kinderen in het lager onderwijs leeft in de rurale gebieden. Vooral hier neemt het aantal kinderen in school sneller toe dan in de steden (van 855.000 in 2003 naar 1.013.000 in 2005). Van de kinderen in de schoolgaande leeftijd gaat nog steeds ca 30% niet naar school (578.000 in 2005). Het aantal kinderen dat de lagere school afmaakt is gegroeid van 25,1% in 1997 naar 43,1% in 2005; een duidelijke indicatie van kwaliteitstoename.

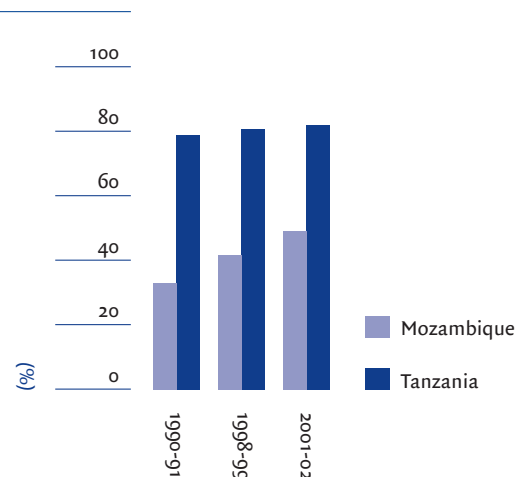
- **Mozambique** blijft goede vooruitgangen boeken ten aanzien van onderwijsdeelname. In 2006 ging 90,3% van de 6- tot 10-jarigen naar school. Dit was in 2004 nog maar 76%. Ook de verschillen tussen jongens en meisjes in deze leeftijdsgroep worden langzaam gedicht.
- Het aantal leerlingen dat in **Tanzania** slaagde voor het eindexamen van de basisschool steeg van 243.000 in 2004 (49% van het totaal) naar 304.000 leerlingen in 2006 (62% van het totaal).
- In **Zambia** gingen in 2005 333.000 meer kinderen naar de basisschool dan in 2004. Het beleid van het Zambiaanse Ministerie van Onderwijs is gebaseerd op het principe van het verlagen van de directe kosten van onderwijs, bijvoorbeeld door het verstrekken van gratis schoolboeken en het afschaffen van verplichte ouderbijdragen en schooluniformen. Het percentage kinderen dat de lagere school afmaakt is gestegen van 72% in 2004 tot 81,6% in 2005. Dit is bemoedigend, al is er nog een lange weg te gaan naar het Millennium Ontwikkelingsdoel van 100% in 2015. De verhouding van meisjes ten opzichte van jongens in de groepen 1 t/m 7 blijft sinds 2004 stabiel op 0,96, dat wil zeggen bijna volledige gelijkheid. Vanaf groep 7 neemt het aandeel van meisjes af, al toont de verhouding meisjes/jongens op de middelbare school in Zambia een lichte stijging van 0,79 in 2004 tot 0,81 in 2005.
- In **Uganda** nam het aantal leerlingen in de lagere school sterk toe van 3 miljoen in 1996 tot 6,7 miljoen in 2004 en 7,2 miljoen in 2006. Het aantal meisjes dat toegang heeft tot onderwijs is sterk toegenomen van 1,4 miljoen in 1996 tot 3,3 miljoen in 2004 en 3,6 miljoen in 2006. In dezelfde periode nam de verhouding meisjes/jongens toe van 0,88 naar 0,97.

MDG Indicator 7: Percentage leerlingen begonnen in groep 1 dat groep 5 bereikt (fig 2.3, tabel 2.3 CD-rom)

Van 2001 tot 2004 nam gemiddeld gezien in de onderwijspartnerlanden het aantal leerlingen dat groep 5 bereikt toe. Niettemin blijft de grote uitval in veel landen een groot probleem. Van de landen waarvan data beschikbaar zijn is Mozambique het land met de grootste uitval, maar ook het land met de grootste vooruitgang op dit gebied. Opvallend is ook dat in Jemen, het land met de grootste verschillen tussen jongens en meisjes, verhoudingsgewijs de uitval van jongens veel groter is. Ditzelfde is het geval in Bangladesh, Indonesië en Tanzania. In deze landen is echter geen sprake van grote verschillen tussen jongens en meisjes (gender) in de toegang tot het onderwijs.

Fig 2.3

Percentage leerlingen begonnen in groep 1 dat groep 5 bereikt



MDG Indicator 8 en 10: Alfabetisme onder jongeren (15-24 jaar) (Tabel 2.4 CD-rom)

Met name in Bolivia, Ethiopië, Jemen en Mozambique zijn steeds meer jongeren in staat te lezen en te schrijven. Maar ook in de overige partnerlanden waar Nederland werkt op het gebied van onderwijs is – voor zover er data beschikbaar zijn – gemiddeld meer vooruitgang geboekt dan in omliggende landen. Burkina Faso en Mali zitten ver onder het gemiddelde voor de regio West-Afrika. Ze hebben nog een grote slag te maken en zullen extra moeten investeren in alfabetiseringsprogramma's. Met name in Jemen en Mozambique is goede voortgang geboekt op het gebied van gendergelijkheid. Samen met Burkina Faso en Mali blijven in deze landen ook in deze periode specifieke strategieën binnen de onderwijsplannen nodig die op meisjes zijn gericht; dit om regionale achterstanden in te halen.

EFA doel 6 Kwaliteit van het onderwijs (Tabel 2.5 CD-rom)

Het aantal kinderen per leraar is een indicator voor kwaliteit van onderwijs (Tabel 2.5, zie CD-rom). Deze verhouding is tussen 2001 en 2004 licht afgenomen. Acht van de veertien partnerlanden blijven echter boven de norm van 40 kinderen per leraar, de norm van de student-leraar-ratio die wordt gesteld in het internationaal gehanteerde kader voor onderwijsplanning (*indicative framework*) van het *Fast Track Initiative* voor kwalitatief goed onderwijs. In die landen die al langere tijd hoge schoolparticipatie hebben – zoals Bolivia, Indonesië, Macedonië en Suriname – zitten er gemiddeld beduidend minder kinderen in de klas. Ethiopië, Mali, Mozambique en Tanzania laten tussen 2001 en 2004 een sterke toename zien van het aantal kinderen per klas en bevinden zich boven het gemiddelde van 44 leerlingen per leraar voor sub-Sahara Afrika. Dit zijn tevens de landen waar de onderwijsparticipatie de laatste jaren sterk is toegenomen. Voor deze landen blijft het een grote uitdaging om voldoende leraren op te leiden om kwalitatief goed onderwijs te geven.

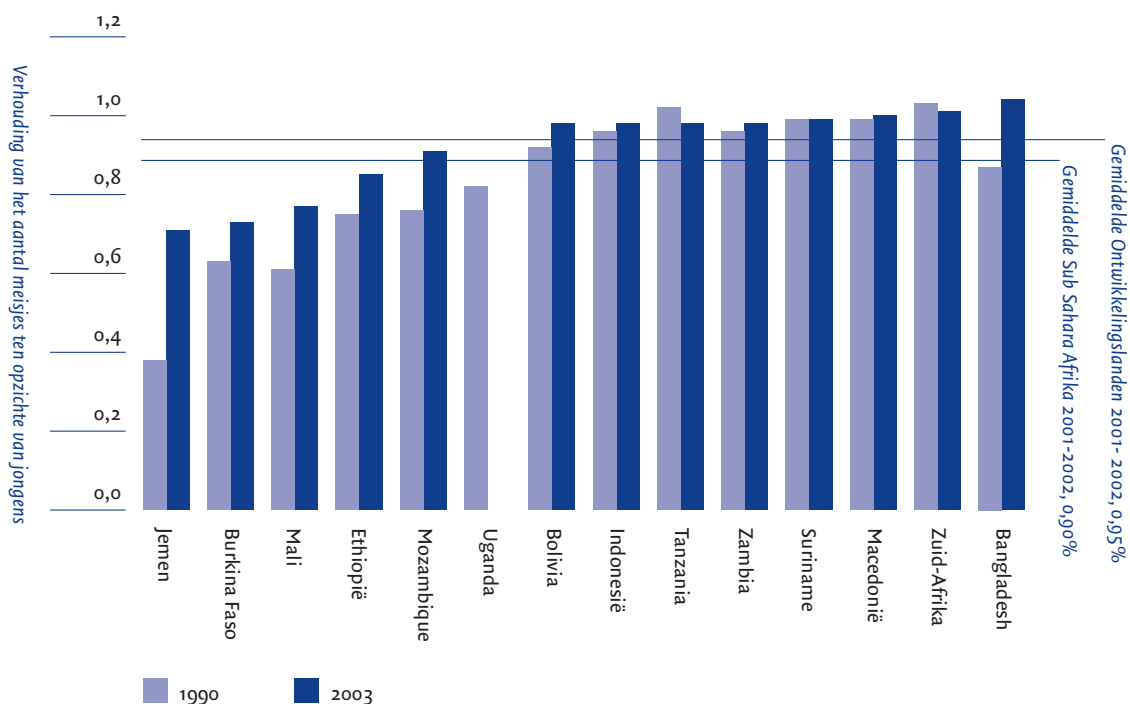
MDG indicator 9: gelijkheid tussen mannen en vrouwen, verhouding van het aantal meisjes ten opzichte van jongens in het basisonderwijs (Tabel 2.2 CD-rom)

De genderverschillen zijn sinds 2004 verder kleiner geworden. In ongeveer twee derde van de partnerlanden is gendergelijkheid bereikt. In verschillende partnerlanden, waaronder Bangladesh, Bolivia, Mali en Zambia is duidelijk voortgang geboekt. Landen die al dicht bij gendergelijkheid waren, hebben dit geconsolideerd. Voor Uganda zijn geen vergelijkbare gegevens voor 2003 beschikbaar.

In bijna alle onderwijspartnerlanden is in de periode 2002/3-2004 zowel in het primaire als het secundaire onderwijs vooruitgang te zien in de toegankelijkheid van het onderwijs voor beide seksen (MDG 3). In Suriname en Zuid-Afrika gaan, met name in het voortgezet onderwijs, meer meisjes dan jongens naar school. Dit is ook het geval in Bangladesh. In de andere landen gaan meer jongens dan meisjes naar school; in Ethiopië, Jemen, Mali en Mozambique zijn de genderverschillen wel kleiner geworden, maar is de grote ongelijkheid tussen jongens en meisjes die naar school gaan nog steeds een belangrijk probleem.

Figuur 2.4

Voortgang MDG 3 Gelijkheid tussen mannen en vrouwen, verhouding van het aantal meisjes ten opzichte van jongens in het basisonderwijs



Impact-evaluaties in de onderwijssector

Om de effecten van de Nederlandse bijdrage aan het basis onderwijs nader te onderzoeken is IOB in 2006 gestart met impact-evaluaties⁹ in Zambia en Uganda. De (definitieve) resultaten van deze studies, gericht op het primair onderwijs, zullen in de loop van 2007 beschikbaar komen. Uit de nu beschikbare bevindingen van vooral Uganda blijkt al wel dat de Nederlandse bijdrage aan het onderwijs in deze landen effectief was en een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de verbetering ervan.

In Zambia nam Nederland aan het einde van de jaren negentig met drie andere donoren (Noorwegen, het Britse DFID en Ireland Aid) het initiatief voor de overgang naar een sectorale benadering. In 2003 tekenden het Ministerie van Onderwijs en tien donoren een overeenkomst (MOU) voor steun aan de sector op basis van het sectorplan voor het onderwijs voor de periode 2003-2007. In dit plan, waarin het realiseren van de MDGs centraal staat, nemen de noodzakelijke investeringen, gericht op de verbeterde toegang tot onderwijs, en de kwaliteit van het onderwijs een belangrijke plaats in. De bijdragen van deelnemende donoren worden nu gebundeld in een gemeenschappelijk fonds voor de sector, de *sector pool*, waaruit de middelen goeddeels over de scholen worden verdeeld. Nederland is met een aandeel van 23 procent in 2006 één van de belangrijkste contribuanten van deze pool, die ongeveer 19 procent van de onderwijsuitgaven omvat. Daarnaast financiert ons land technische assistentie bij het ministerie van Onderwijs. De rol van de donoren neemt sinds 2005 af vanwege toename van het overheidsbudget. In 2006 droegen de donoren minder dan 19 procent bij. De rol van Nederland in de pool is toegenomen door de 15 procent-doelstelling¹⁰.

⁹ Deze evaluatie heeft tot doel zicht te krijgen op de effectiviteit en impact van hulp op het terrein van onderwijs, en brengt verbanden in beeld tussen geleverde inzet (input) en uiteindelijke effecten daarvan op de middenlange tot lange termijn (outcome, impact), zoals deze zijn weergegeven in de resultatenketen (fig 3.1).

¹⁰ De 15% doelstelling wordt toegelicht in de paragraaf over de financiële inzet.

De steun aan de sector was een belangrijke voorwaarde voor de afschaffing van de schoolgelden in 2002. Deze maatregel droeg bij aan een forse groei van het aantal leerlingen in het basisonderwijs, van 1,8 miljoen in 2000 tot 2,9 miljoen in 2005.¹¹ Het investeringsplan voor het basisonderwijs, de voorloper van het sectorplan, was van belang om deze groei op te vangen. Tussen 2000 en 2005 nam het aantal basisscholen toe met bijna 40 procent, overigens voor een belangrijk deel door de groei van het aantal gemeenschapsscholen. Ondanks de sterke afvloeiing van docenten uit het onderwijs – onder meer als gevolg van de HIV/Aids pandemie – kon het aantal docenten toenemen van 37.000 in 2000 tot 51.000 in 2005. Het verkorten van de docentenopleidingen van drie naar twee jaar droeg hieraan bij, plus de oprichting van particuliere lerarenopleidingen. Het aantal klaslokalen steeg tussen 2002 en 2005 van 25.000 tot 31.000. Ondanks de investeringen steeg tussen 2000 en 2005 de ratio leerling:docent in het basisonderwijs van 49:1 tot 56:1, maar veel hoger voor groep 1 tot 4 (bijna 81:1). Zonder toepassing van het systeem van dubbele (of zelfs drievoudige) shifts, ploegen, zou een klas in het basisonderwijs gemiddeld 92 leerlingen tellen. Nu zijn dat er gemiddeld 47. Als gevolg van de dubbele shifts zijn er te weinig uren contact.

De resultaten laten zien dat Zambia nog een groot gevecht voert om het (basis)onderwijs te verbeteren. Het land is succesvol waar het gaat om de verhoging van de onderwijsdeelname. Volgens cijfers van het ministerie steeg deze van 68% in 2000 tot 93% in 2005. Het aantal meisjes in het primair onderwijs is vrijwel gelijk aan het aantal jongens, maar vanaf groep acht stromen aanzienlijk minder meisjes door. Het percentage jongeren die voortijdig uitvallen, neemt af. Het percentage van jongeren die het onderwijs voltooiën is voor groep 7 gestegen van 64% in 2000 tot 82% in 2005. Na de verhoging van de onderwijsdeelname staat Zambia nu voor de uitdaging de onderwijskwaliteit te verbeteren. Door het werken met dubbele shifts bedraagt de lestijd in de laagste klassen niet meer dan 2 à 3 uur per dag. De totale uitgaven voor onderwijs zijn relatief laag (ca. 3,5 procent van het Bruto Binnenlands Product) en op de scholen bestaan grote tekorten aan lesmaterialen. Daardoor is de kwaliteit een groot probleem. De nationale kwaliteitstoets van 2006 laat zien dat slechts een derde van alle kinderen in groep 5 voldoet aan de minimale eisen voor taal en rekenen. Zambia scoort laag op internationale tests. Tegelijkertijd blijkt dat de test- en examenresultaten in het primair onderwijs, ondanks de hoge toestroom sinds 2000, niet zijn verslechterd. Het percentage leerlingen dat slaagt voor het examen aan het einde van de basisschool is stabiel (55%) en gemiddelde scores laten weinig verandering zien.

Positiever is het beeld voor de *Western Province*. Daar was Nederland aan de vooravond van de overgang naar de sectorsteun in 1998 al, samen met het Ministerie van Onderwijs, gestart met een eigen programma. Dit programma kende vier componenten: verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, decentralisatie van het management, bevordering van het onderwijs aan meisjes en technische ondersteuning. Voor het programma waren 72 scholen geselecteerd, maar de werking was breder doordat enkele interventies op de gehele provincie waren gericht. Uit de eerste resultaten van de IOB-evaluatie blijkt dat het programma een groot succes was: deze zogenaamde 'WEPEP-scholen' behalen significant betere resultaten dan andere scholen in de Westelijke Provincie en ook beter dan vergelijkbare scholen in de rest van Zambia. Tegelijkertijd blijken de effecten duurzaam te zijn: in 2001 waren de resultaten van de WEPEP-scholen 10% beter dan die van andere scholen in de Western Province. In 2005 was dat nog 5%. Dat laatste komt niet door een achteruitgang, maar door een uitstralingseffect. De WEPEP-scholen scoorden in 2005 gemiddeld 2 procent beter dan in 2001. Het blijft nog steeds moeilijk om de positieve effecten van een klein gericht project op grote schaal toe te passen vanuit het nationale niveau.

11 Het basisonderwijs telt negen schooljaren. De eerste zeven vallen onder het primair onderwijs. De onderwijsdeelname in het primair onderwijs steeg in deze periode van 1,6 mln. tot 2,6 mln. De IOB-impactevaluatie is vooral gericht op het primair onderwijs.

Ook in Uganda was Nederland een van de eerste donoren (samen met het Britse DFID, Ierland, USAID, de EU en de Wereldbank) die de overstap maakte van een projectmatige aanpak naar een benadering om de onderwijssector in zijn geheel te steunen (en later naar een algemene steun aan de begroting van het land). Donoren werken samen in de Education Funding Agencies Group (EFAG) en maken met het Ministerie van Onderwijs jaarlijks afspraken over de te behalen resultaten. De focus lag daarbij aanvankelijk bij het basisonderwijs. De laatste jaren krijgen het Ministerie van Onderwijs en Sport en de donoren meer aandacht voor het beroepsonderwijs en het secundair onderwijs. Nederland is verder betrokken bij de jaarlijkse gezamenlijke herziening van de onderwijssector (JESR) en bij de herziening van het curriculum. Nederland heeft daarnaast recent het initiatief genomen voor versterking van het onderwijs in het door de burgeroorlog getroffen noordelijke deel van het land.

De eerste resultaten van het evaluatieonderzoek maken duidelijk dat Nederland, als een van de leidende donoren in Uganda, een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de onderwijsresultaten in dat land. De afschaffing van de onderwijsbijdragen in 1997 leidde tot een explosieve stijging van de onderwijsdeelname. Extreem grote klassen en hoge leerling-docent ratio's waren het gevolg. Hoge investeringen waren nodig om tekorten aan scholen, klaslokalen, docenten en onderwijsmiddelen op te vangen. De sectorale benadering sloot hier goed bij aan. De aanpak leidde niet tot spectaculair succesvolle individuele projecten, maar wel tot een verbetering van het onderwijs over de gehele linie. Omdat de Nederlandse inzet de vorm heeft van algemene steun aan de begroting is het lastig de specifiek Nederlandse bijdrage aan het onderwijs in Uganda te bepalen. In totaal gaat het jaarlijks om een bedrag van circa 11 tot 13 miljoen euro, circa 4 tot 5 procent van de totale overheidsuitgaven voor onderwijs.

De resultaten voor Uganda kunnen niet worden begrepen los van de explosieve ontwikkeling van het aantal leerlingen. Volgens officiële cijfers van het ministerie nam het aantal leerlingen toe van 2,6 miljoen in 1995 tot 6,6 miljoen in 2000 en 7,2 miljoen in 2005. De investeringen die Nederland mogelijk maakte - deels via budgetsteun en deels via steun aan de sector en projecten - droegen tussen 2000 en 2005 bij aan het bereiken van de volgende resultaten:

- een stijging van het aantal docenten van 110.000 in 2000 tot 145.000 in 2005;
- een stijging van het aantal scholen van 12.500 in 2000 tot ruim 15.000 in 2005;
- een stijging van het aantal klaslokalen van minder dan 68.000 in 2000 tot 98.000 in 2005;
- voor de vier hoofdvakken namen het aantal boeken tussen 2000 en 2005 toe van 6,6 mln. tot 10,6 mln.

Als gevolg van deze investeringen daalde – ondanks de aanzienlijke stijging van het aantal leerlingen – de gemiddelde leerling:docent ratio van 60:1 in 2000 tot 50:1 in 2005. Het gemiddelde aantal leerlingen per klas daalde in die periode van 108:1 tot 74:1. Boek:leerling-ratio's voor de verschillende vakken verbeterden met gemiddeld 50 procent (van 1:4 tot 1:2,7). Door een grote aandacht voor de training van docenten nam – ondanks de groei - het percentage niet gekwalificeerde docenten af van 20% in 2000 tot 12% in 2005.

Wat waren de zichtbare effecten op de resultaten van leerlingen? Volgens de cijfers van het ministerie van Onderwijs in Uganda – die overigens grote onzekerheden kennen – steeg de netto onderwijsdeelname naar ruim 90%. Net als in Zambia is het aantal meisjes in het primair onderwijs vrijwel gelijk aan het aantal jongens. Het percentage jongens dat aan het einde van het primair onderwijs 'slaagt' voor het examen steeg van 81% in 2001 tot 87% in 2005. Voor meisjes was dit respectievelijk 75% en 83%. De gemiddelde examenresultaten liggen – na een daling in 2002 – weer op het niveau van 2001. 2006 laat een verbetering zien ten opzichte van 2005. Het percen-

tage kandidaten dat niet slaagt is tussen 2001 en 2006 bijna gehalveerd, terwijl nu meer dan de helft van de kandidaten het niveau van de twee hoogste groepen bereikt (in 2001 was dit 43%). Testresultaten (voor de derde en zesde klas) voor Engels laten tussen 1999 en 2005 een duidelijke verbetering zien en sinds 2003 verbeteren ook de resultaten voor rekenen. De recente resultaten van de 'National Assessment' in 2006 laten vooral voor Engels een duidelijke verbetering zien. Uit de evaluatie blijkt dat de investeringen in de infrastructuur, in leermiddelen en in (de opleiding van) docenten significant hebben bijgedragen aan het bereiken van deze resultaten. Tegelijkertijd wijst het onderzoek uit dat deze investeringen veel effectiever zijn, wanneer zij worden vergezeld van maatregelen die het management in de provincie en op de scholen versterken. Ook moeten voldoende inspecties plaatsvinden om te controleren of maatregelen op dit terrein ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

2.5 Bevindingen en uitdagingen voor de sector

De voortgang op de Millennium Ontwikkelingsdoelen op het gebied van onderwijs is overwegend positief, zowel wereldwijd als in de 14 partnerlanden waar Nederland inzet op onderwijs. Vooral in landen waar grote achterstanden waren wordt een inhaalslag gemaakt op het gebied van onderwijs participatie van zowel jongens als meisjes. Acht landen zijn goed op weg om MDG 2 te halen. Landen die al een goede onderwijs participatie hadden weten dit te consolideren, maar 100% netto participatie lijkt niet haalbaar¹². In veel landen begint nu ook verbetering zichtbaar te worden op het gebied van infrastructuur, lesmateriaal en onderwijzend personeel. Inzet via sectorale programma's blijft evenals in 2004 een belangrijk aandachtspunt. Winst is het feit dat een sectorale aanpak via het *Fast Track Initiative* (FTI) ook multilaterale ondersteuning krijgt, waardoor betere samenwerking en grotere resultaatsgerichtheid wordt bereikt.

Ondanks de langzame verbeteringen is de kwaliteit van het onderwijs nog steeds laag. Uganda is met een gemiddelde score op internationale tests in Zuidelijk Afrika een voorbeeld. Een hoog percentage leerlingen dat deelneemt aan het examen aan het einde van het primair onderwijs 'slaagt'. Omgerekend naar de gebruikelijke Nederlandse schalen ligt het gemiddelde niveau echter nog beneden de 4. Daar komt bij dat veel kinderen deze eerste eindstreep nog niet halen, maar voortijdig uitvallen. De evaluatie voor Uganda laat zien dat de effectiviteit van de investeringen in het onderwijs terugloopt.

De grootste uitdaging in de meeste partnerlanden blijft – evenals in de vorige resultatenrapportage – onverminderd het verhogen van de kwaliteit van het onderwijs. Gebrek aan (goed opgeleide) leerkrachten is een belangrijke oorzaak voor de lage kwaliteit van het onderwijs. De werkelijke lestijd is daarnaast in een aantal landen laag doordat docenten niet komen opdagen (Uganda) of door het systeem van 'dubbele shifts' (Zambia), waardoor leerlingen in de laagste klassen niet meer dan twee tot drie uur per dag les krijgen. De oplossing voor deze problemen ligt deels in het verbeteren van de opleidingen en de arbeidsvoorwaarden, waardoor het voor leraren aantrekkelijker wordt in het onderwijs werkzaam te blijven. De grote vraag hierbij is wie dat gaat betalen. Leraren vormen in veel landen het overgrote deel van de kosten van het ambtelijk apparaat. In veel landen ligt de oplossing echter ook in de bestrijding van HIV/Aids die ook onder onderwijs-

12 Netto participatie verwijst naar het aantal kinderen in de schoolgaande leeftijd dat ingeschreven staat bij een school in verhouding tot het totale aantal kinderen van schoolgaande leeftijd. In ontwikkelde landen ligt de schoolparticipatie al jaren rond de 95% (Bron: <http://mdgs.un.org>).

zend personeel heeft huisgehouden, vooral in Afrika. Uit de evaluatie voor Uganda blijkt verder dat de effectiviteit van hulp en maatregelen belangrijk kan toenemen wanneer het management van scholen ook verbeterd wordt.

Naast de kwaliteit van het onderwijzend personeel blijft ook de infrastructuur een probleem. Veel scholen kennen nog grote klassen, soms met meer dan tachtig leerlingen. Veel kinderen zitten op de grond. Er bestaat een gebrek aan onderwijsmiddelen en veel kinderen moeten hun boeken met anderen delen.

Ongelijkheden tussen regio's binnen landen zijn hardnekkig: de stedelijke regio's en de meest centrale districten zijn veel beter toegerust dan de armere, meer afgelegen regio's op het platteland. Het risico bestaat dat de focus op nationale gemiddelden – zoals de netto scholingsgraad of de gemiddelde klassengrootte – het zicht op de grote ongelijkheden binnen landen belemmert.

Aanbevelingen

- *Inzet op onderwijsdeelname moet geconsolideerd worden. Speciale aandacht is nodig voor de landen zoals Mali, Burkina Faso, Ethiopië en Mozambique die vanuit een slechte uitgangspositie in 1990 een grote inhaalslag moeten maken.*
- *Een klein aantal landen loopt ondanks goede voortgang achter op het gebied van deelname van meisjes aan onderwijs. Deze landen: Jemen, Burkina Faso, Mali en Ethiopië vergen speciale aandacht.*
- *In alle partnerlanden is inzet op kwaliteit van het onderwijs een belangrijk aandachtspunt voor de komende jaren.*

Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR)



3.1 Inleiding

In 2006 werd in de Verenigde Naties een mijlpaal bereikt in de continue strijd om de ‘Consensus van Cairo’ te behouden – het 20-jaren actieprogramma dat in 1994 tijdens de Internationale Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling in Cairo was aangenomen. Eind 2006 bevestigde de internationale gemeenschap in de Algemene Vergadering van de VN, dat we ons allen te houden hebben aan het *Cairo Actieprogramma* en dat uitvoering ervan cruciaal is om alle Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDGs) te kunnen behalen. Tevens werd besloten een éxtra doelstelling voor reproductieve gezondheid toe te voegen aan de Millennium Doelstellingen; ‘Toegang voor iedereen tot reproductieve gezondheid in 2015’, de doelstelling die reeds overeengekomen was in Cairo, is nu toegevoegd aan MDG 5. Hiermee is MDG 5, ‘Verbetering van gezondheid van moeders’, in een breder kader geplaatst. De focus is niet meer alleen op zwanger zijn, kinderen baren en een goed functionerend gezondheidszorgsysteem, maar kan nu verbreed worden naar geboortespreading, seksuele voorlichting, (toegang tot) voorbehoedsmiddelen, kwaliteit van en menskracht voor dienstverlening, het voorkómen van onveilige abortus – allemaal zaken die van grote invloed zijn op gezondheid en sterfte van vrouwen en moeders. En die daarnaast positief doorwerken op met name MDG 3 (positie van vrouwen), 4 (gezondheid van kinderen) en 6 (HIV/Aids), én op armoedevermindering in zijn algemeenheid.

Nederland heeft de afgelopen jaren stevig ingezet op deze extra doelstelling voor reproductieve gezondheid. Daarmee is uitvoering gegeven aan onze doelstellingen:

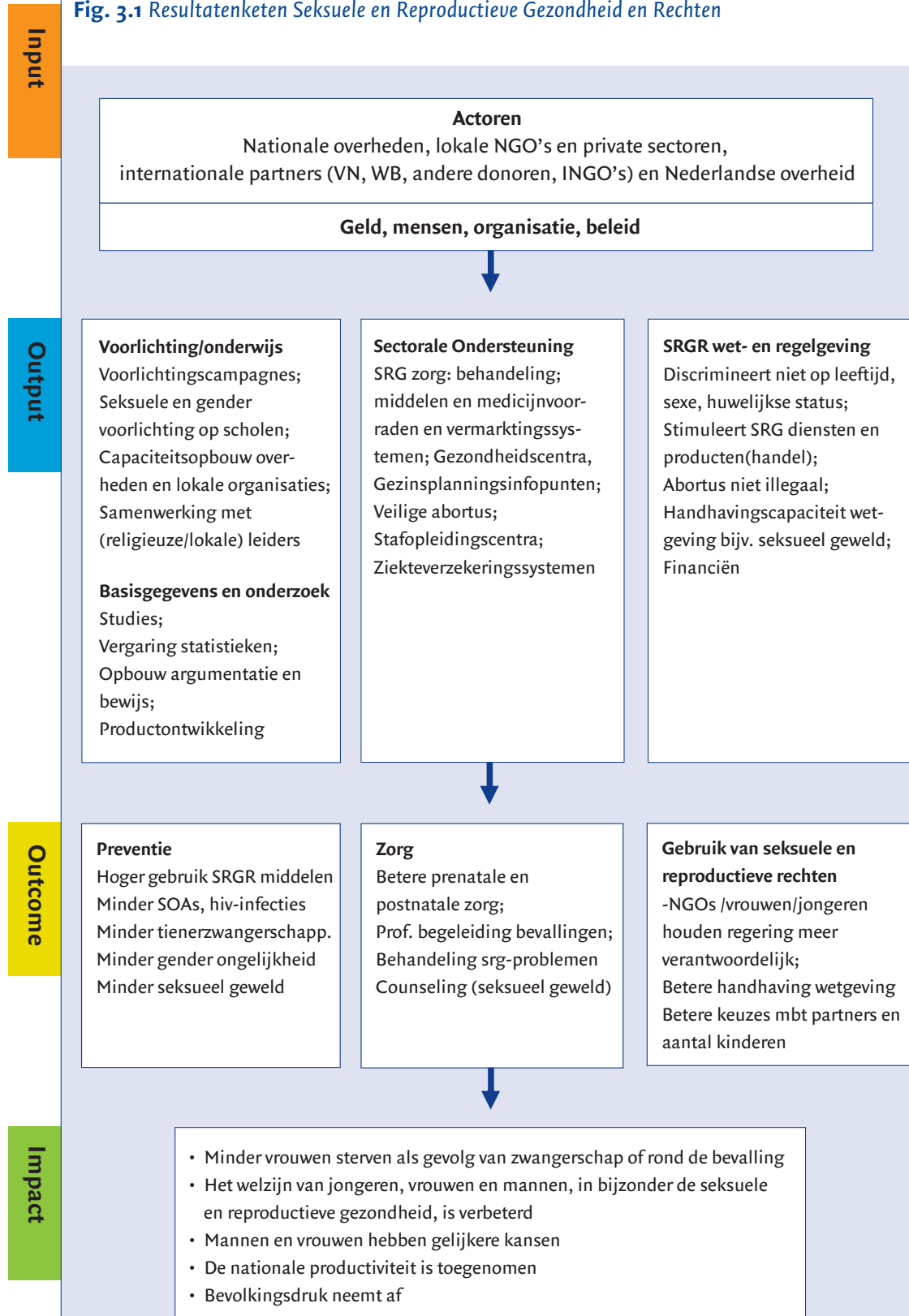
- het vergroten van politieke en financiële betrokkenheid voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), wereldwijd;
- het verbeteren en versnellen van de uitvoering van het *Cairo Actieprogramma*.

Een grotere politieke betrokkenheid voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) blijkt ook uit het aannemen van een *Afrikaans Actieplan 2007-2010* voor SRGR door de ministers van Gezondheid van de Afrikaanse Unie, in september 2006 in Maputo. Het door Nederland gesteunde VN-Bevolkingsfonds UNFPA en de International Planned Parenthood Federation (IPPF), alsook andere NGO's hebben hierin een cruciale rol gespeeld.

Met versterkte politieke betrokkenheid is intensivering van de financiële toezeggingen voor de *Cairo-agenda* en voor SRGR geen automatisme. Vanuit conservatieve hoek gaan de aanvallen op de ‘Cairo-consensus’ door, terwijl in 2007 de druk van de VS op Afrikaanse landen wordt opgevoerd om het SRGR Actieplan van de Afrikaanse Unie niet te volgen of uit te voeren. Ook de schending van reproductieve rechten gaat op grote schaal voort, evenals het voortdurend in twijfel trekken van nut en noodzaak om te investeren in SRGR. Op deze manier is en blijft seksuele en reproductieve gezondheid een beladen onderwerp, waarmee men zich niet graag verbonden ziet.

Het hieronder staande schema (Fig 3.1) beschrijft de resultatenketen voor SRGR. Het schema geeft in algemene zin weer hoe gezamenlijke inzet van middelen via keuzes voor interventies leidt tot effecten op korte, middenlange en lange termijn. Nederlandse investeringen in SRGR vormen een deel van een groter geheel en dragen op korte termijn bijvoorbeeld bij aan voorlichtingscampagnes. Deze zijn belangrijk om gedragsverandering teweeg te brengen. Dit kan uiteindelijk leiden tot resultaten die op de lange termijn worden nagestreefd, zoals een betere gezondheid. De hieronder weergegeven resultatenketen vormt tevens de structuur waarlangs dit hoofdstuk is opgebouwd.

Fig. 3.1 Resultatenketen Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten



3.2 Financiële en niet-financiële inzet

De eerste schakel in de totstandkoming van resultaten wordt gevormd door de inzet van zowel financiële als niet-financiële middelen. In beide gevallen wordt door Nederland in toenemende mate samengewerkt met andere donoren en wordt zoveel mogelijk aangesloten bij processen die het land eigen zijn. Naast de financiële inzet is vooral de niet-financiële inzet voor SRGR van groot belang.

Tabel 3.1 Totale financiële inbreng van Nederland per hulpsoort¹³ (Mln Euro)

Reproductieve gezondheid		2004	2005	2006
Gedelegeerd Bilateraal	Subtotaal	51,9	60,7	70,1
	Projectfinanciering	29,2	37,0	35,7
	Sectorale financiering	20,0	19,8	30,7
	Algemene begrotingssteun en schuldverlichting	2,6	3,9	3,7
Centraal bilateraal		11,0	3,3	1,2
Multilateraal		61,1	47,0	40,8
Totaal		124,0	110,9	112,1

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

De financiële hulp op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) liep ook in 2006 voor een belangrijk deel via internationale organisaties. Evenals in 2004 zijn de belangrijkste partners hierin UNFPA, de WHO en in mindere mate de Wereldbank. Andere partners zijn UNAIDS en UNICEF, die zich met bepaalde aspecten van SRGR bezighouden. De normatieve taak van de VN geeft – naast hun wereldwijde aanwezigheid en hun mogelijkheden om verschillende actoren bijeen te brengen – meerwaarde aan het kanaal van de internationale organisaties. Nederlandse financiële ondersteuning van SRGR binnen de WHO is voor de jaren 2006 en 2007 samen vastgesteld op 7,4 miljoen dollar. De Nederlandse toezegging aan het VN-onderzoeksprogramma voor SRGR bedraagt 9 miljoen euro voor de periode 2006-2009, wat bijna een verdubbeling is ten opzichte van onze bijdrage in 2004. De totale besteding via internationale organisaties voor SRGR in 2006 was bijna 41 miljoen euro, een dalende trend. Hierbij moet wel aangetekend worden dat de Nederlandse bestedingen aan HIV/Aids integraal elementen van SRGR meenemen (zie hoofdstuk over HIV/Aids), zoals omgekeerd HIV/Aids deel uitmaakt van nagenoeg alle activiteiten rond SRGR.

Veruit de meeste steun voor SRGR gaf Nederland via gedelegeerde bilaterale fondsen. In 2006 liep dit op tot 70 miljoen euro. Evenals in 2004 heeft Nederland in twaalf landen steun verleend aan de gezondheidssector. Dit zijn: Bangladesh, Burkina Faso, Ethiopië, Ghana, Jemen, Mali, Mozambique, Nicaragua, Suriname, Tanzania, Vietnam en Zambia. Daarnaast worden in Uganda en Guatemala activiteiten gesteund die capaciteitsopbouw, verbeterde dienstverlening en verbeterde SRGR-wetgeving nastreven. Ook deze twee landen zijn opgenomen in deze resultatenrapportage.

Een opvallende stijging is waar te nemen in projectactiviteiten rond SRGR in uiteenlopende partnerlanden, ook waar Nederland niet actief is in de gezondheidssector. Dit illustreert dat SRGR deel uitmaakt van het buitenlandbeleid en dat beleidsuitvoering een aanpak vereist waarbij

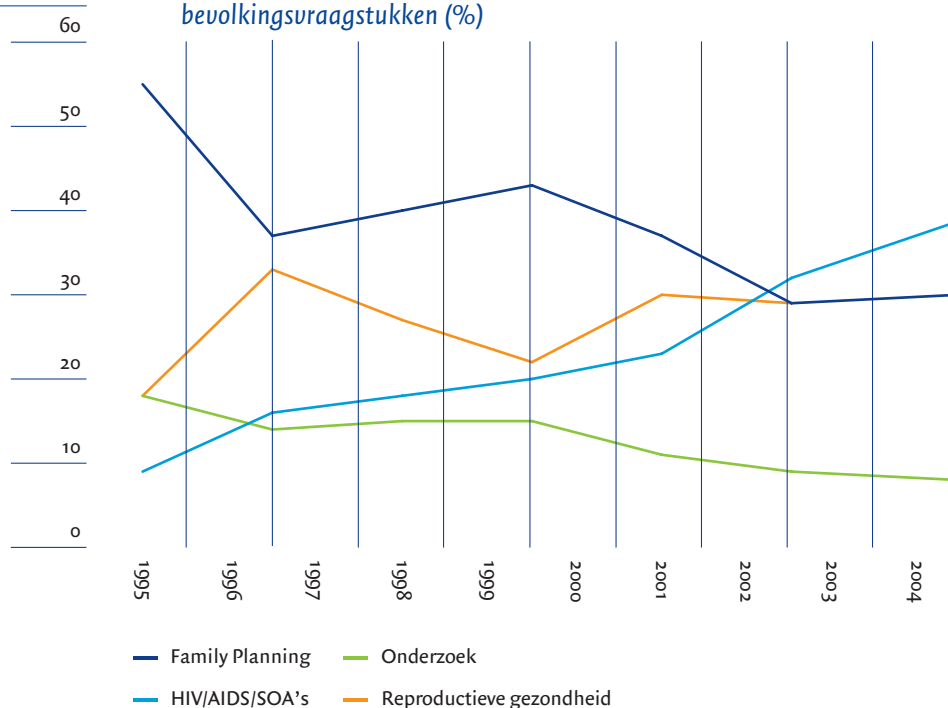
¹³ Voor de uitleg van de in dit deel gebruikte termen wordt verwezen naar Box 1.4

meerdere sectoren worden betrokken. Het betreft activiteiten voor SRGR in de sfeer van noodhulp, pleitbezorging, verbetering van rechten, versterking van (NGO) capaciteit en dienstverlening, waarvan SRGR soms de gehele activiteit betreft of een component is. Projectfinanciering blijft dus een belangrijke hulpsoort voor SRGR-activiteiten.

Ook internationaal nemen de investeringen in SRGR sterk af; met name voor *family planning* is dit zichtbaar gemaakt (Fig 3.2). De totale wereldwijde investeringen in SRGR houden geen gelijke tred met de behoefte die snel stijgt vanwege de omvang van aandeel jongeren in de wereldbevolking, het effect van SRGR-voorlichting en onderwijs, en de Aidsepidemie.

Fig 3.2

Aandeel verschillende categorieën in totale donor uitgaven voor bevolkingsvraagstukken (%)



Bron: <http://www.resourceflows.org/>

De niet-financiële inzet van Nederland uit zich vooral in het voortdurend op de agenda zetten van SRGR en *gender* (man-vrouwverhoudingen) en het inbrengen van SRGR in nationale (armoedebestrijdings)plannen, beleidsontwikkeling en uitvoering, in coördinatie en afstemming in de partnerlanden. In de sector gezondheid wordt SRGR ingebracht in het ontwikkelen van capaciteit. Dat gebeurt bijvoorbeeld in de (technische) ontwikkeling van dienstverlening, in wet- en regelgeving, in opbouw van personeel in gezondheidszorg, in uitwerking van financieringsmodellen voor gezondheid, en in monitoren en evaluatie. Ook wordt in een aantal partnerlanden gewerkt aan integratie van SRGR, inclusief de preventie van HIV, in de onderwijssector. Technische capaciteit op de ambassades is hierin onmisbaar.

Samen met het maatschappelijke middenveld en gelijkgezinde donoren vormt Nederland een front tegen afbrokkeling van SRGR-beleid, onder invloed van interne en externe conservatieve krachten. Ook VN-organisaties zijn daarin bondgenoten. Pleitbezorging voor vermindering van *genderongelijkheid* en voor SRGR, inclusief HIV en Aids, blijft constant deel uitmaken van de Nederlandse inzet.

3.3 Gezamenlijke resultaten

Bovenstaande financiële en niet-financiële inzet geeft de Nederlandse bijdrage weer voor SRGR in de partnerlanden. Voorbeelden van korte-termijn-effecten (*outputs*) die door deze inzet en die van andere actoren via landspecifieke interventies tot stand zijn gekomen, worden in het nu volgende deel beschreven. Capaciteitsontwikkeling vormt een belangrijke voorwaarde voor resultaatbereiking. Hier wordt aan de hand van een case (Box 3.1) en voorbeelden van concrete resultaten (Box 3.2 - 3.5) op ingegaan.

In steeds meer landen is SRGR beter geïntegreerd in armoedebestrijdingstrategieën. In Burkina Faso, Ethiopië, Ghana, Tanzania, Vietnam, Jemen en Zambia is gezondheid, inclusief SRGR-beleid opgenomen in het armoedebeleid. Daarnaast heeft een aantal partnerlanden in 2005/2006 een nationale SRG-strategie ontwikkeld, zoals Jemen, Ethiopië en Nicaragua. De 'Roadmap for Maternal and Newborn Health' is uitgewerkt in Tanzania en de Nederlandse ambassade heeft actief gelobbyd om financiering van de 'Roadmap' in een aanvullende begroting opgenomen te krijgen. In Guatemala is de nieuwe wet voor *family planning* aangenomen, en samen met NGO's bevordert de ambassade de uitvoering ervan.

Capaciteit om beleid te ontwikkelen, om planning, management en logistiek goed te laten verlopen en vooral om zorg daadwerkelijk te verlenen, schiet in alle partnerlanden tekort, zowel kwantitatief als kwalitatief. Dit betreft zowel de publieke als de private zorgverlening. Ook infrastructurele capaciteit is vaak te beperkt, vooral in de publieke dienstverlening.

Opleiding van managers en gezondheidswerkers, zowel kwantitatief als kwalitatief, is van groot belang om zorg te kunnen verlenen. Maar opleiding op zich is niet genoeg. Daarnaast is een goed personeelsbeleid noodzakelijk, waarin rekening wordt gehouden met de verschillende rollen en behoeften van vrouwen en mannen als gezondheidswerkers. Juist voor seksuele en reproductieve gezondheid, voor begeleiding van zwangerschap en bevalling en zorg in de kraamtijd zijn de (veelal vrouwelijke) gezondheidswerkers, die in de samenleving staan, de belangrijke schakel tussen leefgemeenschap, huishoudens, families, vrouwen en aanstaande moeders en het gezondheidszorgsysteem. Daarnaast zijn financieringssystemen en goede voorwaarden scheppende wet- en regelgeving van invloed op gebruik van SRG zorg. Box 3.1 illustreert hoe Nederland inzet op verbeterde wet en regelgeving.

Belangrijke breed onderschreven internationale verdragen zoals het VN-vrouwenverdrag en het Verdrag voor de rechten van het kind wijzen kindhuwelijken af. Toch blijkt dat 'early marriages' in de praktijk nog vaak voorkomen. Vooral meisjes in Sub-Sahara Afrika en Zuid-Azië trouwen op zeer jonge leeftijd.

Eind 2005 verzocht de Tweede Kamer middels een motie om in partnerlanden waar dat nog niet het geval is, aan te dringen op wet- en regelgeving die als wettelijke minimumleeftijd voor een huwelijk in ieder geval 18 jaar aanhoudt.

Beschikbare gegevens over de wettelijke minimum huwelijksleeftijd in partnerlanden duiden aanvankelijk op 17 partnerlanden waar de huwelijksleeftijd wettelijk is vastgelegd op een leeftijd lager dan achttien jaar (voor vrouwen en/of mannen). Ambassades in deze landen zijn vervolgens nagegaan wat de stand van zaken is. Zij hebben daarvoor contact opgenomen met onder andere UNICEF, ministeries van vrouwen- en/of familie zaken en NGO's. Daarbij is gebleken dat in Albanië, Benin en Georgië de minimum huwelijksleeftijd voor zowel jongens als meisjes wel op 18 jaar ligt. In Armenië, Bolivia, Egypte, de Palestijnse gebieden en Zuid-Afrika blijken reeds wetsvoorstellen te liggen om de minimum huwelijksleeftijd te verhogen naar achttien jaar. In negen van de partnerlanden ligt de minimum huwelijksleeftijd voor meisjes en/of jongens onder de achttien jaar zonder dat de overheid initiatieven ontplooit om deze situatie te wijzigen. Dit betreft Afghanistan, Guatemala, Indonesië, Kenia, Pakistan, Moldavië, Senegal, Suriname en Tanzania. Ambassades in deze landen hebben het onderwerp oftewel direct aangekaart bij de overheid (bijvoorbeeld in Pakistan, Senegal en Afghanistan) of ondersteunen NGO's die werken aan wetswijzigingen op dit terrein (bijvoorbeeld in Kenia en Palestijnse Gebieden). De ambassade in Suriname heeft onderzoek laten doen naar visies op huwelijksleeftijd. Dat onderzoek wordt gebruikt om te pleiten voor aanpassingen van de wet.

Van diverse kanten is overigens gewezen op het beperkte effect van het verhogen van de wettelijke huwelijksleeftijd en werd het belang van onderwijs en voorlichting (Guatemala) of bewustwordingscampagnes (Senegal) onderstreept. Door Nederland mede gefinancierde internationale organisaties zoals UNICEF en UNFPA dragen aan een dergelijke inzet bij.

Op basis van lokale gegevens kunnen voor een aantal landen concrete voorbeelden gegeven worden van voortgang op het gebied van capaciteitsontwikkeling gericht op SRGR. Het gaat hier met name om de toename van beschikbare SRG diensten en middelen (Box 3.2).

- In **Burkina Faso** is het aantal centra in de publieke gezondheidszorg toegenomen van 1253 in 2004 tot 1277 in 2005.
- In **Ethiopië** zijn in 2006 ruim 2000 gezondheidsposten toegevoegd aan de reeds bestaande 4000 posten.
- Tussen 2004 en 2005 zijn in **Mali** ruim 50 klinieken voor basisgezondheidszorg bijgebouwd. Geografisch gezien woont nu 50% van de 6 miljoen mensen binnen een straal van 5 km van één van de ongeveer 700 dorpsklinieken. In 2004 was dat 47%.
- Het aantal centra voor SRG is in **Zambia** toegenomen van ruim 200 in 2000 tot ruim 400 in 2005. Deze centra verlenen ook *outreach services* in moeilijk toegankelijke gebieden.
- In **Mozambique** is het aantal centra met jeugdriendelijke dienstverlening gestegen van 60 in 2004 naar 175 in 2006. Ook in **Vietnam** zijn meer van deze laagdrempelige centra operationeel, waardoor meer SRG-zorg en HIV/Aids-voorlichting wordt gegeven.
- In **Ethiopië** waren medio 2006 in totaal 9900 vrouwelijke gezondheidswerkers opgeleid (was 2800 in 2004) in het kader van het *Health Service Extension Programme*. Nog eens 7500 werkers volgen een éénjarige opleiding, waarin SRGR-componenten opgenomen zijn.
- Ruim 2400 laaggekwalificeerde vroedvrouwen (was 2000 in 2004) zijn in **Jemen** opgeleid en 3000 hooggekwalificeerde vroedvrouwen.
- In **Ghana** stijgt de deelname aan het nationale verzekeringssysteem sterk, met meer dan 35% van de bevolking die geregistreerd staat. Van bijna 20% van de bevolking worden de

kosten van de gezondheidszorg door dit verzekeringssysteem betaald.

- **Mozambique** heeft in 2006 een nieuw beleid voor gezondheidspersoneel goedgekeurd en 2400 additionele gezondheidswerkers zullen worden getraind; met de implementatie ervan is begonnen.
- Capaciteitsopbouw en institutionele versterking zijn de focus in **Vietnam**; SRGR is nu een integraal onderdeel geworden van het curriculum van de opleidingen van medisch personeel; praktische vaardigheden maken hiervan deel uit.
- Capaciteit van vrouwen is versterkt om beter deel te kunnen nemen aan de gezondheidscomité's die in **Guatemala** in het kader van de invoering van de wet op decentralisatie zijn opgericht. In 400 van de 2700 gezondheidscomités zijn vrouwen actief.

Een goed functionerend gezondheidszorgsysteem is van cruciaal belang om voor iedereen toegang tot informatie, dienstverlening en middelen op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheid (SRG) te verzekeren (Box 3.3). Beschikbaarheid van zorg is op zich niet voldoende om verbeteringen in SRGR te bewerkstelligen; ook toegang tot de zorg en het gebruik ervan zijn noodzakelijk. Toegang tot en financiering van SRG-zorg krijgt in toenemende mate aandacht. Via bijvoorbeeld verzekeringsstelsels kunnen reproductieve gezondheidshandelingen, zoals begeleiding bij de bevalling of een keizersnede, en voorbehoedmiddelen gratis beschikbaar komen. In Mali is een keizersnede nu gratis, terwijl in Burkina Faso prenatale controles gratis zijn en keizersnedes gesubsidieerd worden. In Suriname is alle screening voor baarmoederhalskanker opgenomen in de pakketten van de meeste verzekeringen. In Jemen heeft de overheid in 2006 besloten dat alle moderne voorbehoedmiddelen gratis beschikbaar gesteld worden. Gebruik van de beschikbare zorg en diensten hangt ook af van het wegnemen van taboes, stigma's en bevorderen van gelijkheid. Ook daar wordt op ingezet.

- Spoedeisende verloskundige zorg is in **Bangladesh** beschikbaar in ruim 250 publieke gezondheidszorg instellingen. Ook in **Ethiopië** is spoedeisende hulp bij bevallingen met problemen verder uitgebreid in perifere gezondheidsposten.
- In **Guatemala** zijn 5000 vroedvrouwen opgeleid om noodgevallen te herkennen en zijn ze toegerust met hulpmiddelen; tevens zijn in ruim 2500 dorpen comités voor spoedeisende hulp opgericht die snel transport kunnen organiseren; 1500 blijken goed te functioneren.
- Door de aanschaf van 88 ambulances in **Mozambique**, en met spoedeisende verloskundige apparatuur en training van gezondheidswerkers in gebruik ervan is zorgverlening voor aanstaande moeders uitgebreid.
- In **Burkina Faso** wordt in 38 van de 55 gezondheidszorgdistricten in de reguliere zorg preventie van HIV-overdracht van moeder op kind uitgevoerd.
- In **Nicaragua** is de preventieve zorg voor baarmoederhalskanker uitgebreid: ruim 16.000 uitstrijkjes zijn uitgevoerd, terwijl 25.000 vrouwen en 550 mannen informatie en onderwijs kregen over seksualiteit en baarmoederhalskanker.
- In totaal zijn in **Guatemala** ruim 5000 kraamtassen uitgedeeld om vroedvrouwen in staat te stellen begeleiding van een bevalling hygiënisch uit te voeren.

Naast inzet via en financiering van de gezondheidssector is goede wet- en regelgeving nodig. Na genoeg alle ambassades zetten zich in voor pleitbezorging en verbetering van wetgeving, zoals ten aanzien van kindhuwelijken, huwelijksregistratie, gezinsplanning, abortus, of bestrijding van vrouwenbesnijdenis.

Box 3-4 Het beschermen en bevorderen van reproductieve rechten

- In **Bangladesh** zijn in 2005 de geboortedata van 15 miljoen kinderen geregistreerd (t/m 2004 waren dat er 7,9 miljoen). Minimaal 170.000 vrouwen hebben ondersteuning gekregen bij huwelijksregistratie (85.000 in 2004). Registratie is van groot belang om kind huwelijken tegen te gaan en de wet op de huwelijkse leeftijd te handhaven, waarin de minimumleeftijd voor meisjes 18 jaar en voor mannen 25 jaar is.
- De minder restrictieve abortuswet die in **Ethiopië** in 2005 is aangenomen wordt nu geleidelijk aan tot uitvoering gebracht door goed samenspel tussen overheid, NGO's en donoren.
- In **Guatemala** bevordert de Ambassade samen met NGO's de in 2006 aangenomen wet voor family planning en de uitvoering ervan.
- Indicatoren gerelateerd aan seksualiteit van adolescenten, moedersterfte en geweld tegen vrouwen/huiselijk geweld zijn in **Nicaragua** opgenomen in het raamwerk van de 'Performance Assessment Matrix' van de Algemene Begrotingssteun.

Goede wet- en regelgeving voor seksuele en reproductieve gezondheid vormen het raamwerk van beleid en beleidssuitvoering. Maar papier is geduldig. Om wet- en regelgeving *de facto* uitgevoerd te krijgen is verandering van de 'mind set' en verandering in machtsverhoudingen tussen mannen en vrouwen nodig. Pas dan kan vermindering in *genderongelijkheid* en kan *empowerment* (machti-ger maken) van vrouwen, zoals beoogd door de wetten, werkelijkheid worden.

Box 3-5 bevordering van gedragsverandering

- In **Nicaragua** is de handleiding voor 'affectie en seksualiteit' voor gebruik in het onderwijs tot stand gekomen; dit is een goed instrument voor capaciteitsopbouw.
- Commerciële seksuele uitbuiting van kinderen en adolescenten is beter bespreekbaar gemaakt in **Nicaragua** en in verband gebracht met de toerisme-industrie.
- In **Suriname** is een inventarisatie gemaakt van de inzet op SRGR en HIV/Aids in de onderwijssector, en van de verbeteringen die daarin aangebracht moeten worden.

Impact

Outcome

3.4 Ontwikkelingsresultaten

De bovenstaande korte termijn resultaten dragen uiteindelijk bij aan het tot stand komen van ontwikkelingsresultaten. Aan de hand van de voortgang op de Millennium

Ontwikkelingsdoelen¹⁴ en concrete voorbeelden (Box 3.7 en 3.8) uit Nederlandse partnerlanden worden deze ontwikkelingsresultaten (outcomes) geïllustreerd.

De volgende MDGs zijn relevant voor de resultatenrapportage SRGR:

Doel 5: Verbeteren van de gezondheid van moeders

Doelstelling 6

Verlaging van de moedersterfte met driekwart in 2015 ten opzichte van 1990.

Indicatoren

- 16 Moedersterftecijfer (impact).
- 17 Percentage geboortes onder begeleiding van geschoold personeel uit de gezondheidszorg.
- 19 Het gebruik van voorbehoedmiddelen.

Voor de indicatoren die gebruikt worden om het behalen van de MDG doelstellingen te monitoren en meten, zijn weinig betrouwbare data beschikbaar. Bovendien worden ze niet erg frequent gemeten. Substantiële veranderingen of verbeteringen in de waarden van deze indicatoren zijn in een korte periode -sinds 2004/05- niet te verwachten. Gegevens voor deze indicatoren worden meestal via periodiek onderzoek verzameld. Deze gegevens vormen dan weer voor jaren de basis om de waarden voor de komende jaren te schatten. Moedersterfte is de minst betrouwbare en minst beschikbare indicator voor SRGR; het is de resultante van vele factoren die ieder op zich verbeterd moet zijn. In de landenrapportages is veelal gebruik gemaakt van data uit lokaal onderzoek. Door toenemende kwaliteit in dataverzameling en schattingen kan het zelfs zijn dat moedersterfte een stijgende trend vertoont. De oorzaak kan dus liggen in verbeterde dataverzameling, maar ook in sterfte door Aids, of in daadwerkelijke afbrokkende gezondheidszorg voor SRG.

MDG indicator 16: Moedersterfte (tabel 3.2 CD-rom)

Sinds de resultatenrapportage over 2004 zijn geen nieuwe gegevens beschikbaar gekomen. De verandering in impact kan sinds die periode dan ook niet vastgesteld worden. Op basis van de gegevens van de website met VN-Millenniumindicatoren geven trends tot en met 2000 voor drie van de acht landen in Sub-Sahara Afrika waar we de gezondheidssector steunen een stijging aan ten opzichte van 1990, terwijl vier van de acht landen boven het Afrikaanse gemiddelde zitten. Buiten Afrika is het beeld eveneens gemengd. In het algemeen kan gesteld worden dat het onwaarschijnlijk is dat in de rapporterende partnerlanden MDG 5 gehaald zal worden.

MDG indicator 17: Geboortes onder begeleiding van geschoold gezondheidspersoneel (tabel 3.3 CD-rom)

De indicator 'percentage geboortes onder begeleiding van adequaat geschoold personeel uit de gezondheidszorg' gebruikt als indicator die 'moedersterfte' benaderd. Ook voor deze indicator zijn niet veel gegevens beschikbaar. De dataverzameling is niet frequent en de gegevens zijn veelal gebaseerd op schattingen en prognoses. Verbeteringen op deze indicatoren zijn dan ook niet goed te meten over de periode van 2004 tot 2006. Voor die landen waar wel gegevens voor

¹⁴ Als bron van de MDG gegevens is gebruik gemaakt van de VN database <http://mdgs.un.org>. Meer recente gegevens uit lokale bronnen zijn opgenomen in de landenfiches die te vinden zijn in de bijlage. Deze bijlage is opgenomen op de CD-rom en bevat ook de tabellen waar in de tekst naar verwezen wordt.

beschikbaar zijn, zoals Burkina Faso, Mozambique en Tanzania, kan gesteld worden dat er stijgende lijn te zien is en dat ten opzichte van 1990 in 2015 een verbeterde situatie verwacht mag worden. Zambia en Ethiopië blijven wat dit betreft achter.

Op basis van lokale gegevens kan voor een aantal landen de meest recente ontwikkeling voor het gebruik van reproductieve gezondheidsvoorzieningen worden weergegeven (Box 3.7).

- In Mali is het gebruik van zwangerschapsbegeleiding gestegen van 51% in 2002 naar 75% in 2004 en 77% in 2005. Malariabestrijding wordt in Mali aangepakt middels het gratis uitdelen van een geïmpregneerde klamboe bij de eerste zwangerschapscontrole.
- Begeleiding van de bevalling door getraind personeel is stijgende in Mali: van 38% in 2002, naar 49% in 2004 en 53% in 2005.
- In Ethiopië maakte 53% van de zwangeren gebruik van prenatale controles in 2006 (46% in 2005).
- Met 27% van alle bevallingen begeleid door gekwalificeerde vroedvrouwen loopt Jemen achter bij de omringende landen, maar toch is de afgelopen jaren sprake van een stijgende lijn.
- In Zambia legden zwangere vrouwen in 2003 gemiddeld 3,3 bezoeken af voor zwangerschapscontrole; dit is in 2005 gedaald tot gemiddeld 3 bezoeken. Niettemin bezocht 93% van de zwangeren ten minste éénmaal een kliniek in 2005. Het aantal begeleide geboortes is gestegen tot 43% in 2005, terwijl postnatale zorg geleidelijk toenam van 46% naar 51% in de periode van 2003-2005.

MDG indicator 18: Het gebruik van voorbehoedsmiddelen (Tabel 3.4 CD-rom)

Voor alle landen waar gegevens voor beschikbaar zijn, behalve Zambia kan gesteld worden dat er een stijgende lijn te zien is en dat ten opzichte van 1990 in 2015 een verbeterde situatie verwacht mag worden. Het afgenomen gemiddelde aantal bezoeken voor zwangerschapscontrole in Zambia - van 3,3 in 2003 naar 3,0 in 2005- heeft mogelijk te maken met de verminderde SRG dienstverlening in met name rurale gebieden. Mede door het beleid van conservatieve actoren – dat financiering van NGO's die aan abortus voorlichting, verwijzing of dienstverlening doen, verbied- is de financiering aan Zambia's grootste *family planning*-organisatie de PPAZ stopgezet¹⁵. Hierdoor heeft de PPAZ haar personeel moeten inkrimpen en dienstverlening moeten verminderen, waardoor ook in de rurale gebieden de dienstverlening voor *family planning* en moeder- en kindzorg verder afbrokkelde.

Onderzoek heeft uitgewezen dat er een duidelijk verband¹⁶ bestaat tussen de hoogte van de moedersterfte en het gebruik van anticonceptie. In landen als Mali, Burkina Faso, Rwanda en Niger ligt het gebruik van moderne voorbehoedsmiddelen onder de 10%, terwijl de ratio voor moedersterfte ruim boven de 1000 ligt. In landen als Botswana en Kaapverdië is het gebruik van moderne *family planning* tussen de 40 en 60%, terwijl de moedersterfte ruim onder de 200 ligt.

Op basis van lokale gegevens kan voor een aantal landen de meest recente ontwikkeling met betrekking tot het gebruik van anticonceptiemiddelen worden weergegeven (Box 3.8).

¹⁵ Bron: "The Global Gag Rule Impact project" Zambia case

¹⁶ Bron: UN-DESA; UN Population Division 2005 ; UNFPA 2005.

- In Burkina Faso is het gebruik van moderne anticonceptiemiddelen gestegen van 13% in 2001 naar 22% in 2005.
- Het gebruik van anticonceptie is in Ethiopië van 10% in 1997 gestegen tot 36% in 2005, volgens de gegevens van het Ministerie van Gezondheid. Een nationale survey in 2005 kwam echter uit op 15%.
- Uit de ongedekte behoefte van 23% voor family planning in Ghana blijkt dat de vraag toeneemt (vruchtbaarheid gedaald van 6 kinderen per vrouw in 1990 naar 4,4 in 2003) maar de voorzieningen stagneren.
- Laag blijft het gebruik van moderne anticonceptie in Mali onder de bezoekers van basisklinieken, ook al is het toegenomen van 1,8% in 2002 naar 2,4% in 2004 en 3,2% in 2005. Met de voorzieningen via apotheken erbij werd ruim 6% gehaald in 2005.

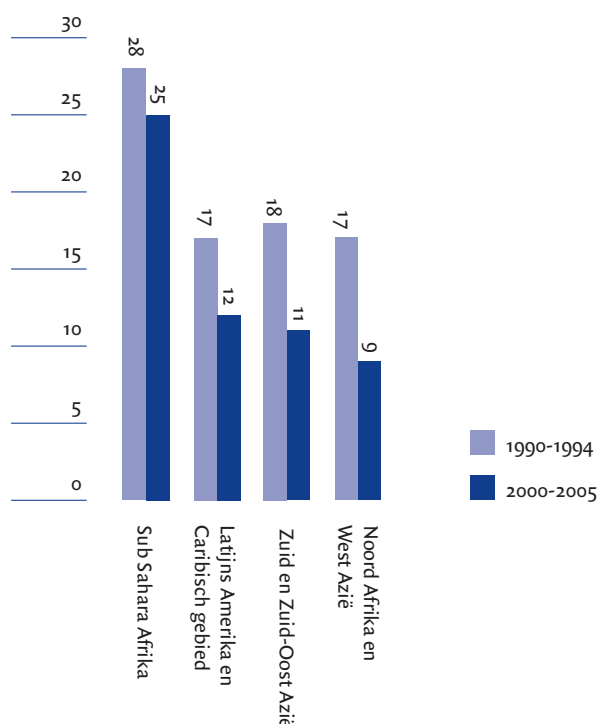
Belangrijk is het besef dat landelijke gemiddelden, zoals hierboven gepresenteerd, meestal de ongelijkheid in het land maskeren. Verschillen tussen arm en rijk of tussen stad en platteland doen zich wereldwijd voor. In Bangladesh bijvoorbeeld heeft in de groep van de armste 20 procent van de bevolking slechts 4% van de vrouwen begeleiding bij de bevalling door adequaat getraind gezondheidspersoneel; onder de rijkste 20 procent van de bevolking heeft 42% begeleiding. Een verschil dat in bijvoorbeeld Ethiopië nog groter is: 1% bij de armste groep, tegenover 25% in de rijkste groep¹⁷. Zelfs in Vietnam bestaat er een aanzienlijk verschil: 100% in de rijkste groep tegenover 58% onder de armste, wat zich voor een groot gedeelte voordoet in de verafgelegen (berg)gebieden.

Met het introduceren van een extra indicator voor reproductieve gezondheid onder MDG 5 (zie inleiding) worden ook extra indicatoren toegevoegd om voortgang te kunnen monitoren. Eén van de indicatoren is 'unmet need for family planning'. Dit betreft het percentage vrouwen dat seksueel actief is en kans loopt zwanger te worden, maar dat geen kinderen (meer) wil of binnen de komende twee jaar niet zwanger wil worden. Deze vrouwen willen dus *family planning* toepassen omdat ze aan geboortespreiding willen doen of geen kinderwens (meer) hebben. De gegevens worden via onderzoeken verzameld en zijn in vele landen beschikbaar. De indicatoren 'ongedekte behoefte aan anti-conceptie' en 'het gebruik van anti-conceptie' geven samen redelijk goed aan hoe het er voorstaat en in welke mate 'universele toegang tot reproductieve gezondheid' voor *family planning* wordt gehaald. De vraag naar *family planning* neemt veelal toe met verbeterde toegang tot en voltooiing van onderwijs, vooral door meisjes. Het verschil tussen rijke en armere bevolkingsgroepen is vaak groot. Ook regionale verschillen zijn groot, maar de algehele trend is dat heel geleidelijk aan beter voorzien wordt in de behoefte aan *family planning*. Daarbij valt op dat Sub-Sahara Afrika achterblijft, waar het gebruik van moderne voorbehoedmiddelen het laagst is (Fig 3.3).

17 Bron: World Bank 2004, Round II Country Reports on Health, Nutrition and Population Conditions among the Poor and the Better-Off in 56 countries.

Fig 3.3

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



Bron: Guttmacher Institute

3.5 Bevindingen en uitdagingen in het thema seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR)

De MDG 5 doelstelling – het terugbrengen van moedersterfte met driekwart in 2015 ten opzichte van 1990 – zal in slechts 10 van de 36 partnerlanden gehaald worden. Snellere vooruitgang op de andere MDG 5 doelstelling – toegang voor iedereen tot reproductieve gezondheid in 2015 – is waarschijnlijker. Er zal meer geboorteregeling (*family planning*) gebruikt worden, er zullen minder tienerzwangerschappen zijn, en er zal meer getrainde begeleiding bij bevallingen zijn in 2015. Dit zal bijdragen aan vermindering van de ziektelast ten gevolge van complicaties bij zwangerschap en bevalling, zodat verbetering van de gezondheid van vrouwen en moeders – Het vijfde Millennium Ontwikkelingsdoel – te noteren zal zijn.

Ondanks deze vorderingen blijven de uitdagingen die in de vorige resultatenrapportage zijn beschreven voor SRGR in relatie tot de gezondheidssector onverminderd van kracht. Gebrek aan kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit, gebrek aan goed gekwalificeerd en gemotiveerd personeel, te weinig opleidingscapaciteit om verloskundigen te kunnen trainen en bijscholen, een groot en snel groeiend gebrek aan middelen en voorzieningen om zorg te kunnen verlenen – kortom onvoldoende investeringen in de gezondheidssector en in het thema SRGR, ten opzichte van de behoefte – zijn nog steeds de realiteit van alle dag. De Nederlandse ambassades in de partnerlanden geven dit ook allemaal aan.

Op basis van de landenrapportages overheerst het beeld dat SRGR-zorgverlening heel geleidelijk aan iets toeneemt evenals het gebruik ervan, maar dat investeringen hierin geen gelijke tred houden met de snel groeiende behoefte. Gegeven de zeer jonge wereldbevolking (ongeveer de

helft is onder de 25 jaar), het succes van onderwijs en voorlichting over seksuele en reproductieve gezondheid, inclusief *family planning*, en de voortdurende Aidsepidemie, zal de behoefte aan dienstverlening en middelen voor seksuele en reproductieve gezondheid bijzonder snel blijven stijgen de komende tijd. Reeds nu zien we een groeiend gat tussen vraag en aanbod. In schril contrast daarmee zijn de internationaal achterblijvende en dalende investeringen in seksuele en reproductieve gezondheid en (voorbehoed)middelen. Het duidelijkst wordt dit geïllustreerd door de dalende investeringen in *family planning*.

De groei van beschikbare fondsen in de gezondheidssector is de laatste jaren vooral ten goede gekomen aan de bestrijding van specifieke ziektes en in veel mindere mate aan de noodzakelijke versterking van de gezondheidssystemen. Maar naast algehele versterking is steeds speciale aandacht voor de gezondheidszorgvoorzieningen voor veilig moederschap nodig: spoedeisende verloskundige zorg, transportfaciliteiten en gezondheidswerkers op dorpsniveau, die ook kennis en competenties voor veilig moederschap hebben. Het gebrek aan voorzieningen en middelen blijft schrijnend groot.

Continuering van de strijd tegen de steeds sterker wordende conservatieve lobby tegen SRGR en in het bijzonder tegen abortus, *family planning* en seksuele voorlichting vraagt strategische allianties. Met UNFPA, IPPF en andere partners zal strategische steun aan de Afrikaanse landen nu nodig zijn om het *Maputo SRGR Plan* van de Afrikaanse Unie niet te laten stranden. Veel ambassades wijzen op het belang van NGO's die aan een brede benadering van SRGR werken; financiering van ervaren NGO's staat zwaar onder druk door het politieke klimaat en de veranderende financieringsinstrumenten van de van oudsher belangrijke donoren voor SRGR. NGO's moeten (financieel) gesteund blijven worden gezien hun rol als voortrekker en hun aanvullende rol ten opzichte van overheid en multilaterale organisaties. Het zijn veelal de NGO's, die de 'lastige' SRGR-onderwerpen aanpakken die de overheid (nog) niet durft of wil aanpakken, zoals abortus, seksuele voorlichting aan jongeren en verruiming van toegang en beschikbaarheid van voorbehoedmiddelen voor iedereen, ook voor ongehuwden. Deze organisaties zijn voor SRGR-beleidsuitvoering onmisbaar. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat naar schatting 58% van de SRGR-dienstverlening door NGO's wordt verzorgd.

Ook is er de noodzaak om beleid, voorlichting en programma's voor *family planning* te verbeteren en het gebruik van voorbehoedmiddelen te stimuleren - ook voor jongeren, wil bevolkingsgroei geremd worden en de gezondheid van vrouwen verbeteren en armoede effectief verminderd kunnen worden. Dit is ook cruciaal voor het verminderen van sterfte van moeders en pasgeborenen (MDG 5 en 4). Daarom zal de beschikbaarheid van en toegankelijkheid tot voorbehoedmiddelen aanzienlijk vergroot moeten worden. Ook is een optimaal keuzepakket aan voorbehoedmiddelen en vele andere SRG-middelen nodig. Op landenniveau moeten hiervoor duurzame oplossingen gevonden worden. Daar moet capaciteit worden opgebouwd en versterkt om planning, logistiek en management van SRG-middelen te kunnen uitvoeren. Maar feitelijk gebruik van anti-conceptie vereist nog veel grotere inzet op het gebied van voorlichting over SRG, het stimuleren van de vraag van de bevolking naar SRG en het vervullen van die behoefte.

Verminderen van *genderongelijkheid* blijft nauw gekoppeld verbetering van SRGR, en is er ook een voorwaarde voor. Pleitbezorging blijft hoog op de overleg agenda met de partnerlanden staan. Inefficiënte dienstverlening door SRGR en Aids gescheiden aan te bieden, moet snel tot het verleden gaan behoren; Integratie van SRGR en Aids is dus erg belangrijk maar dit blijft een grote uitdaging.

Het zichtbaar en bespreekbaar maken van geweld tegen vrouwen en het bestrijden ervan wordt ook als grote uitdaging voor de komende jaren aangemerkt. Hetzelfde geldt voor seksualiteit in het algemeen, van jongeren in het bijzonder, en voor seksueel gedrag van mannen. Op het openlijk hierover spreken rust voor velen een taboe. Zo ook op abortus. Ook het legaliseren en decriminaliseren van abortus staat op de lijst van uitdagingen, terwijl de dienstverlening voor abortus nog fors moet verbeteren om die in ieder geval hygiënisch en veilig te maken.

Voortgang met betrekking tot verbetering van gezondheid van vrouwen/moeders (MDG 5) met als meetbaar doel “het terugdringen van moedersterfte met driekwart tussen 1990 en 2015” blijkt moeilijk vast te stellen. Indicatoren zijn lastig meetbaar- en goede gegevens zijn zeer gebrekkige beschikbaar. Ook gegevens over dienstverlening op het gebied van reproductieve en seksuele gezondheid (geboortes onder begeleiding van geschoold personeel en gebruik van moderne anti-conceptiemiddelen) zijn schaars.

Aanbevelingen

- *Vraag en aanbod van SRG diensten en middelen moeten beter in evenwicht worden gebracht door investeringen in basisgezondheidszorg en specifieke inzet op SRGR. Financiering van NGO's speelt hierbij ook een belangrijke rol.*
- *De Nederlandse niet-financiële inzet op dit thema moet geconsolideerd worden.*
- *Verbetering van beschikbaarheid van informatie om voortgang op MDG 5 te meten is noodzakelijk. De informatiebehoefte van de partnerlanden staat hierbij voorop.*

4.

HIV/Aids



4.1 Inleiding

HIV/Aids is één van de belangrijkste wereldwijde gezondheidsproblemen en vormt een rem op de bredere ontwikkeling van grote delen van Afrika. In 2006 zijn er meer mensen dan ooit geïnfecteerd geraakt door HIV/Aids, waaronder 40% jongeren. Het gezicht van de pandemie is aan het veranderen. Relatief steeds meer vrouwen worden geïnfecteerd waardoor er sprake is van een feminisering van de Aids-epidemie. Er is een sterk groeiende groep kinderen die ten gevolge van Aids in een kwetsbare positie verkeren. De realisatie van de relevante Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDGs) is nog ver weg. HIV/Aids is dan ook één van de prioriteiten van het Nederlandse beleid.

Volgens de Aids notitie concentreert de Nederlandse inzet zich rond de drie c's:

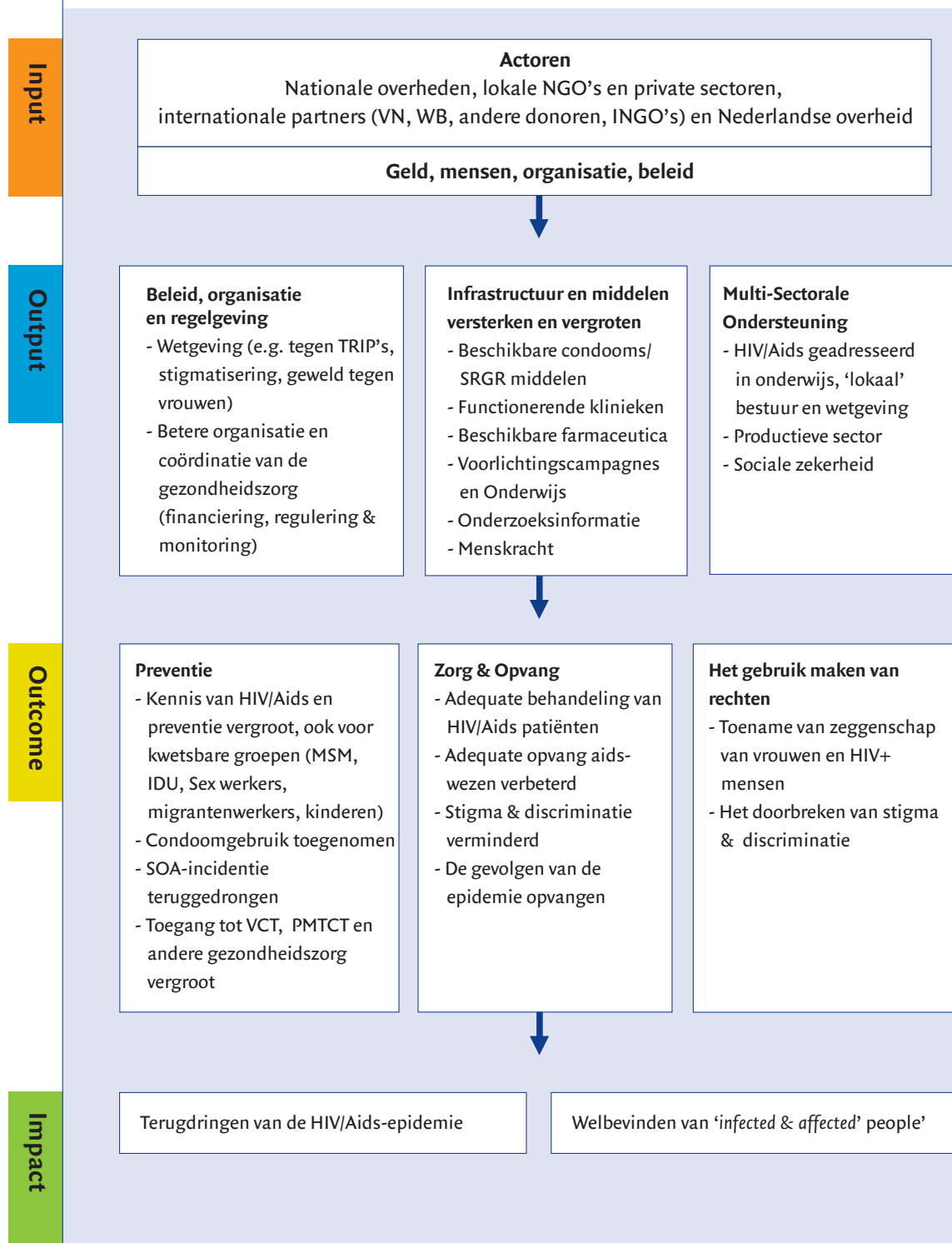
- **Commitment:** Versterken en verbreden van het politiek en maatschappelijk draagvlak. Hierbij gaat het om vergroten van de politieke bewustwording en betrokkenheid; gerichte ondersteuning van maatschappelijke organisaties; en partnerschappen aangaan met het bedrijfsleven.
- **Coördinatie:** Verbeteren van de coördinatie van de Aids-respons, zowel in ontwikkelingslanden als internationaal. Het gaat daarbij om (1) een actieve betrokkenheid bij nationale mechanismen voor de coördinatie van Aids; (2) ondersteuning van de coördinatie van de hulpgevende donoren van Aids-inspanningen in het kader van 'the three ones' (één Aids-autoriteit, één afgestemd Aids-beleid en één raamwerk voor monitoring en evaluatie per land); (3) ondersteuning van UNAIDS en consistente aansturing van haar mede-sponsors en (4) het verbeteren van de synergie tussen HIV/Aids en seksuele en reproductieve gezondheid.
- **Capaciteit:** Het vergroten van de capaciteit om goede en samenhangende Aidsprogramma's uit te voeren. De focus ligt hierbij op (1) het versterken van cruciale sectoren (gezondheidssector en onderwijssector) en het integreren van HIV/Aids in het beleid van andere sectoren; (2) het vergroten van de toegang tot de benodigde middelen, variërend van condooms tot medicijnen; (3) meer investeren in de ontwikkeling van nieuwe preventieve middelen; en (4) betere opvang van wezen en kwetsbare kinderen (OVC's).

De denkwijze achter het Nederlandse beleid met betrekking tot HIV/Aids, malaria en tuberculose laat zich vangen in figuur 4.1, waarin de categorieën 'input', 'output', 'outcome' en 'impact' zijn aangegeven. De 'input' betreft de Nederlandse inzet, zowel financieel als niet-financieel.

Resultaten zijn meestal een gemeenschappelijk product waaraan Nederland een bijdrage heeft geleverd. Hierbij is het volgende onderscheid gemaakt. 'Output' betreft vooral verbeteringen van de randvoorwaarden, zoals wetgeving, goede coördinatie, beleid dat meer gericht is op preventie, concrete verbetering van gezondheidsfaciliteiten en testmogelijkheden, beschikbaarheid van medicijnen en condooms, en dergelijke. 'Outcome' geeft vooral de mate aan waarin de bevolking gebruik maakt van de voorzieningen en de sociaal-economische veranderingen die zijn bereikt, bijvoorbeeld ten aanzien van stigmatisering of de opvang van kinderen die getroffen zijn door Aids. Met 'impact' kijken we naar de veranderingen in de mate waarin de epidemie wordt teruggedrongen en de mate van welzijn van de geïnfecteerde en getroffen bevolking.

Nederland is in twaalf partnerlanden via hulp van overheid tot overheid (bilaterale hulp) actief op het terrein van gezondheidszorg. Deze landen staan centraal in deze resultatenrapportage: Vietnam, Bangladesh, Jemen, Ethiopië, Mali, Burkina Faso, Ghana, Tanzania, Zambia, Mozambique, Nicaragua en Suriname. Verder maakt Zuid-Afrika deel uit van deze rapportage vanwege de aanzienlijke steun van Nederland aan de overheid op het gebied van HIV/Aids-bestrijding.

Figuur 4.1 Resultatenketen HIV/AIDS: Capaciteit, Coördinatie & Commitment



4.2 Financiële en niet-financiële inzet

Nederland heeft als doelstelling de uitgaven voor HIV/Aids, in combinatie met de uitgaven voor malaria en tuberculose, in 2007 te verdubbelen tot 270 miljoen euro. Deze doelstelling wordt ruimschoots gehaald. Het grootste deel van de totale uitgaven verloopt via hulp via internationale organisaties (multilaterale hulp), ondanks een geringe daling van 185 miljoen euro in 2006 ten opzichte van 196 miljoen euro in 2004. De overweging om een deel van de middelen via het kanaal van internationale organisaties te sluizen, is dat via dit kanaal internationale krachten beter gebundeld worden en dat meer synergie in de aanpak van de pandemie bereikt kan worden. Bovendien hebben landen die niet direct behoren tot de Nederlandse partnerlanden, maar waar HIV/Aids wel een groot probleem is, toegang tot die fondsen.

Tabel 4.1 Nederlandse financiële inzet HIV/Aids, Mln EUR¹

HIV/Aids, TB en Malaria		2004	2005	2006
Gedelegeerd Bilateraal	Subtotaal	58,8	81,3	94,0
	Projectfinanciering	36,1	57,6	59,6
	Sectorale financiering	20,0	19,8	30,7
	Algemene begrotingssteun en schuldverlichting	2,6	3,9	3,7
Centraal bilateraal		20,3	25,3	50,4
Multilateraal		196,1	170,1	185,1
Totaal		275,1	276,6	329,6

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

De stijging in de uitgaven aan HIV/Aids is ook terug te zien in de Nederlandse bilaterale financiële inzet. Tussen 2004 en 2006 steeg deze van ongeveer 58 miljoen euro naar 94 miljoen euro. Project-hulp heeft nog steeds het grootste aandeel, hoewel het gedeelte dat via sectorale hulp besteed wordt relatief toeneemt. Steun aan de sector is ook een antwoord op de constatering dat de huidige zwakke staat van de reguliere gezondheidsdienst een belangrijk knelpunt is bij de bestrijding van HIV/Aids. De financiële inzet via algemene begrotingssteun is op peil gebleven, maar het aandeel is relatief afgenomen.

De belangrijkste multilaterale organisaties actief op landenniveau zijn UNAIDS, UNFPA, WHO, Unicef, de Wereldbank en verder het Wereldfonds voor Aids, Tuberculose en Malaria. Het beeld dat uit de landenrapportage naar voren komt over hun rol en toegevoegde waarde, is zeer gevarieerd. UNAIDS heeft zowel binnen de VN-familie als breder, een coördinerende rol met aandacht voor toezicht houden en evaluatie. De intensiteit waarmee dit gebeurt, is echter zeer wisselend; sterk in Vietnam tot zwak in Mali.

De rol van de technische VN-organisaties op landenniveau ligt onder andere bij technische advisering van nationale overheden en ander partijen op hun specifieke terrein. Met betrekking tot HIV/Aids kan genoemd worden: preventie van HIV-overdracht van moeder op kind (Unicef), Aids-behandeling en de relatie met tuberculose (WHO), en preventie en de koppeling met SRGR (UNFPA).

De financiële steun aan specifieke programma's voor HIV/Aids is in een aantal landen aanzienlijk. Dat kan leiden tot onevenwichtigheid in de investering in de gezondheidszorg, zoals in Ethiopië

¹ Voor de uitleg van de in dit deel gebruikte termen wordt verwezen naar Box 1.4

en Tanzania. In toenemende mate wordt dit als een probleem erkend. Er zijn echter ook voorbeelden van integratie van specifieke fondsen voor HIV/Aids in de bredere nationale planning en budgetten.

Via een intensieve dialoog over het beleid met de nationale overheden heeft Nederland invloed op de prioriteiten en de uitvoering van het beleid. In onder andere Vietnam, Zambia en Burkina Faso speelt Nederland een prominente, vaak ondersteunende rol in de gesprekken tussen donoren en nationale overheden en partners. De Nederlandse inzet richt zich daarbij vooral op de versterking van de coördinatie in HIV/Aids-bestrijding, inclusief de positie van NGO's daarbij. Daarnaast richt Nederland zich op de versterking van aanpak van HIV/Aids vanuit meerder sectoren, het vergroten van betrokkenheid van HIV-geïnfekteerden in beleidsprocessen en op de aandacht voor stigma en preventie.

4.3 Gezamenlijke resultaten

Bovenstaande financiële en niet-financiële inzet geeft de Nederlandse bijdrage weer op het gebied van HIV/Aids in onze partnerlanden. De korte-termijn-effecten (*outputs*) die door deze inzet, samen met die van andere actoren en de voor dat land kenmerkende interventies, tot stand komen, liggen in de sfeer van capaciteitsontwikkeling. Ze betreffen bijvoorbeeld de verbeteringen van de randvoorwaarden, zoals wetgeving, goede coördinatie, beleid dat meer gericht is op preventie, concrete verbetering van gezondheidsfaciliteiten en testmogelijkheden, beschikbaarheid van medicijnen en condooms (Zie fig. 4.1). Deze resultaten worden in het nu volgende deel beschreven. Voorbeelden zijn opgenomen in box 4.2, 4.3 en 4.4. Aan de hand van een case (box 4.1) wordt een voorbeeld gegeven van capaciteitsontwikkeling.

De laatste jaren is de bestrijding van HIV/Aids, malaria en tuberculose steeds meer geïntegreerd in nationale beleidskaders. Zo is in Mali in 2006 een nieuw strategisch plan voor HIV/Aids-bestrijding aangenomen en is een sectoraal actieplan opgesteld om HIV/Aids te integreren in alle ministeries. In Vietnam is een nieuwe progressieve wetgeving aangenomen voor HIV/Aids die o.a. strategieën voor *harm reduction* (het beperken van schadelijke effecten van drugsgebruik) mogelijk maakt, waaronder spuitomruil.

Er zijn positieve ontwikkelingen te constateren op het gebied van verbeterde nationale coördinatie, onder andere in Ghana en Vietnam, waarbij in het laatste geval UNAIDS een belangrijke rol speelt. Naast de landen waar donoren reeds werken met gezamenlijke financiering, zal dit vanaf 2006 ook in Burkina Faso gaan gebeuren. In Mozambique kanaliseert ook het *Global Fund* sinds 2006 een deel van haar fondsen via het gezamenlijke donorfonds voor de gezondheidssector. Daarmee wordt een verbeterde planning en coördinatie door de overheid en een efficiëntere aanwending van middelen bereikt. Ook voor ondersteuning van de NGO-sector is meer harmonisatie van belang. Zo bundelen donoren in Ethiopië en Mozambique hun krachten bij de financiële ondersteuning van nationale NGO's. Toch blijft de coördinatie van de Aids-bestrijding in een aantal andere landen nog onder de maat.

Terwijl voortgang wordt gemaakt met betere integratie van HIV/Aids in nationale beleidskaders en verbeterde nationale coördinatie, hebben de meeste landen nog te kampen met een geringe capaciteit voor de uitvoering van het beleid. In een aantal landen heeft Nederland bijgedragen aan versterking van deze uitvoeringscapaciteit door middel van training van gezondheidswerkers (Ethiopië, Bangladesh, Mali, Suriname). In Zambia is gekozen voor een innovatieve aanpak om de uitvoerende capaciteit op het platteland te versterken (box 4.1)

In alle landen is een sterke stijging te zien van het aantal mensen dat vrijwillig testen voor HIV/Aids ondergaat en het aantal mensen dat onder behandeling van antiretroviraal (ARV) staat. Dit is een direct gevolg van investeringen die zijn gedaan in faciliteiten, training en medicijneen-koop. Toch heeft nog maar één op zes van de Aids-geïnfecteerden toegang tot ARV-behandeling. Het aantal instellingen dat zorg biedt ter voorkoming van HIV/Aids overdracht van moeder op kind is verder toegenomen ten opzichte van 2004. Ook kan worden geconstateerd dat de aandacht voor hulp aan kinderen die door HIV/Aids in een kwetsbare positie zitten, is toegenomen.

Het ministerie van Gezondheid (MoH) in Zambia kon kiezen: 10 à 15 voornamelijk Nederlandse tropenartsen (kosten: ongeveer 150 duizend euro per jaar) of 70 à 80 Zambiaanse artsen (kosten: 6.000 à 8.000 euro per jaar) te laten werken in de meer afgelegen en rurale districten van Zambia. De Nederlandse ambassade legde de keuze bij het MoH, en het MoH koos voor het *Zambia Health Worker Retention Scheme* (ZHWRS): voor de meest afgelegen en rurale districten werden jonge artsen in de gelegenheid gesteld om voor zo'n 200 tot 250 euro extra per maand, een goed dak boven het hoofd, scholing voor eventuele kinderen (ook aangenomen kinderen) en een bonus van drie-maandelijke extra's per gewerkt jaar, bij een contract van 3 jaar. Aan het begin van het contract werden de artsen in de gelegenheid gesteld om tegen 90 procent van hun contractwaarde een renteloze lening te krijgen die ingezet kon worden voor de aankoop van een auto of een huis. Cruciaal waren de uitgebreide onderhandelingen met de vereniging van jonge artsen, om hen te compenseren voor het extra geld dat zij door nevenfuncties in de urbane omgeving verdienden, maar ook om de kosten binnen de perken te houden.

Het programma begon in 2002, ook het jaar dat het *Harmonisation in Practice* (HIP)-proces begon in Zambia: alle donoren in de gezondheidssector gingen akkoord met de uitvoering van het ZHWRS als Nederland dat wilde financieren. Als zou blijken dat de benadering succesvol was, zou de financiering uit de gezamenlijke donorfinanciering voortgezet mogen worden. Het ZHWRS werd in het kader van het HIP-proces ook door de donoren en het ministerie van Financiën als pilot goedgekeurd.

Van meet af aan bleek het ZHWRS erg populair bij de artsen: al snel waren er meer dan 70 artsen gecontracteerd (maximaal 2 per district) om in de districten te gaan werken. De grote ziekenhuizen in Lusaka en de Copperbelt (stedelijke gebieden) beschikten plotseling over minder artsen. De kwaliteit van de dienstverlening door de jonge artsen liet echter wel eens te wensen over: het was duidelijk dat veel artsen zich slecht voorbereid en ondersteund voelden, al werd het chirurgische opleidingsdeel in het voortraject met een half jaar verlengd. Het MoH was meer bezig met het regelen van de aanschaf van de auto's dan zorgen dat de jonge artsen goed werden bijgestaan.

Het ZHWRS heeft een bijdrage geleverd aan een billijker verdeling van Zambiaanse artsen in het land. Het is onduidelijk of hiermee Zambiaanse artsen zijn gestimuleerd om uit buurlanden naar Zambia terug te komen. Het is wel waarschijnlijk dat enkele jonge dokters vanwege het programma hebben besloten om (nog) niet naar het buitenland te vertrekken.

Het ZHWRS heeft vooral als voorbeeld gediend: laten zien wat je kan bereiken als je de drijfveren van je doelgroep maar goed kent. Het ZHWRS is inmiddels in de gezamenlijke donorfinanciering opgenomen en nu is het zaak om op te blijven komen voor betere werk- en woonomstandigheden voor vroedvrouwen, verpleegkundigen, *clinical officers* etc.. De *Human Resource Development Strategy* van het MoH heeft grootse plannen, inclusief uitbreiding van het ZHWRS met veel steun van de donoren, maar de uitvoering is nog traag.

- In **Mali** is een sectoraal actie plan opgesteld voor de integratie van HIV/Aids activiteiten binnen alle ministeries. Nederland draagt bij aan de strijd tegen HIV/Aids via de Vereniging van Malinese Gemeenten. Eind 2006 zijn er door de inspanningen en voorlichting van deze vereniging in tien steden actieplannen ontwikkeld tegen de strijd tegen HIV/Aids.
- In **Ghana** hebben vrijwel alle districten nu een HIV/Aids-bestrijdingplan en districtsraden zijn in toenemende mate verantwoordelijk voor de financiering en coördinatie voor de uitvoering hiervan.

- Preventie en zorg van HIV/Aids is in **Nicaragua** gestuurd door het ‘three ones principle’ (zie eerder in dit hoofdstuk) onder de begeleiding van het ministerie van Gezondheid (CONASIDA). Daarbij is de nationale strategie voor HIV-preventie en zorg verbeterd. Ministeries van Gezondheid, Onderwijs, Cultuur, en Sport, Familie Aangelegenheden, Bestuur en Werk, het Nicaraguaans Social Security Instituut, het Nicaraguaans Instituut voor Vrouwen, het Secretariaat voor Jongeren, de Nationale Coalitie voor Kinderen en Adolescenten, Maatschappelijke Organisaties en kerken, nemen allen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de strategie en de in- en uitvoering. Het HIV-programma is volledig geïntegreerd in de eerstelijns gezondheidszorg (MAIS).
- In **Ghana** wordt het ‘three ones principle’ door alle actoren ondersteund. Dit heeft in belangrijke mate bijgedragen aan betere coördinatie van activiteiten en van informatievoorziening. Ook werd in 2005 de ‘Nationale Associatie van mensen die met HIV leven’ opgericht die sindsdien actief deelneemt in de dialoog rond HIV/Aids.
- Een nieuw nationaal strategisch kader in de strijd tegen HIV/Aids van 2006-2010 is goedgekeurd door de president van **Mali** in juni 2006.
- In juni 2006 heeft **Vietnam** een nieuwe progressieve wetgeving aangenomen voor HIV/Aids en daaraan verwante zaken. Het ministerie van Gezondheid is gesommeerd om in januari 2007 een actieplan uit te voeren dat effectief de transmissie van HIV/Aids reduceert bij druggebruikers (*harm reduction*). Tevens zijn nieuwe wettelijk waarborgen vastgelegd voor de privacy en rechten van hiv-geïnfecteerden.
- In 2005 en 2006 heeft in **Burkina Faso** intensief overleg plaats gehad tussen het ministerie van Gezondheid, de Nationaal Aids Commissie en donoren over financiering van het nieuwe vijfjarenplan (CSLS 2006-2010) via een algemeen fonds (basketfinanciering). Begin 2007 moet deze basket financiering operationeel worden met een krediet van de Wereldbank, dat ten goede komt aan deze basket en tevens aan de basketfinanciering in de sector gezondheid.
- Donoren in **Mozambique** besteden meer van hun middelen via gezamenlijke mechanismen, inclusief het *Global Fund* en Wereldbank programma’s. Hierdoor wordt de efficiëntie in het gebruik van de beschikbare fondsen verhoogd.

- In **Bangladesh** zijn in de periode 2005-2006 1462 gezondheidswerkers uit de publieke en private sector getraind in jeugdvriendelijke gezondheidszorg, en 5000 personen getraind om onderwijs in levensvaardigheden te geven aan jongeren.
- Het aantal gezondheidscentra dat zich richt op de preventie van HIV-overdracht van moeder op kind is in vele landen gestegen, o.a. in **Burkina Faso, Mali, Ethiopië, en Ghana**.
- Het aantal centra waar vrijwillige Aidstesten worden gedaan is in de meeste landen toegenomen, waaronder **Burundi, Ethiopië, Ghana, Mali en Suriname**.

- In de afgelopen jaren heeft **Ethiopië** hard gewerkt aan opleidingen, testcentra en behandelingsmogelijkheden. Bovendien steeg het aantal test- en adviescentra in het land tussen 2005 en 2006 van 525 tot 658.
- Het ministerie van Gezondheid in **Mozambique** heeft het aantal HIV/Aids-behandelplaatsen snel uitgebreid. Eind 2005 waren er 34 centra en in de loop van 2006 betrof het aantal 49. Het aantal gezondheidscentra dat laagdrempelige dienstverlening aan jongeren verleent, is ook gestegen van 65 (eind 2004) tot 179.
- In **Suriname** heeft de opleiding voor verpleegkundigen dit jaar voor het eerst verpleegkundigen gespecialiseerd in HIV/Aids afgeleverd.
- In **Jemen** zijn voor het eerst ARVs beschikbaar, en de eerste 150 mensen zijn inmiddels onder behandeling. Ook zijn de eerste twee centra in de twee grootste steden van Jemen geopend waar mensen vrijwillig getest en begeleid kunnen worden. Drie bloedtransfusiecentra zijn uitgerust met de apparatuur om donorbloed op HIV/Aids te testen.
- In **Nicaragua** zijn de ARV-middelen nu beschikbaar op districtsniveau. Testfaciliteiten zijn nu op gemeentelijk niveau beschikbaar in de delen van het land met de hoogste HIV/Aids-prevalentie.
- In **Zambia** is de dienstverlening om overdracht van HIV/Aids van moeder op kind te verminderen, aanmerkelijk toegenomen. 25 % van met HIV besmette zwangere vrouwen ontvingen voorlichting over ARV-behandeling.

4.4 Ontwikkelingsresultaten

De bovenstaande concrete resultaten dragen bij aan het tot stand komen van ontwikkelingsresultaten, effecten op middenlange en lange termijn (*outcome en impact*) die een verandering betekenen in de leefomstandigheden van de bevolking. Aan de hand van de voortgang op de Millennium Ontwikkelingsdoel zes² en voorbeelden uit Nederlandse partnerlanden (Box 4.5 en 4.6) worden deze ontwikkelingsresultaten geïllustreerd.

Zoals gezegd neemt het aantal nieuwe HIV/Aids infecties nog steeds toe. Toch zijn er aanwijzingen dat in enkele landen een zekere stabilisatie optreedt, met name in stedelijke gebieden. Het is aannemelijk dat dit is gerelateerd aan betere preventieprogramma's en aan veranderingen in gedrag van mensen.

Box 4.5 Preventie

- In **Ethiopië** is het condoomgebruik gestegen van 50 miljoen stuks in 2000-2003 naar 88 miljoen in 2006.
- Het percentage mensen in de leeftijdsgroep 15-24 in **Mozambique** dat zegt een condoom te gebruiken bij seksueel contact met een onregelmatige partner is gestegen van 10% in 1997 tot 31% in 2003. Het ligt in de verwachting dat deze trend zich heeft voortgezet. In de jongere leeftijdsgroepen stijgt de HIV-prevalentie echter nog steeds. Dit is een indicatie dat HIV-incidentie waarschijnlijk ook nog stijgt.
- De overheid van **Vietnam** heeft nadrukkelijk afstand genomen van haar traditionele beleid

2 Als bron voor de MDG gegevens is gebruik gemaakt van de VN database: <http://mdgs.un.org>. Meer recente gegevens uit lokale bronnen zijn opgenomen in de landenfiches die te vinden zijn in de bijlage. Deze bijlage die opgenomen is op de CD-rom bevat ook de tabellen waar in de tekst naar verwezen wordt.

om HIV/Aids aanpak direct te verbinden met het zogenaamde 'social evilsbeleid', te weten de harde bestrijding van drugsverslaving en prostitutie.

- Gaandeweg wordt in **Jemen** HIV/Aids steeds minder als een probleem gezien dat alleen buitenlanders betreft en steeds meer als een probleem waar iedereen mee te maken kan krijgen.
- Uit een grootschalig onderzoek in **Zuid-Afrika** naar de effecten van publiekscampagnes blijkt dat wanneer personen bereikt worden door een combinatie van media (tv/radio/krant) het effect op gedrag groot is (gebruik condooms, het doen van een Aids-test, zorgen voor iemand die aids heeft). Tevens blijkt dat de campagnes leiden tot veel meer discussies over HIV/Aids en gerelateerde onderwerpen.
- Het aantal mannen in **Zambia** dat meerdere seksuele partners heeft, is gedaald van 39% in 1998 naar 29% in 2003. Er zijn indicaties dat het condoomgebruik de laatste jaren afneemt; betrouwbare cijfers zijn echter nog niet beschikbaar. Wel is aangetoond dat jonge mensen, in vergelijking met enkele jaren geleden, een jaar later seksueel actief worden: jongens als ze achttien zijn, meisjes op hun zeventiende.
- 77% van de risicogroepen in **Bangladesh** wordt door de preventieprogramma's bereikt, blijkt uit een onderzoek van UNAIDS (Report on Global AIDS epidemic, 2006).
- In **Mozambique, Zambia** en **Zuid-Afrika** neemt het aantal, (voornamelijk grotere) bedrijven met een HIV/Aids *workplace policy* toe. **Ghana** heeft in 2006 met steun van ILO een nationaal beleid voor HIV/Aids op de werkplek ontwikkeld en is de *Ghana Business Coalition Against AIDS* (GBCAA) opgericht. In het preventieprogramma voor HIV/Aids bij bedrijven nemen momenteel 13 bedrijven deel en worden bijna 5.000 werknemers bereikt.
- Door de toename van het aantal centra waar vrijwillige Aids-testen worden gedaan zijn er in **Burkina Faso** in 2005 90.000 mensen getest. In 2005 zijn tijdens een nationale campagne op scholen en universiteiten 39.000 scholieren en studenten getest (waarvan 1,73% positief). De toegang van Aids-patiënten tot zorg en behandeling is verbeterd ten opzichte van 2004.
- In **Ethiopië** zijn 564.000 mensen vrijwillig getest (15,7% van de vrouwen en 11,6% van de mannen bleek seropositief). In totaal werden in 2006 52.000 zwangere vrouwen getest, waarvan er 4.000 (8,0%) HIV-positief werden bevonden.
- Het gebruik van vrijwillig advies en testen (VCT) is in **Zambia** sterk toegenomen. In 2003 werden 266.000 mensen op 46 plekken getest.
- In **Suriname** zijn, zowel door de overheid (NAP) als door een aantal NGO's, het afgelopen jaar veel preventiecampagnes uitgevoerd. Met middelen uit het *Global Fund* is in 2006 een vijftal testlocaties in werking gesteld, waarvan twee in districten die als kwetsbare regio aangemerkt zijn. Inmiddels kan worden geconstateerd dat in 2006 drie keer zoveel personen zich hebben laten testen als in 2005.

- Het aantal mensen onder ARV-behandeling is in de meeste landen, waaronder **Burkina Faso, Ethiopië, Ghana, Nicaragua, Mali, Zambia, Suriname, Mozambique, Tanzania en Jemen**, fors gestegen.
- In **Zambia** is de zorg voor wezen en andere kwetsbare kinderen verbeterd, 13% van hen ontving in 2005 steun. Dat percentage moet tot 50% stijgen in 2010.
- Ruim 100.000 Aidswezen en kwetsbare kinderen in **Burkina Faso** hebben in 2005 gerichte ondersteuning ontvangen in de vorm van subsidie van schoolgeld, schoolmaterialen, voeding en/of kleding.

- Het percentage patiënten waarbij tuberculose succesvol is behandeld in **Ghana**, is verder gestegen tot 70,1% (was 56% in 2002). Dat is net boven de nationale doelstelling en eveneens iets boven het Afrikaanse gemiddelde van 65%. Het percentage tuberculosepatiënten is daarentegen stabiel over de laatste drie jaren.

De volgende MDG-doelstellingen zijn relevant voor de resultatenmeting op het gebied van HIV/Aids:

De volgende MDGs zijn relevant voor de resultatenrapportage HIV/Aids:

Doel 6: Een halt toeroepen aan HIV/Aids, malaria en andere ziekten

Doelstelling 7

Voor 2015 een halt toeroepen aan de verspreiding van HIV/Aids, en beginnen met de terugdringing ervan.

Indicatoren

18 Percentage HIV-geïnfecteerden onder zwangere vrouwen tussen de 15 en 24 jaar.

19 Percentage mensen dat voorbehoedmiddelen gebruikt.

20 Aantal kinderen dat wees is geworden als gevolg van HIV/Aids.

Doelstelling 8

Voor 2015 een halt toeroepen aan de verspreiding van malaria en andere levensbedreigende ziekten, en beginnen met de terugdringing ervan.

Indicatoren

21 Aantal malariagevallen en sterftcijfers die in verband worden gebracht met malaria.

22 Percentage van de bevolking in malariagebieden dat gebruik maakt van medicijnen om malaria te voorkomen of te genezen.

23 Aantal tuberculosegevallen en sterftcijfers die in verband worden gebracht met tuberculose.

24 Percentage tuberculosegevallen dat ontdekt en genezen is in het kader van de DOTS-methode (*directly observed treatment short course*).

MDG doelstelling 7

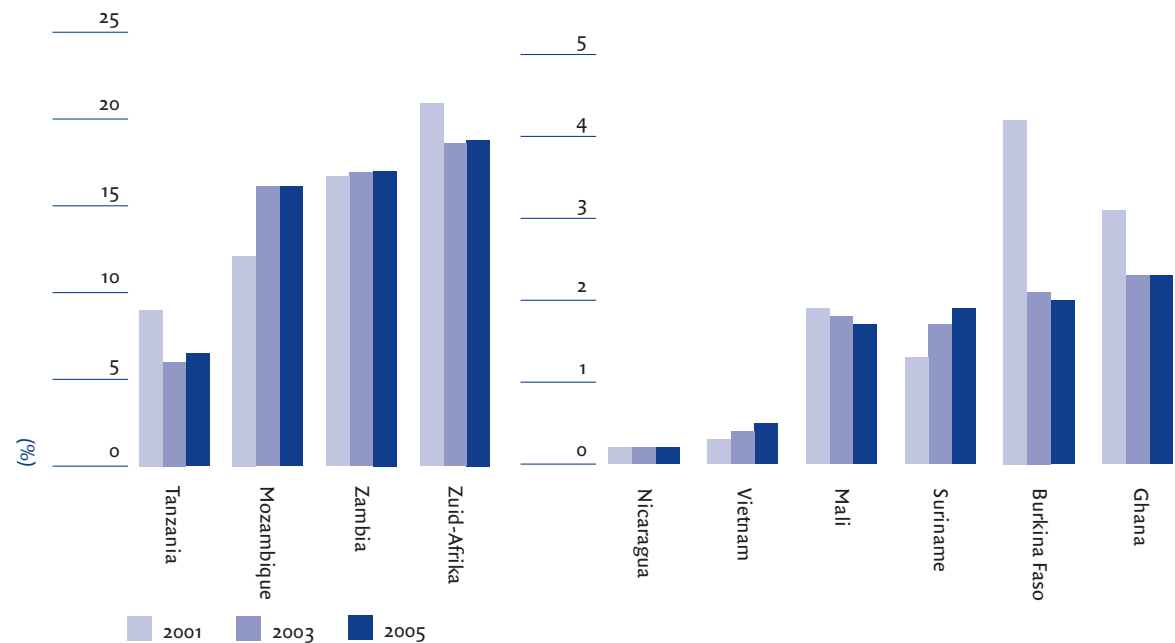
MGD Indicator 18: Percentage HIV-geïnfecteerden onder zwangere vrouwen tussen 15-24 (tabel 4.2 CD-rom)

Niet alleen zijn data over HIV/Aids en ander ziekten schaars, ook is de methodiek van meten onderhevig aan nieuwe inzichten over de ziekten. Beschikbare data over het effect van interventies zijn zeer specifiek voor situatie en doelgroep. Daar komt bij dat prevalentiecijfers onderhevig zijn aan verschillende factoren (bevolkingsgroei, effect van preventie, aantal mensen onder ARV-behandeling) waardoor het uiteindelijke effect moeilijk aan één factor is toe te schrijven. Interpretatie van gegevens is lastig en enige voorzichtigheid is geboden bij het doen van algemene uitspraken over het verloop van de epidemie.

Het algemene beeld in Sub-Sahara Afrika (SSA) is dat er sprake is van een afname van de groei van de HIV-prevalentie (percentage van de bevolking dat HIV-positief is). Het totale aantal mensen met HIV/Aids blijft echter nog stijgen, onder meer als gevolg van de bevolkingsgroei en grotere toegang tot ARV-behandeling. Voor de landen waar deze rapportage zich op richt is het globale

beeld ten opzichte van de vorige rapportageperiode niet veranderd. Vier landen (Mozambique, Zuid Afrika, Tanzania, Zambia) hebben een prevalentie boven de 5% (zie figuur 4.2 a en b en tabel 4.2 op de CD-rom).

Figuur 4.2 Geschatte HIV/Aids prevalentie 15-49 jarigen (%)



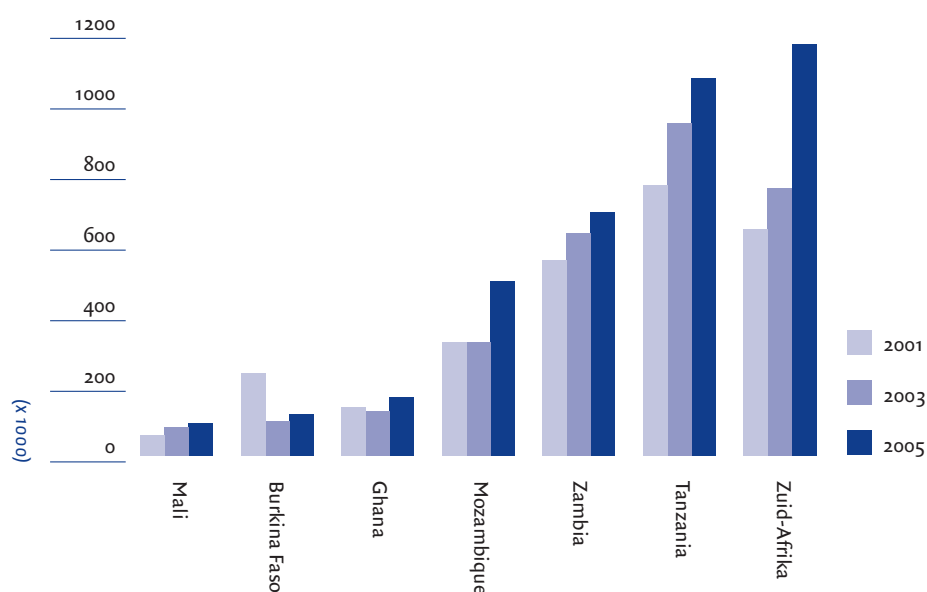
Een voorzichtige conclusie is dat de prevalentie zich in sommige landen heeft gestabiliseerd (en daarbinnen in bepaalde gebieden, zoals de steden in Burkina Faso) terwijl voor andere landen een kleine stijging is te zien. Nieuwe data laten zien dat vooral in Sub-Sahara Afrika (SSA) vrouwen disproportioneel getroffen worden door HIV/Aids. Vrouwen maken 13,2 miljoen of 59 procent van de volwassenen uit met HIV/Aids in SSA. In Azië is vooral het gecombineerde risico van intraveneus druggebruik en (betaalde) onveilige seks een zorgelijke factor.

MDG Indicator 19: Percentage mensen dat voorbehoedmiddelen gebruikt (Tabel 4.3 CD-rom)

Preventie is de meest effectieve en duurzame strategie voor Aids-bestrijding. Toch moet worden geconstateerd dat de meerderheid van de jongeren geen condoom gebruikt bij risicovolle seks. Enquêtes laten zien dat in Sub-Sahara Afrika 20 procent van de meisjes basale kennis heeft van HIV/Aids, terwijl dit voor jongens 30 procent is (Tabel 4.4 CD-rom). De spaarzame data die beschikbaar zijn geven aan dat van een aanzienlijke stijging in het gebruik van voorbehoedmiddelen nog geen sprake is.

MDG Indicator 25: Aantal kinderen dat wees is geworden als gevolg van HIV/Aids (Tabel 4.5 CD-rom)

De toename van het aantal kinderen dat wees wordt na het verlies van een of beide ouders ten gevolge van aids wordt vooral zichtbaar wanneer de aids pandemie al een aantal jaren voortduurt. Dit blijkt ook uit gegevens van de landen in deze rapportage (Fig 4.3). In alle partnerlanden is het aantal wezen gestegen ten opzichte van de vorige periode. De verwachting is dat dit nog verder zal toenemen. In 2005 telde Sub-Sahara Afrika 12 miljoen wezen.

Fig. 4-3*Trend geschat aantal aidswezen (0-17 jaar oud)***MDG 6 Doelstelling 8**

MDG-indicator 21 en 22: Aantal malariagevallen en sterftcijfers die in verband worden gebracht met malaria. Percentage van de bevolking in malariagebieden dat gebruik maakt van medicijnen om malaria te voorkomen of te genezen (Tabel 4.6 CD-rom)

Er is een groeiend besef van de tol die malaria vraagt (een miljoen sterfgevallen per jaar waarvan 90 procent in Afrika). Bovendien is gebleken dat malaria en HIV/Aids-infecties elkaar wederzijds beïnvloeden en versterken. Dit besef heeft geleid tot een verhoging van de internationale inzet voor malariabestrijding. Op landenniveau is dat terug te vinden in een forse uitbreiding van programma's voor verspreiding van met insecticide behandelde bednetten. Tussen 1999 en 2003 is de distributie van bednetten in Sub-Sahara Afrika met een factor tien gestegen. Data over het werkelijke gebruik zijn echter schaars en geven geen goed beeld van de heersende situatie.

Steekproeven laten zien dat het gebruik in de stad hoger ligt dan op het platteland. Ook is gebleken dat de kans dat de 20% rijkste mensen van de bevolking een net gebruikt 11 keer hoger ligt dan de armste 20%. Doordat gangbare medicijnen tegen malaria hun werking in veel landen hebben verloren, zijn deze landen aangewezen op de veel duurdere ACT-drugs. De beschikbaarheid en betaalbaarheid zijn nog beperkt.

MDG Indicator 23 en 24: Aantal tuberculosegevallen en sterftcijfers die in verband worden gebracht met tuberculose. Percentage tuberculosegevallen dat ontdekt en genezen is in het kader van de DOTS methode (directly observed treatment short course) (Tabel 4.7 CD-rom)

Prevalentie van tuberculose is in Sub-Sahara Afrika het hoogst (492 tuberculosegevallen per 100.000 in vergelijking tot het wereldgemiddelde van 223). Het aantal tuberculosegevallen stijgt ongeveer met 1% per jaar. In de meeste partnerlanden is een dergelijke stijging te bespeuren. Uitzonderingen daarop zijn Bangladesh en Vietnam. Tegelijkertijd is tuberculose (TB) de belangrijkste doodsoorzaak bij HIV/Aids-geïnfecteerden in Vietnam. Van de 9 miljoen nieuwe TB-gevallen wereldwijd zijn 741.000 gevallen mensen met HIV/Aids.

Hoewel in alle partnerlanden, met uitzondering van Zuid-Afrika, vanaf 1990 een stijging wordt waargenomen van het percentage TB-gevallen dat ontdekt en genezen is, laten de laatste jaren

een afvlakking zien. In 3 partnerlanden was tussen 2002 en 2003 een stijging te zien van het percentage ontdekte gevallen, in 5 van de partnerlanden was dat percentage min of meer constant en in 4 landen was een daling te zien. Het percentage genezen gevallen nam tussen 2003 en 2004 toe in vijf partnerlanden, bleef min of meer gelijk in vier van deze landen en daalde in drie landen.

4.5 Bevindingen en uitdagingen in het thema HIV/Aids

De toegenomen (politieke) belangstelling en financiering voor ziekte-specifieke hulp voor HIV/Aids, malaria en tuberculose heeft successen opgeleverd in de dertien partnerlanden waar Nederland inzet op HIV/Aids. De Nederlandse inzet hierbij over de afgelopen jaren heeft concrete resultaten opgeleverd, waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan, zoals de uitbreiding van voorzieningen voor het testen op HIV en het behandelen van Aids-patiënten. Ook de niet-financiële inzet van Nederland, gericht op bewustwording en het slechten van (politieke) barrières die een effectieve aanpak in de weg staan, heeft in een aantal gevallen tot concrete resultaten geleid. Zo heeft de overheid van Vietnam nadrukkelijk afstand genomen van het traditionele beleid om HIV/Aids aanpak direct te verbinden met het zogenaamde ‘social evils’ beleid, te weten de harde bestrijding van drugsverslaving en prostitutie. Via het kanaal van internationale organisaties (multilaterale inzet) worden ook de andere aspecten van de gevolgen van de epidemie behandeld. Zo werd in Ghana in samenwerking met de ILO een programma ontwikkeld voor het aan de orde stellen van HIV/Aids op de werkplek. De realisering van de MDG 6, zowel wereldwijd als in onze partnerlanden, is echter nog ver weg. Het aantal HIV/Aids-geïnfecteerden neemt nog steeds toe, al is wel een afvlakking van de groei te zien.

De politieke betrokkenheid van nationale overheden bij Aids-bestrijding is de laatste jaren toegenomen. Overheden hebben inmiddels uitgewerkte nationale strategieën en de institutionele structuren die nodig zijn voor de coördinatie van de nationale Aids-respons zijn opgebouwd. Er is echter doorgaans een groot aantal partijen betrokken bij de Aids-respons die alle een beroep doen op de beperkte beschikbare uitvoeringscapaciteit. Goede coördinatie en afstemming zijn van essentieel belang voor een coherent, effectief en duurzaam antwoord op de Aids-problematiek. Dit vraagt ook om veranderingen aan de kant van de donoren. Vooral de effectiviteit van de inzet van internationale hulporganisaties is gediend bij een scherpere vaststelling van hun mandaat en een beter onderlinge rolverdeling. In de meeste landen laat de situatie op het gebied van coördinatie en afstemming nog veel te wensen over.

Betere afstemming tussen HIV/Aids-programma's en de bredere processen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, onder meer in de gezondheidssector is ook noodzakelijk. De toegenomen (politieke) belangstelling en financiering voor ziektespecifieke hulp als voor HIV/Aids, malaria, en TB heeft successen opgeleverd, maar is niet gepaard gegaan met een evenredige aandacht voor gezondheidssystemen (dienstverlening). Continuering van de Nederlandse steun aan de gezondheidssector, in combinatie met steun aan mechanismen voor coördinatie van de hulp voor Aids, zal hieraan bijdragen. Ook de integratie van HIV/Aids in andere sectoren blijft een punt van aandacht.

Speciale aandacht is ook nodig voor de uitvoeringscapaciteit op decentraal niveau, waar vaak de afstemming tussen de verschillende sectoren en tussen overheids- en niet-overheidsorganisaties plaats moet vinden. Nederland heeft hier op basis van het verleden een toegevoegde waarde.

De infrastructuur voor de uitvoering van een Aids-strategie is in opbouw maar in de regel nog ontoereikend. De huidige interventies zijn beperkt in omvang en bereik en schaalvergroting is noodzakelijk. Dit vraagt om meer investeringen in de basisgezondheidszorg en in seksuele en reproductieve gezondheidszorg en rechten, zoals *family planning*, zorg voor moeder en kind, voorlichting voor HIV/Aids-bestrijding enz.. Daarnaast zijn verdere investeringen nodig in specialistische voorzieningen voor VCT (Vrijwillige Aids-counselling en testen) en ARV-behandeling en voor voorkoming van HIV/Aids overdracht van moeder op kind. Ook de capaciteit wat betreft menskracht, kennis, management en supervisie moet worden uitgebreid.

Preventie blijft prioriteit in het Nederlandse beleid. Jongeren, die 40 procent van de nieuwe HIV/Aids-gevallen in 2006 uitmaakten, en vrouwen, 57 procent van de HIV/Aids geïnfecteerden, zijn daarbij belangrijke doelgroepen. Daarnaast is aandacht voor kwetsbare en risicogroepen die vaak gestigmatiseerd of genegeerd worden cruciaal. In Azië waar vooral de combinatie van intraveneus druggebruik (betaalde) onveilige seks een groot risico is, is uitbreiding van interventies voor *harm reductie* (o.a. spuitomruil) belangrijk. In landen met een relatieve lage prevalentie is concentratie op risicogroepen geboden. Het adresseren van maatschappelijke en politieke krachten die zich verzetten tegen dit soort programma's vraagt om een combinatie van adequate diplomatie en specifieke expertise die Nederland heeft op het vlak van werken met risicogroepen.

Het algemene beeld is dat vooral vrouwen onevenredig hard getroffen worden door HIV/Aids. Het feit dat dit ook gehuwde vrouwen betreft is iets dat nog onvoldoende gerealiseerd wordt. Deze feminisering van HIV/Aids zal krachtig aangepakt moeten worden met aandacht voor de algemene positie van vrouwen en via de koppeling tussen HIV/Aids seksuele en reproductieve gezondheid.

De HIV/Aids-epidemie zal nog gedurende decennia grote gevolgen hebben op de ontwikkeling. Meer aandacht is nodig voor de consequenties op lange termijn van de Aids-epidemie, met name in zuidelijk Afrika. Dat betekent ook meer aandacht voor duurzame financiering.

De opvang van de sociale gevolgen van HIV/Aids is tot dusver onderbelicht gebleven. Het aantal wezen ten gevolge van Aids stijgt nog steeds, en zal de komende jaren blijven toenemen. Maatregelen voor bescherming van deze groep, met onder meer systemen van sociale uitkeringen, zullen steeds meer een structureel karakter krijgen.

Er zijn aanzienlijke verschillen tussen ontwikkelingslanden zowel wat betreft de ernst van HIV/Aids, de specifieke kenmerken van de epidemie, als de capaciteit van de overheid en ander partijen te kunnen reageren op de epidemie. De uitdagingen zijn dan ook regio-specifiek.

In de strijd tegen malaria is een duidelijke verhoging van de hulp te zien. De interventies, bijvoorbeeld het verspreiden van behandelde bednetten, hebben tot direct zichtbare resultaten geleid. Belangrijkste uitdagingen zijn het vergroten van het bereik van de interventies en het beschikbaar maken van betaalbare en effectieve ACT-medicijnen voor behandeling.

De strijd tegen tuberculose vraagt om extra inspanningen. Een groot deel van de gevallen van TB-besmetting heeft te maken met HIV/Aids. Een bijkomend probleem is de meervoudige resistentie die in toenemende mate optreedt tegen gangbare TB-medicijnen. Dit vraagt niet alleen om andere medicijnen maar ook om een stabiele aanvoer en betere faciliteiten voor diagnostiek in de landen.

Aanbevelingen

- In de meeste landen is de capaciteit om te komen tot een samenhangende, effectieve en duurzame respons op HIV/Aids nog (te) gering. Schaalvergroting van de interventies is nodig, zowel door voortgezette investeringen in de basisgezondheidszorg als in andere sectoren en aandachtvelden.
- Preventie vraagt om blijvende aandacht, met een focus op vrouwen, jongeren en specifieke risicogroepen.
- De HIV/Aids-epidemie zal nog decennialang voortduren. De gevolgen voor de sociale en economische ontwikkeling van de getroffen landen zijn aanzienlijk. In de HIV/Aids- strategie zal meer aandacht worden gegeven aan deze effecten op langere termijn.

5.

Milieu



5.1 Inleiding

Grote groepen armen in ontwikkelingslanden zijn direct afhankelijk van de producten en diensten van ecosystemen voor hun inkomen, voedsel- en watervoorziening. Een goed milieubeheer is voor hen van levensbelang. Niettemin staan alle ecosystemen in de wereld sterk onder druk door menselijke activiteit. Er is sprake van uitputting en vervuiling van natuurlijke hulpbronnen. De relatie tussen milieu, ontwikkeling en armoede is breed en complex, en overheden in ontwikkelingslanden hebben vaak grote problemen om effectief milieubeleid te ontwikkelen en te verwezenlijken. Belangentegenstellingen en gebrek aan capaciteit en middelen liggen hieraan dikwijls ten grondslag.

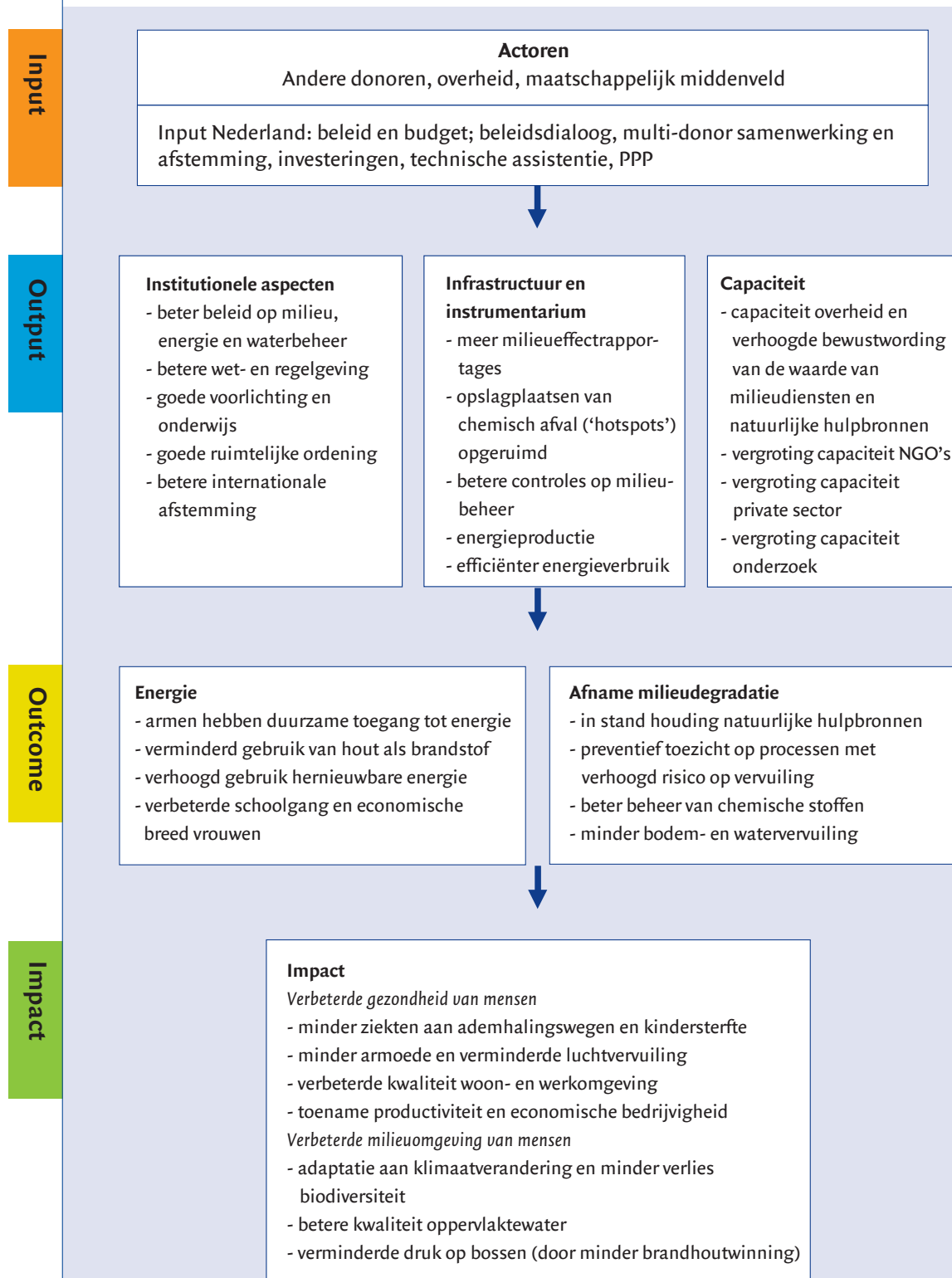
Nederland streeft ernaar om 0,1% van het BNP uit te geven aan internationaal natuur- en milieubeleid. In de begroting 2005 en 2006 werd gesteld dat de hardnekkigste milieuproblemen alleen via internationale samenwerking, in combinatie met nationale programma's op effectieve wijze bestreden kunnen worden. Milieu moet worden geïntegreerd in bilaterale hulpprogramma's en macrosteun, en water vergt geïntegreerd beleid en beheer. Voor het bereiken van de MDG-doelen is bovendien een duurzame energievoorziening noodzakelijk.

Nederland werkte in 2005 en 2006 met twaalf partnerlanden samen op het gebied van milieu: Albanië, Colombia, Ghana, Guatemala, Kaapverdië, Mali, Mongolië, Pakistan, Senegal, Sri Lanka, Suriname en Vietnam. Afhankelijk van de specifieke nationale milieuproblematiek en context wordt aan deze sectorprogramma's invulling gegeven. Tevens hangt de invulling van de programma's af van de institutionele omgeving en de relatie met en de positie van de overheid, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. Ook wordt in de samenwerking met alle partnerlanden gewerkt aan integratie van milieubeheer in beleidsvelden zoals goed bestuur, armoedebestrijding en macrobeleid.

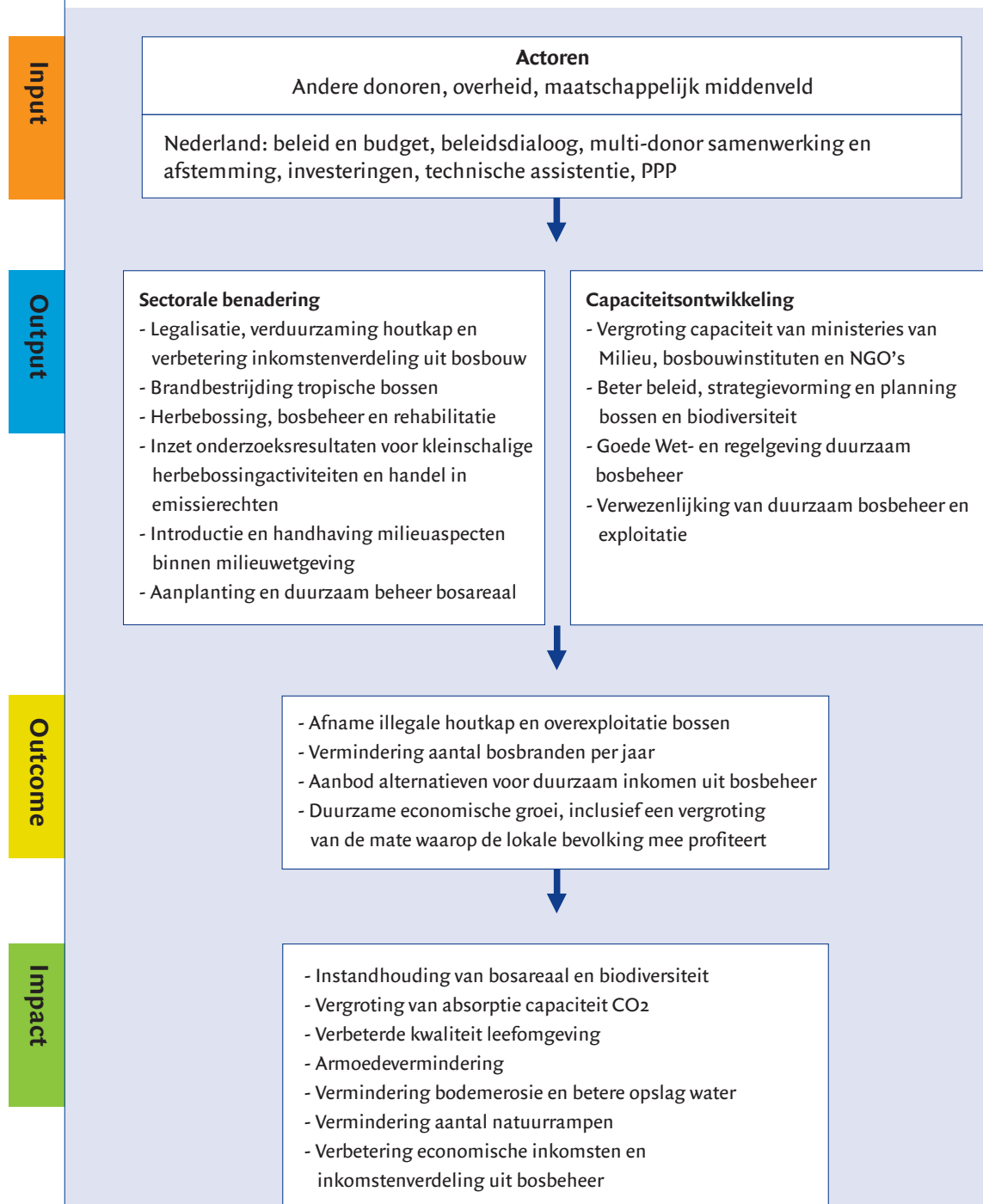
De hierna volgende schema's geven een globaal beeld van de wijze waarop de armoedebestrijding op milieuaspecten normaliter verloopt. Milieu is een breed terrein, om die reden zijn twee voorbeelden weergegeven. De directe resultaten ('outputs') betreffen institutionele aspecten (beleid, strategie, planning, wet- en regelgeving, coördinatie), infrastructuur en capaciteitsontwikkeling. Deze directe resultaten leiden tot resultaten op middellange termijn ('outcomes') die de armoede- en milieuproblematiek beïnvloeden ('impact').

Ter verduidelijking een voorbeeld: in Ghana gaat veel bos verloren door brand. Branden komen jaarlijks voor in 30 procent van het bosgebied. Met steun van Nederland heeft het ministerie voor 'Land, Forestry and Mines' nieuwe wetgeving tot stand gebracht. Het Ghanese Staatsbosbeheer heeft regelgeving verder uitgewerkt en lokaal 'blusbrigades' opgeleid. Dit leidde tot verbeterde preventie en controle van bosbranden. Het aantal bosbranden in de centrale regio van Ghana is de laatste jaren sterk teruggelopen; een belangrijke voorwaarde voor een duurzaam beheer van dit 'natuurlijk kapitaal'.

Figuur 5.1 Resultatenketen - Armoedebestrijding, milieudegradatie en energie



Figuur 5.2 Resultatenketen - Armoedebestrijding, biodiversiteit en bosbeheer



5.2 Financiële en niet-financiële inzet

Nederlandse inzet in financieel en niet-financieel opzicht maakt deel uit van de input zoals deze in de resultatenketens is omschreven. Deze inzet wordt niet geleverd in isolement. Samenwerking met andere actoren, zoals de overheid en andere donoren, is hierbij van groot belang.

Financiële inzet

In 2004 is een begin gemaakt met de versterking van de milieuprogramma's in verband met de doelstelling om 0,1 procent van het Bruto Nationaal Product (BNP) in te brengen. Die doelstelling werd al in 2005 gehaald. In de meeste 'milieulanden' werd in de periode 2005-2006 vooral nog met projecten gewerkt. De kenmerken van de sector - divers, soms gefragmenteerd, gedeelde verantwoordelijkheid door meerdere ministeries - zijn daaraan debet. Sectorale financiering kon wel worden ingezet in Kaapverdië, Senegal en Vietnam. In de andere landen werd actief naar mogelijkheden gezocht om naar sectorale financiering te kunnen toewerken.

Tabel 5.1 Nederlandse financiële inzet milieu (Mln Euro) ¹

Milieu		2004	2005	2006
Gedelegeerd Bilateraal	Subtotaal	71,1	91,0	93,3
	Projectfinanciering	56,7	67,0	71,9
	Sectorale financiering	12,0	23,4	20,9
	Algemene begrotingssteun en schuldverlichting	2,3	0,5	0,4
Centraal bilateraal		38,2	41,7	43,0
Multilateraal		85,7	82,1	79,1
Totaal		195,0	214,8	215,4

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

Niet-financiële inzet

Nederland heeft veel werk gestoken in het verbeteren van de voorwaarden die nodig zijn om binnen de sector milieu resultaten te boeken. Door haar breedte en variatie in thema's en problematiek heeft milieu als sector, in vergelijking met andere sectoren, meestal geen eenduidig institutioneel kader met één leidend ministerie. Vaak gaat het om een cluster van programma's rond enkele centrale beleidsthema's. Men werkt daarbij vaak samen met verschillende ministeries, met lokaal bestuur en met NGO's. In veel landen heeft het ministerie van Milieu moeite om milieubelangen op de politieke agenda te krijgen. Daarom zet Nederland in alle landen sterk in op institutionele ontwikkeling en capaciteitsopbouw, dialoog over het beleid en verbetering van bestuur. In diverse landen zijn daarmee resultaten geboekt door een betere integratie van milieu- en duurzaamheidsthema's in het nationaal beleid (zoals PRSP), in de budgetcyclus, in openbare financiën en in investeringsprogramma's. Sommige ambassades waren actief in het bij elkaar brengen van verschillende belanghebbende organisaties in de sector, in het versterken van de milieu-NGO's of in het ondersteunen van activiteiten die zich richten op communicatie en bewustwording.

Het afstemmen en coördineren van de hulp van donoren binnen de milieusector was in de meeste landen een belangrijk aandachtspunt. In vrijwel alle 'milieulanden' was Nederland zeer actief betrokken bij donorcoördinatie op het gebied van milieu, veelal zelfs in een leidende rol.

¹ Voor de uitleg van de in dit deel gebruikte termen wordt verwezen naar box 1.4

In het verlengde van de agenda van de Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling (WSSD) heeft Nederland gewerkt aan het ondersteunen van 'publiek-private partnerschappen'. Doel hiervan is de private sector te bewegen om in initiatieven te investeren die belangrijk zijn voor het milieu.

Nederland heeft zich ingezet voor de integriteit en uitvoering van het stelsel van internationale milieuverdragen op de bijeenkomsten van partijen en, in de tussenliggende periodes, in werkgroepen en bijeenkomsten van subsidiaire verdragsorganen. Veelal werden deze steun aan de onderhandelingen in EU-verband voorbereid. Zo is steun geboden aan een sterkere rol van het Milieuprogramma van de VN Environmental Programme (UNEP) in de discussie over internationaal milieubeheer.

De Nederlandse bijdragen aan de Global Environmental Facility (GEF, een fonds dat ontwikkelingslanden helpt milieuprogramma's en -projecten te financieren) ondersteunden de uitvoering van een aantal milieuverdragen. Verder voerde Nederland partnerschappen uit met de Wereldbank en regionale banken, FAO, UNEP, UN-Habitat en UNDP om milieu in hun beleid en programma's te helpen integreren. De internationale financiële instellingen, VN-organisaties en het bedrijfsleven stimuleerden investeringen om grote groepen mensen toegang tot duurzame energiediensten te verschaffen. Ook werkte Nederland samen met de Europese Commissie, onder andere rond de overeenkomsten met vier landen over de aanpak van illegaal hout (FLEGT).

5.3 Gezamenlijke resultaten

Bovenstaande financiële en niet-financiële inzet geeft de Nederlandse bijdrage weer aan de sector milieu in onze partnerlanden. De korte-termijn-effecten (*outputs*) die door deze inzet, samen met die van andere actoren tot stand komen, worden in het nu volgende deel beschreven.

Voorbeelden zijn opgenomen in box 5.3-5.6. Capaciteitsontwikkeling vormt een belangrijke voorwaarde om resultaat te bereiken. Hier wordt aan de hand van een case (box 5.1) en voorbeelden van resultaten (box 5.2) op ingegaan.

In veel landen werd geïnvesteerd in institutionele ontwikkeling en organisatieversterking teneinde de capaciteit van de bij de sector betrokken organisaties te verbeteren. Concreet vertaalde zich dat in verbetering van beleidssamenhang, planningscapaciteit, instrumentarium en in een meer resultaatgericht management. In diverse landen leidde dit tot een intensiever gebruik van strategieën en beheersplannen, van milieueffectrapportages en strategische milieuanalyses. Een goede afstemming van diverse bestuurslagen, systemen en ontwikkelingsdoelen vergt extra capaciteit. Zo hebben diverse landen veel aandacht gegeven aan verbetering van milieubeleid van provincies, regionale autoriteiten en lokale overheden. Decentralisatie blijft in veel landen een politiek gevoelig onderwerp; er is soms nog onvoldoende aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten voor milieu.

In enkele landen werd de milieusector institutioneel doorgelicht. In Senegal, Kaapverdië en Vietnam verbeterde het begrotingsproces van de centrale overheid. Betrokken milieuministeries werkten in toenemende mate met een 'Medium Term Expenditure Framework' (MTEF), een raamwerk voor de uitgaven op de middellange termijn. Dat geeft deze ministeries meer grip op de uitgaven en verschaft aan derden een beter inzicht (transparantie) in het begrotingsproces.

Inleiding

Capaciteitsversterking richt zich op diverse milieu-actoren: het ministerie van Milieu, milieu NGO's, journalisten en volksvertegenwoordigers in het nationale parlement en de provinciale- en gemeenteraden.

Karakterisering

Voor milieu werkt men met een geïntegreerde sectorale aanpak; het ministerie van Milieu ontvangt daarbij sectorale begrotingssteun. De al in gang gezette hervormingstrajecten voor het beheer van de publieke financiën worden eveneens gesteund via het ministerie van Financiën. Voor extra activiteiten op capaciteitsontwikkeling is er een apart fonds, waarop het milieuministerie aanspraak kan maken. De overheid maakt overigens meestal gebruik van lokale deskundigheid; er bestaat grote aarzeling om internationale consultants in te huren, vooral vanwege de hoge kosten.

Daarnaast is gewerkt aan versterking van de capaciteit van parlementariërs en journalisten, omwille van meer parlementaire aandacht, of om zo meer en betrouwbaardere informatie te krijgen over milieuvraagstukken. Ten slotte is het noodzakelijk dat het milieubewustzijn toeneemt. Nederland ondersteunt daartoe het maatschappelijke middenveld in de milieusector ter versterking van milieueducatie en milieulobby.

Resultaten

De Senegalese overheid voelt zich 'eigenaar' van het milieusectorbeleid. Onder leiding van het ministerie van Financiën wordt de planning door alle ministeries, dus ook die van Milieu, 'resultaatgericht' gemaakt. Het milieuministerie heeft de afgelopen jaren haar capaciteit versterkt op terreinen zoals resultaatgerichte plannings- en budgetmethodiek, rapportage, en verbeterde uitvoering en handhaving. Nederland faciliteert hierbij, investeert in hardware, schakelt benodigde expertise in en denkt mee.

Senegal is weinig actief op 'alignment' van donor steun. Men ziet zichzelf als 'ontvanger' die niet al te hoge eisen kan stellen aan de donoren. Het milieuministerie slaagt er echter wel in om de projecten van alle donoren op te nemen in het meerjaren budget (MTEF) en zelfs in de jaarbegroting. Daarbij worden de donoren ook gevraagd om de resultaten duidelijk te beschrijven.

Harmonisatie is voor het milieuministerie geen hoge prioriteit; wel vindt donoroverleg plaats. Was dat tot dusverre vooral gericht op uitwisseling, nu bestaat de intentie om te werken aan een gezamenlijke positie, zeker op politiek gevoelige onderwerpen zoals de quota voor houtskool. De Senegalese overheid is nog weinig geneigd te werken aan meer openheid of transparantie. Het budget wordt op gebruikelijke manier behandeld door het parlement, maar niet de meerjarenbegroting of het achterliggende beleid. Men voelt vooral een verantwoordingsplicht tegenover de donoren, niet zozeer ten opzichte van maatschappelijke organisaties.

De activiteiten van milieu-NGO's om de capaciteit van journalisten te vergroten resulteert in meer informatie over milieuproblemen in de kranten, maar de toonzetting is nog niet erg kritisch.

Belangrijkste uitdagingen voor vergroten impact van capaciteitsopbouw

Eén van de belangrijkste uitdagingen is de continuering van capaciteitsontwikkeling van de ministerie van Milieu om de toegekende budgetten doelmatig en beheersmatig verantwoord uit te geven. Op de tweede plaats is een grotere inzet en betrokkenheid van private deelnemers in de milieusector door middel van publiek-private partnerschappen van belang. Dat is in Senegal nog een erg nieuwe aanpak.

Ten slotte, een grotere en kwalitatief betere rol van het gemeentebestuur in de milieusector.

Het is de bedoeling om in het kader van het decentralisatiebeleid bevoegdheden op milieugebied over te dragen aan de gemeenten. De Unie van Gemeentebesturen krijgt steun om de lokale gekozen vertegenwoordigers te trainen op milieumanagement. Dat zal hen straks capaciteit geven om het werk van de bosdienst beter te controleren.

- In **Mongolië** wordt bij de overheid en lokale partners capaciteitsontwikkeling en institutionele versterking gestimuleerd door hen een actieve en uitvoerende rol te geven binnen het programma voor ontwikkelingssamenwerking. Capaciteitsontwikkeling vormt een essentiële bouwsteen in de samenwerking tussen Mongoolse en Nederlandse kennisinstituten.
- In **Colombia** werd binnen het ministerie van Milieu in de tweede helft van 2006 een apart vice-ministerie voor Water en Sanitaire voorzieningen gecreëerd. Verwacht wordt dat dit zal leiden tot een integraal beheer van de stroomgebieden van rivieren.
- In **Ghana** heeft het ministerie van Milieu in 2006 besloten om een directie voor sanitaire voorzieningen op te richten. Tevens zal het betreffende beleid worden vernieuwd en investeringsplannen voor districten worden opgesteld.
- In **Guatemala** zijn milieu-NGO's en basisorganisaties zichtbaar versterkt voor wat betreft hun capaciteit tot beleidvorming/beïnvloeding en uitvoering. Milieu-NGO's werken beter samen met de lokale bevolking en de lokale overheid bij het beheer van natuurgebieden en basisorganisaties zijn beter in staat om deel te nemen aan de besluitvorming over duurzame land- en bosbouwproductie. Het ministerie van Milieu en het nationale bosinstituut hebben meer draagvlak gekregen en beschikken over een grotere capaciteit om beleid te ontwikkelen. Het ministerie lijkt nu beter dan voorheen in staat te zijn om leiding te geven en te coördineren.
- In **Suriname** zorgden diverse programma's voor verbeterd projectbeheer en verbetering van de vakinhoudelijke kennis bij vier (semi)-overheidsinstituten bij de Surinaamse Waterleiding Maatschappij.
- In **Vietnam** is de capaciteit voor verbeterd bosbeheer van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling en van provinciale en districtsautoriteiten toegenomen. Er bestaat meer expertise, en regulering is verbeterd.

In vergelijking met de *Resultatenrapportage 2004* blijft ook nu het gros van de milieulanden goed te presteren. Positieve uitschieters zijn Vietnam en Kaapverdië. Vietnam slaagde er onder andere in het beboste oppervlak significant toe te laten nemen. Grote groepen boeren kregen meer economische zekerheid door uitgifte van landgebruiksrechten. In Kaapverdië hebben zowel de centrale overheid als alle 22 gemeenten een effectief milieubeleid. Dat leidt tot resultaten als een beter beheer van beschermde gebieden en de verduurzaming van de visvangst.

De milieuresultaten in Ghana en Senegal zijn verbeterd in vergelijking met de vorige rapportage. In Ghana is goede voortgang geboekt bij de regulering en legalisatie van de ongebreidelde houtkap en de ontvangst en verdeling van de inkomsten uit de bosbouwsector. De overheid erkent nu de bijdrage van natuurlijke hulpbronnen aan de economische groei en de armoedebestrijding. In 2006 zijn de bij de uitvoering van milieuprogramma's betrokken ministeries en donoren gezamenlijk begonnen met het ontwikkelen van een milieu *governance* (beheer) programma. Voorbeelden uit Ghana en andere landen op het gebied van toegang tot en beheer van natuurlijke hulpbronnen zijn opgenomen in box 5.3. In Senegal maken beide ministeries van Milieu en Sanitaire Voorzieningen vorderingen met het

efficiënt maken van planning en begrotingsbeheer, en is de handhaving van milieuregels verbeterd. Ook zijn er goede resultaten in het beheer van bossen, beschermde gebieden en wildparken. Daarentegen zijn de resultaten in de milieusector in Albanië, Guatemala en Sri Lanka duidelijk teruggelopen. In Albanië geeft de overheid weinig politieke prioriteit aan milieu en is de milieubeweging nog relatief zwak. Guatemala en Sri Lanka worstelen beide met sterk gepolariseerde maatschappelijke verhoudingen. In Guatemala gaat veel aandacht naar het initiëren of versterken van dialoog tussen de diverse actoren in de milieusector. In Sri Lanka eist het binnenlandse conflict, de erfenis van de tsunami en wijzigende beleidsprioriteiten hun tol; milieu heeft duidelijk een lagere politieke prioriteit gekregen.

Box 5.3 Toegang tot en controle over natuurlijke hulpbronnen

- In **Vietnam** zijn sinds 2000 ruim 2,5 miljoen hectaren bosgrond herbebost en/of gerehabiliteerd. De bosbedekking is van 34,2% toegenomen tot 36,7% in 2004, in wateropvanggebieden (630 duizend ha), beschermd bos (1.2 miljoen ha) en productiebos (770 duizend ha).
- In **Kaapverdië** zijn voor vrijwel alle 47 beschermde (terrestrische) gebieden beheersplannen uitgewerkt. Hierdoor mogen deze gebieden niet zomaar worden 'ontwikkeld' en kan het ministerie van Milieu 'milieueffectrapportages' afdwingen en eventuele ongewenste (toeristische) ontwikkelingen tegenhouden. De verschillende belangen rond economische ontwikkeling en natuurbehoud worden nu, met behulp de verbeterde wet- en regelgeving, op een constructievere wijze afgewogen. Het is een grote stap voorwaarts voor het milieu in Kaapverdië dat nu op basis van gestructureerde plannen in grote transparantie een discussie plaatsvindt over de ecologische aspecten van economische ontwikkeling.
- In **Ghana** heeft een programma op het gebied van brandbestrijding - door overheid in samenwerking met de lokale bevolking - bosbranden sinds 2002 sterk verminderd (van 7,5 grote bosbranden/jaar tot bijna 0 in 2005).
- In **Senegal** werd goede voortgang gemaakt met het politiek gevoelige proces om het kapquotasysteem voor de houtskoolproductie te vervangen door een houtkapsysteem gebaseerd op lokale beheersplannen.

Resultaten door dialoog en samenwerking met de overheden

Er is een groeiend besef dat milieuschaarste en slecht milieubestuur kan leiden tot instabiliteit. Met name over land en water, olie en delfstoffen kunnen fricties en conflict ontstaan. In diverse landen is getracht de toegang tot hulpbronnen te regelen, bijvoorbeeld door registratie van landrechten.

Veel landen worstelen met de vraag hoe ze economische groei kunnen verduurzamen, of hoe de acute milieuproblemen in stedelijke gebieden kunnen aanpakken. Daarbij is meer aandacht gekomen voor de politieke kant van verduurzaming: prijsmaatregelen, afbouw van subsidies, groene belastingen, heffingen e.d.

Box 5.4 Duurzame economische groei

- In **Sri Lanka** is de vruchtbare samenwerking met de Federatie van Kamers van Koophandel voortgezet. Sinds 2004 is meer aandacht gekomen voor milieu binnen het 'Back to Business' programma. Een aantal bedrijven zijn ondersteund die initiatieven of innovaties kennen op het gebied van milieu. De Ceylon Kamer van Koophandel heeft een aantal milieuvoorwaarden en toepassingen ingebracht in de productieprocessen van 65 bedrijven.
- In **Colombia** heeft het ministerie van Milieu gedurende 2005/2006 aan 12 producenten cer-

tificaten afgegeven voor de productie en verkoop van ecologisch verantwoorde producten (conserven, tropische amazone vruchten, koffie, enz.). In totaal zijn er nu 15 producenten gecertificeerd.

- In **Ghana** hebben de legalisatie van de houtkap en een betere ontvangst en verdeling van de inkomsten uit de bosbouwsector veel aandacht gekregen. De bijdrage van natuurlijke hulpbronnen aan de economische groei en aan armoedebestrijding wordt nu erkend en men probeert de overexploitatie van bossen, mineralen en visserij te verminderen.

In diverse landen zijn resultaten geboekt op het terrein van 'goed milieubestuur', dat wil zeggen verbeterde toegang tot informatie, rechtspraak, de mogelijkheid instanties ter verantwoording te roepen, transparantie, en de integratie van milieukosten in economische afwegingen.

Overheden accepteren steeds vaker de noodzaak tot samenwerking met andere actoren, zoals maatschappelijke organisaties, media en bedrijfsleven. Er is voortgang geboekt met bestuurlijke decentralisatie, waardoor een directe koppeling mogelijk wordt tussen beheerders (van land, water) en belanghebbenden, tussen dienstverleners en 'klanten'.

In diverse landen is beleid en wet- en regelgeving, gericht op vermindering van milieudegradatie, verbeterd en werkt men aan betere handhaving. In Mongolië bijvoorbeeld zijn de milieugevolgen van mijnbouwactiviteiten aangepakt, terwijl in Senegal de controle op de naleving van milieuregels door het bedrijfsleven is aangescherpt. Waar mogelijk zijn heel concreet opslagplaatsen van chemisch afval ('hotspots') opgeruimd. Ook is er beter preventief toezicht gekomen op processen met verhoogd risico op vervuiling, of op beter beheer van de opslag van chemische stoffen.

Tijdige en adequate milieueffectrapportages (MER) of strategische milieuanalyses kunnen beleidskeuzes beter onderbouwen en milieuschade voorkomen of verminderen. Diverse ambassades hebben - samen met de Nederlandse Commissie MER - overheden in partnerlanden op dit terrein ondersteund door middel van adviezen en trainingen.

Diverse landen hebben voortgang gemaakt met de legalisatie van de duurzame houtkap en verbetering van de verdeling van inkomsten uit de bosbouwsector. Er was veel aandacht voor programma's voor herbebossing, bosbeheer en rehabilitatie van bosbouwgebieden, maar met wisselende resultaten. Vietnam, Kaapverdië, Albanië en Colombia boekten goede resultaten; in Ghana, Pakistan en Sri Lanka liep het bosareaal verder terug. Veel landen hebben werk gemaakt van het beheer van beschermde gebieden en natuurparken, mede vanwege het grote toerismepotentieel.

Er bestaat een toenemende zorg over klimaatverandering in combinatie met onzekerheden over de energievoorziening. Toch vertaalde zich dat slechts mondjesmaat in resultaten. Veel ontwikkelingslanden moeten nog de transitie doormaken van brandhout naar gas of olie. Dat vergt hervorming van het energiebeleid, voorlichting en een grotere capaciteit van de private sector voor energieopwekking en -distributie.

Landen zoals Colombia, Ghana, Kaapverdië en Pakistan hebben goede resultaten laten zien wat betreft de integratie van milieu in beleid, strategieën en plannen van provinciale of lokale overheden. In toenemende mate worden zogenaamde 'strategische milieuanalyses' gebruikt om beleid te toetsen en aan te passen.

Resultaten door samenwerking met maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven

De informatierevolutie zorgt voor meer maatschappelijke druk om te komen tot een duurzaam

gebruik van natuurlijke hulpbronnen en een gezonder milieu. In diverse landen, zoals Senegal en Guatemala, speelden maatschappelijke organisaties een constructieve rol. Men werkte er aan milieuvorlichting en -bewustwording, voerde zelf kleine milieuprojecten uit, of oefende druk uit op de eigen regering om het milieubeleid te verbeteren. De verhouding tussen overheid en NGO's wisselde niettemin van land tot land. In Colombia bijvoorbeeld is de bijdrage van maatschappelijke organisaties - waaronder die van inheemse volkeren - systematisch geïntegreerd in het overheidsbeleid, of worden milieuorganisaties intensief bij het beleid betrokken. NGO's hebben soms op succesvolle wijze gestimuleerd dat milieuaspecten in nationaal beleid zijn geïntegreerd. De deelname van basisorganisaties of lokale gemeenschappen in het beheer van natuurlijke hulpbronnen werd in enkele landen, zoals in Ghana, Guatemala, Mongolië en Senegal, gestimuleerd. Niettemin zijn er ook partnerlanden waar de invloed van particuliere organisaties nog gering is. Daar wordt getracht hun betrokkenheid te vergroten, zoals in Pakistan.

Er is een toenemende bereidheid onder westerse bedrijven om te investeren in duurzaamheid en er bestaat toenemende aandacht hiervoor onder consumenten. Veel ambassades bevorderden het creëren van publiek-private partnerschappen (PPP's) in het verlengde van de WSSD-agenda. Eind 2006 waren op de thema's water, energie, gezondheid, landbouw en biodiversiteit dertien van dergelijke partnerschappen in uitvoering. Drie voorstellen voor partnerschappen zijn in vergevorderd stadium van ontwikkeling. Voorbereiding van deze PPP's blijkt veel tijd te vergen, want veel partnerschappen hebben een experimenteel karakter en de samenwerkingsvorm is voor alle partijen nieuw.

Resultaten op regionaal niveau

Bilaterale milieuprogramma's, hulp van overheid tot overheid, werden ook op regionaal niveau uitgevoerd. In West-Afrika worden in diverse landen boerengroepen getraind in milieuvriendelijke bestrijding van ziekten en plagen bij de landbouwgewassen. In Zuidoost-Azië is een grensoverschrijdend 'milieu- en biodiversiteitscorridor programma' gestart binnen de Strategische Economische Samenwerkingsovereenkomst tussen de landen in de Mekong-regio.

- In Mali heeft in navolging van de activiteiten in 2004 een inventarisatie plaatsgevonden waarin beheerplannen operationeel gemaakt zijn voor de 'wetlands' gebieden in de Niger delta. Dat gebeurt op basis van de Ramsar-conventie, de internationale overeenkomst ter bescherming en het verstandig gebruik van wetlands.
- In Suriname draagt Nederland bij aan het opstellen van sectoraal beleid. Voorts is steun geboden aan samenwerkingsverbanden tussen Nederlandse en Surinaamse instanties, waaronder het Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu, universiteiten en ministeries (LNV, VROM, VenW).
- In Senegal is sprake van een grotere inzet en betrokkenheid van private deelnemers in de milieusector dankzij publiek-private partnerschappen. In Senegal is dit een nieuwe ontwikkeling. Nederland zal dit blijven stimuleren, in het bijzonder in de aanpak van industriële vervuiling en in het beheer van toeristisch aantrekkelijke, maar kwetsbare natuurparken.

Resultaten van donorcoördinatie

Ook binnen de milieusector staan harmonisatie en coördinatie van donorprogramma's hoog op de agenda. De resultaten op dit vlak waren erg wisselend. Niettemin zijn in diverse landen goede vorderingen gemaakt. Er bestaat bij donoren een grotere bereidheid tot overleg, uitwisseling van kennis en informatie, coördinatie en samenwerking, al dan niet onder leiding van de minister

van Milieu in het partnerland. Het programma voor het Congo-bekken zit in een startfase, de voortgang is traag; er werd steun geboden aan versterking van platforms voor dialoog.

Box 5.6 Tegengaan van milieudegradatie door vervuiling

- In **Colombia** bestaat goede voortgang met een programma om middelgrote gemeentes te helpen met afvalverwerking. Eind 2006 zijn 555 gemeentes bezig zijn met de formulering van hun afvalverwerkingsplan, terwijl 577 gemeentes al een dergelijk plan hebben goedgekeurd en bezig zijn met de uitvoering.
- In **Albanië** is men begonnen aan de schoonmaak van een ernstig vervuild gebied bij Porto Romano. De schoonmaak heeft in 2006 al geresulteerd in de herverpakking van 310 ton chemicaliën. Deze zijn vervolgens met een speciale trein van 36 wagons naar Duitsland vervoerd om daar conform EU-normen vernietigd te worden. Hiermee is een belangrijke bedreiging voor de volksgezondheid van de inwoners van de tweede stad van het land, Durrës, weggenomen.
- In **Suriname** is PCB-houdend afvalmateriaal op een veilige manier afgevoerd naar Nederland voor verdere verwerking.

Impact

Outcome

5.4 Ontwikkelingsresultaten

De bovenstaande korte-termijn-resultaten dragen bij aan het tot stand komen van ontwikkelingsresultaten, effecten op middenlange en lange termijn (*outcome en impact*) die een verandering betekenen in de leefomstandigheden van de bevolking. Aan de hand van de voortgang op de Millennium Ontwikkelingsdoelen² en concrete voorbeelden uit Nederlandse partnerlanden (Box 5.8 en 5.9) worden deze ontwikkelingsresultaten geïllustreerd.

De volgende MDGs zijn relevant voor de resultatenrapportage milieu:

Doel 7: Het waarborgen van een duurzame leefomgeving

Doelstelling 9

Integreren van de beginselen van duurzame ontwikkeling in nationaal beleid en nationale programma's en het keren van het verlies van natuurlijke hulpbronnen.

Indicatoren

- 25 Het percentage van land dat bedekt is met bos
- 26 Gebied dat beschermd wordt voor het in stand houden van biodiversiteit
- 27 Energieverbruik per eenheid BNP (als maatstaf voor zuinig energieverbruik)
- 28 Kooldioxide- en CFK-uitstoot (per hoofd). Als indicatie voor toename broeikasgassen en ozonafbraak.

