
Vergaderjaar 2009–2010

29 237

Afrika-beleid

Nr. 119

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2010

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op de motie van Uw Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 237, nr. 107) inzake de prestaties van de Ugandese regering op het gebied van onderwijs, en in de *justice, law and order* sector.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op de motie van Uw Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 237, nr. 107) inzake uw verzoek om jaarlijkse rapportage over de bereikte resultaten van de Ugandese regering op het gebied van onderwijs, en in de *justice, law and order* sector.

Sectorale begrotingssteun

Om een directer verband te leggen tussen begrotingssteun en de gewenste resultaten in bepaalde sectoren, wordt de begrotingssteun in Uganda sinds 2008 ingezet via twee sectorale programma's gericht op onderwijs en op justitie (zie ook TK 29 237, nr. 74, nr. 87 en nr. 101). In 2009 heeft mijn voorganger voor de onderwijssector € 14 miljoen aan sectorale begrotingssteun gebudgetteerd en voor de *justice, law and order* sector € 8 miljoen aan sectorale begrotingssteun.

Uganda heeft samen met de begrotingssteundonoren, waaronder ook Nederland, een *Joint Assessment Framework* (JAF) opgesteld waarin resultaatafspraken zijn vastgelegd. Zoals ik uw Kamer al berichtte (TK 29 237 nr. 101), beslaat dit resultatenkader de periode 2009–2011 en bestaat het uit drie delen: ten eerste de basisvoorwaarden voor het geven van begrotingssteun, ten tweede de resultaatindicatoren en acties op het terrein van algemene hervormingen binnen de overheid, en ten derde concrete resultaatafspraken per sector (onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur, water en sanitatie). Op justitieel gebied zijn resultaatafspraken gemaakt over hervormingen van relevante wetgeving, de publieke toegang tot wetten en rechtspraak en de bevordering van mensenrechten. Deze uitvoering van de afspraken wordt jaarlijks door de betrokken donoren per sector beoordeeld.

Ik zal nu afzonderlijk ingaan op de prestaties van de Ugandese regering in de twee sectoren onderwijs en justitie in 2009.

Resultaten in onderwijssector

Uganda was in 1997 één van de eerste landen in Afrika dat een beleid voor *Universal Primary Education* (UPE) invoerde. Dit beleid was succesvol in de zin dat het aantal kinderen op de lagere school, in een jaar tijd met twee miljoen toenam. Meer dan negentig procent van de ongeveer zeven miljoen Ugandese kinderen begint tegenwoordig aan de basisschool. Helaas zette de grote toestroom van kinderen de kwaliteit van het onderwijs onder druk. Het aantal drop-outs is groot en het aantal kinderen dat de lagere school verlaat met redelijke cijfers was in 2009 351.000, terwijl het aantal twaalfjarigen rond de 900.000 ligt.

De beoordeling van de resultaten voor JAF I (2008–2009) laat zien dat de meeste doelstellingen zijn behaald. Weliswaar bleken in de derde en zesde klas minder kinderen¹ op voldoende niveau te kunnen lezen en schrijven dan was verwacht, voor rekenvaardigheid werden de doelen echter ruimschoots gehaald. De belangrijkste belemmeringen voor kwalitatief goed onderwijs zijn de grote verschillen in klassengrootten tussen en binnen de districten en binnen scholen, de hoge absentie van leerkrachten, het gebrek aan lesmaterialen voor leerlingen en leerkrachten en de te geringe betrokkenheid van de lokale gemeenschap bij het onderwijs. De Ugandese overheid is de afspraken in JAF I om op deze gebieden verbetering tot stand te brengen, grotendeels nagekomen. Het aantal leerkrachten nam toe, prestatiecontracten met schoolhoofden werden geïntroduceerd, en de eerste fase van een carrièreplan voor leerkrachten werd ingevoerd. Een belangrijke signalering is dat overeengekomen acties die binnen het directe bereik liggen van het Ministerie van

¹ Afgesproken targets waren 58 % in de derde en 52 % in de zesde klas, de werkelijke percentages lagen op 44,5 en 45,3 %.

Onderwijs over het algemeen uitgevoerd zijn. Problematisch is de uitvoering van acties die interministeriële samenwerking vereisen (met onder andere de ministeries van Lokaal Bestuur en Publieke Dienstverlening). Meer samenwerking tussen deze ministeries en de uitwerking van een gezamenlijke strategie zijn dan ook belangrijke ingrediënten van JAF II.

Voor het huidige Ugandese begrotingsjaar juli 2009-juni 2010 zijn in de JAF II resultaatsindicatoren opgesteld. De beoordeling daarvan vindt plaats in december 2010, maar een eerste inventarisatie in april 2010 geeft aan dat de regering serieus werk heeft gemaakt van de afspraken onder JAF II. Hoewel voor veel indicatoren nog geen gegevens beschikbaar zijn, is de regering grotendeels op schema met het uitvoeren van de afgesproken acties. De voornaamste zorg op dit moment is de vraag of de afspraak om 1000 extra leerkrachten aan te nemen ook haalbaar blijkt.

De afspraken in JAF II worden door de Ugandese overheid serieus genomen, waardoor bescheiden, maar tastbare kwaliteitsverbeteringen in het basisonderwijs mogelijk zijn. Grootschalige kwaliteitsverbetering blijft echter een zaak van lange adem: bij de huidige economische groei en het beschikbare overheidsbudget oefent de bevolkingsgroei (jaarlijks 3,3 procent) forse druk uit op het onderwijsstelsel. Kwalitatief goed basisonderwijs voor alle Ugandese kinderen zal daardoor niet op korte termijn gerealiseerd kunnen worden.

Voor de Nederlandse Sectorale Begrotingssteun aan de Onderwijssector is voor het Ugandese begrotingsjaar 2009/2010 € 14 miljoen gecommiteerd. Uitbetaling van dit bedrag is echter aangehouden, aangezien medio 2009 een vermoeden van corruptie is gerezen bij een separate Nederlandse bijdrage voor onderwijs in het Noorden van Uganda. Inmiddels heeft de Ugandese overheid deze zaak op een adequate manier aangepakt: er is een onderzoek afgerond, de betrokken ambtenaar is gearresteerd en er wordt vervolging ingesteld. Gezien deze positieve ontwikkelingen zal ik na ontvangst van een formele reactie van de Ugandese overheid hervatting van de sectorale begrotingssteun aan de onderwijssector overwegen.

Resultaten op gebied van justitie

De Nederlandse sectorale begrotingssteun aan de sector *Justice, Law and Order* (JLOS) bedraagt in het lopende begrotingsjaar EUR 8 miljoen. Dit samenwerkingsverband van elf overheidsinstellingen bestaat inmiddels ruim tien jaar. Een voorlopige balans van de geboekte resultaten werd in december 2009 opgemaakt, tijdens de jaarlijkse *review*, waarbij de Ugandese overheid, donoren en maatschappelijke organisaties de voortgang in de sector bespraken. Over een langere periode bezien, is er veel bereikt. Zo is onder meer de toegang tot justitie en politie genomen en zijn de kwantiteit, de kwaliteit en de geografische spreiding van de diensten verbeterd (JLOS-instellingen zijn nu in vrijwel alle districten vertegenwoordigd). De resultaten over 2009 leveren echter een meer gemengd beeld op. Er is weliswaar op veel fronten nog altijd sprake van vooruitgang, maar tegelijkertijd zijn enkele bindende prestatieafspraken niet behaald. Deels kan dit verklaard worden uit een gebrek aan voldoende middelen, deels ook heeft het te maken met onvoldoende inspanningen van JLOS-instellingen om de gestelde prioriteiten te behalen.

Wat betreft de *rule of law* en een eerlijke rechtsgang is de meeste voortgang geboekt in het hervormen van bestaande wetgeving en het ontwikkelen van nieuwe wetten, o.a. een wet die de positie van vrouwen

bij echtscheiding versterkt, een wet over huiselijk geweld en een wet die vrouwenbesnijdenis strafbaar stelt. De achterstanden in de behandeling van rechtszaken zijn echter nauwelijks teruggelopen. Wel is het percentage van gedetineerden in voorarrest licht gedaald, van 59% naar 55%. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt door de Ugandese overheid serieus genomen, maar de behandeling van onder meer corruptiezaken wordt nogal eens bemoeilijkt omdat er onvoldoende middelen en mensen zijn voor dergelijke omvangrijke, gecompliceerde en politiek gevoelige onderzoeken. De rechterlijke macht wordt wel gekenmerkt door een goede balans in gender, leeftijd en politieke achtergrond.

De mensenrechtensituatie in veel gevangenissen is in 2009 aanzienlijk verbeterd, o.a. door de bouw van nieuwe faciliteiten en het verbeteren van bestaande gevangenissen. Ook het aantal bewakers per gevangene is verbeterd van 1:7 in 2005 naar 1:4,5 in 2009, een internationaal geaccepteerde standaard. Verder wordt naar alternatieven voor gevangenisstraf gezocht. Zo worden bijvoorbeeld taakstraffen nu tien keer zoveel toegepast als vijf jaar geleden.

Nederland besteedt via de Ambassade speciale aandacht aan het vergroten van democratisch toezicht op de *Uganda Police Force* (UPF), met overigens gemengde resultaten. Weliswaar heeft een ambitieus *review process*, waarbij maatschappelijke organisaties en het brede publiek zich kunnen uitspreken over de politie uiteindelijk politieke steun gekregen, maar van het aantal klachten dat de Ugandese Mensenrechtencommissie binnen krijgt is nog altijd ruim 25% gerelateerd aan politieoptreden.

Hoewel er dus op veel resultaatgebieden voldoende vooruitgang is geboekt, is deze op een aantal terreinen minder dan beoogd. Donoren hebben er tijdens de *review* dan ook op aangedrongen om realistische doelen te stellen en deze strikt te monitoren, onder meer door een daartoe op te zetten *Monitoring & Evaluation Framework*. De voortgang is zeker voldoende om de sectorale begrotingssteun aan JLOS voort te zetten. De jaarlijkse gezamenlijke *review* in het kader van de begrotingssteun aan de JLOS is ook bij uitstek geschikt om hardnekkige problemen in de Ugandese maatschappij (zwak bestuur, corruptie) bespreekbaar te maken en hierover een effectieve beleidsdialoog met de Ugandese autoriteiten te onderhouden.

Conclusie

In beide sectoren is voldoende voortgang geboekt om voortzetting van de sectorale begrotingssteun te rechtvaardigen. In de onderwijssector zijn de belangrijkste afspraken nagekomen om belemmeringen voor kwalitatief goed onderwijs te verminderen. Verbetering van de kwaliteit blijft echter een aandachtspunt. In de justitiesector is op langere termijn bezien veel bereikt, al leverde 2009 een meer gemengd beeld op, bijvoorbeeld ten aanzien van politiegeweld. Hier zal in de beleidsdialoog extra aandacht aan worden gegeven.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen