

Vergaderjaar 1998–1999

26 200 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999

Nr. 58

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 31 maart 1999

Hierbij heb ik het genoegen u **het verslag** aan te bieden van **het werkbezoek** dat ik van 13–18 februari jl. bracht **aan Mozambique**. En marge van het bezoek verbleef ik tevens één dag in Zuid-Afrika.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
E. L. Herfkens

Van 13 tot en met 18 februari bracht ik een werkbezoek aan Mozambique. En marge van het bezoek verbleef ik één dag, op persoonlijke uitnodiging van de Zuid-Afrikaanse minister van Landzaken en Landbouw, in Zuid-Afrika.

Mijn reis naar Mozambique had primair een beleidsoriënterend karakter. In de eerste plaats wilde ik mij persoonlijk op de hoogte stellen van de aard en effectiviteit van de Nederlandse hulp in een land waarvan onlangs door de regering is vastgesteld dat het in aanmerking komt voor structurele bilaterale hulp. Tussen Nederland en Mozambique bestaat al langer een intensieve samenwerkingsrelatie. Met ca. fl 100 miljoen gulden per jaar is Nederland momenteel één van de belangrijkste donoren van Mozambique.

In de tweede plaats wilde ik mijn Mozambikaanse gesprekspartners informeren en consulteren over het gewijzigde Nederlandse landenbeleid, de criteria die Nederland daarbij hanteert, alsmede de wijze waarop de bilaterale relatie de komende jaren verder inhoud zou moeten worden gegeven. In dat verband heb ik gewezen op de Nederlandse wens meer zeggenschap en verantwoordelijkheid in handen te geven van het ontvangende land (ownership), waarbij een vraaggerichte, sectorale benadering voorop zou moeten staan.

Tijdens mijn bezoek aan Mozambique werd ik in de hoofdstad Maputo ontvangen door President Chissano en voerde ik voorts gesprekken met minister van Buitenlandse Zaken Simao, minister van Financiën en Planning Salomao en minister van Binnenlandse Zaken Manhenje. Daarnaast had ik ontmoetingen met minister van Milieu Ferraz, minister van Publieke Werken en Huisvesting Costley-White en minister van Onderwijs Nhavoto. Ook bracht ik een bezoek aan het Mozambikaanse Parlement waar ik sprak met de Voorzitter, de heer Mulémbwè, alsmede met enkele andere vooraanstaande parlementsleden, waaronder de fractievoorzitter van de grootste oppositiepartij Renamo, de heer Domingos.

De laatste twee dagen van mijn bezoek bracht ik door in de provincie Nampula, de concentratieregio voor plattelandsontwikkeling in onze samenwerking met Mozambique. Ik voerde onder meer overleg met Gouverneur Mualeia, alsmede diverse vertegenwoordigers van lokale overheden, NGO's etc. In de districtshoofdstad Angoche bezocht ik diverse projecten, onder meer van de SNV.

In het kader van het bezoek was tevens een aantal thematische bijeenkomsten georganiseerd met relevante ontwikkelingspartners (overheid; NGO's; donorgemeenschap, waaronder plaatselijke vertegenwoordigers van Wereldbank en UNDP; bedrijfsleven) over actuele beleidsissues in het hulpprogramma zoals de sectorale benadering, ownership, gender, landrechten, geïntegreerde plattelandsontwikkeling, decentralisatie en districtsplanning, alsmede transportcorridors.

MOZAMBIQUE

Algemeen

Oorlog, chaos en vluchtelingen bepaalden jarenlang het beeld van Mozambique. In 1975 werd Mozambique onafhankelijk van Portugal. Het Frelimo, dat sinds begin jaren zestig de onafhankelijkheidsstrijdleader nam het roer over. Frelimo koos aanvankelijk voor een marxistisch-leninistische koers bij de ontwikkeling van het land. Mozambique's politieke beleid bracht het land zeer regelmatig in conflict met eerst Rhodesië en later Zuid-Afrika. Met steun van deze twee landen is in die

tijd de verzetsbeweging Renamo ontstaan. Ruim tien jaar lang heeft Renamo felle strijd geleverd tegen het Frelimo regime. Tegen het einde van de jaren tachtig verkeerde het land in een enorme crisis, enerzijds door de burgeroorlog en anderzijds door het falende centralistische economische beleid. Onder internationale druk kwamen er begin jaren negentig contacten tot stand tussen Frelimo en Renamo die er toe leidden dat de strijdende partijen in oktober 1992 te Rome de Acordos Gerais de Paz ondertekenden. Direct na de ondertekening van de Romeinse vredesakkoorden werd een begin gemaakt met de totstandkoming van een VN-vredesmacht, UNOMOZ genaamd die het overgangsproces zou gaan begeleiden. Het demobilisatie proces werd in 1994 voltooid en eind van dat jaar vonden de eerste algemene verkiezingen plaats. Hoewel Frelimo won, toonde de uitslag van deze verkiezingen aan dat de aanhang van Renamo veel omvangrijker was dan velen hadden aangenomen.

Vanaf 1995 is een duidelijk waarneembaar economisch herstel ingetreden. Zo groeide de economie spectaculair. De economische groei in 1997 en 1998 lag boven de tien procent. In het onlangs verschenen National Human Development Report wordt het per capita inkomen in Mozambique momenteel geschat op USD 145, zo'n vijftig procent hoger dan in het midden van de jaren negentig. Ook andere indicatoren zoals de zeer sterk teruggelopen inflatie en het groeiende vertrouwen van buitenlandse particuliere investeerders lijken erop te wijzen dat er duidelijk sprake is van een duurzaam economisch herstel.

Ondanks deze positieve economische ontwikkelingen blijft er nog een aantal grote zorgen. Zo leeft nog steeds driekwart van de bevolking onder de armoedegrens, bevindt de fysieke infrastructuur van het land zich in een zeer slechte staat, heeft de overheid grote moeite om haar eigen inkomsten te verhogen om daarmee voldoende ruimte te scheppen voor eigen investeringen en is nog steeds veelvuldig sprake van corruptie. De lage salarissen van overheidsambtenaren zijn daar mede debet aan. Tot slot is de institutionele capaciteit van het land zowel in de particuliere als publieke sector uitermate zwak. Het land kampt met een ernstig gebrek aan goed opgeleide en ervaren menskracht.

Mozambique is een van de meest donorafhankelijke landen in de wereld. De schatting is dat zo'n 50% van de overheidsbegroting wordt gefinancierd met hulp gelden. De totale ontwikkelingshulp aan Mozambique werd in 1998 geschat op USD 800 miljoen. Dit is echter wel aanzienlijk lager dan in de begin jaren negentig en midden jaren negentig, toen de hoogte van de hulp respectievelijk USD 1,5 miljard en USD 1,0 miljard was. Men schat dat het aandeel van de hulp toen ruim 70% van de begroting bedroeg. In Mozambique zijn ruim 20 bilaterale donoren actief, een zestal internationale financiële instellingen, vrijwel alle UN-organisaties en circa 150 internationale NGO's. Bijna tweederde van de hulp wordt nog steeds aangeboden in de vorm van projectsteun. Ruim 10% bestaat uit technische assistentie. Het aandeel van de programmasteun ligt rond een kwart. Mede met het oog op het versterken van de lokale institutionele capaciteit heeft een groot aantal donoren laten weten bereid te zijn hun projecthulp geleidelijk aan om te zetten in sectorale begrotingssteun.

