

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011

Nr. 124

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2010

Hierbij heb ik het genoegen u de beleidsevaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005–2008 en mijn beleidsreactie hierop aan te bieden. De evaluatie is uitgevoerd door de inspectie ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB heeft de Nederlandse hulp aan Nicaragua in de periode 2005–2008, voor zover direct of indirect (via subsidies) door de Nederlandse overheid gefinancierd, geëvalueerd. Dit rapport concentreert zich op de resultaten van de bilaterale hulp. IOB heeft tevens twee deelstudies verricht naar de medefinancieringsorganisaties en algemene begrotingssteun in Nicaragua. De hoofdlijnen van deze deelrapporten zijn in de hoofdevaluatie meegenomen. De rapporten van de deelstudies zijn te lezen op de website van IOB (www.minbuza.nl.iob)¹.

In bijgaande beleidsreactie op het rapport ga ik in op de opzet van de evaluatie, het Nederlandse beleid richting Nicaragua en geef ik een appreciatie van de hoofdbevindingen.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Beleidsreactie

1. Opzet en methodologie

Het doel van deze evaluatie was na te gaan hoe de Nederlandse hulp in Nicaragua in de periode 2005–2008 is vormgegeven, welke resultaten er zijn behaald en welke lessen er te trekken zijn voor de toekomstige beleidsontwikkeling. Zowel de directe als indirecte (via subsidies) hulp door de Nederlandse overheid is onderzocht, maar het hoofdrapport gaat vooral in op de resultaten van de bilaterale hulp. Over de activiteiten van medefinancieringsorganisaties (MFO's) en over algemene begrotingssteun (ABS) zijn twee deelrapporten opgesteld. De hoofdlijnen van die evaluaties zijn in dit rapport meegenomen.

2. Algemeen Nederlands beleid

Nicaragua is sinds begin jaren tachtig concentratieland van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (OS). De totale Nederlandse hulp aan Nicaragua via verschillende kanalen bedroeg EUR 145 miljoen (2005–2008). Nicaragua is een partnerland dat zich richt op een versnelde realisatie van de Millennium Development Goals (MDG's), m.n. MDG1 (terugdringen van extreme armoede), MDG2 (bevorderen basisonderwijs) en MDG5 (tegenaan van moedersterfte, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten). Tevens bevorderde Nederland economische ontwikkeling door steun aan het midden- en kleinbedrijf. Gedurende de onderzoeksperiode zette Nederland, samen met negen andere donoren, sterk in op ABS. Er was een duidelijke wens om versnippering van de hulp te verminderen en ABS werd een geschikt instrument gevonden om goed bestuur en democratisering te bevorderen. De ABS werd in 2008, drie jaar na introductie, bevroren, waarna tevens directe samenwerking met de centrale overheid werd teruggebracht. Nederland ging sindsdien intensiever samenwerken met de private sector en particuliere organisaties. Nederland was in de onderzoeksperiode een middelgrote donor voor Nicaragua en is thans de tweede EU-donor. Nederland zet zich in Nicaragua sterk in voor de uitvoering van de Verklaringen van Parijs en Accra. Zo zijn er een gemeenschappelijke donorstrategie en -financiering via één loket gerealiseerd in de sector gezondheidszorg, is er een door zes donoren betaalde technische ondersteuning binnen diezelfde sector en zijn er multidonorfondsen ingesteld voor steun aan het maatschappelijk middenveld.

3. Appreciatie van de hoofdbevindingen

Het doet mij genoeg dat de positieve bevindingen van de evaluatie vooral betrekking hebben op thema's die in dit kabinetsbeleid voorrang genieten, waaronder ondersteuning van de private sector en bevordering van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR). Tegelijk constateer ik dat de inzet op het gebied van bevordering van goed bestuur, democratisering en onderwijs minder positief wordt beoordeeld. Ik ga hieronder in op de kritische punten door middel van een reactie op de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen.