Box 5.7 Millennium Ontwikkelingsdoel (MDGs)

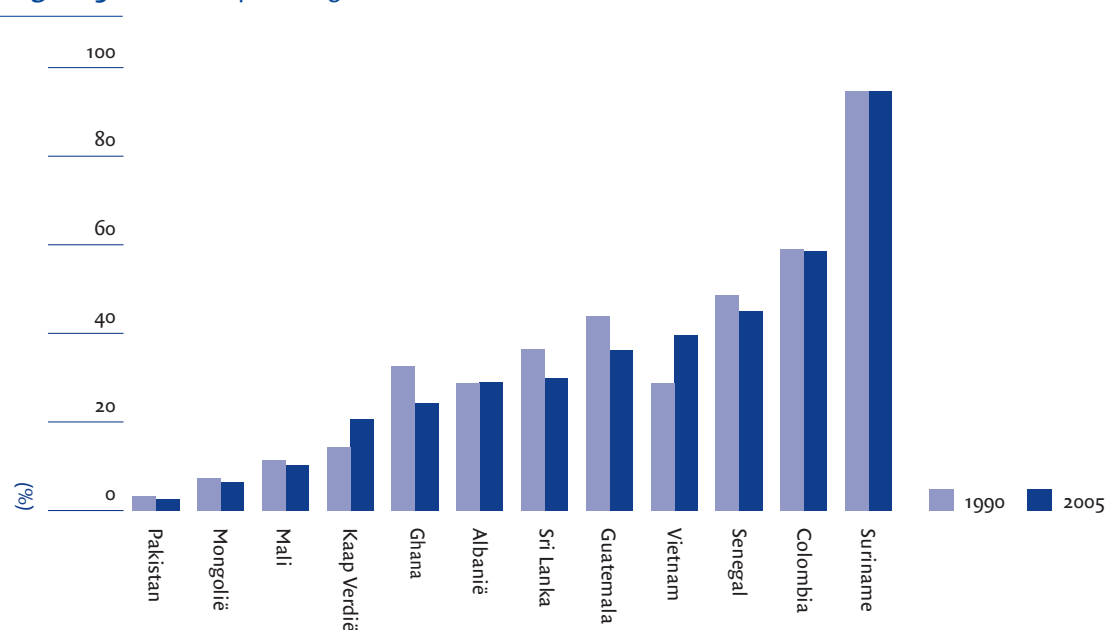
2 Als bron voor de MDG gegevens is gebruik gemaakt van de VN database: <http://mdgs.un.org>. De tabellen MDG gegevens waar in de tekst naar verwezen wordt zijn, evenals landenfiches met gegevens uit lokale bronnen opgenomen op de bijgevoegde Cd-rom.

MDG Indicator 25: Het percentage van land bedekt met bos (Figuur 5.2 en Tabel 5.2 CD-rom)

Uit de officiële MDG-rapportages blijkt dat in 54% van de ontwikkelingslanden het bosoppervlak terugloopt, terwijl slechts in 34% van verbetering sprake is. In de partnerlanden heeft de trend zich in de periode 2000-2005 enigszins verbeterd ten opzichte van de periode 1990-2000.

Niettemin is in 8 van de 12 milieulanden (landen met een door Nederland ondersteund milieu-programma) het aandeel bossen op het totale landoppervlak achteruit gegaan. De teloorgang van de bossen in deze landen (-1 tot -26% in vergelijking met 1990) is relatief groter dan die op wereldschaal (-2%). Als deze gegevens worden vergeleken met de regionale 'prestaties', dan presteren 6 van de 12 landen slechter dan landen in dezelfde regio. Uitschieters hierbij zijn bijvoorbeeld Ghana, Sri Lanka en Pakistan met respectievelijk een afname die 17,19 en 25 procentpunten hoger ligt dan de regio. Positieve uitschieter op het gebied van bossen zijn Kaapverdië en Vietnam, daar nam het bosareaal in vergelijking met de regio sterk toe.

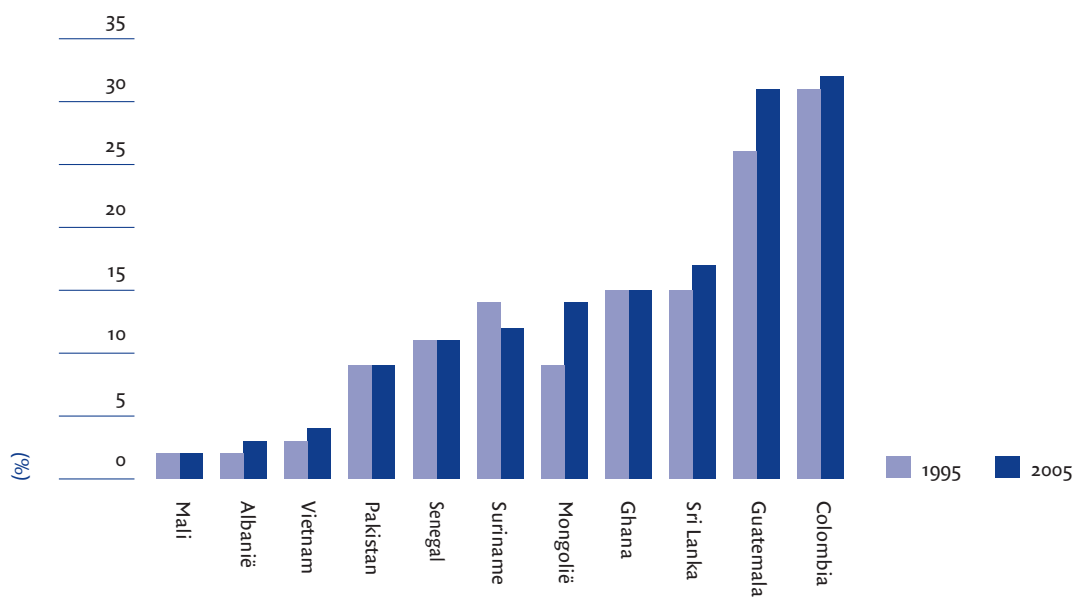
Figuur 5.2 Het percentage van land bedekt met bos



MDG Indicator 26: Het gebied dat beschermd wordt voor het in stand houden van biodiversiteit (Figuur 5.3 en Tabel 5.3 CD-rom)

In een groot aantal landen neemt het gebied dat beschermd wordt duidelijk toe. In 4 van de 12, 'milieulanden' (geen data beschikbaar van Kaapverdië) is het aandeel beschermd gebied (land en zee) in de periode 1995-2005 op het totale oppervlak stabiel gebleven. Zes landen laten in deze periode 'groeicijfers' zien van 3-56%. Alleen in Suriname is het aandeel beschermd gebied afgenomen (-14%). Als de cijfers in regionaal perspectief geplaatst worden, ontstaat een ander beeld. Zeven van de 12 landen presteren minder dan de landen in de regio waarin ze liggen. Suriname (regionaal -30%) valt hierbij op. Positief in de regio zijn Albanië (regionaal +37%) en Mongolië (regionaal +31%).

Figuur 5.3 Het percentage gebied dat beschermd wordt voor het in stand houden van biodiversiteit



Box 5.8 Bestrijding veenbranden in Kalimantan

Branden vernietigen jaarlijks enorme gebieden van de Indonesische eilanden Kalimantan en Sumatra. Het gaat hier vaak om moerasbossen op metersdikke veenlagen, waarin grote hoeveelheden CO₂ liggen opgeslagen. Overal in de regio worden veenbossen gekapt en omgevormd tot landbouwgrond voor bijvoorbeeld palmolieplantages. Voor dergelijke plantages moeten de natte veengebieden ontwaterd worden. De veenlagen verdrogen en verteren; bij het oxidatieproces komt veel CO₂ vrij. Daarnaast vallen veel veengebieden vervolgens ten prooi aan de jaarlijkse veenbranden. Deze branden zijn lastig te bestrijden omdat zij ondergronds doorsmeulen. In 1997-1998 is in Indonesië 1,2 miljoen ha veen verwoest, waarmee Indonesië verantwoordelijk was voor 30 procent van de CO₂-uitstoot in de wereld. Ook de laatste jaren was de CO₂-uitstoot van Indonesië groter dan die van veel grotere landen als Rusland of India. De rook veroorzaakt bovendien een enorme luchtvervuiling en zorgt voor grote economische schade in de regio. De bevolking van Kalimantan heeft het meeste last van de branden en de vervuiling; 30 procent van de kinderen onder de 5 jaar lijdt aan ziekten aan de luchtwegen.

Al in 2005 riep de Tweede Kamer de Nederlandse regering op tot actie. Aan het eind van dat jaar werd groen licht gegeven voor een investering van 5 miljoen euro in twee jaar tijd voor de bescherming en het herstel van enkele veengebieden en bossen in Centraal-Kalimantan. Het 'Central Kalimantan Peatlands Project' wordt sindsdien uitgevoerd door een lokaal consortium van NGO's, de provinciale overheid van Kalimantan en de universiteit van Palangkaraya.

De problemen worden in samenwerking met de lokale bevolking aangepakt. Branden worden door lokale teams opgespoord en men is begonnen met het herbeplanten van verbrande gebieden. Om de problemen structureel aan te pakken dient het waterpeil in de veengebieden weer tot het oude niveau te worden teruggebracht. Daarmee worden de moeraseigenschappen hersteld en neemt de kans op oxidatie en brand sterk af. De lokale overheid heeft samen met de bevolking een aantal drainagekanalen met dammen afgesloten om het grondwaterpeil weer omhoog te brengen. De effecten van het herstel van de dammen zijn zichtbaar: in de gebieden waar het waterpeil omhoog gebracht is, zijn er meetbaar minder branden.

De bevolking in het gebied wil ook graag dat hun levensstandaard verbetert. Daarom werkt het project niet alleen aan brandbestrijding en herstel van de hydrologie maar ook aan armoedebestrijding.

Nederland heeft eind 2006 de provincie Centraal Kalimantan toegezegd om hen te ondersteunen bij het opstellen van een masterplan voor het *Ex-Mega Rice Project*, in het veenbossengebied, waarvoor in 2007 technische expertise en financiële middelen beschikbaar worden gesteld.

MDG Indicator 27: Energieverbruik per eenheid BNP (als maatstaf voor zuinig energieverbruik (Tabel 5.4 CD-rom))

Deze indicator geeft het energieverbruik in kg olie weer per 1000 dollar BNP (gecorrigeerd naar *purchasing power*; koopkracht), dus niet het verbruik per capita. Het cijfer zegt iets over de energie *efficiency* van een land, hetgeen een indicatie is voor de 'duurzaamheid' van een land. In 7 van de 8 landen, waarvan data beschikbaar zijn, neemt in de periode 1990-2003 het relatieve energieverbruik af met 4 tot 40%. Regionaal gezien lijken 5 van de 8 milieulanden beter te presteren dan de regio waarin ze liggen. Opvallende positieve uitschieter is Vietnam met een reductie van 25% en regionaal vergeleken van 29%. Opvallende negatieve uitschieter is Guatemala dat een stijging van 2% laat zien en, regionaal vergeleken, een stijging van 5%.

Duurzame toegang tot energie is niet expliciet opgenomen in de MDGs, maar draagt wel in belangrijke mate bij aan het behalen ervan. Zowel huishoudens als scholen, ziekenhuizen en bedrijven kunnen niet goed functioneren zonder toegang tot moderne energiediensten. Kosten voor de verschillende toepassingen per huishouden lopen sterk uiteen en komen bij benadering neer op; verbeterde houtovens € 10, zonnepaneel € 150, biogasinstallatie tussen de € 300 en € 800 en elektriciteit, voor opwekking, transport en distributie € 1500. Nederland richt zich op deze verschillende energietoepassingen daar waar deze het best past in de lokale context. Samengewerkt wordt met ervaren partners als SNV, GTZ en FMO om de Nederlandse bijdrage zo effectief mogelijk in te zetten.

MDG Indicator 28: CO₂- en CFK emissies per hoofd (Tabel 5.5 CD-rom)

In 7 van de 12 milieulanden is in de periode 1990-2003 de uitstoot van CO₂ en CFK's per hoofd van de bevolking toegenomen. In 2 landen is de uitstoot gelijk gebleven (waaronder Mali met 0,0 in beide jaren) en in 3 landen is de uitstoot gedaald, in Albanië en Mongolië zelfs opvallend sterk met respectievelijk 55% en 31%. Vanuit milieuperspectief is een stijging als 'negatief' te bestempelen.

Vergeleken met de regio's (deze indicator hanteert alleen een onderverdeling naar ontwikkelde en ontwikkelingslanden) presteren 7 van de 12 landen echter 'beter'. In de groep ontwikkelingslanden als geheel is de uitstoot tussen 1990 en 2003 namelijk 38% gestegen. Als Albanië, Colombia en Mongolië niet worden meegerekend, blijkt dus dat 4 van de 12 landen toch minder uitstoten dan andere (ontwikkelings)landen. Opvallende 'uitstoters' zijn Sri Lanka (+150%, regionaal + 113%) en Vietnam (+ 200%, regionaal +163%).

5.5 Bevindingen en uitdagingen in de sector milieu

Millennium Ontwikkelingsdoel 7 beoogt integratie van duurzame ontwikkeling in nationaal beleid en programma's, alsmede het keren van verlies van natuurlijke hulpbronnen. Deze rapportage laat zien dat er weliswaar positieve resultaten op een groot aantal terreinen zichtbaar zijn, maar dat de milieudegradatie zich in zeer veel landen op grote schaal voortzet. Er liggen dan ook grote uitdagingen om deze trend te stoppen.

In diverse landen dient erkenning te komen van de waarde van biodiversiteit voor sociaal-economische ontwikkeling; erkenning ook van de negatieve uitwerking van ongebreidelde niet-duurzame economische groei. De effecten van klimaatverandering en de noodzaak van een beter energiebeleid vergen meer aandacht. De resultaten van programma's voor herbebossing, bosbeheer en landbouwproductie dienen te verbeteren. Daarbij dient in veel landen meer duidelijkheid te komen hoe de toegang tot hulpbronnen in wetgeving verankerd kan worden.

Milieu is een thema dat meerdere sectoren betreft. Beter overleg en samenwerking tussen betrokken ministeries is in veel landen noodzaak. Uitdagingen liggen er ook op lokaal niveau. Lokale overheden en gemeenschappen dienen meer betrokken te worden bij het beheer van natuurlijke hulpbronnen en bescherming van het milieu.

Op het terrein van capaciteitsontwikkeling liggen uitdagingen in verdere capaciteitsopbouw van (semi) overheden, in het bijzonder op het terrein van beheer van natuurlijke hulpbronnen: meer samenhang van beleid en uitvoering, planning, doelmatig beheer van budgetten, verdere hervorming van de publieke financiën, handhaving van wet en regelgeving, etc. Daarnaast kunnen gespecialiseerde instituten of technische diensten op decentraal niveau verder versterkt worden. In veel landen is verdere capaciteitsontwikkeling van NGO's op milieugebied zeer noodzakelijk. Deze organisaties spelen een belangrijke rol op het terrein van milieueducatie en -lobby. Een sterker milieubewustzijn bij burgers, maatschappelijke organisaties en overheid zijn namelijk een voorwaarde voor effectief milieubeleid. Een goede werkrelatie tussen overheid en NGO's is een voorwaarde hiervoor.

Onze inzet voor grotere betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en bedrijven is noodzakelijk, maar er is meer nodig. Dat geldt vooral voor niet-financiële inzet. Probleem voor een meer geïntegreerde aanpak is dat bij partners de verantwoordelijkheid voor milieubeleid en uitvoering vaak sterk verbrokkeld is. De grootste uitdagingen liggen op het gebied van milieubeheer, energievoorziening en de aanpassing aan klimaatverandering.

In vrijwel alle ontwikkelingslanden is de samenwerking met het bedrijfsleven in de milieusector nog erg pril. Er is noodzaak voor verdere verdieping en verbreding van een transparante beleidsdialoog tussen donoren, private sector, maatschappelijk middenveld en de overheid, opdat het milieubeleid een breed draagvlak kan krijgen. Diverse landen beogen hun onrendabele staatsondernemingen te saneren ten gunste van de private sector. Publiek-private partnerschappen bieden veelal goede mogelijkheden voor een grotere inzet en betrokkenheid van private deelnemers in de milieusector. Ten slotte zijn er zeker meer kansen voor samenwerking met Nederlandse milieuorganisaties en bedrijven.

In de milieusector wordt nog vooral met projecten gewerkt. Samenwerking op sectorniveau blijft de grote uitdaging. Harmonisatie (het maken van afspraken tussen donoren) en coördinatie van donorprogramma's staan daarbij hoog op de agenda.

Nederland zal doorgaan met haar inzet op een duurzamer leefomgeving en behoud van ecosystemen in de partnerlanden. Alle hulpkanalen – bilateraal, multilateraal, particulier – worden benut om relevante activiteiten te ondersteunen.

Aanbevelingen

- *Er is méér en gerichtere aandacht nodig voor milieu ‘governance’; dat wil zeggen de wijze waarop (lokale) overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven ecologische duurzaamheid integreren in beleid en programma’s.*
- *De programma’s die zijn gericht op verbetering van de energievoorziening voor de armen vergen een aanzienlijke intensivering.*
- *Er dient meer aandacht te komen voor de erkenning van het belang van aanpassing aan het klimaat in ontwikkelingslanden.*
- *Meer samenhang in de hulp op milieugebied, van Nederland en van andere donoren, is wenselijk; onder andere door verdieping van de sectorprogramma’s, betere harmonisatie en coördinatie.*

6.

Water en Sanitaire voorzieningen



6.1 Introductie

Schoon water en goede sanitaire voorzieningen zijn van levensbelang. Onlangs heeft het *British Medical Journal* een enquête gepubliceerd die werd gehouden onder artsen. Daarin werd de beschikbaarheid van schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen als belangrijkste medische ontwikkeling aangemerkt sinds 1840¹. Water is niet alleen een eerste levensbehoefte, het is tevens bepalend voor de gezondheid, deelname aan onderwijs, voedselzekerheid en economische ontwikkeling. De toegang tot water staat echter onder toenemende druk. De wereldwijde industrialisatie neemt toe en de wereldbevolking groeit, waardoor water steeds schaarser en vuiler wordt. De oplossing van de wereldwijde watercrisis ligt in verbeterd waterbeheer en in een betere en eerlijke verdeling tussen verschillende gebruikers. Daarbij zijn zowel de kwantiteit als de kwaliteit van het water belangrijke criteria zijn in het besluitvormingsproces.

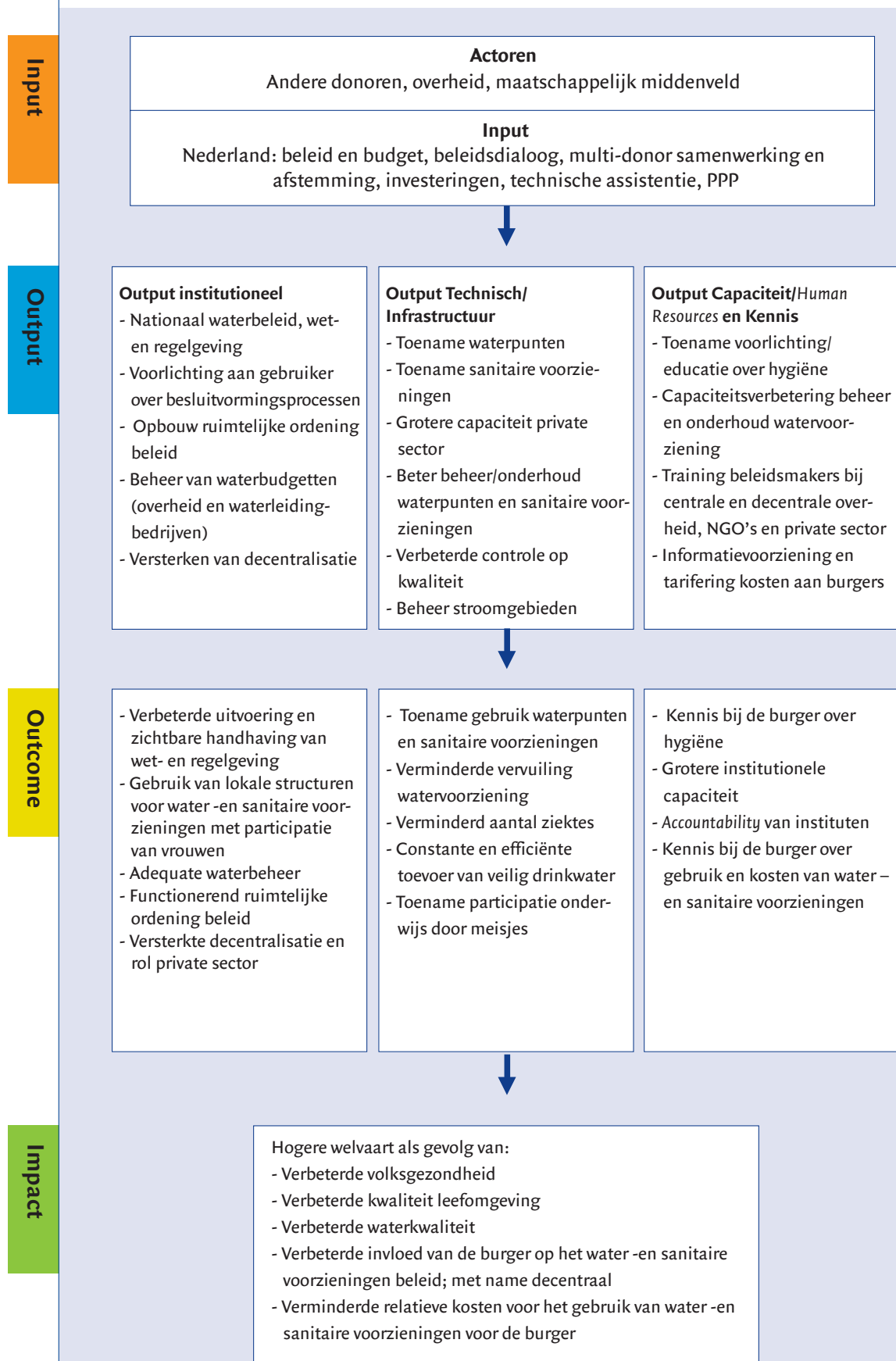
De begrotingen van Buitenlandse Zaken voor 2005 en 2006 noemen de noodzaak van extra investeringen in drinkwater en sanitaire voorzieningen om de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDGs) te halen. De extra uitgaven werden gedaan via het bilaterale kanaal (programma's in de partnerlanden), het multilaterale kanaal (Wereldbank, African Development Bank, Unicef en UN-Habitat) en het particuliere kanaal (zoals Water Aid, Aqua4All en Simavi). De meerwaarde van het multilaterale kanaal zit vooral in het feit dat deze organisaties in heel veel landen vertegenwoordigd zijn, bij uitstek in staat zijn om financiële beoordelingen en analyses te maken, en grote investeringen te doen.

Nederland werkte in de periode 2005-2006 met zeven partnerlanden samen in de watersector: Bangladesh, Benin, Egypte, Indonesië, Jemen, Mozambique en Vietnam. Daarnaast heeft ons land wateractiviteiten ondersteund in de bilaterale programma's van andere partnerlanden binnen de sectoren milieu, gezondheid en economische ontwikkeling. Zo wordt in het 'milieuland' Senegal een programma voor sanitaire voorzieningen ondersteund.

Het volgende schema beschrijft de resultaatketen in de sector water. In algemene zin wordt hier weergegeven hoe de inzet van middelen via keuzes van interventies leidt tot effecten op korte en middenlange termijn. De relatie die in het eerder genoemde artikel uit het *British Medical Journal* wordt gelegd tussen veilig drinkwater en goede sanitaire voorzieningen en gezondheid, schooldeelname, voedselzekerheid en economische ontwikkeling vormt een goede illustratie van de resultatenketen. Het geeft ook aan dat effecten in de watersector bijdragen aan voortgang in andere sectoren.

¹ British Medical Journal, *Medical Milestones* 2007, 2007

Figuur 6.1 Resultatenketen water en sanitaire voorzieningen



6.2 Financiële en niet-financiële inzet

Om resultaten tot stand te brengen wordt door Nederland ingezet met zowel financiële als niet-financiële middelen. Deze laatste inzet betreft vooral de dialoog over het beleid via de medewerkers op de ambassades in de partnerlanden. Belangrijk hierbij is het streven naar betere samenwerking tussen zowel donoren onderling als tussen donoren en de overheid. Dit om de effectiviteit van interventies te versterken. Ook worden partnerschappen tussen bedrijfsleven en de overheid steeds belangrijker.

Tabel 6.1 Nederlandse financiële inzet water en sanitaire voorzieningen (mln EUR)²

Water		2004	2005	2006
Gedelegeerd Bilateraal	Subtotaal	31,2	93,3	106,6
	Projectfinanciering	21,6	72,6	89,2
	Sectorale financiering	7,2	11,0	8,3
	Algemene begrotingssteun en schulverlichting	2,3	9,7	9,1
Centraal bilateraal		28,7	29,5	27,8
Multilateraal		54,6	57,3	43,2
Totaal		114,5	180,1	177,6

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

In tegenstelling tot 2004 werd in 2005 en 2006 meer geld uitgegeven via het gedelegeerde bilaterale kanaal dan via het multilaterale kanaal. Het aandeel van de naar de ambassades gedelegeerde middelen is fors toegenomen. Werd er in 2004 nog 31 miljoen euro via de posten uitgegeven, in 2006 is dit bedrag meer dan verdrievoudigd. Evenals in 2004 wordt het meeste geld geïnvesteerd via financiering van projecten. Dit aandeel groeide tevens van 69 naar bijna 84 procent. Dit gaat met name ten koste van sectorale financiering. Dat aandeel nam met meer dan 15 procent af.

Niet-financiële inzet

Overleg over het beleid en de ontwikkeling van capaciteit vormen de centrale elementen in de watersector. De Nederlandse inzet richt zich in alle landen op het versterken van de institutionele organisaties. Er wordt sterk ingezet op deconcentratie (overdracht van uitvoering van taken naar regionale en lokale bestuursniveaus zonder de beslissingsmacht over te dragen) en decentralisatie (overdracht van taken, bevoegdheden, middelen en beslissingsmacht van centrale overheid naar regionale en lokale bestuursniveaus).

In het kader van de Parijs-agenda³ speelt Nederland in verschillende landen een leidende rol in de coördinatie tussen donoren en het op elkaar afstemmen van de hulp (harmonisatie). Verwacht wordt dat dit op termijn de effectiviteit van de hulp ten goede zal komen. In Bangladesh, Egypte, Jemen, Mozambique en Vietnam is Nederland de voortrekker binnen de internationale gemeenschap in de watersector.

² Voor de uitleg van de in dit deel gebruikte termen wordt verwezen naar box 1.4

³ In 2005 zijn door donoren en ontvangende landen afspraken gemaakt om de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking te versterken. Deze afspraken zijn vastgelegd in de Verklaring van Parijs.

Integratie van verschillende waterthema's in het nationaal beleid kreeg evenals in 2004 veel aandacht. In een aantal landen gebeurde dat met het thema 'water -en sanitaire voorzieningen'. In Jemen bijvoorbeeld werd in 2006 de eerste evaluatie van de sectorstrategie uitgevoerd onder actief leiderschap van de overheid. De resultaten hiervan worden meegenomen in de constructieve dialoog tussen de overheid en de donorgemeenschap. In Benin maakt 'water' integraal onderdeel uit van de nationale begroting. In Mozambique zijn de donoren en de overheid overeengekomen om de drinkwater- en sanitaire voorzieningen op het platteland onder te brengen in een nog te ontwikkelen sectorbeleid en -plan (*Sector Wide Approach* of SWAp). In andere landen werd 'water' nadrukkelijk geïntegreerd in de nationale armoedestrategie, zoals in Bangladesh. Tevens is gewerkt aan de integratie van water in de budgetcyclus en openbare financiën van de Senegalese overheid, of in economische investeringen, zoals in Ghana.

6.3 Gezamenlijke resultaten

De financiële en niet-financiële inzet geeft de Nederlandse bijdrage weer aan de sector water in onze partnerlanden. De korte-termijn-effecten (*outputs*) die door deze inzet, samen met die van andere actoren en de interventies die specifiek zijn voor de landen, tot stand komen, worden in het nu volgende deel beschreven. Capaciteitsontwikkeling vormt een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van resultaten. Hier wordt aan de hand van een case (Box 6.1) en voorbeelden van concrete resultaten (Box 6.2) op ingegaan.

In algemene zin is in het merendeel van de partnerlanden de voortgang in de bilaterale waterprogramma's naar tevredenheid. Opvallend zijn de verbeterde resultaten in Vietnam en Indonesië vergeleken met de resultaten van 2004. Dit komt vooral door vorderingen op het gebied van *water resource management*, irrigatie en drinkwater- en sanitaire voorzieningen.

Evenals in 2004 presteren naast Vietnam ook Benin en Egypte goed. Daar is het overheidsbeleid in de watersector goed en is tevens sprake van een effectieve, geharmoniseerde betrokkenheid vanuit de donorgemeenschap. In Benin vond een verschuiving plaats van een projectmatige naar (sub)sectorale aanpak. Vrijwel alle donorgelden zijn opgenomen in de nationale begroting. In Jemen worden de resultaten in de watersector gewaardeerd als redelijk goed. Ook in Bangladesh is de voortgang goed, maar als gevolg van de politieke situatie scoort het land slecht op het gebied van goed bestuur. Daarnaast is aan de rol van de nationale planninginstantie (WARPO) onvoldoende invulling gegeven.

De resultaten in Mozambique zijn onbevredigend. De voortgang op het gebied van drinkwater- en sanitaire voorzieningen bleef achter bij de gestelde doelen. Bovendien schoot de overheids capaciteit voor uitvoering en management tekort. Daarnaast verloopt de besluitvorming over grensoverschrijdend rivierbeheer traag. Ten slotte ontstonden er budgettaire problemen als gevolg van nieuw ontstane schulden bij de Afrikaanse Ontwikkelingsbank en de Europese Commissie.

In alle partnerlanden staat de opbouw van capaciteit hoog op de agenda. Niet alleen van de overheid, maar ook van partners en de bevolking in beleidsformulering en -uitvoering. De inzet op capaciteitsopbouw heeft de samenwerking, coördinatie en uitvoer duidelijk verbeterd. In zowel Bangladesh, Egypte als Indonesië is met Nederlandse steun gewerkt aan het opzetten van watergebruikersgroepen die verantwoordelijk zijn voor waterbeheer in de landbouw op lokaal niveau. Door arme producenten medeverantwoordelijk te maken voor waterbeheer, hen te leren hoe het beschikbare water beter kan worden verdeeld en de toegang voor deze groepen tot water te verbeteren, werd hun sociaal-economische positie versterkt.

Ook in de programma's op het gebied van drinkwater- en sanitaire voorzieningen is gewerkt aan het versterken van lokale capaciteit om het noodzakelijke onderhoud en beheer zelf ter hand te kunnen nemen. Een actief maatschappelijk middenveld is hierbij cruciaal. Enerzijds kunnen maatschappelijke organisaties het werk van de overheid aanvullen met noodzakelijke activiteiten, anderzijds kunnen deze informele groepen en organisaties druk uitoefenen op de eigen regering om het beleid te verbeteren. In Bangladesh heeft de invloed van een sterk maatschappelijk middenveld geresulteerd in diverse aanpassingen van het beleid in de watersector. Zo zijn er door de overheid overeengekomen richtlijnen opgesteld voor de deelname van landlozen en alleenstaande vrouwen aan het onderhoud van waterwerken en het beheer van water op lokaal niveau.

Inleiding

Nederland is sinds de jaren '70 actief in de watersector in Bangladesh. De aandacht richt zich met name op geïntegreerd waterbeheer. Waar in de beginjaren vooral een inhaalslag werd gemaakt om de water-infrastructuur van het land te verbeteren teneinde de voedselzekerheid te vergroten, wordt in de laatste jaren steeds nadrukkelijker ingezet op het versterken van de bestuurlijke kracht van de verantwoordelijke instanties. Belangrijke lokale partners zijn het Ministerie van Water, waaronder de *Bangladesh Water Development Board* (BWDB) en de *Water Resources Planning Organization* (WARPO), het Ministerie van Lokaal Bestuur en de niet-gouvernementele organisatie BRAC.

Karakterisering

De Nederlandse inzet geschiedt in hoofdzaak op een programmatische wijze waarbij de samenhang van en wisselwerking tussen de verschillende programma's dermate groot is dat deze onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Veel programma's worden in samenwerking met multilaterale organisaties, zoals de Wereldbank, de *Asian Development Bank* (ADB) en het *International Fund for Agricultural Development* (IFAD) uitgevoerd. Daarnaast lopen nog een aantal programma's op bilaterale basis waarvan het de bedoeling is om deze geleidelijk op te doen gaan in een sectorale aanpak. De Nederlandse steun concentreert zich rond de thema's 'hervormingen' en 'geïntegreerd kustbeheer'. In beide aandachtsgebieden is het kernthema dat de bestaande technocratische instituties omgevormd moeten worden naar participatieve organisaties die in eerste instantie uitgaan van het recht van de bevolking om zelf deel te nemen in beleidsvorming, -uitvoering en gebruik van de hulpbron water. De organisaties dienen daartoe ingrijpende wijzigingen door te voeren in hun methodieken, die echter nog ingrijpender wijzigingen in de samenstelling van het personeelsbestand en budgetteringsprocessen tot gevolg hebben. Deze benodigde wijzigingen reiken o.a. ook tot in andere overheidsinstanties zoals het Ministerie van Financiën als mede het *Ministry of Establishment*. De Nederlandse ondersteuning krijgt o.a. zijn beslag in het helpen uitwerken en testen van de nieuwe methodieken, het opleiden van het kader in de nieuwe taakstellingen en het geven van strategische adviezen over hoe de organisatie dit veranderproces kan managen. Uiteindelijk in het beschikbaar stellen van fondsen voor het uitvoeren van het rehabilitatie- en nieuwbouwwerk van water-infrastructuur de belangrijkste ondersteuning. Bij dit alles wordt aan de deelname van vrouwen en landlozen in het lokale waterbeheer bijzondere aandacht besteedt. Teneinde de effectiviteit van de interventies te verhogen probeert Nederland zoveel als mogelijk de verschillende activiteiten onderling af te stemmen. In deze capaciteit voert Nederland momenteel een beleidsdialoog met de overheid met als doel om een multidonor, geïntegreerd kustontwikkelingsprogramma op te zetten.

Resultaten

De Bangladeshi overheid heeft een *Nationaal Water Management Plan* (2004) en een *Poverty Reduction Strategy* (2005) ontwikkeld die voor alle donoren richtinggevend zijn. De BWDB heeft een vijfjarig strategisch plan aangenomen met als doel de hervorming van technocratische en hiërarchische instituten tot gedecentraliseerde en participatieve organisaties. Ook ontwikkelden zij een strategie voor verbeterde deelname van vrouwen in alle geledingen van de watersector. WARPO heeft, mede met Nederlandse steun, voor zichzelf een organisatie ontwikkelingsplan opgesteld waarin onder meer de coördinerende rol op het gebied van geïntegreerd kustbeheer nader is uitgewerkt.

Vrijwel alle Nederlands gefinancierde projecten die gericht zijn op waterbeheer en de capaciteitsontwikkeling van instituten hebben een direct effect op armoedebestrijding. Tienduizenden ontvingen training, verwierven landrechten of ontplooiden economische activiteiten. Participatie van watergebruikers in planning, uitvoering en onderhoud zijn belangrijke speerpunten van het beleid.

De rol van het bedrijfsleven in de watersector is tot nu toe beperkt gebleven. Er is een *stakeholder* bijeenkomst georganiseerd en er is een studie uitgevoerd naar de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking op drinkwatergebied in middelgrote steden. Daarnaast wordt onderzocht in hoeverre de private sector een rol kan spelen in een drinkwater en sanitaire voorzieningen programma dat door de ambassade wordt gefinancierd en door de NGO BRAC wordt uitgevoerd.

Uitdagingen

Ondanks de verbale ‘*commitment*’ van de overheid zijn er onvoldoende financiële middelen beschikbaar voor de watersector. Beheerinstrumenten, met name op het gebied van organisatie en financiën, moeten verder ontwikkeld en geïmplementeerd worden. Nederland zal hier op inzetten door een actieve beleidsdialoog en inzet op het gebied van openbare financiën.

Ook zijn de betrokken instanties te weinig daadkrachtig waar het gaat om het aankaarten van de noodzakelijke ingrijpende institutionele wijzigingen bij de hogere overheidsinstanties. Zo weet BWDB dat zij meer en een andere soort staf nodig heeft om haar (nieuwe) taken goed te kunnen uitvoeren, maar gaat zij het gevecht om deze posities met het collega *Ministry of Establishment* en het Ministerie van Financiën niet aan. ‘*Champions of change*’ zijn er en zijn nodig, waardoor de steun van donoren nog belangrijker wordt.

Op soortgelijke manier is de leidende rol van WARPO nog onvoldoende uit de verf gekomen. Het zou wenselijk zijn als de BWDB een gedeelte van haar macht zou delegeren naar de planningsinstantie. Dit gebeurt echter in onvoldoende mate. Het door de Wereldbank en Nederland te financieren *Water Management Improvement Project* (WMIP), dat onder meer als doel heeft om WARPO te assisteren in het verbreden van zijn missie en visie, gaat naar verwachting binnenkort van start.

- In **Vietnam** worden 15 stafleden van de *Hanoi Water Resources University* (HWRU) getraind op Masters niveau. Jaarlijks worden er 80 wateringenieurs getraind op het gebied van kustbeheer.
- Wat betreft capaciteitsopbouw in **Benin** zijn in de afgelopen twee jaar redelijke resultaten geboekt met de invoering, de opstelling en de uitvoering van resultaatgerichte begrotingen en plannen. Verder zijn recentelijk een aantal gedetailleerde studies uitgevoerd om tot een betere identificatie, specificatie en planning van capaciteitsverhogende activiteiten te komen.

- In **Bangladesh** staat de sectorale hervorming in de watersector hoog op de agenda. Hieraan wordt onder meer bijgedragen door de 'Twinning Missie', een samenwerkingsverband tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Bangladesh Ministerie van Water. Met Nederlandse hulp worden technocratische top-down instituties hervormd tot gedecentraliseerde en participatieve organisaties.

De aanpak van waterbeheer vereist per land steeds een andere aanpak. Evenals in 2004 geeft Nederland in de meeste gevallen ondersteuning aan beleidsontwikkeling en formulering van meerjarige plannen. Het waterprogramma laat in de periode 2005-2006 goede resultaten zien wat betreft de integratie van de principes van duurzame ontwikkeling in het nationaal beleid van de partnerlanden. Ook streeft Nederland er in alle landen naar de relatie tussen armoedebestrijding en waterbeleid te versterken.

Binnen 'waterbeheer' bestaat tevens aandacht voor grensoverschrijdende stroomgebieden. Stroomgebieden zijn belangrijke aandachtspunten voor het bereiken van Millennium Doelstelling 7: het waarborgen van een duurzame leefomgeving. Zo wordt binnen het Nile Basin Initiative gewerkt aan een eerlijke verdeling van het water van de Nijl en aan onderling vertrouwen tussen de tien aangesloten landen. In diverse Afrikaanse regio's zijn organisaties die de grensoverschrijdende stroomgebieden beheren, gesteund. Het gaat hier onder andere om de rivieren de Nijl, de Niger, de Senegal, de Limpopo, de Rovuma en de Zambezi. Regionale samenwerking binnen een stroomgebied kan in grote mate bijdragen aan vredesopbouw en conflictpreventie.

- In **Vietnam** is het concept van 'integraal waterbeheer' door de Vietnamese overheid als een noodzakelijke voorwaarde voor de Vietnamese economische ontwikkeling geaccepteerd. De stroomgebiedbenadering wordt toegepast in de Red River Delta, waarbij diverse sectorale waterbehoeften via een "waterschap" worden vastgesteld.
- In 2004 werden ronde tafel conferenties georganiseerd, waar een niet-gouvernementele beleidsdialoog tussen India en **Bangladesh** over het gebruik van gezamenlijke rivieren op gang is gekomen. In 2006 werd deze dialoog over het gebruik van gezamenlijke rivieren bevorderd, onder meer door de organisatie van twee bijeenkomsten van eminente vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.
- Verschillende bovenstroomse klimaatscenario's van invloed op de Nijl zijn met Nederlandse steun in kaart gebracht. Op basis van de scenario's zijn in **Egypte** beleidsoplossingen ontwikkeld voor het managen van het Lake Nasser-stuwmeer en het waterbeheer in het benedenstroomse gebied.

Uitvoering van beleid in de watersector vindt met name plaats op decentraal niveau. In veel landen is wetgeving aangenomen om de waterdiensten verder te kunnen decentraliseren. Dit vereist een 'mind switch' bij de betrokkenen. Tevens is een verandering in regelgeving en bevoegdheden noodzakelijk, zowel op centraal als lokaal niveau, opdat verdere decentralisatie, deconcentratie en betrokkenheid van de watergebruikers doorgang kunnen vinden. De waterprogramma's in Bangladesh en Egypte geven expliciete aandacht aan de positie van de vrouw in de sector en aan 'empowerment' van de burger. Zo scoort Bangladesh hoog als het gaat op de participatie van landlozen en alleenstaande vrouwen in lokaal waterbeheer.

De watersector in het algemeen, en drinkwater en sanitaire voorzieningen in het bijzonder, leent zich uitstekend voor samenwerking tussen de publieke en particuliere sector. In vergelijking met 2004 is de rol van de private sector dan ook sterk toegenomen. In zes van de zeven waterlanden worden ‘publiek-private partnerschappen’ (PPP’s) actief bevorderd. In Egypte, Indonesië, Jemen, Mozambique en Vietnam zijn partnerschappen tussen Nederlandse waterleidingbedrijven en lokale waterinstanties in uitvoering. In de periode 2005-2006 werden in totaal acht (twee vanuit het departement) partnerschappen in de watersector gestart.

