

22 979**Overeenkomst inzake het fonds voor de bestrijding van rivierblindheid (onchocerciasis); Washington, 25 februari 1992****Nr. 1**

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 14 januari 1993. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 13 februari 1993.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 januari 1993

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet¹, de Raad van State gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de op 25 februari 1992 te Washington tot stand gekomen Overeenkomst inzake het fonds voor de bestrijding van rivierblindheid (onchocerciasis) (Trb. 1992, 200)².

Een toelichtende nota bij de Overeenkomst treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
P. H. Kooijmans

¹ Art. 91, (1), add. art. XXI, (1)(a) G. W. en art. 61, (3), G. W. 1972.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

S-IZ

Overeenkomst inzake het fonds voor de bestrijding van rivierblindheid (onchocerciasis); Washington, 25 februari 1992 (Trb. 1992, 200)

TOELICHTENDE NOTA

Achtergrond

Rivierblindheid (Onchocerciasis) is een door parasieten (draadworm) veroorzaakte ziekte, die kan leiden tot blindheid. De parasitaire vorm wordt overgedragen op mensen (en dieren) door een kleine zwarte vlieg, de similium damnosum. De vrouwtjesvlieg heeft voor de ontwikkeling van haar eieren bloed nodig, dat zij middels beten op mens en dier verkrijgt en waarbij zij, indien zij drager is van de parasitaire worm, deze overdraagt op mens en dier. De volwassen worm (macro-filaria) ontwikkelt zich in gezwellen onderhuids en produceert grote hoeveelheden kleine wormpjes (micro-filaria), die zich door het hele lichaam verspreiden. Indien deze wormpjes de ogen bereiken, kunnen zij tot oogbeschadigingen en uiteindelijk tot blindheid leiden. Hoe vaker de mens door een geïnfecteerde vrouwtjesvlieg gestoken wordt, hoe hoger de infectiegraad en hoe groter de kans op blindheid.

De larve van de «onchovlieg» kan zich alleen ontwikkelen in snelstromend water. Rivierblindheid komt dan ook het meeste voor langs rivieren, met name in West-Afrika en Centraal-Amerika.

In het stroomgebied van de Volta-rivier komt van oudsher rivierblindheid voor. In bepaalde gebieden is de infectiegraad zo hoog, dat het geleid heeft tot het wegtrekken van de bevolking uit de onmiddellijke omgeving van de rivieren. Economisch gezien heeft dit geleid tot zowel een verlies aan menselijk potentieel als aan landbouwpotentieel (de riviervalleien behoren tot de vruchtbaarste gebieden van West-Afrika). In het projectgebied wonen ongeveer 30 miljoen mensen, waarvan er in het begin van de projectperiode ruim 1,25 miljoen ernstig geïnfecteerd waren.

Geschiedenis van het programma

In 1968 nam een aantal Westafrikaanse regeringen van landen liggend in het bekken van de Volta-rivieren het initiatief om een programma voor te bereiden ter beheersing van rivierblindheid. Een aantal multi- en bilaterale organisaties werd om hulp gevraagd, wat resulteerde in een overeenkomst in november 1973 tussen de regeringen van deze landen (Benin, Burkina Faso, Ghana, Ivoorkust, Mali, Niger en Togo) en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) over een meerjarenprogramma ter bestrijding van deze ziekte. Er werd een fonds opgericht waarin naast Nederland ook Canada, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, de Wereldbank, het «United Nations Development Programme» (UNDP) en de WHO deelnamen. Er werd een werkschema 1974-1979 opgesteld ter bestrijding van rivierblindheid en zo kwam het «Onchocerciasis Control Programme» (OCP) tot stand. Ter financiering van dit programma stelde de Internationale Ontwikkelingsorganisatie (IDA) van de Wereldbank een eerste overeenkomst op inzake het fonds ter bestrijding van rivierblindheid. Deze overeenkomst kwam op 7 mei 1975 te Washington tot stand (Trb. 1975, 145) en de WHO ging optreden als uitvoerende organisatie van het OCP en de Wereldbank als administrateur van het fonds.

Op 19 september 1979 werd te Washington een nieuwe overeenkomst (Trb. 1980, 16) aangegaan voor de tweede fase van het programma

(1980–1985). De reeds eerder overeengekomen afspraken met name over de rol van de WHO en de Wereldbank bleven gehandhaafd. De totale kosten van de tweede fase werden geraamd op 135 miljoen US\$, terwijl de totale duur van het programma op 20 jaar werd geschat. Evenzo kwam een nieuwe overeenkomst voor de derde fase (1986–1991) tot stand op 4 februari 1986 (Trb. 1986, 68). In de derde fase werd het bestrijdingsgebied uitgebreid naar het westen en zuiden (Senegal, Guinee, Guinee Bissau en Sierra Leone). Bestrijding in deze gebieden werd noodzakelijk geacht om re-invasie tegen te gaan.

Structuur van het programma

Het hoofdkantoor van het OCP is gevestigd in Ouagadougou. Het beleid op operationeel en budgettair gebied van het OCP wordt formeel bepaald door de Gemeenschappelijke Programmacommissie (Joint Programme Committee: JPC), die jaarlijks bijeenkomt en bestaat uit vertegenwoordigers van de deelnemende (Westafrikaanse) landen, donorlanden en donororganisaties en van de vier ondersteunende organisaties, te weten de WHO, de Wereldbank, de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) en het UNDP. Feitelijk spelen deze vier ondersteunende organisaties een belangrijke rol bij de beleidsvoorbereiding. De WHO treedt op als uitvoerder en de Wereldbank als administrateur. De staf van het OCP wordt formeel benoemd door de WHO, maar is feitelijk zelfstandig en legt verantwoording af aan het Joint Programme Committee.

Artikel III, paragraaf 3.04 van de Fase III-overeenkomst is ten opzichte van de Fase IV-overeenkomst gewijzigd. In dit artikel werd de verplichting genoemd van de Wereldbank om aan ieder van de bijdragende partijen, alsmede aan het «Committee of Sponsoring Agencies» (CSA) een lijst te zenden van bijdragen aan, ontvangsten van en betalingen door het Fase III-Fonds. Het wegvallen van deze bepaling vindt zijn oorzaak in een verandering in de financiële rapportage. In de nieuwe overeenkomst is de verplichting van de Wereldbank komen te vervallen om binnen 90 dagen «unaudited statements» aan de contribuanten te versturen. Men heeft zich namelijk gerealiseerd dat alleen diegenen die bijdragen aan het programma, recht hebben op toezending van «audited statements». Daarom heeft men het CSA van de lijst geschrapt. In de praktijk maakt dit niet veel uit: het enige lid van het CSA dat niet financieel bijdraagt is de FAO. Alhoewel de Wereldbank de FAO de statements altijd toestuurt, vindt men het onjuist om dit als verplichting van de Wereldbank vast te leggen.

Overigens voert het CSA zijn taken ten aanzien van de beoordeling van begroting, werkschema's en dergelijke niet uit aan de hand van de «audited statements» (die 9 maanden na afsluiting van het boekjaar verschijnen), maar aan de hand van speciaal daarvoor voorbereide documentatie. Eventueel commentaar van het CSA op de «Statements» kan besproken worden op de jaarlijkse donorvergadering, waarop dit onderwerp een vast agendapunt is. Het CSA krijgt kopie van de stukken van deze vergadering.