Algemene begrotingssteun (ABS)

IOB concludeert dat de mate waarin Nicaragua in 2005 aan de voorwaarden voor ABS voldeed, te optimistisch is ingeschat. De regering Bolaños had te weinig macht om haar moderniseringsagenda uit te voeren en om armoede te bestrijden. De in het kader van ABS gemaakte afspraken en intensieve politieke dialoog veranderden de politieke realiteit niet, ook niet nadat Daniel Ortega in 2007 als president aantrad. Hoewel

onder zijn regering uiteindelijk vooral de extreme rurale armoede sterk daalde, was sprake van verslechtering van bestuur en manipulatie van gemeenteraadsverkiezingen. In reactie daarop besloot Nederland met andere donoren de ABS voor 2008 te halveren en in 2009 te bevriezen. Toen geloofwaardige stappen om de rechtsstaat en democratie te versterken uitbleven, besloot Nederland in 2010 de ABS stop te zetten. De evaluatie is positief over de wijze waarop Nederland door middel van politieke dialoog, diplomatie en een relatief bescheiden budget er toe heeft bijgedragen dat belangrijke onderwerpen als goed bestuur, mensenrechten en therapeutische abortus op de agenda bleven en dat er druk werd uitgeoefend om een verdere aantasting van het democratiseringsproces te voorkomen.

De bevindingen van deze evaluatie sterken mij in de overtuiging dat begrotingssteun alleen effectief kan zijn wanneer de basisvoorwaarden met betrekking tot goed bestuur in voldoende mate aanwezig zijn.

Goed bestuur

IOB beoordeelt drie van de zes onderzochte projecten op het gebied van goed bestuur positief: beheer openbare financiën, bevordering leiderschap jongeren en modernisering van het ambtenarenapparaat. De resultaten voor de overige drie projecten (anticorruptiefonds, modernisering politieke partijen, en versterking van het maatschappelijk middenveld) noemt IOB teleurstellend.

IOB is positief over de wijze waarop Nederland diplomatie en ontwikkelingssamenwerking heeft ingezet om verzwakking van de democratie en goed bestuur tegen te gaan. IOB constateert bovendien dat de ambassade, evenals de medefinancieringsorganisaties, het mogelijk hebben gemaakt dat Nicaraguaanse maatschappelijke organisaties draagvlak voor verandering konden mobiliseren. IOB concludeert dat de activiteiten met de beperkte resultaten rechtstreeks afhingen van de politieke wil van de machthebbers. Waar de politieke wil ontbreekt, is de ruimte voor donoren om invloed uit te oefenen beperkt.

De ambassade heeft lering getrokken uit de ervaringen. Het programma voor politieke partijen wordt niet gecontinueerd, voor het anticorruptiefonds komt geen vervolgfianciering. Met andere donoren zijn de krachten gebundeld voor een efficiënter beheer van het Fonds voor het maatschappelijk middenveld. De MFO's hebben er volgens IOB toe bijgedragen een permanent tegenwicht te bieden aan autoritair optreden van de regering.

Onderwijs

Het *silent partnership*¹ is volgens IOB niet de beste modaliteit geweest om in Nicaragua bij te dragen aan de onderwijssector. Nederland droeg financieel meer bij aan de sector dan hoofddonor Canada, maar had als *silent partner* geen hoofdrol in de monitoring en evaluatie van het beleid. IOB oordeelt positief over de ruimte die de ontvangende regering kreeg om invulling aan het basisonderwijsbeleid te geven via sectorsteun.

IOB geeft aan dat de toegang tot basisonderwijs (ook voor de armen) is gestegen, het curriculum is verbeterd en de onderwijzers zijn getraind. IOB constateert dat Nederland hieraan heeft bijgedragen. Maar de financiering van de onderwijsbegroting via drie verschillende kanalen (ABS, bijdragen aan een fonds bij de Wereldbank voor landen die dreigen de MDG's niet te halen, en via sectorsteun) helpt de overheid in Nicaragua niet om de investeringen op middellange termijn beter te plannen.

¹ Een *silent partnership* (gedelegeerde samenwerking) beoogt tijdelijke sectorfinanciering via een andere donor te laten lopen om op den duur een taakverdeling tussen donoren te bereiken.

Steun aan de onderwijssector in Nicaragua kwam deels voort uit een motie van de Tweede Kamer in 2001, die de regering verzocht 15% van de OS-begroting te besteden aan onderwijs. In de basisbrief ontwikkelingssamenwerking (kamerstuk 32 500 V, nr. 15) is aangegeven dat thematische inputdoelstellingen niet langer worden gehanteerd. Op basis van de ervaringen en afwezigheid van een geschikte hoofddonor in Nicaragua is het niet wenselijk om de steun aan onderwijs in Nicaragua via het *silent partnership* voort te zetten.

Gezondheidszorg

De evaluatie constateert in de extreem arme gebieden een beter gebruik van gezondheidsdiensten, vaccinaties, institutionele bevellingen in ziekenhuizen en klinieken alsook gebruik van anticonceptie. Nederland heeft het terugdringen van moedersterfte hoog op de agenda gezet, maar vooralsnog heeft dit geleid tot een beperkte afname ervan.

De IOB-aanbeveling dat Nicaragua meer zou moeten doen aan het terugdringen van de ongelijkheid in toegang tot gezondheidszorg, is door Nederland en andere donoren opgepakt. Nicaragua heeft dit punt dan ook verwerkt in het nieuwe meerjarenplan voor gezondheid van het ministerie van Gezondheid. Ook zijn in dit plan indicatoren opgenomen ter meting van de prestatie van het hele gezondheidssysteem en het management van het ministerie, conform de IOB-oproep tot meer aandacht voor bepalen van nulmeting en monitoring van het sectorprogramma.

Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR)

De evaluatie toont aan dat de inspanningen op het gebied van SRGR mede hebben bijgedragen aan versterking van het anticonceptiebeleid en een lichte daling van het aantal tienerzwangerschappen tussen 2001–2007. De abortuswetgeving in Nicaragua is niet aangepast, maar wel zijn initiatieven hiertoe in gang gezet. Nederland heeft als hoofddonor in de sector en gesteund door andere donoren, door een politieke dialoog en ondersteuning van de lobby van maatschappelijke organisaties de overheid ertoe bewogen om een gedoogbeleid te voeren en wetswijzigingen aan te brengen. De behandeling van mensen met hiv/aids is sterk toegenomen, evenals het kennisniveau over de overdracht. Volgens IOB is dit deels toe te schrijven aan de inspanningen van de bilaterale hulp en de NGO's die door Nederland zijn gesteund.

Midden- en kleinbedrijf (MKB)

Van de drie grote programma's voor het MKB die Nederland steunde, waren er twee succesvol. Deze programma's hebben volgens IOB gezorgd voor een verbetering van de omzet, export en kwaliteit van MKB-producten. De steun aan het Nicaraguaanse ministerie van Economische Zaken bleek niet zo succesvol. Het ministerie bleek onvoldoende capaciteit te bezitten om zichtbare resultaten te leveren.

De Nederlandse ambassade en de MFO's speelden een belangrijke rol bij versterking van intermediaire instellingen voor microfinanciering. IOB constateert dat de instellingen voor microfinanciering bij uitstek arme vrouwen hebben bereikt met een positief effect op de (familie-)werkgelegenheid als gevolg. De evaluatie plaatst kanttekeningen bij het gemak waarmee MFO's en de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) grote financiële injecties hebben gegeven, zonder rekening te houden met de duurzaamheid en tijdelijkheid van rendementen in bepaalde sectoren. Een doelgerichte risico-analyse gericht op verduur-

zaming van de microkredietmarkt dient bij eventuele vervolgtrajecten duidelijker te worden uitgewerkt.

Medefinancieringsorganisaties (MFO's)

De inzet van MFO's en stedenbanden in Nicaragua is volgens het IOB succesvol gebleken. Deze behaalden concrete resultaten op de beoogde terreinen van maatschappijopbouw, lobby, armoedebestrijding, de positie van vrouwen in Nicaragua. Versterking van de samenwerking tussen ambassade en MFO's moet vorm krijgen dankzij een duidelijke definitie van het begrip complementariteit zoals gehanteerd onder het nieuwe Medefinancieringsstelsel MFS II.

Kanaalkeuze: De ambassade heeft volgens IOB goed gebruik weten te maken van de verschillende kanalen en een goede mix aan modaliteiten in de sectorhulp toegepast. Doordat de hulp via verschillende kanalen werd verstrekt, constateert IOB dat de activiteiten niet altijd operationeel op elkaar waren afgestemd. De bereidheid tot samenwerken was er wel, maar de verschillen in schaal en werkwijze en de relatieve autonomie van de medefinancieringsorganisaties bemoeilijkten dit veelal. Inmiddels is er voor de in Nicaragua actieve MFO's wel een werkverdeling afgesproken.

4. Consequenties voor het Nederlands beleid

De bevindingen uit deze evaluatie worden meegenomen bij de verdere uitwerking van de landenkeuze.