- Nederland is een PPP gestart in 2006 ter ondersteuning van het Ta’iz drinkwaterleiding bedrijf in **Jemen** in samenwerking met Vitens-Evides International B.V. Vitens-Evides heeft management verbeteringsadviezen gegeven ter voorbereiding van dit project.
- In **Indonesië** moet de participatie van de privé-sector een belangrijk element worden in de ontwikkeling van infrastructurele werken. Het door Nederland ondersteunde project van de Asian Development Bank is in 2006 gestart om de capaciteitsopbouw voor Public Private Partnerships (PPP) te ondersteunen. Het ‘Nederlandse model’ voor samenwerking heeft een belangrijke functie bij de professionalisering van de drinkwaterbedrijven door technische assistentie en opbouw van capaciteit.
- Het kader voor de privatisering van het beheer van de stedelijke watervoorziening in **Mozambique** is sinds 2004 uitgebreid van 9 naar 14 steden. Nederlands grootste waterleidingbedrijf Vitens verleent technische assistentie in negen van deze steden bij de omvorming van de inefficiënte gemeentelijke diensten voor watervoorziening naar rendabele en autonoom functionerende waterleidingbedrijven.
- In **Egypte** heeft in 2006 de 40ste bijeenkomst van de ‘Egyptian Dutch Advisory Panel on Water Management’ plaatsgevonden, met als belangrijke onderwerpen ‘beleidsevaluatie’ en ‘publiek-privaat partnerschap’. Onderdeel waren discussies over bestaande PPP’s in Nederland. Deze discussies hebben bijgedragen aan de positieve besluitvorming in het Egyptische kabinet over PPP’s in wegebouw, irrigatie en waterbeheer. Mede daardoor is de eerste grootschalige PPP in waterbeheer met Waternet, het Noord-Hollands waterleidingbedrijf, dat verantwoordelijk is voor drinkwater en grondwaterbeheer, in de West Delta voorbereid en van start gegaan.

Elk land kent haar eigen situatie en problematiek. In elk land wordt dan ook de aanpak gekozen die voor dit land het meest geschikt is om de bovengeschetste vorderingen te realiseren. Harmonisatie tussen donoren en aansluiting bij het beleid van de overheid staan daarbij centraal. Daarnaast is er in toenemende mate aandacht voor participatie van het bedrijfsleven. Voor een volledig overzicht van de in de betrokken partnerlanden bereikte resultaten wordt verwezen naar de in de bijlage opgenomen landenfiches.

6.4 Ontwikkelingsresultaten

De bovenstaande korte-termijn-resultaten dragen bij aan het tot stand komen van ontwikkelingsresultaten. Ze vormen effecten op middellange en lange termijn die een verandering betekenen in de leefomstandigheden van de bevolking. Aan de hand van de voortgang op de relevante

Millennium Ontwikkelingsdoelen⁴ en voorbeelden uit Nederlandse partnerlanden worden deze ontwikkelingsresultaten (outcomes) geïllustreerd.

De volgende MDGs zijn relevant voor de resultatenrapportage water:

Doel 7: Het waarborgen van een duurzame leefomgeving

Doelstelling 10

Het percentage mensen dat geen duurzame toegang heeft tot veilig drinkwater moet in 2015 tot de helft zijn teruggebracht.

Indicatoren

25 Percentage van de bevolking dat duurzaam toegang heeft tot een goede waterbron.

Doelstelling 11

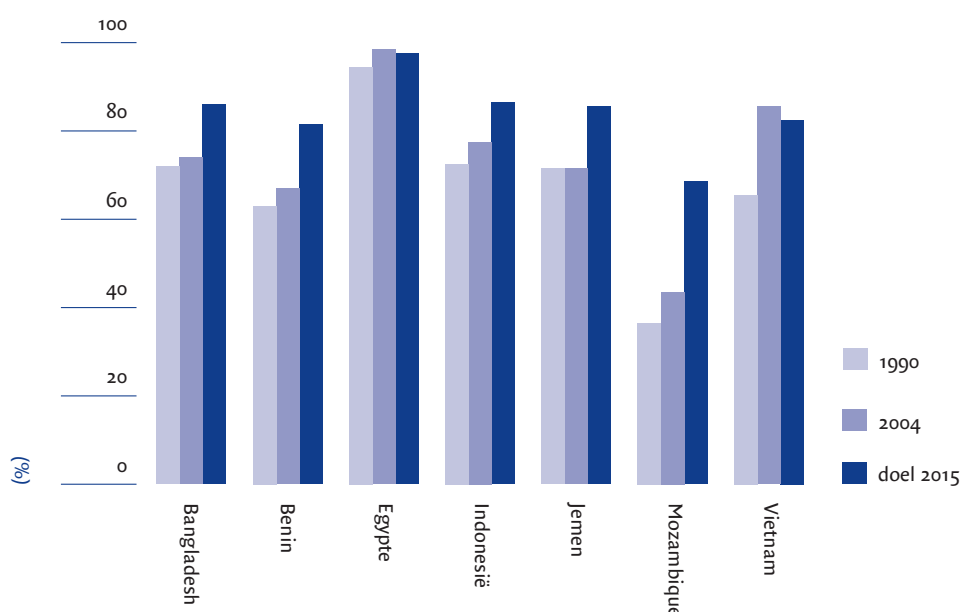
Voor 2020 moeten de leefomstandigheden van ten minste 100 miljoen bewoners van krottenwijken aanzienlijk verbeterd zijn.

Indicatoren

26 Percentage mensen dat toegang heeft tot goede sanitaire voorzieningen.

27 Percentage mensen dat toegang heeft tot veilig onderkomen, inclusief toegang tot grond om te wonen.

Figuur 6.2 MDG-indicator 25 - Toegang tot veilig drinkwater (Tabel 6.2 CD-rom)



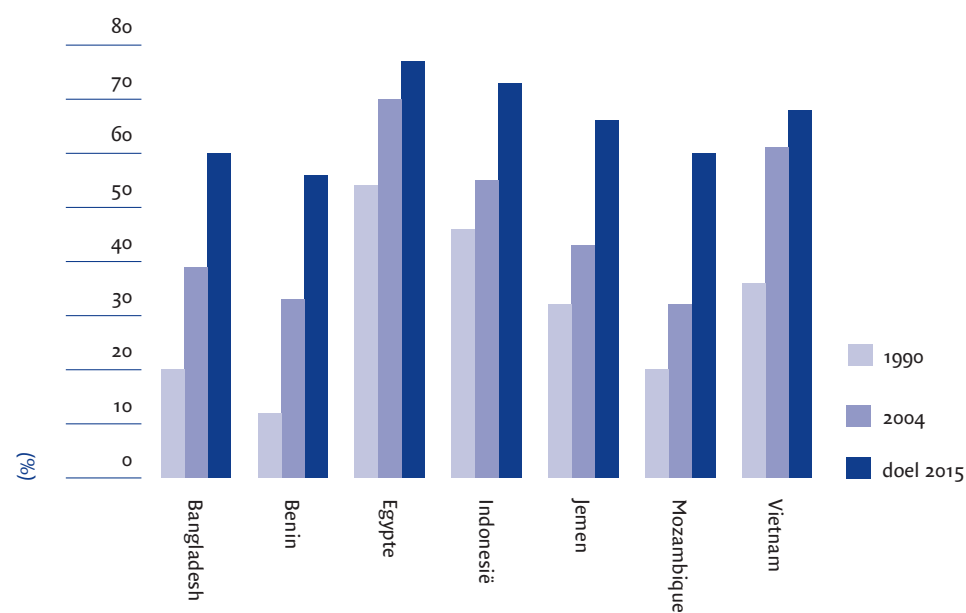
Bijna alle waterlanden zijn op weg om de MDG-doelstelling te halen. Als wordt gekeken hoe ver de landen nog van de target verwijderd zijn, dan blijkt dat op het gebied van drinkwater twee partnerlanden de target hebben gehaald (Egypte en Vietnam), vier op weg zijn en één echt achter loopt (Jemen).

4 Als bron voor de MDG gegevens is gebruik gemaakt van de VN database: <http://mdgs.un.org>. De tabellen MDG gegevens waar in de tekst naar verwezen wordt zijn, evenals landenfiches met gegevens uit lokale bronnen opgenomen op de bijgevoegde CD-rom.

Bij het sluiten van overeenkomsten met multilaterale instellingen, NGO's en private partners over de uitvoering van programma's op drinkwater- en sanitaire voorzieningen wordt ernaar gestreefd om zo kosteneffectief mogelijk te werken. Uitgangspunt bij deze programma's is de Unicef/WHO definitie: het water dient veilig, voldoende beschikbaar, goed toegankelijk en schoon te zijn. Ook moeten de inspanningen leiden tot een duurzaam resultaat. Dit betekent dat de voorzieningen goed worden onderhouden en dat er op termijn vervangingsinvesteringen mogelijk zijn. De gemiddelde eenheidsprijs per persoon komt neer op 40 euro voor toegang tot veilig drinkwater en 40 euro voor toegang tot sanitaire voorzieningen.

Figuur 6.3

MDG-indicator 26 - Toegang tot sanitaire voorzieningen (Tabel 6.3 CD-rom)

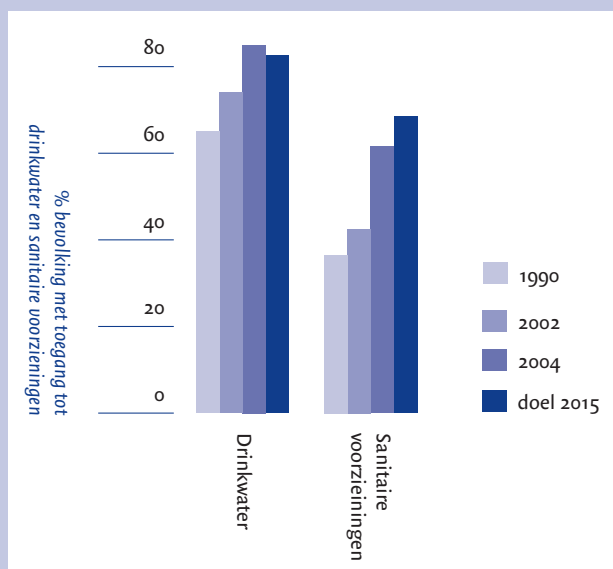


De toegang tot sanitaire voorzieningen in de waterlanden laten tussen 2002-2004 een overwegend positief beeld zien. Van de zeven partnerlanden laat slechts één een daling zien ten opzichte van 2002. In Bangladesh is het aantal mensen dat toegang heeft gekregen tot sanitaire voorzieningen gedaald van 48% naar 39%. Ondanks deze vorderingen zullen volgens de VN vijf van de zeven landen bij deze snelheid het MDG voor 2015 niet halen.

Hier kan een onderverdeling naar urbane en rurale bevolking gemaakt worden. Zowel urbaan als ruraal gaan bijna alle waterlanden er in absolute zin op vooruit. Als urbane sanitaire voorzieningen regionaal gezien worden, zijn Bangladesh en Indonesië hekkensluiters. Wel moet worden opgemerkt dat in Bangladesh een overeenkomst met BRAC getekend is, met als doel veilig drinkwater voor 8,5 miljoen en sanitaire voorzieningen voor 17 miljoen mensen in 2011 te realiseren. Absoluut gezien heeft slechts 11% van de rurale bevolking in Benin sanitaire voorzieningen (in 2002), terwijl dat in Sub-Sahara Afrika gemiddeld 24% betreft.

Opmerkelijk zijn de vorderingen in Vietnam. Uit de cijfers van 2002 bleek dat Vietnam nog niet op weg was om het percentage van de bevolking dat geen toegang had tot schoon drinkwater, te halveren. Volgens de statistieken uit 2004 blijkt dat het Millennium doel bereikt is. In slechts twee jaar tijd heeft Vietnam enorme vorderingen gemaakt. Dit komt met name door de enorme economische groei in het land. Een radicale sociale revolutie, landhervormingen en het opengooien van de socialistische economie hebben ertoe geleid dat Vietnam een enorme groeispurt maakt. Dit biedt ruimere mogelijkheden voor de overheid om te investeren in de productieve sector. Zo is er een explosieve groei in het aantal boorputten voor water. Ook wordt er door het hele land sterk geïnvesteerd in de gehele infrastructuur.

Ook op het gebied van sanitaire voorzieningen scoort Vietnam erg goed. De toegang tot sanitaire voorzieningen is urbaan van 84% tot 92% toegenomen en ruraal zelfs van 26% naar 50%. Tussen 1990 en 2004 is het aandeel van de bevolking dat toegang heeft tot sanitaire voorzieningen dus gestegen van 36% naar 61%; nog 7% te gaan voor het behalen van de Millenniumdoelstelling. Deze vooruitgang heeft er zelfs toe geleid dat Vietnam boven op de Millenniumdoelstellingen nog ambitieuzere en landspecifieke doelstellingen heeft opgenomen in haar eigen beleid.



Op basis van lokale gegevens kan voor een aantal landen de meest recente ontwikkeling voor toegang tot drinkwater en sanitaire voorzieningen worden gegeven.

- In Mozambique kregen in 2004 bijna 350.000 mensen toegang tot veilig drinkwater. Daarmee steeg de dekkinggraad van 38,0 % naar 39,8 %. In 2005 kregen een additionele 120.000 mensen toegang tot veilig drinkwater, waarmee de dekkinggraad steeg van 39,8% naar 40,4 %. De doelstelling van 44,2% voor 2005, die zeer ambitieus is ingezet, is hiermee niet behaald. Van de 19 miljoen Mozambicanen heeft nu ongeveer 7,7 miljoen toegang tot veilig drinkwater.
- In de periode 2004-2006 kregen in Benin ruim 800.000 mensen toegang tot water door de aanbouw en het herstel van waterpunten, waardoor het percentage van de bevolking met toegang tot drinkwater toenam van 36% naar 43,9%. Deze resultaten konden ondermeer worden gehaald doordat de resultaatgerichte werkwijze van het Ministerie van Water nu goed is ingevoerd, de planning en controle door de overheid zijn verbeterd en de geïntegreerde databank goed functioneert. De algemene verwachting is dan ook dat het zevende Millenniumdoel (67,5% in 2015) nog steeds haalbaar is.
- Het Ministerie van Water en Milieu van Jemen heeft een meerjarig (2005-2009) beleid en strategie voor de watersector ontwikkeld in nauwe samenwerking met de partners. Er is een constructieve en rijke dialoog ontwikkeld tussen het Ministerie van Water en Milieu en de donor kerngroep. Dat heeft er mede toe geleid dat eind 2006 61,3 % van de stedelijke bevol-

king toegang heeft tot schoon drinkwater en 33,9% van de stedelijke bevolking tot een aansluiting voor centrale afvalwaterverwijdering.

MDG-indicator 26: Bevolking met een veilig onderkomen (Tabel 6.4 CD-rom)

Door UN-Habitat is doelstelling 11 in 2002 opnieuw gedefinieerd. Het aandeel van de bevolking dat leeft in sloppenwijken wordt bepaald aan de hand van de volgende criteria:

- Toegang tot goede sanitaire voorzieningen
- Voldoende, niet overbevolkte leefruimte
- Kwaliteit en duurzaamheid van het onderkomen
- Zekerheid met betrekking tot eigendom of huur
- Toegang tot een goede waterbron

Sinds de vorige resultatenrapportage in 2004 zijn hier geen nieuwe gegevens voor beschikbaar gekomen. Tussen 1990 en 2001 was het aandeel van de stedelijke bevolking dat in krottenwijken woont in vijf van de zeven 'waterlanden' verminderd, in één land gestegen (in Benin met 4%) en in één land gelijk gebleven (Mozambique). Drie van de zeven landen laten bovendien betere prestaties op deze target zien dan landen in dezelfde regio. Recente gegevens zijn niet beschikbaar. Echter, het wereldwijde beeld is dat het aantal mensen dat in sloppenwijken leeft, enorm toeneemt. UN-Habitat schat dat het aantal de afgelopen 15 jaar gemiddeld toenam met 40%. Bijna een miljard mensen wonen op dit moment in sloppenwijken. Geschat wordt dat dit aantal de komende 15 jaar met nog eens 30% zal toenemen. Voor de partnerlanden waar wordt ingezet op de watersector is dan ook eerder een verslechtering dan een verbetering te verwachten in de periode ná 2001. Nederland zet met name in op het ondersteunen van programma's voor drinkwater- en sanitaire voorzieningen, omdat deze programma's een grote invloed hebben op de verbetering van de leefomgeving van de inwoners van sloppenwijken.

De resultaten op lange termijn (*impact*) die via de inzet in de watersector worden nagestreefd zijn divers en verschillen van land tot land. In de resultatenketen die aan het begin in dit hoofdstuk is weergegeven, wordt onder andere de relatie gelegd tussen de beschikbaarheid en het gebruik van drinkwater en sanitaire voorzieningen enerzijds, en de gezondheid van mensen anderzijds. Aan de hand van de bevindingen van een impactevaluatie die door Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) is uitgevoerd wordt deze relatie geïllustreerd.

Impactevaluatie⁵ 'Netherlands Supported Water Supply and Sanitation Programmes; Shinyanga Region, Tanzania, 1990-2006'

Van 1971 t/m 2006 heeft Nederland steun gegeven aan programma's voor drinkwater -en sanitaire voorzieningen in de Shinyanga-regio in Tanzania. Door de jaren heen is het programma van een traditioneel naar een sectoraal programma geëvolueerd. De IOB heeft een impactevaluatie in de Shinyanga-regio uitgevoerd. Hieronder volgen enkele bevindingen uit het voorlopige rapport. De definitieve versie wordt in de loop van 2007 verwacht.

5 Deze evaluatie heeft tot doel zicht te krijgen op de effectiviteit en impact van hulp op het terrein van water en sanitaire voorzieningen, en brengt verbanden in beeld tussen geleverde inzet (input) en uiteindelijke effecten daarvan op de middenlange tot lange termijn (outcome, impact), zoals deze zijn weergegeven in de resultatenketen (fig 6.1).

Ten eerste is in de geëvalueerde periode mede door de Nederlandse bijdrage het aandeel van de rurale bevolking dat toegang heeft tot drinkwater gestegen van 10,5 % in 1992 naar 43% in 2006. Ongeveer 1,1 miljoen mensen hebben in die periode toegang gekregen tot verbeterde voorzieningen. Een tweede belangrijk resultaat is dat de volksgezondheid is verbeterd. Statistieken melden een aanzienlijke afname in het aantal aan vervuild water gerelateerde ziektes, met name malaria, diarree, darmwormen en schurft.

Ten derde is de zogenaamde 'step-by-step'-benadering, waartoe in het eind van de jaren tachtig is overgegaan, cruciaal geweest voor het slagen van het programma. De overheid van Tanzania en de private sector steunen in dit model de gebruikers van water, georganiseerd in *Water User Groups* (WUGs), bij het beheer en gebruik van de faciliteiten. Voor alle betrokken partijen zijn zo de rollen en verantwoordelijkheden duidelijk. Daarnaast is de capaciteit van alle betrokkenen door de jaren heen enorm toegenomen, en dan met name bij de WUGs en de lokale en regionale overheden.

Ten vierde hebben met name vrouwen geprofiteerd. Zij steken nu aanzienlijk minder tijd in het halen van water, zodat bijvoorbeeld meisjes meer tijd hebben voor scholing. Daarnaast participeren ook vrouwen in de WUGs. Ten slotte hebben de watergebruikers nu veel meer kennis over goede hygiëne en het gebruik van sanitaire voorzieningen. Het *Participatory Hygiene and Sanitation Transformation* (PHAST) scholingprogramma is een integraal onderdeel van de waterstrategie geworden.

Ondanks dat de constructie van waterpunten in de Shinyanga-regio kosteneffectief is, is de duurzaamheid van het programma nog niet gewaarborgd. Noodzakelijke reservering van financiële middelen voor onderhoud en vervangingsinvesteringen ontbreken vaak.

Uit het programma blijkt dat investeringen in drinkwater- en sanitaire voorzieningen daadwerkelijk resultaten kunnen opleveren. Met name de armen profiteren hiervan. Het is duidelijk dat het veel tijd kost om de 'step-by-step'-benadering te in te voeren. Ook moeten demografische en milieugerelateerde aspecten hierbij worden meegenomen. Verder blijven grote uitdagingen bestaan op het gebied van technische en institutionele capaciteit en duurzaamheid.

De Nederlandse benadering in de Shinyanga-regio dient nu als voorbeeld voor het nationale programma op het gebied van drinkwater- en sanitaire voorzieningen dat door de Wereldbank wordt ondersteund.

6.5 Bevindingen en uitdagingen in de watersector

Wereldwijd is sprake van een toenemende druk op het beschikbare water. De wereldbevolking groeit, industrialisatie en vervuiling nemen toe en schoon water wordt steeds schaarser. Landbouw en industrie eisen een steeds groter deel van het beschikbare water op, wat in diverse landen ernstige gevolgen heeft voor de drinkwatervoorziening en de instandhouding van ecosystemen. Armen zijn vaak het eerste slachtoffer van vervuild water, gedegradeerde ecosystemen en slecht waterbeheer. Bijna tweederde van de mensen die geen toegang hebben tot schoon drinkwater moet rondkomen van minder dan twee dollar per dag⁶. Het probleem is niet zozeer de beschikbaarheid van water, maar vooral de eerlijke verdeling en een adequaat beheer ervan.

6 UNDP, *Human Development Report*, 2006

MDG 7 bevat doelstellingen voor toegang tot veilig drinkwater en toegang tot sanitaire voorzieningen. Zes van de zeven landen zijn op weg om de MDG-doelstelling met betrekking tot 'water' te halen, waarbij twee landen (Egypte en Vietnam) reeds de MDG-doelstellingen hebben bereikt. Mozambique loopt achter op de doelstelling en in één land, Jemen, is nog geen voortgang bereikt. Ook wat betreft de MDG 'toegang tot sanitaire voorzieningen' is voortgang geboekt: in alle zeven landen is betere toegang tot sanitaire voorzieningen bereikt. Ondanks deze vorderingen zullen vijf van de zeven landen de MDG voor 2015 niet halen. Uitsplitsing naar rurale en urbane gebieden laat zien dat er weliswaar over de hele linie sprake is van betere toegang tot sanitaire voorzieningen, maar dat toegang in rurale gebieden - met name in Afrika - veel minder toeneemt dan in urbane gebieden.

Er is niet alleen sprake van ongelijkheid in de verdeling van water en de toegang tot sanitaire voorzieningen binnen landen. Ongelijkheid wordt ook weerspiegeld in de verschillen tussen landen in Sub-Sahara Afrika en Azië. Om de MDG-doelstellingen te halen zal met deze ongelijkheid rekening moeten worden gehouden, ook in de partnerlanden waar Nederland de watersector ondersteunt. In Bangladesh wil de overheid extra aandacht besteden aan het platteland via netwerken van niet-gouvernementele organisaties. De organisatie BRAC zal in de komende jaren een groot programma uitvoeren waardoor het aantal mensen zonder toegang tot schoon drinkwater aanzienlijk zal verminderen. Ook in Benin, Egypte, Mozambique en Indonesië zal hier in de komende jaren veel aandacht naar uitgaan.

Gebrek aan capaciteit staat in de gehele watersector (centraal en decentraal) vorderingen in de weg. De resultaten uit de partnerlanden wijzen erop dat (technische) ondersteuning, een verbeterde coördinatie en samenwerking, planning, controle en institutionele ontwikkeling belangrijke aandachtspunten blijven.

De uitvoering van nationaal beleid gebeurt meestal decentraal. Decentralisatie van verantwoordelijkheid en middelen vergt in veel gevallen een omslag in het denken van de centrale overheid en stelt meer eisen aan lokale overheden. Het ontbreken van politieke wil wordt door de UNDP gezien als één van de grootste obstakels voor het bereiken van MDG 7.⁷ De opbouw van de capaciteit voor de lokale overheden op het gebied van planning, waarneming, uitvoer en financieel beheer wordt in veel partnerlanden als prioriteit gezien. Een gedecentraliseerd beleid in de watersector biedt ook meer mogelijkheden voor betrokkenheid van watergebruikers bij waterbeheer en dan met name *accountability* vanuit de verschillende overheden ten opzichte van de watergebruikers.

Er is een duidelijke rol weggelegd voor de particuliere sector als het gaat om het bereiken van de MDGs. Bedrijven kunnen zich bijvoorbeeld bezighouden met de bedrijfsvoering en/of onderhoud van drinkwater- en sanitaire voorzieningen. In Egypte zal worden getracht om de terugval in investeringsmiddelen vanuit de overheid te compenseren met investeringen vanuit de private sector. Daarnaast is er vraag naar Nederlandse expertise bij geïntegreerd beheer van water- en stroomgebied en kustbescherming.

Voor de wereldwijde voedselproductie is veel water nodig. De toenemende schaarste veroorzaakt problemen bij de toewijzing van water naar de verschillende gebruikers. De uitdaging is om de

7 UNDP, *Making progress on Environmental Sustainability*, October 2006, p. 51

voedselproductie wereldwijd te laten toenemen met een efficiënter gebruik van het beschikbare water. Samenwerking tussen de verschillende actoren is van essentieel belang om conflicten die aan water gerelateerd zijn, te voorkomen en een eerlijke verdeling te bewerkstelligen. Hierbij is het van belang om internationaal overleg over het beheer van stroomgebieden van grensoverschrijdende rivieren voort te zetten.

De Nederlandse inzet richt zich op concrete resultaten op het terrein van institutionele ontwikkeling, capaciteitsontwikkeling en infrastructuur. Verbeterd waterbeheer en duurzame drinkwater- en sanitaire voorzieningen hebben een positieve impact op de volksgezondheid, de scholingsgraad van meisjes en de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt. Daarnaast draagt adequaat (grensoverschrijdend) waterbeheer, waarbij een eerlijke verdeling van water centraal staat, bij aan politieke stabiliteit en vrede.

De aard en vorm van de Nederlandse inzet omvat beleidsmatige keuzes voor kanalen (NGO's, multilaterale instellingen of bedrijven), maar ook voor de combinatie van dialoog over het beleid, bevordering van participatie van maatschappelijke organisaties, financiële ondersteuning en technische assistentie (inclusief het delen van Nederlandse kennis). Hoewel de gekozen vorm van samenwerking vrijwel altijd die van een project is (89% van de bilaterale samenwerking), wordt wel gestreefd naar meer sectorale samenhang.

De resultaten van de Nederlandse inzet zijn goed, maar schieten in gezamenlijkheid met andere donoren en partners nog tekort. Uit de rapportage blijkt dat de keuze voor een participatieve benadering een lange adem vergt, waarbij ook noodzakelijke institutionele en achterliggende politieke aanpassingen op de agenda komen. Dit is essentieel om de duurzaamheid van de inspanningen te waarborgen. Maar ook de grotere deelname van het bedrijfsleven is hierbij van belang. Nederlandse steun en expertise blijven noodzakelijk om infrastructurele werken uit te voeren. De bestuurlijke dimensie in de vorm van decentralisatie en het bij elkaar brengen van planning en uitvoering is een ander voorbeeld van de relevantie van de Nederlandse inzet voor institutionele veranderingen en capaciteitsversterking.

Aanbevelingen

- *Meer sectorale samenwerking in goed gedefinieerde beleidskaders is gewenst om te komen tot meer samenwerking met partnerlanden en andere donoren op het gebied van programma's.*
- *De focus op armoede in de watersector heeft belangrijke institutionele en politieke dimensies; het ook daadwerkelijk bespreekbaar maken daarvan en het creëren van oplossingen vergt een effectieve dialoog over het beleid en een constructieve samenwerking.*

Goed Bestuur en Mensenrechten



7.1 Inleiding

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking richt zich op armoedebestrijding. Armoede kent naast materiële ook immateriële aspecten¹. Het beleid voor goed bestuur en mensenrechten tracht verbetering te brengen in de meer immateriële aspecten als rechtszekerheid, mensenrechten, zeggenschap, inclusiviteit en veiligheid. Daarnaast richt het beleid zich op verhoging van de effectiviteit van hulp. Goed bestuur en naleving van mensenrechten, en met name inspraak en verantwoording, politieke stabiliteit, effectief bestuur, goede wet- en regelgeving, handhaving van de rechtsstaat en effectieve corruptiebestrijding, verhogen immers de effectiviteit van ontwikkeling. De activiteiten vinden plaats in het kader van de beleidsartikelen 1.2 ('Bescherming van de rechten van de mens') en 2.7 ('Goed bestuur in prioritaire landen') van de begroting. Zoals vastgelegd in 'Aan Elkaar Verplicht' vinden in alle partnerlanden goed-bestuuractiviteiten plaats. De mensenrechtenactiviteiten concentreren zich op 24 van de 36 partnerlanden.

Er zijn geen separate Millennium Ontwikkelingsdoelen voor goed bestuur en mensenrechten. Wel bestaat groeiende internationale consensus over het belang van goed bestuur en in het bijzonder corruptiebestrijding voor het bereiken van de Millennium Ontwikkelingsdoelen. Zo lanceerde de Europese Unie in oktober 2005, als onderdeel van de EU-Strategie voor Afrika, een *Governance Initiative*. De Wereldbank nam in najaar 2006 een *Governance and Anti-Corruption Workplan* aan. Een van de overwegingen hierbij was het inzicht dat de voorziene substantiële toename van de wereldwijde ontwikkelingshulp vereist dat bestuurssystemen versterkt worden. De internationale kaders voor het mensenrechtenbeleid liggen vast in de internationale mensenrechtenverdragen en de internationale rechtsorde. Ook in de millenniumdoelen liggen verschillende mensenrechten besloten. Door het mensenrechtenbeleid te koppelen aan de millenniumdoelen draagt dit beleid bij aan de verwezenlijking van ook deze doelen.

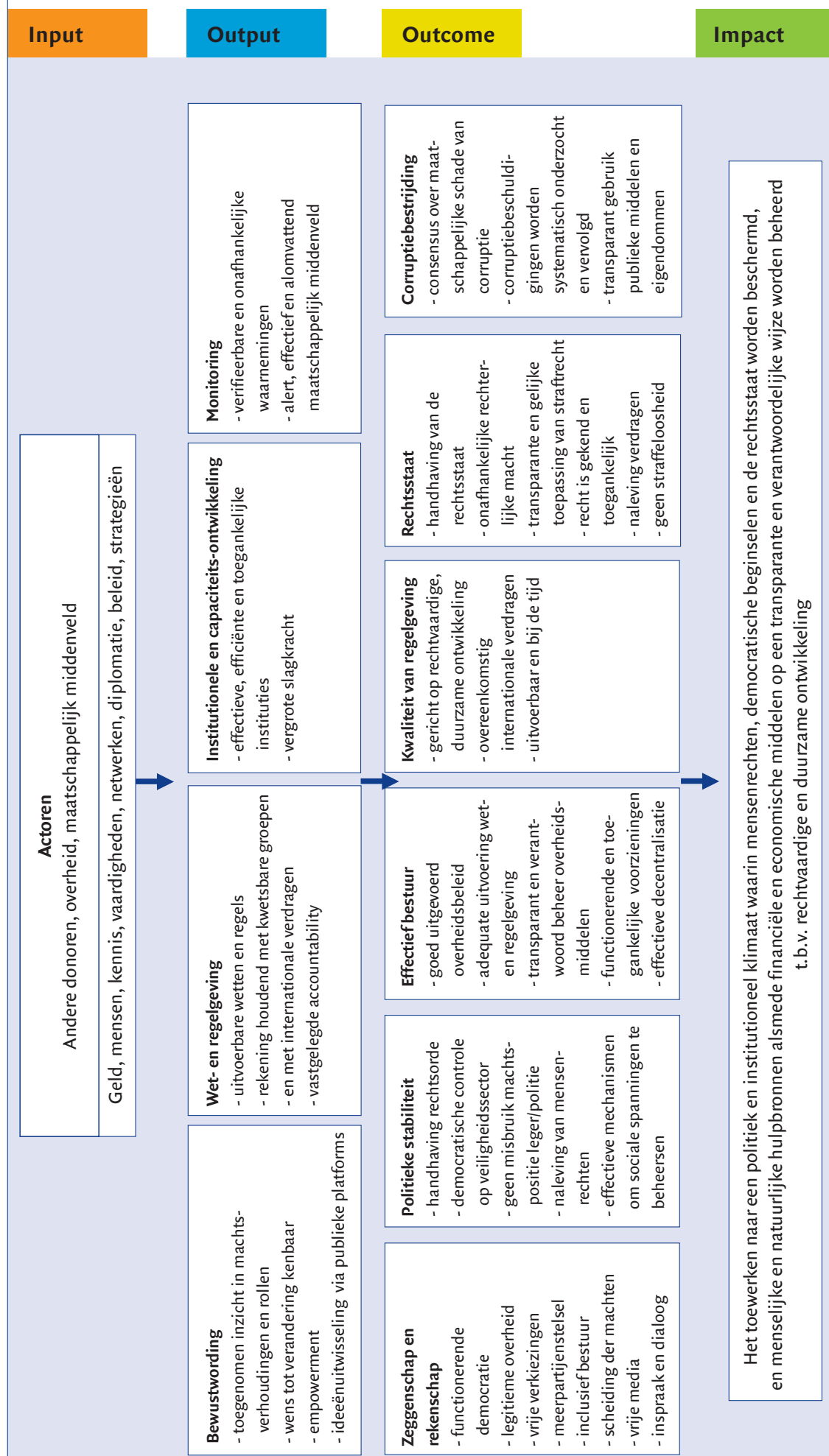
'Goed bestuur en mensenrechten' is een thema dat deel uitmaakt van alle OS-programma's. Slechts op beperkte schaal is er behoefte aan specifieke bilaterale sectoroverstijgende activiteiten. Tot de resultaten van de inzet in 2005-2006 hoort ook een aantal geleerde lessen, dat is vertaald in nieuwe beleidsaccenten.

In de eerste plaats leidde toenemend besef van het belang en de complexiteit van institutionele en capaciteitsontwikkeling binnen de ontwikkelingssamenwerking tot een ondersteuningsprogramma voor de ambassades in de OS-partnerlanden (SPICAD = *Support Programme for Institutional and Capacity Development*). In de tweede plaats is de aandacht voor corruptiebestrijding in en door partnerlanden toegenomen. Eerste lessen van de medio 2005 opgerichte interne Task Force Anti-Corruptie zijn dat waar corruptie endemisch is er geen snelle technische oplossingen beschikbaar zijn. Bestrijding is dan slechts effectief door een samenhangende aanpak van alle goed-bestuursinstituties. Deze lessen versterkten het inzicht dat de effectiviteit van technische ondersteuning van goed bestuur op grenzen stuit waar het politieke goed bestuur tekortschiet. Met name in Afrika kan de versterking van formele structuren niet voorkomen dat deze achter de façade op informele wijze worden gebruikt om patrimoniale systemen in stand te houden die enerzijds weinig bevorderlijk voor economische groei zijn en anderzijds grote delen van de bevolking uitsluiten. Het derde nieuwe beleidsaccent is dan ook dat diepere analyse nodig is op landniveau. Eind 2006 is besloten om in 2007-2008 in alle partnerlanden een 'quick scan' van de bestuurlijke systemen uit te voeren, met specifieke aandacht voor politiek bestuur en corruptie.

1 OESO-DAC: 'Poverty encompasses different dimensions of deprivation that relate to human capabilities including consumption and food security, health, education, rights, voice, security, dignity and decent work.'

Het doel van het Nederlandse beleid voor goed bestuur en mensenrechten is ontleend aan het Verdrag van Cotonou (zie Fig 7.1). De aangegeven *outcome*-doelen sluiten aan bij de door het Wereldbank Instituut (WBI) geïdentificeerde dimensies van goed bestuur die het meest bepalend zijn voor ontwikkeling: zeggenschap & rekenschap, politieke stabiliteit, effectiviteit van de overheid, handhaving van de rechtsstaat, kwaliteit van de regelgeving en bestrijding van corruptie. Bij de invulling van de dimensies (zie de in de resultatenketen opgenomen aandachtspunten per dimensie) is echter meer aangesloten bij de doelen van het Nederlandse beleid dan het WBI doet. Zo zijn meer aandachtspunten op het gebied van mensenrechten opgenomen dan het WBI onderscheidt binnen zijn dimensies. De onderscheiden *output*-categorieën worden als volgt toegelicht: de *outcome*-doelen kunnen gedeeltelijk worden bereikt via verbetering van wet- en regelgeving en institutionele en capaciteitsopbouw, binnen sectoren en sectoroverstijgend. Maar in lijn met de voorgaande analyse schiet een puur technische benadering te kort waar sprake is van gebrek aan politieke wil. In die gevallen kunnen goed bestuur en mensenrechten niet van buiten worden ingebracht, maar zijn binnenlandse voorvechters van hervorming en betere naleving nodig. Donoren kunnen bijdragen aan bewustwording onder de verschillende belangengroepen. Vergroting van de transparantie van (overheids)handelen doordat de overheid verantwoording aflegt aan de eigen bevolking over activiteiten en budgetten blijkt zeer effectief bij bewustwording en het afdwingen van beter bestuur en de naleving van mensenrechten. De in de resultatenketen genoemde monitoring is dan ook vooral op deze verantwoording gericht.

Fig 7.1 Resultatenketen Goed Bestuur en Mensenrechten



7.2 Financiële en niet-financiële inzet

De financiële en niet-financiële inzet is onderdeel van de input, zoals benoemd in de resultatenketen (figuur 7.1). De Nederlandse financiële inzet op goed bestuur en mensenrechten was in 2004 en 2005 ongeveer gelijk verdeeld over bilaterale en multilaterale steun (Tabel 7.1). De totale financiële inzet op het gebied van goed bestuur en mensenrechten nam tussen 2004 en 2006 met 13% af. Dit was vooral het gevolg van de beslissing multilaterale bijdragen (met name aan de Wereldbank) te verlagen en deels te verschuiven naar bilaterale financiering. Het aandeel van de bilaterale financiële inzet steeg van 39% in 2004 tot 54% in 2006.

De bilaterale sectorale financiering bestaat voor 80% uit sectorale goed-bestuursprogramma's in Uganda, Suriname (vanaf 2005), Tanzania en Zuid-Afrika (tot 2006).

De centrale bilaterale middelen betreffen vooral de Faciliteit Strategische Activiteiten Mensenrechten en Goed Bestuur (FSA), financiering van gemeentinitiatieven en centrale fondsen voor landenoverstijgende mensenrechten- en goed-bestuuractiviteiten.

Tabel 7.1 Nederlandse financiële inzet goed bestuur en mensenrechten (Mln EUR)²

Goed Bestuur		2004	2005	2006
Gedelegeerd Bilateraal	Subtotaal	142,7	154,0	171,0
	Projectfinanciering	117,9	133,7	139,4
	Sectorale financiering	23,6	18,4	29,1
	Algemene begrotingssteun en schuldverlichting	1,3	1,9	2,5
Centraal bilateraal		33,1	22,6	26,9
Multilateraal		69,5	73,3	73,3
Totaal		245,3	249,9	271,2

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

De verdeling over bilaterale en multilaterale financiering laat zich goed verklaren. Hervormingen op het gebied van bestuur en naleving van mensenrechten vergen vaak ingrijpende aanpassingen die zowel technisch complex als politiek gevoelig zijn. Om die reden wordt vrijwel steeds in multi-donorverband gewerkt, inclusief via multilaterale organisaties (met name UNDP, Wereldbank, EU en OHCHR). Niet alle dimensies van goed bestuur en mensenrechten lenen zich echter voor samenwerking met de uitvoerende overheid, hetgeen de mogelijkheden voor *alignment* en multilateraal werken beperkt. Er blijft dan ook behoefte aan bilaterale financiering, deels via niet-overheidskanalen.

De Nederlandse bilaterale financiële inzet op goed bestuur en mensenrechten nam in de afgelopen jaren licht toe als gevolg van de toegenomen aandacht voor het thema en door de toename in algemene begrotingssteun en schuldverlichting, waarvan een deel is toe te rekenen aan goed bestuur en mensenrechten. Bij de project- en sectorale financiering gaat het veelal om activiteiten waar Nederland een specifieke niche vult met de eigen toegevoegde waarde: innovatieve en katalyserende activiteiten of flankerend beleid (bijvoorbeeld capaciteitsopbouw ter begeleiding van begrotingssteun).

² Voor de uitleg van de in dit deel gebruikte termen wordt verwezen naar box 1.4.

Een aanzienlijk deel van de multilaterale financiële steun voor goed bestuur en mensenrechten verloopt via UNDP, Wereldbank en EU. Nederland streeft er actief naar dat hervorming van bestuur en respect voor mensenrechten integraal onderdeel uitmaken van de activiteiten van multilaterale organisaties. Bij de behandeling van nieuw beleid, landenprogramma's en projectvoorstellen brengt Nederland op deze gebieden terzake commentaar in. Een deel van de Nederlandse financiering van multilaterale organisaties kan dan ook toegerekend worden aan goed bestuur en mensenrechten.

UNDP heeft het mandaat het ontwikkelingsbeleid van partnerlanden integraal te ondersteunen, waarbij veelal aansluiting wordt gezocht bij *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP's)*. Naar schatting draagt ongeveer de helft van de gefinancierde activiteiten bij aan de hervorming van bestuur en respect voor mensenrechten. Specifiek ter versterking van de inzet van UNDP op de meer politieke kanten van goed bestuur (democratisering, handhaving rechtsstaat, etc.) verleent Nederland ook een bijdrage aan het *Democratic Governance Thematic Trust Fund*. Daarnaast ondersteunt Nederland een programma gericht op de uitvoering van de mensenrechtenbenadering binnen UNDP en de VN als geheel.

De Wereldbank is uit de aard van zijn mandaat vooral erop gericht 'capabele en verantwoording afleggende staten te helpen diensten te verlenen, door de private sector geleide economische groei te bevorderen en effectief corruptie te bestrijden'³. Politieke aspecten van bestuur vallen slechts binnen dit mandaat voorzover zij de effectiviteit van de hulp raken. In de afgelopen jaren is het besef gegroeid dat dit wellicht meer aspecten betreft dan voorheen gedacht. Onderzoek en bewustmaking op dit gebied worden ondersteund via het *Netherlands-Bank Partnership Programme*.

In de niet-financiële inzet zijn vooral harmonisatie en beleidsdialoog van belang. Harmonisatie krijgt vorm doordat donoren en multilaterale organisaties veel samenwerken in donorgroepen rond democratisering, mensenrechten, decentralisatie, openbare financiën en corruptie. In een aantal gevallen worden afspraken gemaakt over taakverdeling tussen donoren waarbij het kan komen tot *silent partnerships*. Door de financiële omvang van het Wereldbankprogramma heeft de Bank vaak een leidende rol, zeker waar het gaat om de financiële sector.

Om de volle breedte van goed bestuur en de naleving van mensenrechten te kunnen benaderen is de beleidsdialoog met het ontvangende land belangrijk. Vooral in landen waar begrotingssteun wordt gegeven en waar de beleidsdialoog in multidonoverband wordt gevoerd is dit een krachtig instrument. Waar mogelijk worden met de ontvangende overheid afspraken gemaakt over doelen en ijkpunten om de voortgang te meten.

7-3 Gezamenlijke resultaten

Bovenstaande financiële en niet-financiële inzet geeft de Nederlandse bijdrage weer op het gebied van goed bestuur en mensenrechten in de partnerlanden. Voorbeelden van kortetermijneffecten (outputs) en bijbehorende *outcomes*, die door deze inzet en die van andere actoren die via landspecifieke interventies tot stand zijn gekomen, worden in het nu volgende deel beschreven. Een groot deel van de inzet op het gebied van goed bestuur en mensenrechten is gericht op capaciteitsontwikkeling. Hier wordt aan de hand van een aantal cases specifiek op ingegaan (Box 7.7 en 7.8) Om de trend toe te lichten waarom het goed-bestuurbeleid steeds integraler wordt aangepakt, zijn daarvan eerst een aantal voorbeelden opgenomen (Box 7.1).

3 Development Committee Communiqué, Singapore, September 18, 2006

Vanuit het inzicht (Resultatenrapportage 2004) dat het beleid voor goed bestuur en mensenrechten een te versnipperde indruk maakt en om een meer coherente en systematische aanpak vraagt, is in 2005-2006 aan instrumenten gewerkt om de aanpak te verbeteren. Daarbij is ook corruptiebestrijding expliciet meegenomen. De toepassing van deze instrumenten (met name de *quick scan* van bestuur en corruptie) zal tot een meer onderbouwde en geïntegreerde strategie op het gebied van goed bestuur en mensenrechten in de Nederlandse Meerjaren Strategische Plannen 2009-2012 leiden.

Een ander instrument is het *track record*. In de jaren 2005-2006 zijn de in Figuur 7.1 onder *outcome* genoemde zes dimensies van goed bestuur opgenomen in het jaarlijkse *track record* waarmee de ambassades de ontwikkelingen in het ontvangende land monitoren en dat als basis dient van beslissingen over begrotingssteun.

Ten slotte zijn in de partnerlanden de zich ontwikkelende inzichten zoveel mogelijk geïncorporeerd in de lopende programma's.

Uganda

In Uganda bleek in 2005 de voortgang op een aantal terreinen onbevredigend, onder andere op belangrijke goed-bestuursdimensies als functionerende democratie, effectiviteit van de overheid en corruptiebestrijding. Nederland besloot daarop de begrotingssteun met € 6 miljoen te verlagen en deze fondsen te besteden aan noodhulp. Ook in 2006 werd de korting gehandhaafd.

In Uganda ondersteunt Nederland op geïntegreerde wijze de hervorming van het bestuur en een betere naleving van mensenrechten. Van belang daarbij is de beleidsdialoog die in multidonorverband gevoerd wordt met de overheid, en waarin de voortgang wordt gevolgd aan de hand van ijkpunten ontleend aan het beleid van de Ugandese overheid. Aan gebrek aan voortgang worden, zoals beschreven, consequenties verbonden, vooralsnog door wijziging van de hulpmodaliteiten. Daarnaast zijn twee van de drie sectorprogramma's gericht op goed bestuur, namelijk justitie en lokaal bestuur. In 2006 heeft de ambassade een anti-corruptiestrategie aan het pakket toegevoegd.

Outcome

In 2006 ging Uganda – na 20 jaar – over naar een meerpartijensysteem. De campagneperiode werd verstoord door de detentie van de belangrijkste tegenkandidaat van de president. Het is nog te vroeg om vast te stellen of de meerpartijendemocratie werkelijk voet aan de grond heeft gekregen. De hervorming van de publieke sector leidt nog niet zichtbaar tot een effectievere overheid. Ook zijn er nauwelijks tekenen dat de strijd tegen corruptie serieus wordt gevoerd, al scoorde het land iets beter op de corruptie-index van Transparency International.

Jemen

Eind 2005 erkende de Jemenitische regering dat ernst moet worden gemaakt met de sociaal-economische hervormingsagenda. Aan donorzijde werd de druk om te hervormen opgevoerd door de vorming van een groep bestaande uit de Verenigde Staten, Nederland, het VK en Duitsland, die corruptiebestrijding als het centrale thema aanmerkte. Eind 2005 kwam de Jemenitische regering met een actie-matrix van hervormingen op alle relevante terreinen, van corruptiebestrijding tot mensenrechten. Ook in Jemen werden vervolgens in het multidonor-beleidsoverleg afspraken gemaakt over ijkpunten om de voortgang te monitoren. Begin 2006 zegde Nederland toe dat tastbare hervormingsresultaten (blijkend uit een verbetering van de Wereldbank IRAI-scores) tot een verhoging van de Nederlandse hulp aan Jemen zouden kunnen leiden. Een beslissing hierover is nog niet genomen.

Outcome

Jemen voerde hervormingen door. Een regeringswisseling vond plaats via verkiezingen en bracht een hervormingsgezinder kabinet aan het roer. Maar het tempo lag lager dan de donoren graag zagen. Het algemene beeld op de verschillende terreinen van goed bestuur verbeterde licht, maar is nog niet bevredigend.

Bangladesh

In Bangladesh geven de ontwikkelingen een gemengd beeld. Enerzijds is het economische beleid solide, afgemeten aan de jaarlijkse groeicijfers. Anderzijds is de trend op het gebied van bestuur en naleving van mensenrechten negatief: gebrekkig functioneren van de democratie, onverminderd omvangrijke corruptie en achteruitgang op het gebied van de rechtsstaat.

Goed bestuur is een van de prioriteiten in het Nederlandse beleid voor Bangladesh, met activiteiten op diverse terreinen. De beleidsdialoog in multidonorverband is belangrijk, maar nog onvoldoende effectief. Nederland besloot in 2006 geen fondsen meer via de overheid te geleiden vanwege de risico's op corruptie. De uitdaging voor de komende paar jaar is of Nederland als middelgrote bilaterale donor een strategische en politieke rol kan blijven spelen.

Outcome

In 2005-2006 was de situatie over de volle breedte van goed bestuur slecht. In een land waar de donorstun slechts een bescheiden rol speelt in de overheidsfinanciën waren de effecten van de donordruk nog niet meetbaar (al lijkt begin 2007 de interimregering op te gaan treden tegen onder andere corruptie).

Kenia

In 2006 stelden de media en het maatschappelijk middenveld in Kenia de corruptie opnieuw stevig aan de kaak. Ook de donoren, waaronder het Verenigd Koninkrijk (VK) en Nederland, speelden hierin een rol. Nederland bevroor plannen om programma's in de onderwijs- en water en milieu sectoren te ondersteunen. De steun aan het goed bestuur programma heeft de regering echter voortgezet, omdat dat een basis biedt voor een kritische dialoog over alle aspecten van goed bestuur inclusief corruptiebestrijding.

Nederland ondersteunt in Kenia op geïntegreerde wijze de bestrijding van corruptie. Centraal bij deze aanpak staan diplomatieke contacten, beleidsdialoog en (na de tijdelijke opschorting weer) financiële steun aan een breed overheidsprogramma ter versterking van bestuur en rechtsgang. Daarnaast richt een groot deel van het programma zich op het maatschappelijk middenveld om burgers bewust te maken van wat hun rechten zijn en hen aan te moedigen beter bestuur te eisen.

Outcome

In Kenia is een aantal corruptie-onderzoeken in gang gezet en dient een aantal rechtszaken, maar vooralsnog slechts tegen hoge ambtenaren en niet tegen ministers. De politieke wil om grootschalige corruptiezaken aan te pakken is niet overtuigend. Positief is dat corruptie op de agenda staat en bespreekbaar is geworden in Kenia.

Ethiopië

Output

In Ethiopië is in de aanloop naar de verkiezingen van 2005 aangesloten bij binnenlandse processen van bewustwording, via institutionele en capaciteitsontwikkeling (training van medewerkers van de Nationale Verkiezingsraad en parlementariërs; materiële ondersteuning van 38 politieke partijen). Na de verkiezingen zijn door bemiddeling van donoren de voor de oppositie nadelige parlementaire procedures bijgesteld.

Outcome

De verkiezingen gaven een opkomst van 85%, de oppositie groeide van 2 naar 30%. De verkiezingen waren vrij, maar onvrede over de uitslag leidde tot ernstige ongeregelheden die gepaard gingen met mensenrechtenschendingen. Uiteindelijk besloten de oppositiepartijen hun zetels te bezetten en gedegen oppositie te voeren. Het meerpartijensysteem als zodanig is versterkt, maar de legitimiteit van de regering heeft een deuk opgelopen.

Rwanda

Output

De voortgaande ondersteuning van de nationale rekenkamer in Rwanda leidde tot een toename van het aantal gecontroleerde overheidsinstanties, van 57 in 2004 naar 72 in 2005 en 80 in 2006. De rekenkamer beschikt nu over betere methodes voor de uitvoering van hun controlerende functie. In de jaren 2005 en 2006 was er veel aandacht voor het rapport van de rekenkamer in pers en parlement.

Outcome

De Rwandese bevolking en donoren hebben meer inzicht in de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoerende macht. Dit draagt bij aan het afleggen van verantwoording door de overheid.

Indonesië

Output

Indonesië is sinds 2001 bezig de politie te hervormen in de richting van 'community policing'. In dit klimaat van politieke hervormingswil steunt Nederland dit proces via institutionele en capaciteitsopbouw. Sinds 2004 zijn in zeven regio's 6.083 politiefunctionarissen getraind. In 2006 werd het programma uitgebreid naar Aceh.

Outcome

De politie begint de nieuwe aanpak toe te passen. Dit verhoogt de politieke stabiliteit, het respect voor mensenrechten en de handhaving van de rechtsstaat. Daarnaast draagt het bij aan verhoging van de legitimiteit van de overheid en aan een effectief bestuur.

Indonesië

Output

Nederland ondersteunt bewustwording over en monitoring van het overheidsbeleid door het geven van institutionele steun aan mensenrechtenorganisaties en media. Het gaat hierbij om de

mensenrechtenorganisaties LBH en PBHI en het MDLF (Media Development Loan Fund) in samenwerking met Radio 68H, een goed beluisterd Indonesisch radiostation. Het leverde meer onafhankelijk en journalistiek hoogwaardig nieuws op.

Outcome

Deze activiteiten ondersteunen het functioneren van de democratie en het respect voor de mensenrechten, en daarmee de politieke stabiliteit en handhaving van de rechtsstaat.

Bolivia

Output

Een in Bolivia uitgevoerd hervormingsprogramma van de publieke sector leidde tot 24% meer belastinginkomsten in 2004 ten opzichte van 2003. De Nederlandse bijdrage aan dit programma werd in 2006 beëindigd. In 2005-2006 is samen met andere donoren gewerkt aan de financiële, administratieve en verantwoordingssystemen van 20 % van de gemeenten.

Outcome

De behaalde resultaten bij de hervorming van de publieke sector blijken slechts gedeeltelijk te beklijven. De gemeentelijke systemen zijn verbeterd en effectief.

Burkina Faso

Output

In de periode 2002-2006 werden in het kader van lokale ontwikkelingsplannen 557 dorpsplannen verdedigd door de opstellers, die vervolgens werden goedgekeurd binnen de provincie en gefinancierd met Nederlandse fondsen. De activiteiten kwamen (in)direct ten goede aan 1.4 miljoen mensen. Door de programma-opzet neemt de mondigheid van de boer(inn)en toe. Van de leden van de departementale programmacomités, die in het kader van het programma werden getraind, is 21% bij de verkiezingen van 2006 gekozen tot gemeenteraadslid.

Outcome

Het programma droeg bij aan een beter functionerende democratie en een effectievere overheid. Het leverde functionerende en toegankelijke voorzieningen (onder andere water) op en bereidde de decentralisatieplannen van de overheid voor.

Rwanda

Output

Nederland ondersteunt het justitiesysteem (via ICT, training van alle 258 rechters en 232 griffiers, versterking inspectiedienst, opfrustrainingen *gacaca*-rechters) en ondersteunt de bewustwording van de bevolking over de *gacaca* (lekenrechtspraak t.b.v. verzoening en berechting na de genocide).

Het aantal rechterlijke uitspraken steeg van 12.000 in 2003 tot 30.000 per jaar in 2005-2006.

Eind 2006 was het aantal achterstallige zaken van 48.000 in 2003 teruggebracht tot 18.000.

Eind 2006 is de berechting via de *gacaca* begonnen.

Outcome

De transparantie en de toepassing van het strafrecht en de toegang tot recht zijn bevorderd. Onafhankelijke rapporten duiden erop dat de rechters beter zijn uitgerust voor hun taak en dat de bevolking deelneemt aan de sessies.

Zuid-Afrika

Output

De in 2004 geboekte resultaten bij de juridische advieskantoren van de National Community-Based Paralegal Association (NCPA) liepen in 2005 in aantal terug met circa eenderde, als gevolg van problemen bij de NCPA en beëindiging van de Nederlandse financiering in de eerste helft van 2005.

Het in 2004 ingevoerde alimentatiebetalingssysteem heeft geholpen bij het bestrijden van fraude en fouten. In twee zaken is respectievelijk € 1,25 miljoen en € 3.750 teruggevonden.

Outcome

De toegang tot recht is bevorderd, maar de resultaten van de institutionele en capaciteitsopbouw bleken slechts ten dele duurzaam.

Bolivia

Output

Nederland blijft een voortrekkersrol spelen bij de uitvoering van een geïntegreerd programma voor anti-corruptie in Bolivia (het National Integrity Program). Het programma gaf prioriteit aan 30 aanklachten waarvan er nog slechts één aan de rechter is voorgelegd (met vrijspraak als gevolg).

Outcome

Ondanks het feit dat de strijd tegen corruptie hoog op de Boliviaanse politieke agenda staat, ook van de nieuwe regering Morales, is van een effectieve strategie en impact nog geen sprake.

Indonesië

Output

President Yudhoyono is in belangrijke mate verkozen om zijn standpunt tegen corruptie. Sinds zijn aantreden heeft hij diverse instituties in het leven geroepen, met als belangrijkste de onafhankelijke *Commission for the Eradication of Corruption* (KPK) en de Anti-Corruptie Rechtbank. De inzet van deze organisaties moet uiteindelijk leiden tot de hervorming van de reguliere instituties zoals de politie, openbare aanklager en rechtbanken. De KPK heeft de afgelopen jaren een flink aantal (voormalige) overheidsfunctionarissen voor het gerecht gebracht. In veel gevallen is het tot een veroordeling gekomen. Met de veroordelingen wordt de boodschap gegeven dat corruptie niet zonder risico is. Nederland heeft via een Trust Fund bij de Wereldbank en via het Partnership for Governance Reform bijgedragen aan corruptiebestrijding in Indonesië. Het Partnership werkt nauw samen met de anti-corruptiecommissie KPK.

Outcome

Het systematisch onderzoeken en vervolgen van corruptiebeschuldigingen draagt bij aan de bestrijding van corruptie. Toch zal het naar verwachting nog jaren duren om deze praktijken uit te roeien.

Nicaragua is één van de armste landen van Latijns-Amerika en is in hoge mate aangewezen op buitenlandse financiering. In de afgelopen jaren is er veel geïnvesteerd in institutionele ontwikkeling die gericht was op overheidshervormingen (met name openbare financiën), toezicht op het bankwezen, en decentralisatie van onderwijs en gezondheidszorg. Dit beleid heeft bijgedragen aan een toegenomen economische groei, evenwichtige publieke financiën, en verbeteringen van de toegang tot gezondheidszorg en onderwijs.

Nederland neemt met acht andere donoren, inclusief de Wereld Bank en de EC, deel aan de algemene begrotingssteungroep (BSG). Deze overlegt sinds twee jaar elk half jaar met regering, parlement en nationale rekenkamer over armoedevermindering en de verbetering van de rechtsstaat en de democratie. Samen financieren de negen donoren 9% van de nationale begroting.

Mede door de dialoog met de BSG is nieuwe wetgeving over openbare financiën doorgevoerd met goede effecten op transparantie, mid-term planning, en afstemming van donorfinanciering.

Bij de overheid is de ondersteuning vooral gericht op het verder ontwikkelen en vormgeven van de overheidshervormingen, (technische) competenties en financiële transparantie. Bij niet-overheidsactoren is de ondersteuning meer gericht op het vergroten van toegang tot diensten en bescherming van kwetsbare groepen.

Wat is bijzonder aan dit voorbeeld?

Het is een interessant voorbeeld van een intensieve en directe samenwerking tussen de overheid en de donoren in het kader van externe steun aan de overheidsbegroting, waarbij door donoren veel wordt ingezet op het bevorderen van de beleidsdialoog, op rekenschap afleggen en op het ondersteunen van de vraagcapaciteit en positie van niet-overheidsactoren.

Resultaten op niveau van centrale overheid

Alle overheids uitgaven worden sinds 2006 geregistreerd in een integrale administratie, en de regering dient de hele overheidsbegroting te laten goedkeuren door het parlement. Het multi-donor-programma heeft tevens andere financiële en managementaspecten in het kader van de overheidshervormingen ondersteund.

Overleg vindt tweemaal per jaar plaats. Bij dat overleg zijn vertegenwoordigers aanwezig van de rechterlijke macht, het parlement en de rekenkamer. De dialoog vindt plaats aan de hand van een door beide partijen overeengekomen matrix met concrete afspraken over de te nemen politieke acties en over de te behalen resultaten. Daarmee wordt enerzijds de regering financiële voorspelbaarheid geboden, maar blijft anderzijds de vinger aan de pols voor de naleving van grondbeginselen, zoals democratie, vrije en eerlijke verkiezingen, rechtsstaat en mensenrechten.

Er is een aantal interessante successen geboekt die mede te danken zijn aan de beïnvloeding door de BSG: parlementaire goedkeuring van de staatsbegroting, duidelijker inschakeling van rekenkamer bij accountantsverklaringen over de begrotingsuitvoering in 2005, wettelijke regeling over de begrotingscyclus met inbegrip van gebruik van donorgelden.

Resultaten voor de samenleving

Parallel vindt een dialoog plaats met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en

de private sector. Door deze BSG-dialogoog is de inspraak van de lokale bevolking bij de prioriteitstelling van publieke werken gestimuleerd. Aanvullend faciliteert de ambassade maatschappelijke groepen en worden op gemeentelijk niveau trainingen in participatieve planning en *gender budgeting* gefaciliteerd.

De overheid heeft haar publieke informatievoorziening verbeterd. Daardoor is er meer informatie beschikbaar en is de bevolking meer op de hoogte van het nationale beleid.

Gevolgen voor onderlinge samenwerking tussen donoren (harmonisatie)

Om aansluiting door nieuwe leden aantrekkelijk te maken heeft de BSG-groep samen met de regering van begin af aan alle beschikbare informatie publiek gemaakt. Andere donoren zijn als waarnemer aanwezig bij de maandelijkse werkbijeenkomsten van de BSG en het officiële halfjaarlijkse overleg met de nationale autoriteiten. Voor een aantal donoren (bijv. de VS en Venezuela) lijkt deelname aan de BSG nog heel ver weg. Genoemde landen houden er hulpmodaliteiten op na waarbij hun steun buiten de nationale begroting wordt gehouden.

De Jemenitische regering kondigde in 2005 ambitieuze hervormingen aan, mede naar aanleiding van pressie door donoren (vergelijk box 7.1). Het vijfjarenplan van de overheid werd ondersteund door de donoren in de Consultative Group, met de voortgang van dit hervormingsproces als stok achter de deur. In de loop van 2006 heeft Jemen de aangekondigde hervormingen omgezet in een serie wetten en is begonnen met de uitvoering hiervan. De overheid is erin geslaagd op diverse terreinen (o.a. water en basisonderwijs) nationaal beleid te ontwikkelen, zodat donoren zich kunnen informeren.

In Jemen was Nederland actief op verscheidene thema's van goed bestuur, waaronder democratisering en versterking van de verantwoording van de staat. De ambassade integreert inmiddels haar ondersteuning, die momenteel nog via projectfinanciering loopt, geleidelijk in het huidige vijfjarenplan van de overheid.

Donoren trekken in wisselende formaties gezamenlijk op bij aan goed bestuur gerelateerde onderwerpen. Nederland vormt daarbij de constante factor, al dan niet in 'silent partnerships'. De donoren trekken ook meer en meer gezamenlijk op op de terreinen water en onderwijs. In principe spant de overheid zich in om harmonisatie te bevorderen. In de praktijk doen oude reflexen zich nog geregeld gelden, namelijk om de donoren bij voorkeur ieder apart te benaderen.

Capaciteitsontwikkeling ondersteunt het proces op verschillende wijzen. Via de Wereldbank heeft de ambassade bijgedragen aan de ontwikkeling van een aanbestedingshandboek. Tevens heeft Nederland samen met andere donoren een actieplan opgesteld met het ministerie van Financiën, en is er een ondersteuningseenheid (PMU) in het ministerie gestart. Nederland ondersteunt verder de capaciteit van de pers; in een provincie zijn er goede resultaten geboekt met een project dat tracht de overheid dichterbij de burger te brengen. Bij de niet-publieke actoren is de ondersteuning vooral gericht op het vergroten van toegang tot diensten en bescherming van kwetsbare groepen. Waar andere donoren nog sterk inzetten op inzet van buitenlandse expertise, wordt in het Nederlandse programma primair gebruik gemaakt van lokaal aanwezige kennis. De hiervoor beschikbare fondsen zijn ook te gebruiken door de overheid.

De overheid heeft voortgang geboekt op ondersteunde terreinen, zoals op het gebied van wet- en regelgeving voor overheidsaanbestedingen. Het ministerie van Financiën is in de slag met andere

instellingen, zoals de Centrale Bank, teneinde zijn positie in de begrotingscyclus te versterken. Maar ondanks de geboekte vooruitgang zijn er nog veel uitdagingen op het gebied van goed bestuur en is de voortgang trager dan voorzien. Het komt immers aan op implementatie en wat dat betreft moet de regering nog de nodige politieke wil tonen. Daarbij moet dan overigens onderscheid gemaakt worden tussen politieke wil en beschikbare capaciteit van de bestuurlijke structuren. Enerzijds voelt de overheid zich maar beperkt onder druk staan vanwege het relatieve belang van buitenlandse hulp voor de Jemenitische economie. Anderzijds is de capaciteit bij de grote centrale hervormingsprocessen op het gebied van hervorming van het overheidsapparaat en van de overheidsfinanciën, alsmede van de decentralisatie in veel opzichten nog te beperkt.

Deze case is een interessant voorbeeld hoe in een land uit de 'fragiele staten'-groep vooruitgang is gezocht op het gebied van goed bestuur. De toepassing van de *Principles for Good International Engagement* (ontwikkeld in de OESO-DAC *Fragile States Group*) leidde enerzijds tot meer afstemming met de overheid (ter bevordering van eigenaarschap en versterking van de staat), anderzijds tot meer donorcoördinatie en pressie. Voor de voortgang op de hervormingsagenda werd een alliantie gesmeed met de meest geïnteresseerde bilaterale donoren, binnen en buiten de Europese groep. Vervolgens werd die alliantie uitgebreid met de meest invloedrijke multilaterale instellingen. Maar de langzaam voortschrijdende harmonisatie en *alignment* zijn geen onomkeerbare processen. Het huidige vijfjarenplan kwam tot stand met participatie van de ambassade en andere donoren in een reeks werkgroepen. Deze zijn daarna in onbruik geraakt, terwijl ze nodig zijn voor de monitoring van het vijfjarenplan op de voortgang richting MDG's.

7.4 Ontwikkelingsresultaten

In de vorige paragraaf 'gezamenlijke resultaten' wordt ingegaan op een aantal concrete voorbeelden op *output*-niveau en kwalitatieve resultaten op *outcome*-niveau. Voor het meten van voortgang en trends op het *outcome*-niveau van het gehele gebied van goed bestuur en mensenrechten zijn wereldwijd slechts op beperkte schaal indicatoren beschikbaar.

De indicatoren ontwikkeld door het Wereldbank Instituut (de zogenaamde Kaufmann-indicatoren)⁴ zijn het best bruikbaar, omdat zij het gehele terrein van goed bestuur en alle landen omvatten. Nadeel van de indicatoren is dat ze grotendeels gebaseerd zijn op percepties van deskundigen en de lokale bevolking, niet op feitelijke ontwikkelingen, en dat ze slechts gevoelig zijn voor grote veranderingen op de zes onderscheiden dimensies.

Een andere indicator die sinds 2006 publiekelijk beschikbaar is, is de Wereldbank IDA Resource Allocation Index (IRAI, de vroegere CPIA = Country Policy and Institutional Assessment). Deze beoogt de effectiviteit van IDA-leningen te voorspellen. Bestuursaspecten bepalen een groot deel van de score. Nadeel is dat de wijze van totstandkoming niet transparant is en dat slechts de voor IDA in aanmerking komende landen zijn opgenomen. In Tabel 7.3⁵ in de bijlage (CD-rom) zijn de scores van partnerlanden op beide indicatoren toegevoegd.⁶

De Kaufman-indicatoren laten op het gebied van goed bestuur weinig veranderingen zien in de partnerlanden, en geen eenduidige trend. In tabel 7.2 zijn de partnerlanden opgenomen met in

4 De betreffende indicatoren zijn ontwikkeld door Daniel Kaufmann c.s. van het World Bank Institute; zij worden sinds 1996 gepubliceerd. De gegevens zijn beschikbaar op: www.govindicators.org.

5 Tabellen waar in de tekst naar verwezen wordt zijn opgenomen op de bijgevoegde cd-rom.

6 De IRAI gegevens zijn beschikbaar op www.worldbank.org/governance/govdata/

de periode 2000 – 2005 een significante verbetering of verslechtering op de dimensies van goed bestuur.

Slechts elf partnerlanden laten verbeteringen zien op ten minste één dimensie van goed bestuur, waarvan drie (Afghanistan, Armenië, Senegal) op meer dan één dimensie. Daar staan evenveel landen tegenover die verslechtering tonen op ten minste één dimensie van goed bestuur, waarvan twee (Bangladesh, Palestijnse gebieden) op meer dan één dimensie. Mali en Zambia scoorden zowel positief als negatief. Wordt het tijdvak 2002 – 2005 aangehouden dan is het aantal veranderingen nog geringer en blijft een duidelijke trend ontbreken.

Tabel 7.2⁷ Partnerlanden met significante verschillen in Kaufmann-scores 2000-2005
(Zie ook tabel 7.2 CD-rom)

Zeggenschap en Rekenschap		Politieke Stabiliteit		Effectief Bestuur	
Verbetering	Verslechtering	Verbetering	Verslechtering	Verbetering	Verslechtering
Afghanistan Ghana Senegal Kenia	Moldavië	Armenië Indonesië Senegal Sri Lanka Zambia	Bangladesh Egypte	Armenië Zuid-Afrika	
Kwaliteit van Regelgeving		Rechtsstaat		Corruptiebestrijding	
Verbetering	Verslechtering	Verbetering	Verslechtering	Verbetering	Verslechtering
Afghanistan Armenië	Bangladesh Bolivia Guatamala Mali Palestijnse Geb. Zambia	Mali		Burkina Faso	Bangladesh Benin Ethiopië Rwanda Palestijnse Geb.

Deze resultaten betekenen dat effecten van het (Nederlandse en internationale) goed-bestuur- en ontwikkelingsbeleid op de kwaliteit van het bestuur met deze indicatoren niet goed aantoonbaar zijn. De indicatoren zijn te ongevoelig om effecten op het *output*-niveau te tonen, zoals die in Fig. 7.1 zijn omschreven. Zij geven slechts de resultaten op *outcome*-niveau. Op dat niveau zijn de resultaten beperkt en is geen eenduidige trend zichtbaar.

Een verklaring voor de tegenvallende resultaten kan zijn dat voor de betrokken landen de voordelen van ingrijpende hervormingen (donorsteun) te klein waren ten opzichte van de prijs van die hervormingen. Kaufmann toonde in 2006 aan dat een duidelijke positieve trend in de kwaliteit van bestuur in de recente geschiedenis slechts is opgetreden in transitielanden met uitzicht op toetreding tot de EU. Slechts die ‘beloning’ was blijikbaar voldoende om de benodigde brede politieke steun te genereren.

De bevindingen stroken ook met de bevindingen van de Wereldbank in zijn *Annual Review of Development Effectiveness* 2006. Het rapport meldt dat de Bank veel aandacht besteedt aan goed bestuur en daar een kwart van de leningen op richt. De focus ligt op hervorming van de publieke sector en het beheer van de openbare financiën om de verantwoordelijkheid (*accountability*) van

7 Alleen veranderingen in de scores met een betrouwbaarheid van ten minste 70% zijn opgenomen.

de publieke sector te vergroten. In bijna de helft van 35 landen waar de Bank hervorming van de publieke sector ondersteunde, verbeterden indicatoren voor financieel management of overheidsbeheer. Maar de Kaufmann-indicatoren voor de hogere dimensies van goed bestuur veranderden in deze landen niet significant.

De Bank schrijft deze tegenvallende resultaten toe aan drie factoren:

- initiatieven voor hervorming sloten onvoldoende aan op de politieke realiteiten;
- zij waren te zeer gericht op wet- en regelgeving en de oprichting van instituties. De capaciteit voor uitvoering (*enforcement*) werd verwaarloosd;
- het snijvlak tussen de publieke en private sector, waar het meest ruimte voor misbruik is, werd onvoldoende aangepakt.

Met name in Afrika, waar beheer van de openbare financiën centraal stond in de nagestreefde institutionele hervormingen, leden de resultaten onder beperkt draagvlak en eigenaarschap in het ontvangende land voor de hervormingsagenda. Een diepere diagnose van de onderliggende politieke en institutionele beperkingen is nodig, zo stelt de Bank.

De Wereldbank ziet de oplossing van deze beperkingen in het vergroten van verantwoordelijkheid (*accountability*) en transparantie. Dit kan door institutionele steun aan processen van openbaar bestuur, maar ook door sterkere (steun aan) participatie door de bevolking om de vraag naar het afleggen van verantwoording te vergroten.

Een aantal van de voorbeelden uit het rapport is illustratief voor de Nederlandse ervaring in partnerlanden.

Zo stuitte de technische benadering van hervorming van de publieke sector in Jemen op onvoldoende politieke steun. Ondanks dat alle met de Bank overeengekomen hervormingen tenminste gedeeltelijk werden uitgevoerd, verdubbelde de omvang van het overheidspersoneel waardoor het doel verder uit zicht raakte.

In Bolivia steunde de Bank het *National Integrity Program* ter bestrijding van corruptie door verbetering van het functioneren van de ambtenaren. De resultaten waren beperkt en hadden een verwaarloosbaar effect op het gedrag in de publieke sector. De hervormingen bleken fundamenteel onverenigbaar met het bestuurlijke systeem in Bolivia, dat is gebaseerd op patronage.

In Senegal waren hervormingen in bepaalde sectoren wel succesvol, dankzij de vorming van coalities, het opbouwen van politieke consensus en een graduele benadering. Ook in andere landen is gebleken dat voor hervormingen een kritische massa van voorstanders uit parlement, toezichthoudende organen, maatschappelijke organisaties en de media nodig is.

Een voorbeeld van onvoldoende aandacht voor de uitvoerbaarheid van nieuwe regels biedt Albanië. Een kleine groep onder directe leiding van het kabinet coördineert een brede anti-corruptiestrategie. Ze beschikt echter niet over de macht om maatregelen af te dwingen, omdat de groep de bevindingen moet overdragen aan de procureur-generaal.

De uitvoerbaarheid hangt vaak samen met onafhankelijkheid: voor het afdwingen van hervormingen is een onafhankelijke positie nodig. In Uganda, waar de overheidsinkoopbureaus een duidelijk mandaat en een redelijke mate van onafhankelijkheid en financiële middelen hebben, hebben zij met succes bijgedragen aan hervormingen van het inkoopbeleid.

Nederland herkent de ervaringen en conclusies van de Wereldbank en trekt er zijn lessen uit. Meer dan de Bank kan Nederland zich ook richten op de politieke kanten van goed bestuur en mensenrechten, en kan het een geïntegreerd beleid voeren met inzet van alle sporen en instrumenten van buitenlands beleid (diplomatie, economisch beleid, veiligheidsbeleid, OS-beleid). Gezien de hardnekkigheid en het cruciale belang van knelpunten op het terrein van goed bestuur en mensenrechten voor armoedebestrijding is hiermee de richting van de uitdagingen voor de toekomst uitgezet.

7.5 Bevindingen en uitdagingen op het gebied van goed bestuur en mensenrechten

Voor het thema goed bestuur en mensenrechten zijn geen MDGs geformuleerd. De zogenoemde Kaufmann-indicatoren geven op globaal niveau inzicht in de goed-bestuurssituatie in de partnerlanden. De Kaufmann-indicatoren geven geen consistente trend van verbetering of verslechtering in partnerlanden te zien. Sommige landen kennen vooruitgang op deelterreinen van goed bestuur, andere een terugschlag.

Concrete voortgang is op het output-niveau zichtbaar. Zo neemt bijvoorbeeld in Rwanda de effectiviteit van de nationale rekenkamer gestaag toe, waardoor de bevolking en donoren meer inzicht krijgen in de rechtmatigheid en doelmatigheid van de overheid. In Indonesië hanteert de politie een meer op de gemeenschappen gerichte aanpak, hetgeen bijdraagt aan de politieke stabiliteit, het respect voor mensenrechten en de handhaving van de rechtsstaat. In een aantal partnerlanden, waaronder Bolivia, Kenia en Indonesië, groeit het besef - onder druk van maatschappelijk middenveld en media - dat corruptie niet geaccepteerd mag worden. In deze landen zien we dat corruptiebeschuldigingen steeds vaker gerechtelijk onderzocht worden.

Toch blijft de grote uitdaging voor het beleid op het gebied van goed bestuur en mensenrechten de effectiviteit te verhogen en zichtbaar te maken. In de eerste plaats de effecten op de kwaliteit van het bestuur en de naleving van de mensenrechten, in de tweede plaats ook de effecten op armoedebestrijding en ontwikkeling.

De vraag is hoe de kruisbestuiving tussen toenemende kwaliteit van bestuur en toenemende effectiviteit van ontwikkeling in gang gezet of versneld kan worden. Kaufmann toont aan dat verbetering van bestuur leidt tot meer ontwikkeling, en benadrukt het belang van verbetering van bestuur. Mushtaq Khan⁸ beargumenteert dat landen zich moeten richten op die verbeteringen van bestuurscapaciteiten en -instituten die èn (politiek) haalbaar zijn èn bijdragen aan de economische voorwaarden voor structurele hogere economische groei. Het eerste resultaat zal dan zijn hogere economische groei en pas in een volgende fase verbetert ook het bestuur. Khan baseert deze adviezen op een analyse waaruit blijkt dat ontwikkelingslanden met een lagere economische groei (dan de geïndustrialiseerde landen) gemiddeld dezelfde bestuursscores hebben als ontwikkelingslanden met een hogere economische groei (dan de geïndustrialiseerde landen). Het ontwikkelingspad gaat dus van lage economische groei en zwak bestuur via hoge economische groei en zwak bestuur naar matige economische groei en sterk bestuur.

De vraag of deze wetmatigheid voor alle partnerlanden evenzeer van toepassing is, blijft vooralsnog onbeantwoord. Wel kan uit de recente Nederlandse ervaringen en de internationale ontwikkelingen een aantal kansen en uitdagingen worden afgeleid.

1. Vergroting van transparantie en verantwoording is in veel gevallen de sleutel tot hervorming. De mogelijkheden van belanghebbenden (juist ook buiten de overheid en soms buiten het land in kwestie) om hier gebruik van te maken zijn nog onderbenut en zullen naar verwachting in de toekomst alleen maar toenemen (ICT, wereldwijde communicatie). Actieve steun ter vergroting van de vraag naar verantwoording is mogelijk en belangrijk.

8 Khan, Mushtaq H., Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward, UNCTAD G-24 Discussion Papers, No. 42, November 2006

2. Strategieën ter verbetering van goed bestuur moeten beter afgestemd zijn op de politieke realiteiten in de partnerlanden. Technische benaderingen zijn ineffectief waar zij stuiten op politieke grenzen. Dat geldt niet alleen voor hervorming van de publieke sector en financiën. Het geldt evenzeer voor terreinen als het functioneren van de democratie of versterking van de rechtsstaat. Vooral waar patrimoniale relaties het bestuurlijke systeem bepalen, is de kans groot dat formele instituties worden gebruikt (of misbruikt) om het systeem in stand te houden. De kans is dan groot dat ook technische ondersteuning van die instituties misbruikt wordt en dus ineffectief is of zelfs averechts werkt.
3. Betere afstemming op de politieke realiteiten betekent ook dat het weinig effectief is om aan ontvangende regeringen condities te stellen die de kern van het bestuurlijke systeem en van hun machtspositie aantasten. De ontvangende regeringen zullen immers niet aan deze voorwaarden gaan voldoen. Ook het verbreken van samenwerkingsrelaties biedt in het algemeen geen oplossing. De uitdaging is te werken aan haalbare en effectieve hervormingen.
4. Steekwoorden voor een effectiever beleid voor goed bestuur en het naleven van mensenrechten zijn:
 - een degelijke analyse van politiek-bestuurlijke realiteiten;
 - geïntegreerde aanpak via alle sporen van het buitenlandse beleid;
 - betere aansluiting bij internationale mensenrechteninstrumenten;
 - graduele aanpak en brede coalitievorming om draagvlak en eigenaarschap voor ingrijpende hervormingen te creëren;
 - aansluiting bij binnenlandse (en eventueel buitenlandse) hervormingsgezinde krachten binnen en buiten de overheid;
 - partnerschappen tussen overheid – private sector – maatschappelijke organisaties;
 - gedragscodes en meer wederzijdse druk en verantwoording tussen donoren ‘peer pressure’;
 - Donorharmonisatie;
 - continue brede multi-donor beleidsdialoog met ontvangende overheid liefst aan de hand van afspraken over voortgang en ijkpunten, institutionele en capaciteitsondersteuning mits voldoende politiek draagvlak, graduele en proportionele sancties bij achterblijven op verplichtingen.
5. Ten slotte is de uitdaging dat de internationale gemeenschap als geheel haar inspanningen gelijk richt, en dat ook donoren als China zich hierbij aansluiten. Het betrekken van opkomende donoren in de bestaande overleg- en afstemmingsfora is dan ook van groot belang.

Aanbevelingen

- *De effectiviteit van het beleid op het gebied van goed bestuur en mensenrechten moet verhoogd en beter zichtbaar gemaakt worden. Het gaat dan in de eerste plaats om de effecten op de kwaliteit van het bestuur en de naleving van de mensenrechten, en in de tweede plaats ook om de effecten op armoedebestrijding en ontwikkeling. Om hieraan bij te dragen zal Nederland het komende jaar starten met het uitvoeren van quick-scans van bestuur en corruptie in alle partnerlanden.*



Private sector ontwikkeling



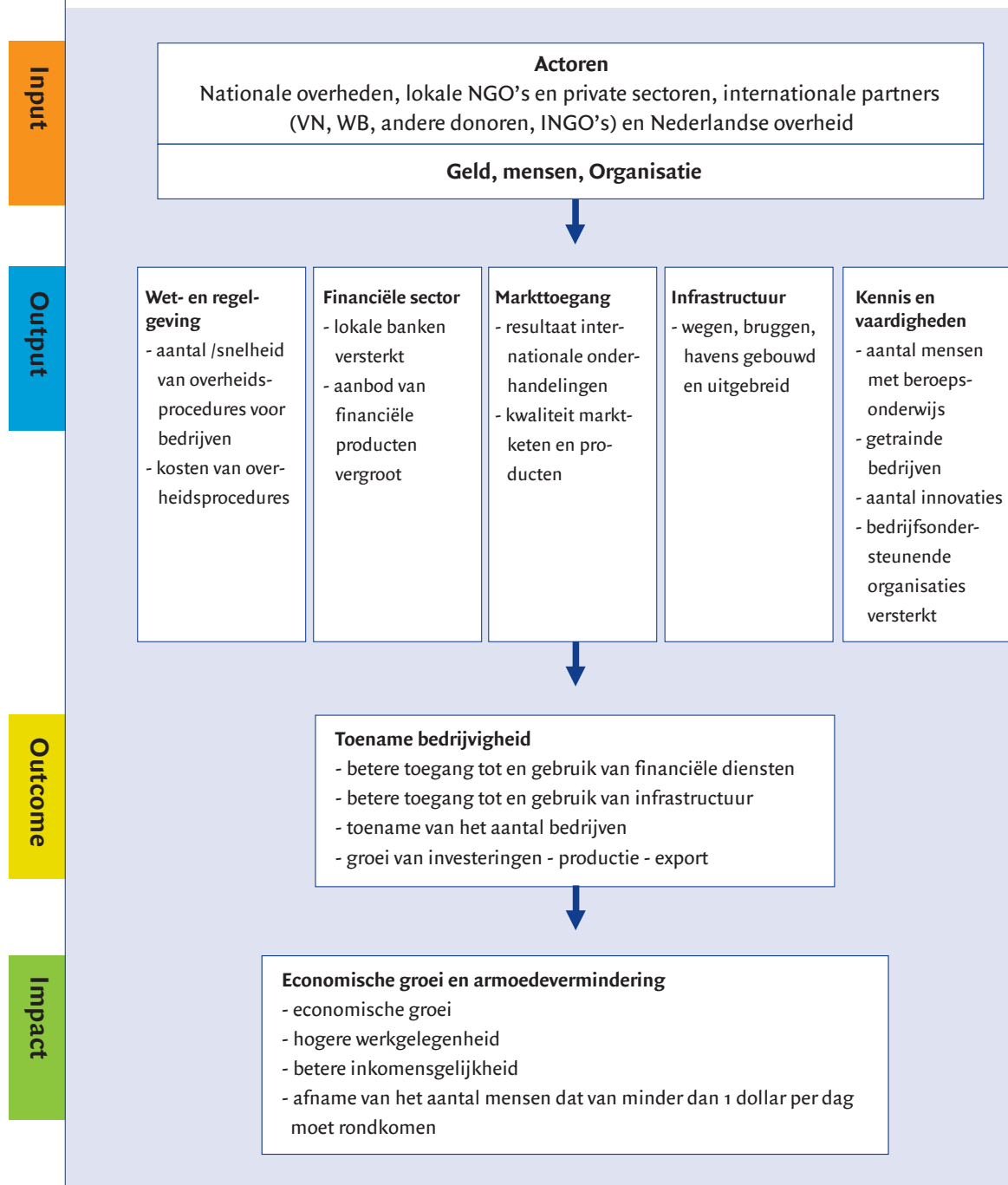
8.1 Inleiding

Op dit moment leeft een vijfde van de wereldbevolking, grofweg één miljard mensen, onder de armoedegrens van 1 dollar per dag. Driekwart hiervan leeft in Zuid-Azië en Afrika. Het verkrijgen van werk en inkomen is de manier voor mensen om zich uit deze armoede op te werken.

Nederland stimuleert economische groei en werkgelegenheid door bij te dragen aan private sector ontwikkeling. Op deze wijze wordt een bijdrage geleverd aan het Millennium Ontwikkelingsdoel 1, het verminderen van extreme armoede en honger.

De onderstaande resultatenketen geeft aan hoe we deze doelen denken te bereiken. De interventies richten zich hierbij op het verbeteren van de wet- en regelgeving, de financiële dienstverlening, de toegang tot markten, de infrastructuur en kennis en vaardigheden. Dit dient te leiden tot een toename van de bedrijvigheid, wat uiteindelijk resulteert in een hogere economische groei, werkgelegenheid, hogere inkomens, een minder ongelijke verdeling van inkomens en minder armoede. Om een voorbeeld te noemen: met geld van Nederland worden douaneprocedures vereenvoudigd, zodat bedrijven gemakkelijker kunnen importeren en exporteren. Daardoor neemt de bedrijvigheid toe met als resultaat bijvoorbeeld hogere exportcijfers. Dat draagt weer bij aan economische groei, helpt meer mensen aan het werk en helpt daarmee armoede te verminderen. Private sector ontwikkeling is ook relevant voor andere Millennium Ontwikkelingsdoelen. Economische groei genereert namelijk ook inkomsten voor een land, die hard nodig zijn om sectoren als onderwijs en gezondheidszorg te financieren.

Fig. 8.1 Resultatenketen Private sector ontwikkeling



8.2 Financiële en niet-financiële inzet

Financiële inzet

De inzet van Nederland wordt via verschillende kanalen gerealiseerd: bilaterale en multilaterale hulp en samenwerking met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. De belangrijke bilaterale programma's zijn te vinden in twaalf partnerlanden: Bosnië-Herzegovina, Bangladesh, Bolivia, Ethiopië, Indonesië, Mali, Macedonië, Nicaragua, Rwanda, Sri Lanka, Tanzania en Zambia.

Tabel 8.1 Nederlandse financiële Inzet Private sector ontwikkeling (Mln EUR)¹

Private sector ontwikkeling		2004	2005	2006
Gedelegeerd Bilateraal	Subtotaal	93,8	100,2	81,5
	Projectfinanciering	79,9	82,1	63,8
	Sectorale financiering	6,6	7,6	8,4
	Algemene begrotingssteun en schulverlichting	7,3	10,4	9,3
Centraal bilateraal		132,4	166,9	240,3
Multilateraal		165,0	157,6	89,0
Totaal		391,2	424,7	410,8

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

De tabel toont de hulp van overheid tot overheid (bilateraal) en via internationale organisaties (multilateraal) voor de ontwikkeling van de private sector. De multilaterale inzet heeft betrekking op de Nederlandse bijdrage aan onder meer de Wereldbank en IFC. Zij hebben vooral meerwaarde op het gebied van infrastructuur en ondersteuning van de financiële sector door middel van langlopende leningen en het verlenen van technische assistentie. Deze programma's hebben een dusdanige omvang dat Nederland deze wat capaciteit en geld betreft niet alleen voor zijn rekening zou kunnen nemen.

Daarnaast is Nederland actief met een aantal centrale bedrijfslevenprogramma's, zoals Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM), Programma voor het uitzenden van gepensioneerd managers en experts (PUM), Ontwikkelingrelevante Export Transacties (ORET), Centrum ter Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden (CBI) en Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO-fondsen).

De bilaterale uitgaven van de ambassades vinden grotendeels via projecthulp plaats en in mindere mate via sectorale of macro-economische hulp. In de meeste landen vindt wel in meer of mindere mate coördinatie tussen donoren plaats (alleen in Ethiopië staat het nog in de kinderschoenen). In die landen wordt ook de dialoog over het beleid met de overheid gezocht en worden steeds vaker gezamenlijke programma's gefinancierd. In Tanzania en Zambia is Nederland de leidende donor. De Wereldbank speelt dikwijls een prominente rol, zowel in de dialoog als bij het opzetten van programma's waar meerdere donoren aan bijdragen (multidonorfondsen).

Gezien de politieke problemen in Sri Lanka heeft Nederland ervoor gekozen niet via de overheid te financieren, maar alleen in de vorm van directe programma's met het bedrijfsleven. In Bolivia wordt de overheid wel betrokken bij de programma's, maar is vanwege de zwakke overheids capaciteit de uitvoering meestal in handen van private sector organisaties (vaak stichtingen).

Niet-financiële inzet

Een aantal jaren geleden was er in strategieën voor armoedebestrijding (*Poverty Reduction Strategies*) nog weinig expliciete focus op de ontwikkeling van de private sector. Maar private sector ontwikkeling heeft het tij mee. Het is een belangrijk thema geworden in de dialoog tussen donoren en de overheden in ontwikkelingslanden. Met name dankzij de inzet van de Wereldbank

¹ Voor de uitleg van de in dit deel gebruikte termen wordt verwezen naar box 1.4.

staat in een aantal nieuwe strategieën voor armoedebestrijding van de partnerlanden een apart hoofdstuk over het vergroten van economische groei, gericht op armoedevermindering.

8.3 Gezamenlijke resultaten

Bovenstaande financiële en niet-financiële inzet geeft de Nederlandse bijdrage weer voor private-sector ontwikkeling in de partnerlanden. Voorbeelden van korte-termijn-effecten (outputs) die door deze inzet en die van andere actoren via interventies in de betreffende landen tot stand zijn gekomen, worden in het nu volgende deel beschreven (Box 8.3). De ontwikkeling van capaciteit vormt een belangrijke voorwaarde om resultaten te bereiken. Hier wordt aan de hand van een case en voorbeelden van concrete resultaten op ingegaan.

De met steun van Nederland en andere donoren opgezette programma's om de private sector te stimuleren, lijken hun vruchten af te werpen. Vooral in ontwikkelingslanden waar de overheid sterk genegen is om hervormingen door te voeren, zijn tastbare resultaten te zien.

Een belangrijk onderdeel van het private-sectorbeleid is het versterken van de capaciteit van bedrijven en bedrijfsondersteunende organisaties. Daarbij richt het beleid zich bijvoorbeeld op het verbeteren van kennis en vaardigheden van het bedrijfsleven op het gebied van ondernemerschap en technologische kennis. Daarnaast richt het zich bijvoorbeeld ook op het helpen ontwikkelen van een gehele marktketen, waar verschillende actoren bij betrokken zijn. Hieronder volgt een voorbeeld van capaciteitsontwikkeling in Bolivia (Box 8.1).

Box 8.1 Capaciteitsontwikkeling private sector Bolivia

Het programma The Bolivian System of Productivity and Competitiveness (SBPC) behelst de verbetering van productiviteit en competitie door in samenwerking met de private sector, ondersteuning van onder meer de productieketen voor quinoa (een semi-graan uit de Andes hoogvlakte), wijn/druiven en singani (soort jenever gestookt van Muskaatdruiven) en gecertificeerd hout. Voor de ondersteuning van deze productieketens is een contract afgesloten met een drietal instanties (FAUTAPO, IFC, FAN) die het werk op hun beurt hebben uitbesteed aan financiële instellingen, kennisinstituten en private organisaties voor het leveren van specifieke diensten. De nationale overheid is ook betrokken bij het programma. Een eenheid, die thans is ondergebracht bij het ministerie van Planning, coördineert het verwoorden van knelpunten door de actoren van de ketens en stimuleert het totstandkomen van overeenkomsten tussen de actoren (wie pakt welk probleem aan). Op lokaal niveau zorgen de coördinerende instanties voor het totstandbrengen van overeenkomsten met provincies en gemeenten teneinde extra fondsen in te kunnen zetten en betrokkenheid van de lokale autoriteiten te garanderen.

Het accent van het programma ligt op de uitwisseling van ervaring en kennis tussen de verschillende actoren van de productieketens. Dat blijkt ook de grote waarde van het programma te zijn. De knelpunten – met name gebrek aan kennis en vaardigheden op het gebied van ondernemerschap, technologische kennis, productiemethoden, promotie en export – worden daardoor niet geïsoleerd, maar in samenhang aangepakt. Hierdoor wordt de gehele keten, van producent tot eindgebruiker, verbeterd. Dit alles heeft geresulteerd in de volgende activiteiten en resultaten op het gebied van capaciteitsontwikkeling.

Wijn/druiven en singani(soort jenever)keten:

- begeleiding van het midden- en kleinbedrijf in promotieactiviteiten voor hun wijnen in de EXPOSUR 2006 beurs (8 grote en 8 kleine bodega's);
- participatie van 2 Boliviaanse wijnbouwkundigen in een internationale workshop;
- participatie van 43 personen uit Tarija en Chuquisaca in een workshop over 'familiebedrijven en concurrentie';
- organisatie van 2 technische conferenties over druppelirrigatie (81 Boliviaanse participanten);
- de eerste Boliviaan ooit die het diploma wijnbouwkunde (oenologie) en wijnbouw behaald heeft (in Chili);
- 48 Bolivianen kregen een certificaat op dit terrein in Chili en 5 Bolivianen een certificaat 'hoger management' in Tarija.
- een wijnkundige uit Argentinië heeft wijnhuizen in Bolivia geadviseerd over procesbewaking van de productie en 40 Bolivianen zijn op veldbezoek geweest in Argentinië.

Quinoa-keten (semi-graai):

Capaciteitsontwikkeling vond plaats binnen een viertal componenten: certificering van organische productie; capaciteitsversterking van kleine ondernemingen; steun aan promotie en export; versterking van de productieve systemen en technische ontwikkeling. Daarbij zijn de volgende resultaten bereikt:

- 53 lokale leerkrachten en mensen van de landbouwvoorlichtingsdienst hebben training ontvangen in duurzame productiesystemen;
- 82 boeren hebben training ontvangen in irrigatiesystemen, bestrijding van plagen, quinoa-productie, oogst en naoogst van quinoa;
- 45 trainers getraind in organische productie;
- 15 ondernemingen getraind in kwaliteitscontrole en voedselveiligheid;
- training op het terrein van nieuwe IPM (geïntegreerde bestrijding van ziekten);
- ondersteuning aan de EXPO-beurs in Lipez waarbij 83 bedrijven zich inschreven en waarbij 21 van de 49 vergaderingen gewijd waren aan promotie van quinoa;
- de Kamer van Quinoa-exporteurs heeft deelgenomen aan de internationale beurs van organische productie: BIOFACH.

Belangrijkste leerervaring binnen de context van ondersteuning aan de productieketen is (1) de toegevoegde waarde die Nederland heeft gehad in het bij elkaar brengen én houden van de verschillende actoren van een keten, en (2) het op pro-actieve wijze betrekken van andere, met name lokale instanties, zodat die ook financieel hebben deelgenomen in de ondersteuning van de keten.

Een andere case op het gebied van capaciteitsontwikkeling betreft de versterking van de overheid in Macedonië (Box 8.2).

Het FIAS *Administrative Barriers Implementation Assistance Project* is een project om de Macedonische overheid te helpen bij de invoering van een vereenvoudigde regelgeving, gericht op ondernemers. Het project is uitgevoerd door FIAS - een onderdeel van Wereldbank/IFC – en is medegefinancierd door Nederland, Verenigde Staten en Zwitserland. Startpunt van het project was de gezamenlijke constatering dat eerdere aanbevelingen van FIAS uit 2003 niet of nauwelijks waren uitgevoerd door Macedonië. Oorzaken waren (1) de weinig effectieve coördinatie tussen ministeries, (2) geen duidelijk mandaat voor het Ministerie van Economische Zaken, (3) een ineffectieve interministeriële stuurgroep met zwakke

bestaffing en weinig middelen en (4) een weinig systematische aanpak van hervormingen.

Na een eerste onderzoeksfase, richtte het project zich op het assisteren van de Macedonische overheid om een effectief institutioneel raamwerk op te zetten voor systematische hervormingen op het gebied van wet- en regelgeving voor het bedrijfsleven. De aftrap hiervoor werd gedaan via een gezamenlijke workshop met *stakeholders* binnen de overheid, private sector en donorgemeenschap. Vervolgens zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Het onderbrengen van het hervormingsproces op het hoogste niveau op het Ministerie van Economische Zaken, inclusief een controlesysteem en consultaties met de private sector.
- Ontwerpen van *regulatory impact assessments* (regelmatige beoordeling van de impact) en benodigde hervormingen.
- Assistentie bij de implementatie van de hervormingen.
- Workshops met publieke en private *stakeholders*.
- Assistentie bij het herhaaldelijk uitvoeren van enquêtes over de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven.

Door de versterking van institutie en capaciteit kon het project met succes hervormingen op gang brengen. Op korte termijn werden kleine successen geboekt, waaronder de invoering van de *one-stop shop* voor bedrijfsregistratie en concrete aanbevelingen voor verbetering van land-rechten. Het project is inmiddels overgenomen door een Wereldbankproject dat lange-termijn-assistentie geeft bij het doorvoeren van de hervormingen.

Behalve voorbeelden op het gebied van capaciteitsontwikkeling zijn er ook concrete voorbeelden van resultaten te noemen in relatie tot de vijf thema's van private sector ontwikkeling. Deze zijn weergegeven in box 8.3.

Wet- en regelgeving

- De overheid in **Tanzania** heeft met hulp van het door Nederland gesteunde fonds van meerdere donoren BEST (Business Environment Strengthening Tanzania) concrete verbeteringen behaald in regelgeving, te weten nieuwe wetgeving op landeigendom, bedrijfsvergunningen en arbeidswetgeving.
- De **Zambiaanse** overheid heeft de wet- en regelgeving verbeterd, zoals het veiligstellen van het ontslagrecht voor laagstbetaalden en de vermindering van de registratie van een bedrijf van 9 naar 1 tot 3 dagen. Andere hervormingen zijn recent ingezet in het kader van het *Private Sector Development Reform Program* dat Nederland mede financiert.
- **Nicaragua** heeft geïnvesteerd in het versimpelen van regelgeving, onder meer ter bevordering van de export. In dat kader is o.a. een *one-stop shop* exportkantoor geïnstalleerd dat online werkt.
- De overheid in **Indonesië** heeft van het in maart 2006 gepubliceerde beleidspakket met 85 maatregelen voor het versterken van het ondernemingsklimaat, reeds 35 maatregelen uitgevoerd. De technische ondersteuning van de Wereldbank, gefinancierd door Nederland, heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van dit pakket en de nieuwe investeringswet. Een voorbeeld van een succesvolle maatregel is de vereenvoudiging van bedrijfsregistratie, waardoor het aantal dagen om een bedrijf te starten is teruggebracht van 150 naar 96 dagen. Doel is dit de komende jaren terug te brengen tot 30. Daarvoor is eerst goedkeuring van de bij het parlement ingediende investeringswet noodzakelijk.

Financiële sector

- De ontwikkeling van micro- en kleine ondernemingen in **Macedonië** wordt ondersteund via de *Macedonian Enterprise Development Foundation*. Deze organisatie heeft tot nu toe maar liefst 3.537 leningen uitgegeven voor een totaalbedrag van 12,1 miljoen euro.
- Tien (financiële) organisaties zijn ondersteund ter verbreding en verdieping van de financiële sector in **Tanzania**. Dit heeft in 2005 en 2006 binnen deze instellingen geleid tot een toename van het aantal leningnemers met meer dan 15 duizend en een toename van de totale leningenportefeuille met meer dan 4 miljoen euro.

Marktoegang en marktontwikkeling

- Door met name Nederland en de VS is de laatste jaren steun verleend aan de professionalisering van de mangosector in **Mali**. De export van mango's kan de komende jaren flink verder stijgen, vooral na de oplevering van het door Nederland gefinancierde koelcentrum en door de actieve betrokkenheid van Nederlandse bedrijven. Ook voor andere produktketens wordt gewerkt aan vergroten van de export (sesam, gedroogde tomaten, karité etc.).

Infrastructuur

- In drie grote rurale programma's in **Rwanda** is met behulp van arbeidintensieve methoden gewerkt aan verbetering van de infrastructuur. Er zijn maar liefst 250 kilometer wegen en meer dan 1000 hectare terrassen aangelegd, 4000 km anti-erosie geulen gegraven en meer dan 60 miljoen bomen en planten aangeplant. Daarnaast zijn de landbouw (irrigatie en betere variëteiten) en visserij (betere organisatie en verbetering van de visstand) verbeterd.

Kennis en vaardigheden

- In het kader van de wederopbouw van **Sri Lanka** na de Tsunami, heeft Nederland het *Back to Business* programma van de Federale Kamer van Koophandel gefinancierd. Onder het programma zijn 6200 mensen begeleid en werden 970 leningen verstrekt.
- In midden **Bosnië-Herzegovina** is het *Regional Development Agency*, een van de vijf publiek-private partnerschappen tussen het bedrijfsleven en lokale organisaties, ondersteund ter verbetering van het ondernemingsklimaat.

Impact

Outcome

8.4 Ontwikkelingsresultaten

De hierboven beschreven resultaten op het niveau van de *output* hebben geleid tot verbeteringen op *outcome*-niveau in de vorm van toegenomen bedrijvigheid. Deze uit zich o.a. op het gebied van kredietverschaffing, export en werkgelegenheid. Aan de hand van concrete voorbeelden uit partnerlanden en de voortgang op de MDG 1, het uitroeien van armoede², worden deze resultaten geïllustreerd.

2 De onderstaande gegevens zijn afkomstig van de Wereldbank en de VN. Meer recente gegevens uit lokale bronnen zijn opgenomen in de landenfiches die te vinden zijn in de bijlage. Deze bijlage, die opgenomen is op de CD-rom, bevat ook de tabellen waar in de tekst naar verwezen wordt.

De volgende MDG is relevant voor de resultatenrapportage private sector ontwikkeling:

Doel 1: Uitroeien van extreme armoede en honger.

Doelstelling 1

Het Percentage mensen dat moet rondkomen van minder dan een dollar per dag moet in 2015 tot de helft zijn teruggebracht ten opzichte van 1990

Indicatoren

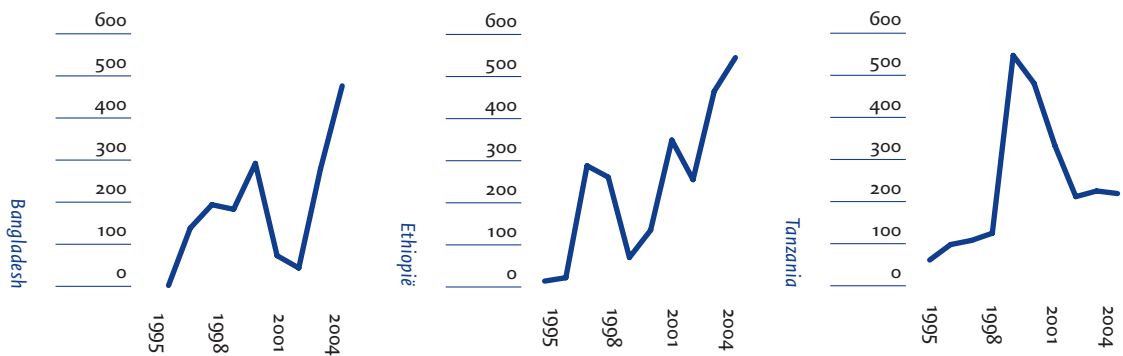
1. Percentage van de bevolking dat minder dan 1 dollar per dag te besteden heeft
2. Armoedekloof-ratio
3. Aandeel van armste 20% in de nationale consumptie

- De resultaten van het *Business Environment Strengthening Tanzania* (BEST) programma hebben ertoe geleid dat **Tanzania** in het *Ease of Doing Business 2007*-rapport van de Wereldbank in de top tien stond van hervormende landen.
- Door vereenvoudigde regelgeving scoort **Nicaragua** significant beter in het *Doing Business* rapport 2007 van de Wereldbank. Op het terrein van grensoverschrijdende handel is Nicaragua gestegen van plaats 83 in 2005 naar plaats 72 in 2006.
- Van de verbeterde kredietverschaffing in **Macedonië** hebben bedrijfjes geprofiteerd met een totaal aan 4.394 bestaande en 993 nieuw geplande personeelsleden.
- In **Bangladesh** heeft de *International Labour Organisation* 30.000 kinderen tussen 8 en 15 jaar oud stapsgewijs onttrokken aan de ergste vormen van kinderarbeid in Dhaka. In dat kader hebben 10.000 voogden van kindarbeiders (80% vrouwen) als alternatief toegang tot micro-kredieten voor inkomstengenererende activiteiten gekregen.
- De export van mango's vanuit **Mali** is toegenomen van nihil eind jaren negentig tot 3000 ton in 2005 en meer dan 4000 ton in 2006. De export van mango's kan de komende jaren naar verwachting flink verder stijgen.
- In het kader van de verbetering van de infrastructuur in **Rwanda** zijn meer dan 100.000 mensen uit de armste strata van de rurale bevolking, waarvan ongeveer 50% vrouwen, aan tijdelijk werk geholpen. Het aanleggen van terrassen en het ontginnen van moerassen heeft rond de 6000 gezinnen uitzicht gegeven op een betere toekomst, doordat ze nu land hebben met een hoge productiviteit of kunnen leven van de visvangst.
- Als gevolg van het *Back to Business* programma in **Sri Lanka** zijn na 1 jaar 7500 kleine ondernemingen opnieuw in bedrijf (75% van de doelstelling), waaronder 1800 door vrouwen geleide bedrijven, met een werkgelegenheid van 27.000 mensen. Van de drie geplande centra voor beroepsopleidingen, gaat begin 2007 de eerste officieel open.
- Het programma in **Bosnië-Herzegovina** heeft er toe geleid dat het *Regional Development Agency* door derden in toenemende mate wordt gezien als spil voor economische regeneratie en exportpromotie.

Met private sector ontwikkeling wordt beoogd de bedrijvigheid in ontwikkelingslanden te stimuleren, om daarmee een bijdrage te leveren aan economische groei en armoedevermindering (*impact*). Of dat lukt? Uit verschillende cijfers blijkt dat de bedrijvigheid toeneemt, ook in de twaalf landen waar Nederland zich op richt. Zo nemen de investeringen toe, mede dankzij de buitenlandse directe investeringen (Figuur 8.2 en tabel 8.2 CD-rom).

Figuur 8.2

Jaarlijkse buitenlandse directe investeringen in drie partnerlanden 1995-2005
(in miljoenen Amerikaanse dollars)



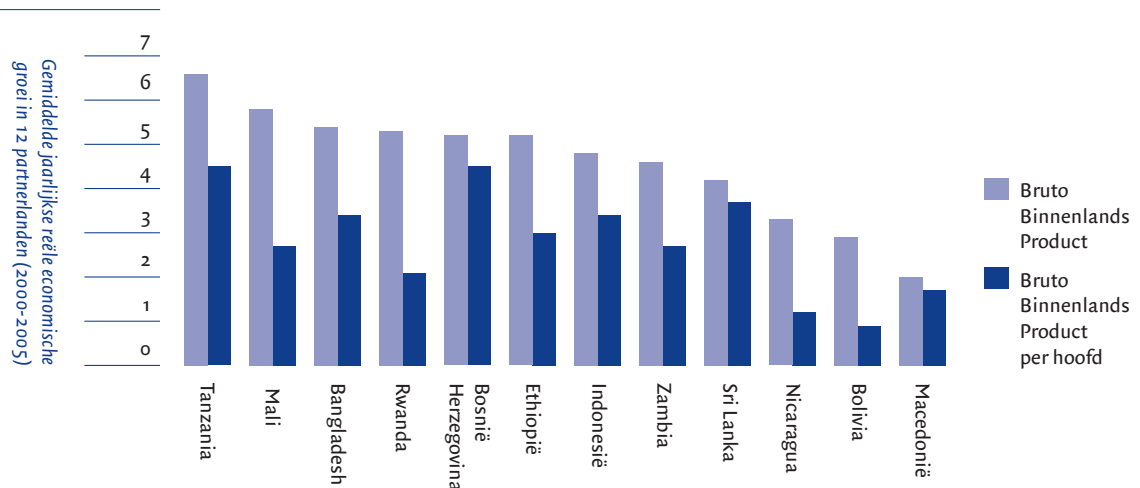
Bron: Wereldbank, World Development Indicators online

Ook de productie stijgt in verschillende sectoren. Alleen de groei van de export als percentage van het BBP laat een wisselend beeld zien. Al met al neemt de bedrijvigheid toe en daarmee ook de economische groei (Tabel 8.3 CD-rom) .

Alle twaalf partnerlanden voor private sector ontwikkeling kennen een positieve economische groei, ook in Sub-Sahara Afrika. De economieën in de vijf partnerlanden in Sub-Sahara Afrika laten over het algemeen een gestage groei zien van gemiddeld 4,5 tot 6,5 % in de afgelopen vijf jaar (zie figuur 8.3 en tabel 8.4 CD-rom). Dit klopt met het redelijk positieve beeld over de gehele regio. Dankzij een politiek en macro-economisch stabiel klimaat in een aantal Afrikaanse landen en serieuze pogingen van overheden om het ondernemingsklimaat te verbeteren, is er in Afrika steeds meer bedrijvigheid en een hogere economische groei.

Figuur 8.3

Economische groei in de twaalf partnerlanden

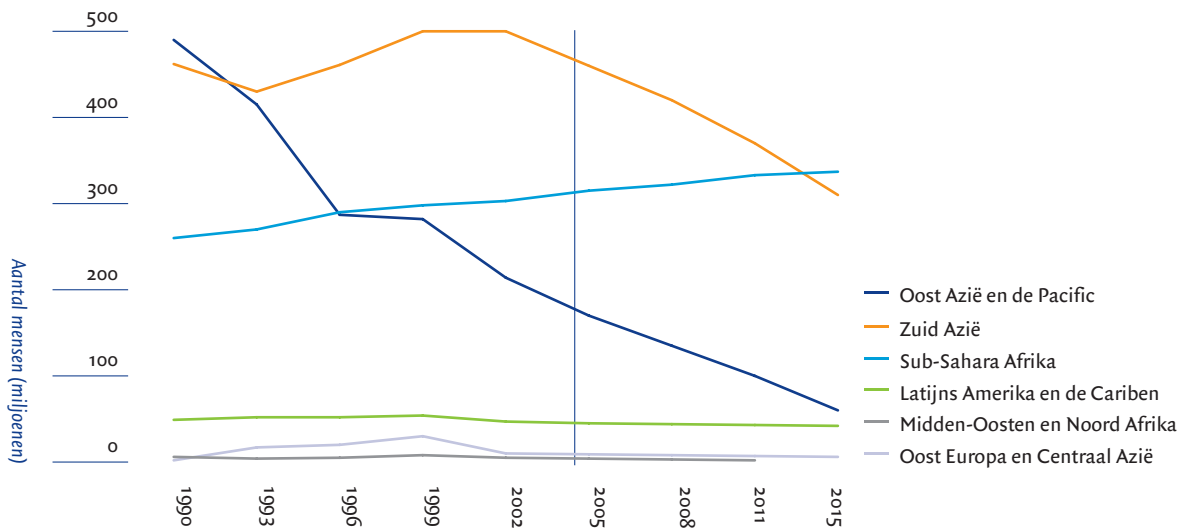


Bron: Wereldbank, World Development Indicators online

De groei in Sub-Sahara Afrika is echter bescheiden te noemen ten opzichte van Azië, waar zich spectaculaire groeipercentages voordoen. Dit geldt trouwens niet voor landen als Sri Lanka, Bangladesh en Indonesië. Ook deze landen komen tot redelijke groeipercentages van 4 tot 5,5 procent, maar lopen hiermee achter bij de andere Aziatische landen. De landen in Latijns-

Amerika en Oost-Europa laten wisselend groeipercentages zien, wat verband houdt met de recessie voor de gehele regio in 2001 en 2002. Maar ook voor deze landen geldt dat de ontwikkeling in de afgelopen drie jaar positief is.

Figuur 8.4 Aantal mensen dat van USD 1 per dag leeft 1990-2002 en projecten tot 2015



Bron: Wereldbank, World Development Indicators 2006 en Global Economic Prospects 2006

MDG, doelstelling 1

De meest recente cijfers over armoedevermindering laten zien dat het aantal armen in de wereld afneemt en dat voor de wereld als geheel het Millennium Ontwikkelingsdoel 1 waarschijnlijk wordt gehaald in 2015 (Tabel 8.5 CD-rom). Dit is echter met name te danken aan de snelle terugging van de armoede in Oost-Azië (een daling van 472 miljoen mensen onder de armoedegrens in 1990 naar 214 miljoen in 2002) en meer recentelijk ook in Zuid-Azië (van 462 miljoen in 1990 naar 437 miljoen in 2002). Alhoewel Afrikaanse landen ook een redelijk en stijgend percentage economische groei behalen, heeft dit nog niet geleid tot afname van het aantal mensen dat onder de armoedegrens leeft (in Sub-Sahara Afrika nam dit aantal toe van 227 miljoen in 1990 tot 303 miljoen in 2002) (fig. 8.4).

Ten eerste soupeerde de nog steeds hoge bevolkingsgroei een deel van de economische groei op (het BBP per hoofd van de bevolking stijgt slechts in beperkte mate in Sub-Sahara Afrika – zie Figuur 8.3). Ten tweede komt de economische groei niet altijd ten goede aan de allerarmsten die vaak in de meer geïsoleerde en arme regio's leven. In landen waar een zeer ongelijke inkomensverdeling heerst, vertaalt economische groei zich in mindere mate naar armoedevermindering dan in landen waar de inkomensverdeling minder ongelijk is. Met name in Bolivia, Nicaragua, Zambia, Rwanda en Mali is de ongelijkheid hoog met een Gini-coëfficiënt van boven de 40 (zie Tabel 8.6 CD-rom).

8.5 Bevindingen en uitdagingen in de sector

In twaalf partnerlanden zijn programma's voor private sector ontwikkeling uitgevoerd die hebben bijgedragen aan economische groei en armoedevermindering. Met deze programma's zijn

belangrijke resultaten bereikt in verbetering en vereenvoudiging van wet- en regelgeving (o.a. Tanzania, Nicaragua, Zambia, Indonesië), uitbreiding van financiële dienstverlening (o.a. Macedonië, Tanzania, Bangladesh), het professionaliseren van bedrijfssectoren en openen van markten (o.a. Mali), verbetering van infrastructuur (o.a. Rwanda) en het versterken van kennis en vaardigheden via partnerschappen tussen publieke en private sector (o.a. Sri Lanka, Bosnië-Herzegovina). Capaciteitsontwikkeling van zowel bedrijven als bedrijfsondersteunende organisaties vormt een integraal onderdeel van deze programma's. Vooral in landen waar een grote wil is bij de overheid om hervormingen door te voeren, zijn tastbare resultaten te zien in de vorm van toegenomen bedrijvigheid, investeringen, productie en export.

De aandacht voor private sector ontwikkeling bij overheden in ontwikkelingslanden, ook in Afrika, is sterk gegroeid. Toch zijn we er nog lang niet. De belangrijkste knelpunten waar ondernemers in ontwikkelingslanden tegenaan lopen, zijn de zware of juist gebrekkige regulering, de onvoldoende toegang tot de markt, de slechte infrastructuur, onvoldoende toegang tot financiële diensten en onvoldoende capaciteit bij bedrijven om zich te ontwikkelen. Ondanks de kleine stapjes die zijn gemaakt door overheden, is het nog steeds slecht gesteld met het ondernemingsklimaat. De twaalf partnerlanden voor private sector ontwikkeling scoren laag op de *Doing Business 2007* ranglijst van de Wereldbank (behalve een aardige 67ste plaats voor Nicaragua). Ook blijkt uit de *Investment Climate Assessments* van de Wereldbank dat in deze landen de toegang tot infrastructuur (zoals elektriciteit, water, telefoon, internet) en toegang tot kredietverlening door banken gebrekkig is, enkele uitzonderingen daargelaten, zoals bijvoorbeeld Bosnië.

Een belangrijk probleem bij het uitvoeren van maatregelen die het ondernemingsklimaat moeten verbeteren, is de zwakke overheids capaciteit en de gevestigde belangen. Deze problemen spelen overigens binnen alle sectoren. Voor private sector ontwikkeling geldt daarenboven dat niet één ministerie hiervoor verantwoordelijk is. Verschillende ministeries en overheidsinstanties zijn erbij betrokken, de onderlinge coördinatie is zwak en niet iedereen binnen de overheid heeft er baat bij om hervormingen door te voeren.

De belangrijkste uitdagingen en strategie voor Nederland als donor zijn om:

- hervormingen in de publieke sector te blijven ondersteunen, met specifieke aandacht voor de vijf genoemde aandachtsgebieden en voor de onderlinge coördinatie tussen verschillende overheidsorganen;
- tevens in te zetten op capaciteitsopbouw van private sector organisaties, ook in de sfeer van belangenbehartiging van de sector in de politieke besluitvorming;
- hiermee economische groei te bevorderen waar ook de armen daadwerkelijk van profiteren: pro- poor economische groei.

Gebruikte afkortingen

ADB	Asian Development Bank
ARV	Antiretroviraal
BEST	Business Environment Strengthening Tanzania
BNP	Bruto Nationaal Product
BRAC	Bengaalse ontwikkelingsorganisatie
BWDB	Bangladesh Water Development Board
CBI	Centrum ter bevordering van import uit ontwikkelingslanden
CFK	Chloorfluorkoolwaterstoffen
CO ₂	Kooldioxide
CONASIDA	Ministerie van Gezondheid (Nicaragua)
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
DAC	Development Assistance Committee
DFID	VK Department for International Development
DOTS	Directly Observed Treatment Short-course
EFA	Education For All
EFAG	Education Funding Agencies Group (Zambia)
EU	Europese Unie
FAO	Food and Agriculture Organisation
FIAS	Administrative Barriers Implementation Assistance Project
FMO	Nederlandse Financierings-maatschappij voor Ontwikkelingslanden
FTI	Fast Track Initiative
GB	Goed Bestuur
GFATM	Global Fund to fight Aids, TB and Malaria
GNI	Gross National Income
GTZ	Duitse organisatie voor technische samenwerking
HIP	Harmonisation in Practice (Zambia)
HIV/Aids	Human Immuno deficiency Virus/Acquired Immuno Deficiency Syndrome
HWRU	Hanoi Water Resources University
ICCO	Interkerkelijke Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking
ICPD	International Conference on Population and Development
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Monetary Fund
INGO	Internationale Niet Gouvernementale Organisatie
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IPM	Geïntegreerde bestrijding van ziekten
IPPF	International Planned Parenthood Federation
IRAI	Wereldbank resource allocation index
JESR	Joint Education Sector Review (Zambia)
KPK	Anti Corruptie Commissie Indonesie
MAIS	Eerstelijns Gezondheidszorg (Nicaragua)
MDG	Millennium Ontwikkelingsdoelstelling
MDLF	Media Development Loan Fund (Indonesië)
MER	Milieu Effect Rapportage

MoH	Ministerie van Gezondheid
MOU	Memorandum of Understanding
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NCPA	National Community Based Paralegal Association (Zuid Afrika)
NGO	Niet gouvernementele organisatie
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
ORET	Ontwikkelingsrelevante Export Transacties
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OVC	Wezen en andere kwetsbare kinderen als gevolg van HIV/Aids
PEPFAR	Presidents (VS) Emergency Plan For Aids Relief
PHAST	Participatory Hygiene and Sanitation Transformation (Tanzania)
PMTCT	Preventing Mother to Child Transmission
PPP	Publiek Private Partnerschappen
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSD	Private Sector Ontwikkeling
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten
PUM	Programma voor het uitzenden van gepensioneerde managers en experts
SBPC	Bolivian System of Productivity and Competitiveness
SNV	Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie
SRGR	Sexuele en reproductieve gezondheid en rechten
SWAP	Sector Wide Approach
TB	Tuberculose
TRIP's	Trade Related aspects of Intellectual Property Rights
UNAIDS	United Nations Aids Fund
UNEP	VN Milieuprogramma
UNESCO	United Nations Educationa, Scientific and Cultural Organisation
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations Childrens Fund
UNSD	United Nations Statistical Division
VCT	Vrijwillige Aids counselling en testen
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
WARPO	Nationale Planninginstantie (Bangladesh)
WB	Wereld Bank
WHO	World Health Organisation
WMIP	Water Management Improvement Project (Bangladesh)
WSSD	World Summit for Sustainable Development
WUG	Water User Group (Tanzania)
ZHWRs	Zambia Health Workers Retention Scheme

www.minbuza.nl

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

mei 2007

Ontwikkelingssamenwerking werkt



CD-rom:

Resultaten in ontwikkeling
Landenfiches en tabellen

Indien de cd-rom niet automatisch opstart,
open het 'leesmij.txt' bestand voor instructies.
De minimaal vereiste beeldschermresolutie is
600 x 800 bij volledige venstergrootte.