Het programma wordt jaarlijks geëvalueerd door een onafhankelijk «Expert Advisory Committee» (EAC). Deze commissie geeft wetenschappelijk en technisch advies. Voorts heeft het EAC als sub-orgaan een «Ecological Group», die over de milieuconsequenties van het programma oordeelt en technische en wetenschappelijke adviezen geeft. De leden van de EAC en de Ecologische Groep worden benoemd door de gezamenlijke donoren van het programma. Naast de jaarlijkse evaluatie van het programma vinden regelmatig externe onafhankelijke evaluaties

plaats aan het eind van iedere fase. De financiële controle wordt verricht door een externe accountant, die jaarlijks een accountantsverklaring afgeeft. Het onderzoek naar een afdoend geneesmiddel tegen rivierblindheid is ondergebracht in een apart programma, het «Onchocerciasis Chemotherapy Project» (OCT).

Projectstrategie

De oorspronkelijke doelstelling van het OCP is «to eliminate Onchocerciasis as a disease of public health and socio-economic importance throughout the OCP-area and to ensure that there is no recrudescence within that area».

Aangezien er aan het begin van het programma geen geneesmiddel bestond dat de moederworm (macro-filaria) kon doden, leek de beste manier om de transmissie te onderbreken, de vernietiging van de larven van de onchovlieg (vector-controle). Deze ontwikkelen zich in de snelstromende gedeelten van de rivieren. Het is efficiënter de larven die zich geconcentreerd op bepaalde plaatsen bevinden te vernietigen, dan te pogen de volwassen vliegen te doden, die wijd verspreid in een gebied voorkomen. Gekozen werd voor besproeiing met insecticiden vanuit de lucht (met behulp van helicopters). De grote omvang van het gebied (764 000 km²) en het gebrek aan toegangswegen naar de rivieren, maakten besproeiing vanuit de lucht efficiënter en goedkoper.

Behalve een entomologische evaluatie, die zich bezig houdt met het begeleiden en controleren van de vector-controle-operaties is er in elk land een nationaal team van hydrobiologen, die de invloed van de insecticiden op het milieu nagaat en een epidemiologische evaluatie-eenheid, die de betrokken bevolking onderzoekt en de effectiviteit van de vector-controle en transmissie controleert.

Het OCP heeft naast deze operationale activiteiten een eigen programma van toegepast onderzoek, gericht op verbetering van de werkzaamheden en op de effectiviteit en efficiency van het OCP. Het toegepaste onderzoek wordt binnen het programma in West-Afrika zelf uitgevoerd. Het concentreert zich op de studie van de biologie van de onchovlieg, de duur van zijn larvestadium de verspreiding van de vector en de analyse van mogelijke resistentie tegen de gebruikte insecticiden. Gespecialiseerd onderzoek, dat geavanceerde technologie vereist, wordt uitbesteed aan onderzoekscentra over de hele wereld.

Naast bovengenoemd onderzoek gericht op verbetering van de werkzaamheden, wordt ook parasitologisch en epidemiologisch onderzoek gedaan, gericht op een beter begrip van de ziekte.

Chemotherapeutisch onderzoek wordt verricht in het kader van het vinden van een curatief of preventief geneesmiddel tegen rivierblindheid. Sinds 1983 heeft de ontwikkeling van een geneesmiddel meer prioriteit gekregen. Men richt zich met name op een geneesmiddel dat de volwassen vrouwtjesworm kan doden (macro-filiaricide).

Zoals hierboven reeds vermeld, wordt binnen het programma ook hydrobiologisch onderzoek en monitoring gedaan om consequenties van het gebruik van insecticiden voor andere diersoorten (niet-doelgroepen) te meten. Soort en dosis insecticiden worden nauwkeurig bepaald afhankelijk van de hoogte van de waterstand en het voorkomen van resistentie.

Tot nu toe blijkt dat flora en fauna niet permanent schade is toegebracht als gevolg van het gebruik van insecticiden voor de vernietiging van de larvepopulatie.

Resultaten van het programma

Een externe evaluatiemissie in 1990 concludeerde dat het OCP succesvol was geweest in het bereiken van het gestelde doel en dat de problemen van resistentie en re-invasie overwonnen waren.