Sinds midden jaren zeventig onderhoudt Nederland een bilaterale hulprelatie met Mozambique. De totale bilaterale hulpomvang heeft de afgelopen jaren geschommeld rond de NLG 100 miljoen. Het Nederlandse samenwerkingsprogramma met Mozambique is primair gericht op de sociale sectoren (onderwijs, gezondheidszorg en water) en op verhoging van de productiviteit en het inkomen van de rurale bevolking (landbouw, fysieke en institutionele infrastructuur), alsmede op bevordering van de duurzaamheid van het ontwikkelingsproces (milieusector en gender). Het plattelandsontwikkelingsprogramma concentreert zich sinds enige jaren

op de provincie Nampula, waarbij zoveel mogelijk een geïntegreerde aanpak wordt gevolgd.

Gesprek met Minister van Buitenlandse Zaken Simão over de ontwikkelingssamenwerking en regionale integratie

Minister Leonardo Simão onderstreepte tijdens onze ontmoeting het belang dat de regering hecht aan een eerlijk en volwaardig electoraal en parlementair systeem en de vaste beslotenheid om politieke geschillen blijvend op vreedzame wijze te beslechten.

Hij wees op de gunstige economische ontwikkeling van het land, hetgeen overigens niets afdeed aan het feit dat de situatie in de verschillende sociale sectoren in Mozambique nog sterk te wensen over liet. Hij hield een pleidooi dat donors ook na HIPC zouden doorgaan met schuld-kwijtschelding om de overheidsbegroting verder te ontlasten ten gunste van extra bestedingen aan de sociale sectoren. Simão stond voorts stil bij de ontwikkeling van het Mozambikaanse rechtssysteem. Hoewel sprake is van een onafhankelijk rechtssysteem wordt de capaciteit nog ernstig aangetast door een gebrek aan middelen, hetgeen een negatieve uitwerking heeft op de rechtshandhaving. Zo is de criminaliteit de laatste jaren toegenomen en is met name de «kleine» corruptie, onder de politie en lagere ambtenaren, nog wijdverbreid. Positieve ontwikkelingen vormen de reorganisatie van de douane en een trainingsprogramma voor de politie dat onder auspiciën van UNDP en mede gefinancierd door Nederland in 1997 is opgezet voor, in eerste instantie, een periode van drie jaar. Tijdens mijn bezoek bracht ik tezamen met minister Almerino Manhenje van Binnenlandse Zaken een bezoek aan dit project, zie later in dit verslag.

Tot slot vroeg Simão aandacht voor de landmijnenproblematiek in Mozambique. Het land telt nog circa een miljoen landmijnen. Ontmijning vindt voornamelijk plaats door buitenlandse organisaties. Van een eigen capaciteit is nog nauwelijks sprake. Nederland is bij diverse ontmijningsoperaties betrokken. Ikzelf bezocht tijdens mijn bezoek een ontmijningsproject in Boane op circa 50 kilometer van Maputo. Verdere ontmijning is zowel voor economische als humanitaire redenen van groot belang. Wel zal Mozambique moeten werken, zo heb ik Simão laten weten, aan het opbouwen van eigen capaciteit omdat ook donorsteun op dit terrein slechts van tijdelijke aard is en een volledige ontmijning van Mozambique nog vele jaren zal duren.

Simão toonde zich positief over mijn voorstel tot geleidelijke verschuiving van project- naar sectorsteun. Mozambique voert reeds enige jaren met donoren overleg om deze benadering een meer centrale rol te geven in de samenwerking. Dit zal in zijn ogen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het vergroten van de ownership. Met betrekking tot mijn vraag over de fragmentatie van de hulp over een te groot aantal sectoren beschouwde Simão de projectversnippering een groter probleem dan de sectorspreiding. Hij pleitte in dit verband voorts voor meerjarige allocaties om in de budgetaire planning de donorsteun beter te kunnen integreren en daarop te anticiperen. Een transparanter allocatiebeleid door donoren zou daarbij eveneens welkom zijn om de Mozambikaanse zeggenschap bij de committering van middelen te verhogen.

Op het gebied van het buitenlands beleid stond Simão stil bij de problemen in Afrika rond de Grote Meren, de Democratische Republiek Congo (DRC) en Angola. Mozambique was zeker bereid een actievere rol te spelen met betrekking tot een oplossing van de verschillende conflicten maar alleen op uitdrukkelijk verzoek en zonder huidige initiatieven te willen doorkruisen.

Meer in het algemeen gaf Simão aan dat zijn land vertrouwen putte uit het feit dat Mozambique een steeds voornamere rol speelt op internationaal terrein. Naast de SADC-top deze zomer vinden binnenkort in Maputo ook bijeenkomsten plaats in het kader van de Indian Ocean Conference (maart) en het Ottawa-Verdrag inzake landmijnen (mei). Medio dit jaar neemt Mozambique zeer waarschijnlijk het SADC-voorzitterschap over van Zuid-Afrika. President Chissano krijgt daarmee de kans om het regionale integratieproces van SADC nieuw leven in te blazen nadat het vorig jaar in een ernstige crisis raakte als gevolg van de betrokkenheid van enkele lidstaten bij het conflict in de DRC. Maar ook op de andere terreinen van samenwerking binnen de SADC (zoals vrijhandel, transport en waterbeheer) verloopt het integratieproces moeizaam. Ik heb Simão technische assistentie aangeboden bij dit proces in het bijzonder de transportsector waar Mozambique de coördinerende verantwoordelijkheid voor heeft.

Wat betreft de samenwerking tussen de SADC en de EU toonde Simão zich tevreden over de recente ministeriële SADC-EU bijeenkomst te Wenen, al deelde hij wel mijn mening dat dit soort bijeenkomsten in de toekomst meer zouden moeten worden benut voor concreet overleg in plaats van het louter afleggen van nationale verklaringen.

Gesprek met minister van Planning en Financiën Salomão over het economische hervormingsprogramma

Minister Tomaz Salomão schetste in mijn onderhoud met hem eerst kort het economische aanpassingsprogramma dat Mozambique ruim tien jaar geleden in gang heeft gezet om een centrale geleide economie te transformeren naar een markteconomie. Dit zeer ingrijpende hervormingsprogramma begint thans zijn vruchten af te werpen. Economische indicatoren geven aan dat er duidelijk sprake is van duurzaam economisch herstel. Naar verwachting zal Mozambique medio dit jaar, in het kader van het HIPC-initiatief, substantiële schuldverlichting worden verleend. Daarmee komt het schuldenprofiel binnen het bereik dat door de internationale financiële instellingen als houdbaar (en dus door Mozambique zelf te financieren) is gedefinieerd. Nederland heeft aan het bereiken van de HIPC-overeenkomst een substantiële bijdrage geleverd. Sinds 1996 is door Nederland 50 miljoen gulden beschikbaar gesteld voor de voldoening van de Mozambikaanse schulden aan het IMF. Ondanks de gunstige economische ontwikkelingen zal Mozambique evenwel ook de komende jaren met een BNP per capita van ca. 145 US dollar een van de armste landen van de wereld blijven. Ruim 70% van de bevolking (dat is ca. 11 miljoen mensen) leeft onder de armoedegrens, het percentage mensen dat kan lezen en schrijven bedraagt ongeveer 40%. De economische groei heeft zich tot dusverre nog niet kunnen vertalen in een substantiële daling van deze armoede. De armoede concentreert zich vooral op het platteland waar ongeveer 80% van de bevolking leeft. In de algemene ontwikkelingsstrategie van Mozambique neemt structurele armoedebestrijding een centrale plaats in. Ruim 40% van de overheidsbegroting gaat naar sociale sectoren. In al deze sectoren is sprake van een gebrekkige fysieke en institutionele infrastructuur en moet derhalve veel worden geïnvesteerd. Van het grootste belang is het dat de Mozambikaanse overheid zijn eigen inkomsten op termijn vergroot, zo stelde ik, om daarmee de afhankelijkheid van de hulp terug te dringen. Bemoedigend in dit verband was de reorganisatie van de Mozambikaanse douane door het Britse bedrijf Crown Agents waardoor de belastingsinkomsten bij de douane in een jaar werden verdubbeld tot ruim USD 150 miljoen. Verbetering van motivatie, discipline en bestrijding van corruptie was daarbij onder meer bereikt door verhoging van salarissen, training en een strenger personeelsbeleid.

Ook Salomão verwelkomde de nieuwe Nederlandse beleidsvoornemens en beaamde dat in de huidige situatie donoren door de proliferatie van projecten teveel beslag leggen op de institutionele capaciteit van de overheid. Hij gaf aan dat Mozambique één van de eerste landen is in Afrika dat op basis van publicaties van de Wereldbank en SPA over Sector Wide Approaches (SWAp's) doende is geïntegreerde sectorprogramma's op te stellen in een aantal kernsectoren, nl. landbouw en water, onderwijs, alsmede gezondheid.

Tot slot benadrukte minister Salomão het belang van particuliere investeringen in Mozambique. Hij zegde toe in dit kader op een eerder verzoek onzerzijds, om een bilaterale investeringsovereenkomst met Nederland, op korte termijn te zullen reageren.

Gesprek met Parlement over het democratiseringsproces

Tijdens mijn gesprekken met de Voorzitter van het Mozambikaanse parlement Eduardo Mulémbwè (Frelimo) en de Vaste Kamer Commissie, alsmede in een separaat onderhoud met Renamo-fractievoorzitter Raul Domingos, kwam duidelijk een geest van verzoening naar voren. In gezamenlijkheid worden door de regeringspartij Frelimo en de diverse oppositiepartijen inspanningen gepleegd de rol en controlerende functie van het parlement te versterken en de relatie met de verschillende organen van de staat te verbeteren. Een toenemend aantal afgevaardigden dient wetsvoorstellen in, ministers verschijnen met grote regelmaat in het parlement. Wel is de informatievoorziening van de parlementsleden nog onvoldoende. Een in mei 1998 gestart, vierjarig UNDP-project («*International Assistance to the Parliament*»), waaraan ook Nederland bijdraagt, tracht naast een algemene versterking van de institutionele structuur van het parlement ook de communicatiemethoden te moderniseren.

Van mijn kant heb ik het belang van een verdere versterking van de rol van het parlement onderschreven en met name gewezen op de noodzaak de invloed en controlerende rol van het parlement ten aanzien van de publieke uitgaven te vergroten. Toezicht op een transparante en effectieve aanwending van de overheidsmiddelen is van essentieel belang voor de verdere voortgang van het democratiseringsproces.

In oktober van dit jaar vinden voor de tweede maal presidentiële en parlementsverkiezingen plaats. Het parlement is druk doende deze verkiezingen voor te bereiden. Een nieuwe kieswet komt tegemoet aan de wensen van met name de oppositie voor een nieuwe kiezersregistratie. Mijn gesprekspartners gaven aan dat behoefte aan donorsteun bestond. De totale kosten voor de voorbereiding en uitvoering van de verkiezingen worden geschat op ruim USD 40 miljoen. Hiervan zal 60% door de EU worden betaald, 20% via een UN Trust Fund en 20% door Mozambique zelf. Daarnaast bestaat er de behoefte aan steun voor politieke partijen en financiering van internationale waarnemers.

Eén van de belangrijkste bedreigingen voor de verdere democratische ontwikkelingen vormt volgens fractievoorzitter Raul Domingos van de belangrijkste oppositiepartij Renamo, de vergaande eenpartij-mentaliteit binnen Frelimo en het feit dat deze partij volgens hem op tal van fronten misbruik maakt van de machtspositie van de regering. Ook constateerde hij een onevenwichtigheid in de regionale verdeling van overheidsmiddelen, waarbij volgens Domingos Frelimo georiënteerde gebieden werden bevoordeeld. Hij toonde zich overigens gelukkig met het functioneren van het parlement, dat gekenmerkt werd door een open en levendig debat. Voorts verwelkomde Domingos de totstandkoming van de nieuwe kieswet. De oppositiepartijen zijn volgens Domingos sterk in het nadeel, daar Frelimo vrijwel onbeperkt gebruik kan maken van de

logistieke organisatie van de staat. Financiële bijdragen van donoren ten behoeve van de oppositiepartijen achtte hij derhalve wenselijk. Ik heb tegen Domingos gezegd onder de indruk te zijn van de vreedzame en constructieve bijdrage van Renamo aan het democratiseringsproces in Mozambique. Ik heb hem, evenals eerder de voorzitter van het Parlement, toegezegd aanvullende bilaterale financiering van de verkiezingen te overwegen. Ik heb mijn gesprekspartners uitgenodigd specifieke wensen of voorstellen in dat kader op korte termijn via onze ambassade in Maputo te leiden.

Gesprek met minister Nhavoto: Sector Wide Approaches (SWAp's)

Het door minister Salomão geschetste beeld inzake *Sector Wide Approaches (SWAp's)* werd bevestigd tijdens een themabijeenkomst over de sectorbrede benadering waaraan onder meer werd deelgenomen door minister van Onderwijs Arnaldo Nhavoto, de nationale directeur begroting van het ministerie van Financiën mw. Iolanda Fortes, de resident representatieve van de Wereldbank en van UNDP, de directeur van USAID en de Zweedse Ambassadeur.

Minister Nhavoto gaf aan dat hij binnen de onderwijssector bezig is met de introductie van een sectorbrede benadering die de basis moet leggen voor de overgang van project- naar sector- of begrotingssteun. Daartoe is een strategisch plan opgesteld voor vijf jaar en een Joint Committee opgericht waarin het ministerie van Planning en Financiën, de Wereldbank en een aantal donoren participeren. Er is een financiële enveloppe voor dit Strategisch Plan voor het lager onderwijs van USD 675 miljoen, waarvoor gezamenlijke procedures worden afgesproken. De conclusies tijdens een gezamenlijke appraisal in mei jl. waren positief.

De introductie van de SWAp's en de daaraan verbonden strategisch plannen veronderstellen ingrijpende reorganisaties van de betreffende ministeries, waaronder de decentralisatie van een groot aantal activiteiten naar provinciaal en districtsniveau. De absorptie- en uitvoeringscapaciteit van de lagere overheden is echter nog zeer zwak. Ook om die reden worden de SWAp's in Mozambique geleidelijk, dwz. stapsgewijs, ingevoerd onder gelijktijdige uitfasering van de projectbenadering. Goede coördinatie en afspraken tussen de verschillende partijen over gezamenlijke financiering en procedures is essentieel tijdens deze overgang. Ik heb van mijn kant begrip getoond voor de specifieke omstandigheden in Mozambique en het feit dat die voor een al te ambitieuze introductie van SWAp's een knelpunt vormde. Ik pleitte overigens ook ten aanzien van de onderhavige materie voor een nauwere samenwerking en coördinatie tussen Wereldbank, UNDP en bilaterale donoren.

Gesprek met minister Ferraz van Milieucoördinatie

De inzet van Mozambique op het gebied van milieu kan als redelijk positief worden beoordeeld. In 1995 is het ministerie voor Milieucoördinatie opgericht (MICOA) dat zich momenteel bevindt in een fase van en institutionele ontwikkeling en capaciteitsopbouw. De Nederlandse ondersteuning van MICOA verloopt via een trustfund van UNDP, waarin ook Noorwegen participeert. Tijdens mijn ontmoeting met minister Bernardo Ferraz gaf deze aan dat een van de belangrijkste prioriteiten van MICOA op dit moment is de afbakening van zijn competenties ten opzichte van andere ministeries, alsmede de samenwerking met andere (regerings-)instanties ten behoeve van de implementatie van het Nationaal Milieu Plan. Een centraal punt vormde in dat verband de verhouding tussen economische ontwikkeling en milieubeleid. Ook streeft MICOA naar samenwerking met omliggende landen, al dan niet onder de paraplu van SADC, om grensoverschrijdende milieuproblemen te bespreken en gecoördineerd aan te pakken. In reactie op mijn aankon-

diging dat ik het Nederlandse beleid meer wil concentreren op sectoren in plaats van projecten, liet minister Ferraz weten dat hulp aan MICOA reeds in grote lijnen deze hulpvorm heeft, zij het dat de procedures van UNDP nog moeten worden geharmoniseerd met die van Mozambique zelf. MICOA ondergaat op het ogenblik een doorlichting op institutionele capaciteit en aanpassing van de organisatie aan het toekomstige takenpakket.

Als reactie op het betoog van minister Ferraz gaf ik aan dat het noodzakelijk is voor MICOA om duidelijk prioriteiten te stellen. In Maputo en later in Nampula heb ik een aantal MICOA activiteiten op gemeentelijk niveau bezocht waaronder een kustbeschermingsproject en afwateringsprogramma.

Gesprek met minister Costley-White van Publieke Werken en Huisvesting

Het waterbeleid van Mozambique (drinkwater en sanitatie) vormde het onderwerp van mijn ontmoeting met minister van Publieke Werken en Huisvesting Roberto Costley-White. De Mozambikaanse regering heeft in 1995 een nieuw beleid voor de watersector geformuleerd. Daarin staan decentralisatie en privatisering centraal. Nederland steunt de institutionele ontwikkeling in de Mozambikaanse watersector op zowel nationaal als regionaal en lokaal niveau. Probleem bij de uitwerking van het beleid was volgens Costley-White met name de zwakke institutionele capaciteit van Mozambique op het gebied van waterbeheer, zowel ten aanzien van de beleidsontwikkeling als wat betreft de implementatie van het operationele beheer. Ondersteuning van Nederlandse zijde bleef zeer welkom. Ik heb hierop toegezegd dat Nederland de komende jaren door zal gaan met steunverlening aan de watersector, indien de implementatie van een goed sectorbeleid verder gestalte zal worden gegeven.

Costley-White stond ook stil bij de regionale rivierenproblematiek in de SADC-regio. Van de vijftien grote rivieren stromen er negen via Mozambique naar zee. Door de droogte en het toenemend watergebruik in Zuid-Afrika en Swaziland zijn grote problemen ontstaan in Mozambique, dat zich door zijn relatief zwakke economische situatie in een ongunstige onderhandelingspositie bevindt. Mozambique probeert daarom via SADC van een zekere solidariteit binnen de watersector van andere SADC-landen te profiteren en voorts te profiteren van betere machtsposities in andere sectoren om zodoende trade-offs te bewerkstelligen die gunstig zijn voor de watersector. Ik heb aangegeven dat Nederland zich sterk zal maken voor een evenwichtig waterbeleid binnen de SADC.

Gesprek met minister van Binnenlandse Zaken Manhenje; bezoek aan politieproject Michafutene

Tijdens mijn bezoek bracht ik in aanwezigheid van minister Almerino Manhenje van Binnenlandse Zaken een bezoek aan een trainingscentrum voor de Mozambikaanse politie in Michafutene, even buiten Maputo. Het is bekend dat veel mensenrechtenschendingen in Mozambique worden veroorzaakt door het optreden van de politie, voortvloeiend uit een gebrek aan discipline, motivatie en opleiding. Teneinde de politie te helpen het hoofd te bieden aan de stijgende criminaliteit en haar rol als beschermer van de handhaving van de wet te helpen uitvoeren, met respect voor de rechten van de bevolking, is medio 1997 een trainingsproject opgezet onder coördinatie van UNDP met een looptijd van voorlopig drie jaar. De kosten van deze eerste fase, die wordt uitgevoerd door de Spaanse Guardia Civil, beslaan 11.6 miljoen US dollar waarvan Nederland 6.2 miljoen bijdraagt. Ik constateerde dat het project goed op gang is gekomen. Wel ontbreekt het de politie nog aan materiaal (transportmid-

delen, communicatieapparatuur) om de taken adequaat uit te voeren. In dat kader heb ik tijdens een korte ceremonie een aantal auto's aan de minister overhandigd. Bij die gelegenheid heb ik nog eens benadrukt hoezeer Nederland hecht aan het politieproject als onderdeel van het algemene ontwikkelingsproces in Mozambique en toegezegd dat Nederland het project financieel zal blijven ondersteunen.

Themabijeenkomst transportcorridors

De ontwikkeling en economische perspectieven van de Maputo-, Beira- en Nacala-corridors besprak ik tijdens een themabijeenkomst met vertegenwoordigers uit het Mozambikaanse bedrijfsleven, de overheid en de Wereldbank. Het ontwikkelingsconcept van deze corridors omvat niet alleen de transportfunctie, maar ook het stimuleren van investeringen, werkgelegenheid en economische groei langs deze corridors. Van de drie corridors is die van Beira het meeste ontwikkeld. Dit is in belangrijke mate te danken aan de grote stroom donorfondsen, onder andere vanuit Nederland, die in het verleden met name in de haven is geïnvesteerd. Een belangrijk knelpunt in de ontwikkeling van deze corridors blijkt het gebrek aan samenhang in de diverse investeringsplannen voor die corridors. Zo dient in Beira een betere afstemming te worden bereikt tussen de haven en het spoor. Bovendien vraagt het regionale belang van de corridor nadrukkelijk om een internationaal georiënteerde invalshoek. De, mede dankzij de inspanningen van de Wereldbank beter gecoördineerde aanpak van de investeringsplannen in de Maputo-corridor, zou als voorbeeld kunnen dienen.

Het belangrijkste knelpunt voor de havens van Maputo en Beira vormt thans het baggerwerk. Een structurele oplossing voor het wegwerken van de achterstand en het onderhoud van de toegangsheuvel, kan alleen met een Mozambikaans bedrijf worden bereikt als dat commercieel en efficiënt opereert. Een strategische samenwerking met een Nederlands bedrijf kan daartoe een goede aanzet vormen.

Gesprek met President Chissano

Aan het einde van mijn verblijf in Maputo had ik een ontmoeting met President Joaquim Chissano, in aanwezigheid van vice-minister van Buitenlandse Zaken mw. Rodrigues, die speciaal belast is met de coördinatie van de ontwikkelingshulp. Ik informeerde de president allereerst over de wijzigingen die binnen het Nederlandse bilaterale hulpbeleid worden doorgevoerd. Chissano betuigde zijn instemming met de nieuwe accenten, maar ook hij pleitte met verwijzing naar de beperkte institutionele capaciteit in zijn land voor de weg van de geleidelijkheid. De president vroeg mij de Nederlandse regering zijn dank over te brengen voor de ruimhartige en langdurige ondersteuning die zijn land heeft ontvangen en die hij als een voorbeeld beschouwde voor andere donoren.

Chissano ging vervolgens uitgebreid in op de positieve ontwikkelingen in zijn land en de naderende algemene- en presidentsverkiezingen. De President was er vast van overtuigd dat hij de presidentsverkiezingen zou winnen, maar toonde zich aanzienlijk minder zeker over de uitkomst van de parlementsverkiezingen. Uit recente peilingen blijkt dat Renamo over een aanzienlijke aanhang beschikt. De verkiezingen zullen een nek aan nek race worden tussen de twee belangrijkste politieke partijen Frelimo en Renamo en een belangrijke graadmeter zijn voor de democratische volwassenheid van het land. Bij de lokale verkiezingen in juni vorig jaar boycotte de oppositie de verkiezingen nog. De president verwachtte dat dit bij de aankomende verkiezingen niet het geval zou zijn. Wel achtte hij het desgevraagd van groot belang dat internationale waarnemers de

verkiezingen zouden bijwonen. Ik heb toegezegd dat een eventuele financiële aanvraag hiervoor welwillend door Nederland zou worden bekeken.

Tot slot kwam tijdens mijn gesprek met President Chissano diens mogelijke, bemiddelende rol in een aantal regionale conflicten aan de orde. Directe aanleiding vormde het informele verzoek van de speciale afgezant van de EU Ajello – die tegelijkertijd met mij in Maputo verbleef – een en ander tijdens mijn gesprek met de president aan de orde te stellen. Ajello is van mening dat Chissano bij uitstek geschikt is te bemiddelen in een aantal regionale conflicten, zoals in de DRC en Grote Meren, omdat de Mozambikaanse President binnen de Afrikaanse gemeenschap vrijwel als enige een onomstreden positie inneemt. Chissano toonde zich desgevraagd enigszins aarzelend, mede om de leidende rol van president Chiluba van Zambia niet te doorkruisen maar ook in verband met de aanstaande verkiezingen in Mozambique.

Nampula

De Nederlandse bilaterale hulp ten behoeve van rurale ontwikkeling in Mozambique concentreert zich sinds 1993 op de provincie Nampula. Nampula is twee keer zo groot als Nederland en telt ruim 3 miljoen inwoners. De provincie is gelegen in het noorden van Mozambique op circa 2000 kilometer van de hoofdstad Maputo. De Ambassade heeft in Nampula-stad een steunpunt ter begeleiding van de lokale activiteiten.

Bij het ontwerpen van de hulpprogramma's is een drietal uitgangspunten gehanteerd:

- het programma zou zich richten op een zo laag mogelijk administratief niveau
- verbetering van de economische infrastructuur zou prioriteit krijgen
- bij de steun zowel aan overheidsinstanties als lokale basisorganisaties zou de nadruk komen te liggen op institutionele versterking.

Tijdens mijn bezoek aan Nampula heb ik gesprekken gevoerd en projecten bezocht met betrekking tot de volgende onderwerpen: decentralisatie en districtsplanning; stedelijke milieuproblematiek; capaciteitsversterking onderwijssector; geïntegreerde plattelandsontwikkeling; bevordering van ownership in de gezondheidszorg en gender.

Gesprek met Gouverneur Mulaleia

Gouverneur Rosario Mulaleia toonde zich zeer ingenomen met het Nederlandse hulpprogramma in Nampula. Sinds 1997 vindt georganiseerd beleidsoverleg plaats tussen Nederland en de provinciale autoriteiten, hetgeen de kwaliteit van de hulp ten goede is gekomen. Als voorbeeld van een succesvol project wees hij in het bijzonder op het lerarenopleidingsinstituut OSUWELA. Goed onderwijs vormt de sleutel voor een duurzame ontwikkeling van de provincie op middellange en lange termijn. Hetzelfde geldt de infrastructurele ontwikkeling van de provincie in brede zin, waaraan Nederland eveneens een substantiële bijdrage leverde.

In het gesprek met de gouverneur Mulaleia kwamen uitgebreid het decentralisatieproces en het districtsplanningsproject aan de orde, dat in nauwe samenwerking met UNCDF wordt uitgevoerd. Dit project is begonnen als een provinciaal planningsproject om de institutionele capaciteit van de provinciale afdelingen van planning en financiën te versterken. Nu wordt een volgende stap gezet op districtsniveau. Kwesties die ik tijdens de discussie op dit punt aan de orde stelde waren:

1. de integratie van dit programma in een nationaal decentralisatiebeleid
2. hoe deze regionale benadering zich verhiel tot de zogenaamde sectorale benadering
3. de duurzaamheid van dergelijke programma's, gezien de zwakke financiële en institutionele capaciteit van met name het districtsniveau.

Ten aanzien van het eerste punt werd geconstateerd dat er nog onvoldoende sprake is van een nationaal beleid met betrekking tot districtsdecentralisatie. Het programma heeft ook geen officiële status, als pilotprogramma, op basis waarvan een nationaal beleid zal worden geformuleerd. Hierdoor ontstaat het gevaar dat de uitgewerkte methodologie onvoldoende follow-up zal krijgen. Bijkomend probleem is dat er op politiek niveau niet alleen tussen de partijen, maar ook binnen de partijen grote meningsverschillen bestaan over de mate waarin en de wijze waarop een gedecentraliseerd beleid gestalte dient te krijgen.

Met betrekking tot het tweede punt werd vastgesteld dat de regionale en de sectorbenadering deels op gespannen voet met elkaar staan. Bij de regionale benadering wordt van een geïntegreerde aanpak uitgegaan, terwijl de sectorale benadering een verticale aanpak voorstaat. Er dient duidelijkheid te komen welke sectoren zich lenen voor vergaande decentralisatie en voor welke sectoren een dergelijke aanpak minder geschikt is.

Ten aanzien van het laatste punt werd er op gewezen dat de districten over slechts zeer beperkte mogelijkheden beschikken om eigen inkomsten te genereren en derhalve in belangrijke mate waren aangewezen op steun van buiten. Donoren dienen rekening te houden bij het ontwikkelen van districtsplanning met deze beperkte financiële draagkracht. Hetzelfde probleem doet zich voor ten aanzien van de institutionele capaciteit op districtsniveau.

Milieu: bezoek aan stadsmilieuprogramma

Tijdens een rondgang door de buitenwijken van Nampula bezocht ik met de onlangs gekozen burgemeester van Nampula, Dionisio Cherewa, een aantal projecten gericht op verbetering van het leefmilieu. Het ministerie voor Milieucoördinatie heeft in 1995 een Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (CDS) voor de stedelijke gebieden opgericht, dat in Nampula met Nederlandse financiering een programma uitvoert ter verbetering van het stedelijk milieu. Ik constateerde dat, zij het langzaam, enige verbetering was gebracht in onder meer de afwateringsvoorzieningen. De algehele infrastructuur en de sanitaire condities blijven echter buitengewoon gebrekkig en zullen nog veel inspanningen vergen.

Onderwijs: bezoek aan opleidingsinstituut OSUWELA

Een van de voornaamste struikelblokken om de kwaliteit van het basisonderwijs in Mozambique te verbeteren is de gebrekkige opleiding en begeleiding van de leraren. Mede hierdoor gaat slechts 66% van de kinderen in schoolgaande leeftijd naar school en presteert het systeem slecht. Op dit moment maakt slechts een op de vijf kinderen de eerste 5 jaren van het basisonderwijs af, meest jongens. In de context van een strategisch plan van het Ministerie van Onderwijs voor de periode 1997-2001 financiert Nederland in Nampula een experimenteel project voor de bijscholing van leraren. Tijdens mijn bezoek heb ik mij laten voorlichten over de als positief ervaren resultaten tot dusverre. Ik was met name enthousiast over een van de belangrijkste doelstellingen van het project, te weten de ontwikkeling van een methodologie voor bijscholing en training van leraren die gebaseerd is op lokale kennis en ervaringen. De experimentele fase van het OSUWELA project komt in april 1999 tot een einde. Een evaluatie zal moeten uitwijzen hoe de tweede fase van het project er uit komt te zien.

Sectorbespreking geïntegreerde plattelandsontwikkeling

Ook van deze bijeenkomst met Mozambikaanse deskundigen maakte ik gebruik om de reacties te peilen op mijn beleidsvoornemens rond ownership en een sectorale benadering. De beide uitgangspunten ontmoetten opnieuw brede instemming. De situatie in Mozambique bood volgens mijn gesprekspartners voldoende ruimte voor de nieuwe vorm van samenwerking. Donoren houden volgens hen ten onrechte doorgaans te weinig rekening met de in het ontvangende land aanwezige kwaliteit. «Een Afrikaan die naar Europa gaat is een immigrant, een Europeaan die naar Afrika komt is plotseling een deskundige», zo kenmerkte één van de aanwezigen, dhr. Negrao, Professor aan de Universiteit van Maputo, de verhouding tussen zijn land en de internationale donorgemeenschap. Hij ondersteunde mijn opvatting dat er grenzen zijn aan de bemoeienis van donoren. Donoren moeten zich beperken tot het verlenen van die technische assistentie waarom daadwerkelijk wordt gevraagd, meende hij. Hoe het maar al te vaak vergaat met ontwikkelingshulp schetste Negrao aan de hand van de volgende fabel: «Er was eens een aap die vanuit een boom in het bos voor het eerst een vis in het water ziet zwemmen. De vis spartlet wat heen en weer waarop de aap denkt: oh jee, ik moet die vis redden van de verdrinkingdood. Hij haalt het diertje uit het water en legt hem op een steen. De vis gaat natuurlijk dood, waarop de aap verzucht: nou ja, gelukkig is hij in waardigheid gestorven, op het land».

Tijdens de sectorbespreking bleek dat op het gebied van geïntegreerde plattelandsontwikkeling, de gebrekkige kennis en infrastructuur, alsmede het tekort aan communicatie en overleg tussen boeren en handelaren de belangrijkste problemen vormen. Door gebrek aan diversificatie doen ook de lage wereldmarktprijzen van de verschillende producten, zoals katoen, zich gevoelen. Er bestond consensus over het feit dat de verbetering van de economische infrastructuur prioriteit zou moeten hebben om de productie en daarmee de financiële draagkracht van de bevolking te vergroten. Daarnaast dient in de diverse programma's meer aandacht te worden gegeven aan zaken als marketing en selling en aan de wijze waarop kredieten kunnen worden verkregen ten behoeve van het plegen van investeringen.

Sectorbespreking ownership en gezondheidszorg

Het gezondheidsbeleid van Nederland in de provincie Nampula is gericht op een geleidelijke verbetering van het provinciale gezondheidssysteem als geheel, waarbij de nadruk wordt gelegd op het laagste bestuurlijke niveau (districten).

Kern van het beleid vormt het met de provinciale gezondheidsdienst (DPS) opgezette basisgezondheidsprogramma PRINDESA. Een eerste fase is september 1998 van start gegaan. De nadruk ligt daarbij op training, transport en infrastructuur. Aanvullend hierop worden op tijdelijke basis activiteiten van NGO's, zoals Healthnet International (HNI), ondersteund in relatieve achterstandsgebieden.

Naar aanleiding van mijn vraag of de provinciale benadering de nationale sectorstrategie niet doorkruiste, werd geantwoord dat weliswaar een centraal geleid decentralisatieproces gaande was, maar dat de verdeling van gelden over de verschillende provincies en hun programma's nog de nodige onevenwichtigheden kende. Zolang in deze situatie niet op basis van heldere criteria verbetering was gebracht, bleef een primaat van de beleidsvorming op provinciaal niveau wenselijk.

DPS gaf tijdens de sectorbespreking aan dat de belangrijkste belemmering voor een voorspoedige ontwikkeling van de provinciale gezondheidsinfrastructuur met name te wijten viel aan een tekort aan middelen, gebrekkige infrastructuur en zwakke institutionele capaciteit op

de verschillende niveaus. Door enkele deskundigen uit de gezondheidssector werd daaraan toegevoegd dat ook een verbetering van de voorlichting aan vrouwen noodzakelijk is. Traditionele geneeskunst en genezers hebben momenteel nog vaak meer vertrouwen van de bevolking dan de reguliere gezondheidszorg. Met verwijzing naar de Cairo-vervolgconferentie die begin februari in Den Haag plaatsvond, heb ik daarop gewezen op het belang meer gerichte aandacht te geven aan reproductieve gezondheidszorg.

Gender: bezoek aan seminar in kader Gender Assessment Study (GAS)

Ofschoon de Mozambikaanse autoriteiten de integratie van genderdoelstellingen en genderplanning in alle sectoren van groot belang achten om tot duurzame ontwikkeling te komen, geven de diverse overheden in de praktijk nog te weinig prioriteit aan de uitvoering van het genderbeleid. Het Nederlandse beleid op het terrein van gender en ontwikkeling in Mozambique verloopt langs twee sporen: versterking van de vrouwenbeweging en het integreren van gender in sectoren en projecten.

In Nampula bezocht ik, ter ondersteuning van de Nederlandse activiteiten aldaar, het Gender Assessment Seminar (GAS). Tijdens het seminar werd een toelichting gegeven op de *Gender assessment study Nampula*. Doel van de studie is te bepalen hoe een ontwikkelingsproject op een zodanige wijze kan worden ontworpen dat deelname van vrouwen wordt aangemoedigd en empowerment van vrouwen bevordert. De studie wordt uitgevoerd aan het begin van een project.

In mijn gesprekken tijdens het seminar heb ik gewezen op het alom groeiende inzicht dat de deelname van vrouwen aan de sociaal-economische en politiek-culturele ontwikkeling van hun land niet alleen een recht is van vrouwen, maar ook een absolute vereiste voor duurzame ontwikkeling en bestrijding van armoede. Ik heb in relatie tot dit inzicht het Nederlandse beleid inzake gender nader toegelicht en mijn steun uitgesproken voor het initiatief in Nampula, daarbij de hoop uitsprekend dat dit initiatief snel elders binnen Mozambique navolging zou krijgen.

Angoche

Het bezoek aan Angoche bevatte de volgende programma-onderdelen: discussie over districtsontwikkelingsbenadering; bezoek aan de buitenwijk van Angoche-Inguri met focus op drinkwaterproblematiek; themabijeenkomst over landrechten; bezoek aan cashewverwerkingsfabriek en tot slot een bezoek aan een vrouwen-bewustwordingsproject.

De SNV ondersteunt in de zuidoostelijke regio van de provincie Nampula een viertal districten (Moma, Angoche, Mogovolas en Mogincual) bij de ontwikkeling van een geïntegreerd ontwikkelingsprogramma voor het platteland, het zogenaamde MAMM-programma. Deze districten zijn allemaal sterk georiënteerd op de stad Angoche. In deze regio wonen circa één miljoen mensen. Het betreft een pilotprogramma waarbij SNV is verzocht te helpen bij het ontwikkelen van een participatieve, gedecentraliseerde planningsaanpak. Hierbij wordt zowel samengewerkt met lokale overheidsinstanties als lokale basisorganisaties. Deze laatste organisaties zijn van belang om de lokale bevolking nauw te betrekken bij het planningsproces. Activiteiten bestaan vooral uit het ondersteunen van landbouwassociaties (zoals krediet, organisatieopbouw en alfabetisatie) en het organiseren van de bevolking in watercomités. De discussie ging met name over de beklijfbaarheid en duurzaamheid van dergelijke programma's. Het is van groot belang dat de gevolgde districtsbenadering ingekaderd wordt in een breder decentralisatieprogramma, om de financiële en institutionele overdracht na verloop van tijd te garanderen.

Om te voorkomen dat er een langdurige afhankelijkheidsrelatie ontstaat, is in beginsel besloten de duur van de ondersteuning te beperken tot tien jaar.

Inguri is een buitenwijk van Angoche waar naar schatting 40 000 mensen wonen. Gekozen is voor drinkwatervoorziening als motor voor het op gang brengen van een gemeenschapsontwikkelingsproces. In dit verband zijn openbare waterpunten aangelegd, waarvan het beheer in handen is van watercomités. Tegelijkertijd wordt het waterbedrijf van Angoche gereorganiseerd en het verouderde distributiesysteem gerehabiliteerd met Nederlandse steun.

Ruim tachtig procent van de bevolking in Nampula is afhankelijk van de landbouw. Grondbezit speelt derhalve een cruciale rol in het dagelijkse leven. Een nieuwe landwet is recentelijk goedgekeurd. In de nieuwe wet wordt een (her)registratie van de grond verlangd, om het eigendom volgens nieuwe maatstaven vast te stellen. De hierbij optredende conflicten met traditionele grondgebruikers vormen een belangrijke problematiek. Geconcludeerd werd dat het toepassen van het vrije marktmechanisme op landrechten gemakkelijk kan leiden tot een grote mate van ongelijkheid van grondbezit. De huidige landwet, waarbij in beginsel de staat eigenaar blijft, lijkt volgens mij onder de huidige omstandigheden het meest ideaal, zolang er voldoende zekerheden zijn voor de vruchtgebruiker om van zijn investeringen te profiteren.

Nampula is de belangrijkste cashewproducent van het land. Traditioneel is dit product een van de voornaamste exportgewassen van Mozambique. De export van cashew is echter sterk teruggelopen, onder meer door het slecht beheerde bomenbestand. Een bijkomend probleem is dat door de liberalisatie van de markt, onder druk van de Wereldbank, de lokale verwerkingsindustrie haar beschermde positie heeft verloren en niet in staat is te concurreren met buitenlandse bedrijven, die betere prijzen kunnen betalen aan boeren. Hierdoor dreigen er vele duizenden arbeidsplaatsen zoals in Angoche waar drie verwerkingsfabrieken staan verloren te gaan. Maatregelen die in dit verband overwogen worden zijn programma's ter verbetering van de aanplant en de introductie van kleinschalige verwerkingseenheden, die veel efficiënter zijn dan de huidige grote en sterk gemechaniseerde fabrieken.

Vrouwen in Nampula behoren tot de allerarmsten. Het is van groot belang dat de positie van deze vrouwen wordt versterkt. In het samenwerkingsprogramma in Angoche wordt door SNV hoge prioriteit gegeven aan steun aan de verbetering van de positie van vrouwen. Dit gebeurt onder meer door het verlenen van krediet in natura (geiten) aan vrouwen-groepen om organisatievorming te stimuleren en genderverhoudingen ter sprake te brengen of middels het opzetten van krediet- en spaargroepen. Ik was zeer onder de indruk van de hulpprogramma's die ik in Angoche bezocht. Ik ben mij na dit bezoek aan een district meer dan bewust van het dilemma van verhoogd ownership en zwakke institutionele capaciteit en onderschrijf dat dit derhalve een proces van lange adem zal dienen te zijn.

Conclusie

Mozambique heeft mijns inziens een indrukwekkende prestatie geleverd de afgelopen jaren. Zeven jaar na de ondertekening van de vredesakkoorden en bijna vijf jaar na de eerste vrije parlementsverkiezingen heeft het klimaat van democratisering en verzoening in Mozambique een tamelijk hecht fundament gekregen. Basisprincipes zoals persvrijheid, recht op vorming van politieke partijen, vrije meningsuiting en godsdienstvrijheid worden gerespecteerd door de Mozambikaanse

regering. Ook het armoedebeleid van de overheid verdient waardering. Zo gaat een ruim deel van de begroting, te weten 40%, naar de sociale sectoren. Mozambique wordt internationaal gezien en gekoesterd als een van de schaarse succes-stories van landen in Sub Sahara Afrika, omdat het er in lijkt te slagen een zeer diepe economische en politieke crisis te boven te komen. Van belang is eveneens dat Mozambique dit jaar het zgn. completion point bereikt in het kader van het HIPC-initiatief, waardoor de schuldenlast aanzienlijk zal afnemen.

Toch is zeker nog geen sprake van een optimale situatie en blijft voorzichtigheid geboden. In hoeverre inderdaad politiek sprake is van een duurzaam proces zal met name uit de voorbereiding en het verdere verloop van de komende parlements- en presidents-verkiezingen (oktober 1999) moeten blijken. Voorts verdient de rol van het maatschappelijke middenveld versterking. Ondanks de bemoedigende economische groei van de Mozambikaanse economie in de afgelopen jaren zal het land ook in de nabije toekomst blijven behoren tot de armste ter wereld. Door het gebrek aan eigen middelen blijft de donorafhankelijkheid, thans rond de 50%, voorlopig zeer groot. Belangrijkste knelpunt vormt echter in vrijwel alle sectoren de gebrekkige institutionele infrastructuur. Verbetering van deze situatie vereist, waar het gaat om de – door mij gewenste – verschuiving van verantwoordelijkheden en zeggenschap naar het ontvangende land (ownership), in Mozambique de komende jaren de hoogste prioriteit.

Het bilaterale hulpprogramma wordt thans gekenmerkt door een groot aantal projecten in een breed aantal sectoren die zowel voor de ontvanger als voor de donor tot een grote beheerslast leiden. Ik heb daarom tijdens mijn bezoek aangegeven een sterkere stroomlijning en concentratie op hoofdlijnen van het programma wenselijk te vinden. Onder de donoren in Mozambique, zo heb ik geconstateerd, bestaat grote bereidheid om hun projecthulp om te zetten in sectorale steun, ter plekke ook wel aangeduid met de term Sector Wide Approach (SWAp).

In een aantal sectoren zoals landbouw, gezondheid, onderwijs en infrastructuur is enige tijd geleden een begin gemaakt met deze aanpak. Een goede en open verantwoording vormt echter een belangrijke voorwaarde voor het beschikbaarstellen van deze vorm van hulp door donoren. Mozambique kan slechts in beperkte mate aan deze eisen voldoen, waardoor voor de uitvoering van SWAp's de voorkeur wordt gegeven aan een geleidelijke benadering. Daarbij staat niet de snelheid maar de zorgvuldigheid voorop. Donoren zullen, zo heb ik echter gesteld, ook bereid moeten zijn zekere risico's te nemen.

ZUID-AFRIKA

Op persoonlijke uitnodiging van minister van Landzaken en Landbouw Derek Hanekom, bracht ik gedurende een dag een bezoek aan het Noord-Oosten van Zuid-Afrika. In het kader van het landhervormingsproces woonde ik de formele overhandiging door minister Hanekom bij van eigendomsrechten (landtitels) aan de Legogote Trust en de Masizakhe Trust in het White River District. Het landhervormingsproject is voor de rurale ontwikkelingsstrategie van Zuid-Afrika van cruciaal belang. Binnen de bilaterale ontwikkelingsrelatie met Zuid-Afrika, die in 1998 50.9 miljoen gulden besloeg, neemt de Nederlandse steun aan landhervorming en plattelandsontwikkeling een belangrijke plaats in.

Met minister Hanekom woonde ik tevens de lancering van het *Land Care Programme* bij in Bushbuckridge. Het programma vormt onderdeel van een proefprogramma dat loopt van januari 1999 tot juni 2000 en beoogt

de lokale gemeenschap behulpzaam te zijn bij de duurzame ontwikkeling van de in eigendom overgedragen gronden. Het programma is met name zinvol omdat door verschillende departementen wordt samengewerkt. Naast Landzaken en Landbouw zijn onder meer betrokken de departementen van Waterzaken, Milieu en Toerisme. Het is de bedoeling dit programma uit te breiden naar een nationaal programma. De totale kosten worden begroot op 345 miljoen rand. Zuid-Afrika heeft mede op Nederland een beroep gedaan voor financiële ondersteuning.

Tijdens mijn ontmoeting met minister Hanekom legde ik hem mijn gedachte voor om minder arme ontwikkelingslanden, zoals Zuid-Afrika, samen met een bestaande donor, zoals Nederland, een donorrelatie te laten ontwikkelen met een derde (ontwikkelings)land in de regio (ik noemde als voorbeeld Oeganda). Deze trilaterale hulpinspanning zou de effectiviteit van de hulp ten goede kunnen komen doordat technische kennis vanuit de eigen regio wordt ingebracht (Zuid-Afrika). Nederland kan deze voor een bepaald aantal jaren financieren, onder voorwaarde van committering van Zuid-Afrikaanse zijde op den duur de financiering hierin zelf over te nemen. Minister Hanekom toonde zich enthousiast over de door mij geopperde vorm van trilaterale samenwerking en zei een en ander in het Zuid-Afrikaanse kabinet te zullen bespreken.