Het succes van het programma werd toegeschreven aan duidelijk omliggende doelstellingen, een realistisch tijdspad, de keuze van de best beschikbare technologie, de hoge mate van gevoeligheid van onchocerciasis voor vector-controle, het uitbesteden van hooggespecialiseerde taken aan derden, de prioriteitsstelling ten aanzien van toegepast onderzoek, de hoge mate van autonomie van het programma en de delegatie van bevoegdheden binnen de beheersstructuur van het programma. Dit maakte dat men tijdig de nodige veranderingen kon doorvoeren. De lange-termijn-verbintenis van de donoren heeft ook in belangrijke mate bijgedragen tot het succes van het programma alsmede een effectief systeem van «checks and balances» dat gekarakteriseerd werd door transparantie en een vrije stroom van informatie-uitwisseling binnen het programma. Een sterk verticaal management en een zeer hoog gekwalificeerde staf droegen verder bij tot het succes van het programma. Wat betreft devolutie (overdracht van de verantwoordelijkheid voor het in stand houden van de verworvenheden van het OCP door de nationale overheden) was minder vooruitgang geboekt dan verwacht. De missie beval oprichting van een devolutie-eenheid binnen OCP aan om dit te bevorderen.

Vierde fase en overeenkomst

Het programma voor de vierde fase houdt zo veel mogelijk rekening met de aanbevelingen van de evaluatiemissie, met de aanbevelingen en opmerkingen zoals die door het JPC in december 1990 zijn gemaakt op een eerder ontwerp en door het Expert Advisory Committee (EAC). De laatste wijzigingen werden aangebracht tijdens een donorvergadering in september 1991.

De aanbevelingen en opmerkingen die niet volledig zijn overgenomen betreffen de gebieden devolutie (overname en overblijvende taken), onderzoek naar de ontwikkeling van een macro-filaricide en versterking van het EAC met experts op het gebied van basisgezondheidszorg, training, institutionele ontwikkeling en sociale wetenschappen.

In de vierde fase wordt de lange-termijn-strategie gevolgd, die in 1982 werd uitgezet. In principe komt dit neer op onderbreking van de transmissie via vector-controle en op entomologische en epidemiologische onderzoeken met betrekking tot het voorkomen en de controle van de ziekte, en tegelijkertijd toegepast onderzoek ten behoeve van een efficiënte uitvoering van het programma en onderzoek naar een macro-filaricide.

Gedurende de vierde fase van het OCP zal de nadruk op controlewerkzaamheden verschuiven van het oorspronkelijke projectgebied naar het uitbreidingsgebied, waar vector-controle de bereikte resultaten in het oorspronkelijke gebied veilig zal stellen, de bevolking in het uitbreidingsgebied zal beschermen en ertoe zal bijdragen dat het OCP zijn doelstellingen met betrekking tot alle elf landen zal bereiken. In het oorspronkelijke projectgebied zal devolutie een dominante rol spelen. Het uiteindelijke succes van OCP wordt bepaald door de mate waarin de deelnemende Afrikaanse landen in staat zullen zijn eventuele onchohaarden op te sporen en onder controle te brengen door middel van distributie van ivermectin, een medicijn dat in de loop van de programma ontwikkeld is

en micro-filaria doodt waardoor blindheid voorkomen kan worden. Ivermectin doodt echter niet de volwassen worm.

De totale begroting bedraagt US\$ 175 465 000,—.

Namens Nederland is een bijdrage voor deze vierde fase toegezegd van 27 mln. gulden, onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring. Dit bedrag zal worden gefinancierd uit fondsen van het Sahel-regioprogramma, Cat. II.a.2. in de vorm van een schenking. Met deze bijdrage blijft Nederland een van de grotere donoren van het OCP-programma. Tijdens de jaarlijkse OCP-vergadering in december 1991 te Riaadh bleek, dat de vooruitzichten voor financiering van deze fase vrij gunstig waren.

De sociaal-economische waarde en het belang van het programma wordt door alle betrokken landen onderschreven en levert ook voor de betrokken bevolking een welzijnsverbetering op. Bij dit laatste moet wel in ogenschouw genomen worden dat alleen de groep mensen die zich vestigen in het oncho-vrije gebied direct economisch voordeel hebben van het programma en dat wat betreft de verbetering van de gezondheidstoestand, deze als relatief beschouwd moet worden, gezien de vele andere gezondheidsproblemen waarmee dezelfde bevolking geconfronteerd wordt en waar dit project niet bijdraagt aan een oplossing.

Het project past binnen de uitgangspunten van het algemene ontwikkelingsamenwerkingsbeleid. Het draagt bij aan armoedebestrijding in economische zin, maar scoort wat betreft armoedebestrijding in sociale zin minder hoog als gevolg van de verticale gerichtheid van het programma, de geringe mate van integratie in de basisgezondheidsstructuren van de betrokken landen en de financiële en personeelsmatige gevolgen van het programma. In de vierde fase staat de devolutie in het oorspronkelijk projectgebied centraal. Hierbij zal deze integratie wel moeten plaatsvinden.

Het project legt wel de basis voor devolutie, maar de eigenlijke devolutie moet door de betrokken landen zelf ter hand genomen worden. Bij een aantal donoren, waaronder Nederland, heerst twijfel over de capaciteit van de betrokken landen om een geslaagde devolutie en daarmee een succesvolle afsluiting van het project tot stand te brengen.

Het project scoort nog op managementcapaciteit, kosteneffectiviteit en op milieu-bewustzijn. Voor consolidering van de bereikte resultaten is deze vierde fase noodzakelijk.

Nederland heeft zich meerdere malen in positieve zin over het project uitgesproken en blijvende steun aan het project toegezegd.

Gezien het belang van een geslaagde devolutie heeft Nederland het voornemen geuit bilateraal een grotere inspanning te verrichten op het gebied van devolutie. Dit behelst in eerste instantie een bijdrage aan de versterking van de basisgezondheidsstructuur in de betrokken landen en op de tweede plaats een intensieve dialoog met de betrokken landen over de devolutie-strategie, waarbij integratie in de basisgezondheidsstructuur wordt voorgestaan.

De vergrote Nederlandse aandacht is nader uitgewerkt in het eerder genoemde regio-beleidsplan 1992–1995 voor de Sahel en overig West-Afrika, Cat. II.a.2. van de begroting voor Ontwikkelingsamenwerking. De versterking van de basisgezondheidsstructuur zal met name gestalte krijgen door middel van een verhoogde financiële bijdrage aan activiteiten terzake in de regio. In de komende zes jaar zal aan deze activiteiten 9 miljoen gulden extra worden besteed.

Naast deze extra financiële inspanning zal ook meer aandacht gegeven worden aan de inhoudelijke kwaliteit van de interventies op het gebied

van de basisgezondheidszorg. Hiertoe is voor de hele regio met ingang van juni 1992 een sectorspecialist basisgezondheidszorg aangesteld te Ouagadougou. Deze sectorspecialist is mede belast met de dialoog met de betrokken landen betreffende de devolutie-strategie.

De nieuwe fondsovereenkomst is vrijwel identiek aan de vorige (Washington, 4 februari 1986; Trb. 1986, 68). In de door de betrokken ontwikkelingslanden getekende overeenkomst («memorandum of Agreement») is nadrukkelijk de eigen verantwoordelijkheid vastgelegd met betrekking tot de sociaal-economische ontwikkeling van de van rivierblindheid gevrijwaarde gebieden en de devolutie na opheffing van het OCP. Dit neemt niet weg, dat deze landen ook hiervoor een beroep op hulpverlening doen.

De overeenkomst zal, voor wat betreft het Koninkrijk, alleen voor Nederland gelden.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek