

Vergaderjaar 2008–2009

29 237

Afrika-beleid

Nr. 80

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2008

Op 22 oktober a.s. zal het Algemeen Overleg met de Kamer plaatsvinden over de door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleids-evaluatie (IOB) uitgevoerde evaluatie van het Afrikabeleid in de periode 1998–2006. In een eerder stadium ontving u reeds de beleidsreactie op deze evaluatie¹ en de beantwoording van de vragen van de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken van het schriftelijk overleg hierover². Via deze brief, die reeds werd aangekondigd in bovengenoemde beantwoording, wil ik u graag in aanvulling daarop informeren over de lessen die uit de evaluatie worden getrokken en die mijns inziens van belang zijn voor het toekomstige bilaterale beleid ten aanzien van Afrika. Sinds de beleidsreactie is het gedachtegoed op een aantal terreinen verder ontwikkeld. Deze brief moet derhalve gezien worden als een uitwerking van mijn beleidsbrief «Een zaak van iedereen», en in aanvulling op de beleidsreactie.

1. Afrika: vooruitgang in de afgelopen jaren

Afrika is een continent met twee gezichten. Het imago van Afrika als continent in conflict, met miljoenen mensen op de vlucht en ontheemd vanwege honger en oorlogsgeweld, is veel te eenzijdig. Het aantal conflicten neemt af, het aantal democratieën groeit en het Afrikaanse zelfbewustzijn neemt toe. Ook de politieke stabiliteit verbetert, ondanks incidenteel oplaaiend geweld in op zichzelf redelijk stabiele landen (bv. Kenia). Meer dan de helft van de Afrikaanse landen, ook landen die weinig of geen hulpbronnen hebben, laten al jarenlang een vrij constante groei zien van gemiddeld zes procent per jaar. Hoewel ook Afrika zeker niet zal kunnen ontsnappen aan de gevolgen van de huidige kredietcrisis en de groei naar verwachting zal afvlakken, werkt de gebrekkige integratie van Afrika in de wereldeconomie deze keer hopelijk in zijn voordeel. Dit neemt niet weg dat voor een aantal kwetsbare landen de gevolgen groot kunnen zijn.

¹ Kamerstuk 29 237, nr. 66

² Kamerstuk 29 237, nr. 79.

Het besef van het belang van goed bestuur bij Afrikaanse regeringen is sterk toegenomen, hetgeen ook blijkt uit het groeiende aantal landen dat zich kandidaat heeft gesteld voor een peer review in het kader van het African Peer Review Mechanism¹. Ook zijn twee op de drie landen vooruit gegaan op het terrein van bestuur, zoals werd bevestigd in de onlangs publiceerde Ibrahim Index 2008, en hogere groei is mede tot stand gebracht door multilaterale en bilaterale inspanningen op het terrein van ontwikkelings samenwerking.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen moet met een aantal risicofactoren rekening worden gehouden, dat afbreuk kan doen aan de positieve trends. Gebrek aan stabiliteit brengt ontwikkeling in gevaar. De twee brandhaarden, de Hoorn en de Grote Merenregio, vragen daarom de voortdurende aandacht. Ook is het aantal staten in Afrika met een zwakke overheid en gebrekkig bestuur naar verhouding nog steeds groot en daarmee wordt het conflictrisico versterkt. De armoede, sterke bevolkingsgroei, de omvangrijke migratie en de ongelijke verdeling van groei en welvaart versterken de interne conflictgevoeligheid. Politieke en religieuze krachten kunnen makkelijk gebruik maken van gevoelens van frustratie en onmacht. Daarom is nationaal en internationaal de aandacht voor fragiele staten verscherpt.

Dit is de context waarin Nederland opereert. Een context, die voortdurend aan verandering onderhevig is. In het licht van deze veranderende context, recente ontwikkelingen zoals stijgende voedsel- en olieprijsen, de kredietcrisis en de aanbevelingen van IOB heb ik mijn beleid zoals geformuleerd in «Een zaak van iedereen» op een aantal terreinen verder geoperationaliseerd. Hieronder ga ik nader in op achtereenvolgens de armoedefocus van de hulp, goed bestuur, corruptie, ownership, begrotingssteun en bestedingsdruk.

2. Armoedefocus: meer aandacht voor duurzame economische groei en energie en werkgelegenheid

Armoedebestrijding blijft centraal staan in mijn beleid. Het begrip «armoede» kent vele aspecten: het gaat om gebrek aan toegang tot onderwijs, tot gezondheidszorg, gebrek aan veiligheid, aan inspraak en aan inkomen. Armoede kenmerkt zich echter bovenal door kwetsbaarheid en het ontbreken van werkgelegenheid. Binnen het Nederlandse OS-beleid lag het accent de laatste tien jaar vooral op de sociale aspecten van armoede (toegang tot onderwijs, gezondheidszorg, voedselzekerheid en drinkwater) en minder specifiek op inkomensverbetering en vermindering van kwetsbaarheid voor interne en externe schokken. De impactstudies over onderwijs en gezondheidszorg², die IOB in Zambia, Uganda en Tanzania uitvoerde, laten zien dat het bestaande beleid tot goede resultaten heeft geleid. Daar ga ik dus mee door. Onze partnerlanden moeten echter niet structureel afhankelijk blijven van externe financiering voor hun onderwijs en gezondheid. Bij mijn aantreden in 2007 ben ik mij daarom meer gaan richten op de economische aspecten van armoede, zodat de balans tussen economische en sociale aspecten in onderling verband beter tot zijn recht komt. Door meer werk en inkomen wordt namelijk op de lange termijn de financiering van gezondheid en onderwijs gewaarborgd. Duurzame groei is een essentiële voorwaarde voor armoedebestrijding en bevordert het tijdig tot stand komen van de millenniumdoelen.

De nadruk van mijn beleid ligt daarbij op het beïnvloeden van omgevingsfactoren en op instrumenten die de toegang van armen tot werk en inkomen verbeteren en hun kwetsbaarheid verminderen. Vaak komt dat neer op het beïnvloeden van keuzes in de private sector. Ik zet in op verbe-

¹ Het African Peer Review Mechanism is in 2002 opgezet door NEPAD (The New Partnership for African Development) als een Afrikaans instrument om elkaar, als Afrikaanse overheden, parlementen en maatschappelijk middenveld, onderling de maat te nemen op de sterktes en zwaktes van de goed bestuursagenda. Dit mondt uit in de opstelling van een landenspecifiek verbeterprogramma voor goed bestuur.

² Kamerstuk 29 237, nr. 77 en 31 250, nr. 2.

tering van het ondernemingsklimaat, met maatregelen die investeringen in land- en tuinbouw en het midden- en kleinbedrijf bevorderen, en op instrumenten die de kwetsbaarheid van armen verminderen, zoals verzekeringen en microkrediet. Speerpunten daarbij zijn goede wet- en regelgeving voor ondernemers (meer zekerheid, minder willekeur), betere markttoegang, ontwikkeling van de financiële sector (inclusief verzekeringsproducten die risico's afdekken op het terrein van gezondheid, klimaat, oogst en prijzen), betere infrastructuur, inclusief energie, en ontwikkeling van ondernemerschap, inclusief de versterking van werkgevers-, werknemers- en boerenorganisaties. Energie is vaak een «bottleneck» voor duurzame economische groei en werkgelegenheid. Vandaar dat ik in de brief betreffende de Beleidsnotitie Milieu en Hernieuwbare Energie in Ontwikkelingssamenwerking van 10 september 2008 met de minister van VROM 500 miljoen euro voor de periode 2008–2011 ter beschikking heb gesteld om dit essentiële probleem te helpen oplossen.

De private sector is belangrijk voor groei en inmiddels komt 15% van het OS-budget nu direct ten goede aan private sectorontwikkeling. Daarmee wordt een aantal innovatieve programma's gefinancierd, zoals het TCX-valutafonds, het *Health Insurance Fund*, het nieuwe Private Sector Investeringsprogramma, samenwerkingsprogramma's met werkgevers en met boerenorganisaties, de faciliteit voor mesofinanciering en een aantal publiek-private partnerschappen.

Groei alleen is echter niet genoeg. Belangrijk is dat zoveel mogelijk mensen deelnemen aan de economie en zo de vruchten plukken van die groei. Er moet een goed evenwicht zijn tussen de overheid en markt in ontwikkeling. Verdeling van de groei, dat wil zeggen groei waarvan arme mensen profiteren, staat centraal in mijn beleid. Zoals bekend zijn vrouwen daarbij van essentieel belang, soms omdat zij de meest kwetsbaren zijn en soms omdat juist zij de meeste mogelijkheden voor inkomensverbetering hebben. Mijn beleid, gericht op betere verdeling van de groei wordt op het ogenblik bijvoorbeeld ingevuld in Bolivia, Benin en Zambia. Zo wordt in deze drie pilotlanden het macro-economisch beleid en het sectorbeleid beoordeeld op hun armoede-effecten door academici en instellingen in het land zelf, in samenspraak met donoren en de overheid. Dit moet de basis leggen voor een scherpere armoedefocus in het landenbeleid en vormt een goede uitgangsbasis voor afspraken tussen donoren en overheid over de benodigde beleidsaanpassingen en hervormingsprogramma's.

Ook in de nieuwe ORIO-regeling heb ik meer armoedefocus aangebracht. In overleg met EZ en het Nederlandse bedrijfsleven is het voormalige ORET-programma omgebouwd tot een vraaggerichte regeling waarbij financiering alleen wordt toegekend als er aantoonbare effecten aan te geven zijn op armoedevermindering en ontwikkeling.

In mijn beleid richt ik mij verder op achtergestelde groepen en arme regio's, zoals de rurale gebieden. In de brief van mij en minister Verburg van 8 mei jl.¹ is dan ook een extra inzet aangekondigd op investeringen in de landbouw. Ik doe dat door toegang tot krediet, tot markten en tot kennis en innovatie te bevorderen. Wat betreft de toegang tot krediet heb ik in mijn brief van 22 september jl. al aangekondigd om intensiever te werken aan de opbouw van de financiële sector in ontwikkelingslanden. Ik zet hierbij zowel in op ontwikkeling van financiële instituties als op vergroting van de toegang tot micro-krediet, mesokrediet en verzekeringen. Ook is een goede machtsverdeling tussen overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties essentieel. Zij moeten invloed kunnen uitoefenen op het beleid. Vanuit deze invalshoek worden vakbonden, boeren- en boerinnenorganisaties en werkgeversorganisaties versterkt. Bij deze

¹ Kamerstuk 31 250, nr. 14.

programma's ligt het accent op samenwerking met niet-overheidsorganisaties. Partnerschappen in het kader van de Schoklandakkoorden leveren hieraan een belangrijke bijdrage, evenals de speciale subsidiekaders die hiervoor zijn ingesteld.

En dan de groep van allerarmsten, die geen mogelijkheden heeft om in haar eigen bestaan te voorzien. Deze mensen hebben behoefte aan een andere vorm van ondersteuning: niet alleen in de vorm van noodhulp, maar ook via vangnetten, zoals ik die bijvoorbeeld in landen als Ethiopië en Rwanda ondersteun. In deze landen maakt Nederland het mogelijk, samen met andere donoren en NGO's, dat lokale overheden grote aantallen kwetsbare mensen tijdelijk in hun inkomen verschaffen door hen werk te geven bij de aanleg van wegen, bij erosiebestrijdingmaatregelen, landontginningen etc. Hoewel hiermee grote aantallen mensen aan de onderkant van de samenleving worden bereikt, is het een illusie om te veronderstellen dat alle armen op de wereld op deze manier van de armoede kunnen worden verlost. Voor de langere termijn moet de focus daarom liggen op de groepen, die de mogelijkheden hebben om met enige extra maatregelen zichzelf te redden bij het verwerven van een inkomen. De revitalisering van de armoedefocus, die IOB in haar rapport bepleit, houdt voor mij dus niet in een terugkeer naar projecten voor arme mensen, maar geeft meer aandacht aan de inkomensaspecten van armoede, met een focus op een zo groot mogelijke deelname van arme mensen aan de economie en het verminderen van hun kwetsbaarheid. Tegelijkertijd worden werkgelegenheidsprogramma's ondersteund die grote groepen armen aan productief werk helpen en ook bijdragen aan verbetering van o.a. infrastructuur.

3. Goed bestuur: hard optreden tegen corruptie

Zoals ik hierboven al aangaf, komt uit Afrika ook veel goed nieuws. Dit geldt ook voor de kwaliteit van het bestuur. Op 6 oktober jl. is de zgn. «Ibrahim Index 2008» gepubliceerd. Dit is een product van de Mo Ibrahim Foundation, een organisatie die goed Afrikaans leiderschap ondersteunt. Volgens deze index scoort tweederde van de Afrikaanse landen beter dan bij de vorige index (2006). Het is een feit dat steeds meer leiders op democratische wijze aan de macht komen en dat minder gewelddadige omwentelingen plaatsvinden. Bestuur raakt ook in Afrika steeds meer geïnstitutionaliseerd. Het zijn vooral de prestaties van democratieën die, óók in Afrika, bepalen hoeveel ruimte er is voor corruptie en ontwikkeling ondermijnende activiteiten.

Mijn inzet is dan ook gericht op «democracy and development», oftewel substantiële democratisering in dienst van ontwikkeling. Het gaat om de opbouw van instituties die overheid en samenleving in staat stellen goede voorwaarden te scheppen voor duurzame groei en ontwikkeling. Die instituties dienen op maat gesneden te zijn voor het land in kwestie. Er is geen «one size fits all». Ministeries, centrale banken, maar ook publiek-private samenwerking speelt daarbij een rol. Het gaat daarbij altijd om een technisch en politiek proces.

Dat is niet alleen een kwestie van «noord-zuid» samenwerking, maar ook van «zuid-zuid». Het zijn immers niet alleen donoren die goed bestuur onderstrepen; het zijn steeds meer de Afrikanen zelf die erom vragen. Het hierboven genoemde African Peer Review Mechanism is hiervan een duidelijk voorbeeld.

Zoals ik ook in de beleidsreactie op het IOB-rapport heb gesteld, zie ik besturen niet louter als een technische aangelegenheid. Goed bestuur is op de eerste plaats politiek. Bij goed bestuur worden de relaties tussen staat en samenleving meer responsief en «levert» de overheid diensten

die ten goede komen aan de ontwikkeling van de samenleving als geheel. Dit vereist dat de overheid luistert naar de stem van de burgers en verantwoording aflegt aan de eigen bevolking. Werken aan goed bestuur betekent dat we overheden, parlementen, politieke partijen, NGO's en anderen ondersteunen in processen die dit mogelijk maken. Zo werken ambassades in o.a. Benin, Ghana, Rwanda, Tanzania, Mozambique en Zambia samen met SNV om, zowel op nationaal als lokaal niveau, de informatievoorziening van overheden aan burgers te verbeteren en de maatschappelijke dialoog te versterken.

Kern van mijn beleid is het versterken van «local accountability». Dat is nog belangrijker dan rekenschap afleggen aan donoren. Werken aan goed bestuur betekent óók dat donoren zonodig een pittige discussie aangaan over mensenrechten. Internationaal is Nederland in de zgn. «Governance Partnership Facility» een strategisch partnerschap aangegaan met de Britten, de Noren en de Wereldbank om de inzet op met name de politieke aspecten van goed bestuur te versterken.

Inzet op goed bestuur betekent niet het opleggen van het westerse model van democratie. Het gaat erom dat burgers in toenemende mate hun stem laten horen en verantwoording verlangen van hun bestuur. Dat betekent dat we verder moeten kijken dan de façade van formele instituties en ons moeten richten op de werking van internationaal overeengekomen democratische principes (zoals het recht op informatie en participatie en de plicht tot non-discriminatie) in de praktijk.

Corruptie is een van de symptomen van slecht bestuur. Corruptie vormt een onderdeel van het ontwikkelingsprobleem. Maatregelen gericht op het voorkomen en bestrijden van corruptie moeten dan ook zijn ingebed in het bredere beleid gericht op bestuur. Corruptie is bij uitstek een aspect van bestuur dat zich «achter de façade» afspeelt. Ik heb u al gemeld dat de «Strategische Goed bestuur en Corruptie Analyses» een belangrijk instrument vormen om meer inzicht te krijgen in de werkelijke machtsverhoudingen in een land. Dit betreft een belangrijke vernieuwing van beleid, die het mogelijk maakt risico's van patroon/cliënt relaties in te schatten en onze inzet effectiever te maken.

Openheid en het daardoor meer in het zicht komen van corruptie houden nauw met elkaar verband. Dat ook in Afrika op dit vlak veranderingen ten goede gaande zijn, bleek eind vorig jaar in Tanzania. Twee geruchtmakende malversaties kwamen aan het licht: één bij de Bank of Tanzania (BoT) en één aanbestedingsfraude (de zgn. «Richmond Affaire»). Niet alleen had de pers de gelegenheid hierover in alle openheid te publiceren, ook het parlement nam zijn verantwoordelijkheid en riep de eerste minister ter verantwoording. De eerste minister kon niet anders dan zijn ontslag aanbieden en met hem ook een aantal andere ministers, die hiermee hun verantwoordelijkheid namen. Toen duidelijk werd dat sprake was van onterechte betalingen door de BoT, ontsloeg president Kikwete de president van de Bank en stelde een onderzoekscommissie in. Deze bracht de ongeregelheden aan het licht en deed een aantal aanbevelingen voor striktere regelgeving en toezicht. Voor mij en andere donoren van begrotingssteun was de BoT-affaire aanleiding om de Tanzaniaanse overheid de wacht aan te zeggen wat betreft de uitbetaling van de volgende tranche van de begrotingssteun. Op basis van de aanbevelingen van de onderzoekscommissie kwam de Tanzaniaanse overheid in overleg met de donoren een plan van aanpak overeen, met een groot aantal maatregelen die binnen een kort tijdsbestek moesten worden uitgevoerd. Toen president Kikwete alle maatregelen op tijd doorvoerde en het onderzoeksrapport overhandigde aan de procureur-generaal met het oog op mogelijke strafvervolgning en terugvordering, was dit voor mij een teken dat hier

iets gebeurde dat we vijf jaar geleden nog niet voor mogelijk hadden gehouden. Ik heb president Kikwete persoonlijk een brief geschreven om hem aan te moedigen op de ingeslagen weg voort te gaan.

Waar het de besteding van Nederlandse ontwikkelingsgelden betreft tolereer ik geen corruptie: indien, ondanks de toetsing vooraf, toch blijkt dat bij de besteding van gelden op de een of andere wijze corruptie in het spel is, volgen sancties. Nederland heeft hiervoor een duidelijk sanctiebeleid en dat wordt ook toegepast. Bij algemene begrotingssteun ligt dit ingewikkelder dan bij project- of programmasteun, omdat het niet om geoordeelde bijdragen gaat. In dat geval is niet altijd direct vast te stellen of de onregelmatigheden de besteding van Nederlandse ontwikkelingsgelden betreffen. In dat geval wordt een algemene beoordeling van de situatie gemaakt, waarop duidelijke sanctiemaatregelen worden gebaseerd. Ik deins er niet voor terug om begrotingssteun tijdelijk aan te houden (zoals in Tanzania) of te korten, indien er onvoldoende vertrouwen bestaat in de bereidheid van een regering om zich in te zetten voor goed bestuur. Zo is de afgelopen jaren Uganda gekort op de begrotingssteun. Ik doe dat niet graag omdat armen vaak het hardst getroffen worden door verminderde donorsteun. Aan de andere kant ben ik van mening dat armen ook vaak de grootste hinder hebben van corruptie en een slecht functionerende overheid, dus daarover moeten afspraken gemaakt kunnen worden, die ook moeten worden nageleefd. Conform de Parijse agenda worden deze afspraken zoveel mogelijk in gezamenlijk verband gemaakt, via de beleidsdialoog tussen donoren en overheid, waarbij tevens flankerende maatregelen worden getroffen om de effectiviteit van het bestuur te vergroten. Voor de specifieke uitwerking van het Nederlandse anti-corruptiebeleid verwijs ik naar de brief inzake de samenvatting van de eindrapportage van de Taskforce Anti-Corruptie van 23 april 2008.

4. Ownership: voor een zakelijke benadering; ownership als contract

IOB pleit voor een realistische benadering van «ownership», zonder retoriek. Dat is mij uit het hart gegrepen. Zoals bekend heb ik in aanloop naar en tijdens het High Level Forum on Aid Effectiveness in Accra (september 2008), in samenwerking met de Nordic+ en de EU-partners, sterk ingezet op concrete afspraken over daadwerkelijke invulling van ownership. Ownership is geen wassen neus: zonder ownership en leiderschap van een ontwikkelingsland zelf kan geen sprake zijn van effectieve ontwikkeling.

In Accra zijn we de weg ingeslagen naar een gelijkwaardiger en zakelijker partnerschap tussen ontwikkelingslanden en donoren, met het versterken van eigenaarschap voor het ontwikkelingsproces bij de ontwikkelingslanden aan de ene kant en ondersteunend donorgedrag aan de andere kant. We moeten erkennen dat gelijkwaardigheid altijd een lastig begrip zal blijven in de relatie tussen donor en ontvanger: de uitgangsposities zijn per definitie ongelijk. Dit neemt niet weg dat donoren en de ontvangende landen binnen die grenzen zakelijk met elkaar kunnen en moeten omgaan, en dat er afspraken worden gemaakt over een goede besteding van de hulp. De Nederlandse beleidsprioriteiten spelen uiteraard een belangrijke rol bij de formulering van die afspraken, maar de afspraken zelf hebben niet langer de vorm van beleidscondities: het gaat om zakelijke afspraken over resultaten en voortgangsbewaking. Elke investering, ook die met risico zoals bij ontwikkelingssamenwerking het geval is, moet immers resultaten opleveren. Als resultaten niet worden gehaald, is het tijd voor een stevig gesprek, allereerst tussen overheid en het eigen parlement, maar ook tussen overheid en donoren. Donoren kunnen hun partners aanspreken op het niet nakomen van beloften, maar ook andersom.

Deze dialoog kan aanleiding zijn om de afspraken aan te scherpen, maar ook om te concluderen dat verdere samenwerking niet langer opportuun is. Daarin geldt geen compassie: samenwerking moet wel resultaat hebben. In deze meer realistische benadering van ownership zijn duidelijke spelregels, over hoe en met wie voortgang zal worden besproken en op welke wijze dit kan leiden tot aanpassing van besluiten, van groot belang. Maar het zou ook getuigen van volwassenheid in de relatie als beide partijen bereid zouden zijn ter verantwoording te worden geroepen als de relatie onduidelijk is, vragen oproept of zelfs wrevel wekt. Een ombudsmanachtig instrument zou hieraan een bijdrage kunnen leveren. Daarom laat ik een onderzoek uitvoeren naar de wenselijkheid, haalbaarheid en modaliteiten van een dergelijke instelling.

Transparant donorgedrag is van vitaal belang voor betere verantwoording; betere verantwoording is weer heel belangrijk voor effectievere samenwerking. Ik verwacht in dat opzicht veel van de activiteiten van het IATI (*International Aid Transparency Initiative*), dat is gericht op meer transparantie van informatie over hulpstromen. Ik heb ruimhartige Nederlandse ondersteuning toegezegd aan dit door het VK gestarte initiatief. Binnenkort zullen de Nederlandse ambassades instructies krijgen hoe allocaties, condities, contracten en hun meerjarige plannen op de ambasadewebsites te publiceren.

Armoede gaat over uitsluiting; werken aan armoede betekent dus ook werken aan inclusiviteit. Meedoen en uitgenodigd worden om mee te doen. Werken aan armoede gaat daarom hand in hand met toenemend ownership. Een ideaal van ownership bestaat niet, want elke maatschappij bepaalt haar eigen systeem van besluitvorming en belangenbeslechting. Stap voor stap moet worden nagegaan of dat systeem inclusief is of inclusiever kan worden. Ownership vergt dus een realistische invulling. Geen retoriek, maar praktisch nagaan op welke wijze meer groepen in de samenleving betrokken kunnen worden, economisch, sociaal, humanitair en cultureel. Want het zijn deze lokale krachten die ontwikkeling tot stand zullen brengen en duurzaam maken.

Ownership beperkt zich niet tot de overheid. Ik heb in de beleidsbrief «Een zaak van iedereen» al aangegeven dat ontwikkelingssamenwerking van iedereen is en dat geldt ook in onze partnerlanden. De keuze van samenwerkingspartners, werkwijzen en doelstellingen behoeft de instemming van onze zuidelijke partners. Het samenwerkingsprogramma op het gebied van versterking van «accountability» in zeven partnerlanden met SNV, dat ik wil uitbreiden met VNG en andere organisaties, is gericht op het betrekken van lokale partijen. Ook de samenwerkingsprogramma's tussen werkgevers- en werknemersorganisaties, tussen boerenorganisaties en tussen universiteiten dragen bij aan de opbouw van lokale instituties die invloed uitoefenen op het ontwikkelingsbeleid van de eigen overheid. Op politiek niveau zou het goed zijn indien het Nederlandse parlement structurele samenwerking zoekt met de zusterparlementen in onze partnerlanden.

5. Begrotingssteun: geen mantra, wel belangrijk

In mijn beleidsreactie op de IOB-evaluatie heb ik reeds aangegeven belang te hechten aan de modaliteit begrotingssteun. Naast de praktische redenen die in die reactie al genoemd zijn, wil ik graag benadrukken dat begrotingssteun in veel gevallen moet worden beoordeeld in relatie tot andere vormen van steun zoals de financiering van projecten en programma's. Begrotingssteun is slechts een middel, en geen doel op zich. Het zal ook nooit de enige vorm van ondersteuning in een land mogen zijn. Met begrotingssteun worden allocatiebeslissingen, samen-

hang en begrotingsdiscipline, toezicht door parlement en rekenkamers bevorderd. Al deze doelstellingen gelden zowel voor algemene als sectorale begrotingssteun. Bij deze laatste vorm kan ik vaak preciezer resultaatbereiking en participatie van niet-publieke spelers en uiteindelijke ontvangers vormgeven. Dat is essentieel. Het is belangrijk dat sectorale begrotingssteun niet wordt beperkt tot een beperkt bureaucratisch proces in de hoofdstad, maar dat ook onderzoeksinstellingen, het bedrijfsleven en NGO's betrokken worden op centraal en decentraal niveau. Met (algemene- en) sectorale begrotingssteun krijgt de OS-relatie met onze partners dus ontegenzeggelijk ook politiek kleur en wordt «Een Zaak van ledereen».

En politieke inkleuring vergt ook politieke interactie. Ik heb daarom besloten veel intensiever bij de besluitvorming betrokken te willen zijn. In het vervolg zal bij vrijgave van tranches door mij expliciet worden aangegeven welke onderwerpen in de dialoog aan de orde moeten komen, en of begrotingssteun kan worden gegeven. Naast het «track record» gaat het daarbij om politieke afwegingen die bepalen of begrotingssteun kan worden gegeven. In bijvoorbeeld het geval van Uganda is om politieke redenen sprake geweest van een geleidelijke afbouw van algemene begrotingssteun in nauw overleg met de andere begrotingssteun donoren. In het recente geval van Nicaragua heb ik in overleg met de Europese commissie besloten de begrotingssteun voor 2008 te halveren. In al deze gevallen zoek ik uitdrukkelijk overleg met andere donoren om tot een gezamenlijke aanpak te komen. Ik zal dan ook zelf een grotere rol in die dialoog gaan spelen. De dialoog ontwikkelt zich dus steeds verder. Een belangrijk aandachtspunt zal daarin zijn de bereidheid van de partneroverheid om samen te werken met private en niet-gouvernementele partijen om tot betere dienstverlening te komen. Dit vergt veel aandacht voor de rol van deze niet-publieke partijen in of en marge van de dialoog.

Ander essentieel onderdeel van begrotingssteun is dat de voortgang gemeten wordt. Daarbij speelt waarneming in het veld een grote rol, juist omdat we met begrotingssteun uitgaan van vertrouwen in de overheid. Soms zal blijken dat de voortgang en ook de bereidheid om via corrigerende maatregelen alsnog de beoogde resultaten te bereiken onvoldoende zijn. Dan wordt het vertrouwen waarop begrotingssteun gebaseerd moet zijn, geschaad. De vraag komt dan op of met andere hulpvormen betere resultaten kunnen worden bereikt. Ik vind het belangrijk deze vraag met regelmaat kritisch te stellen, want begrotingssteun is geen panacee voor alle problemen. Er zitten ook nadelen aan zoals het feit dat de dialoog veelal gevoerd met de minister van Financiën en andere vertegenwoordigers van de centrale overheid. Dit versterkt weliswaar die overheid, maar als participatie van lokale partijen onvoldoende is, is sectorale begrotingssteun zeker te verkiezen, want juist bij sectorale begrotingssteun is participatie gemakkelijker te realiseren en zijn de doelen (en daarmee ook voortgangsbewaking) vaak scherper te formuleren. Het is altijd mogelijk om met andere, meer projectachtige, activiteiten de nadelen van begrotingssteun te mitigeren.

Om de mogelijkheden van begrotingssteun goed te kunnen inschatten, kijken we van te voren (in nauwe samenwerking met andere donoren) of het partnerland in staat is om deze vorm van steun te ontvangen. Dat betekent dat het beleid om armoede te bestrijden effectief moet zijn en dat we de zekerheid hebben dat het geld dat we beschikbaar stellen goed wordt besteed. Nederland heeft met het «track record» de mogelijkheid om objectief te beoordelen of landen al dan niet in aanmerking komen voor begrotingssteun. Tijdens het bovengenoemde High Level Forum in Accra is afgesproken dat donoren deze analyses meer gezamenlijk en met

het partnerland zelf moeten opstellen. Ik zal mij inspannen om dat te realiseren.

We geven die begrotingssteun zo voorspelbaar mogelijk, waarbij het glashelder is welke resultaten worden verwacht en welke bijdrage het ontvangende land kan verwachten voor de afgesproken periode als aan de resultaten wordt voldaan. We kijken goed of resultaten op het gebied van armoedebestrijding worden behaald. Als deze ontbreken, moet de regering ter verantwoording worden geroepen door het eigen parlement en de donoren. Is die regering niet bereid het beleid aan te passen en heeft het daarvoor geen goede argumenten, dan heeft het voortzetten van algemene begrotingssteun geen zin. Dit was bv. het geval in Uganda, zoals hiervoor is aangegeven. Ook andere argumenten kunnen aanleiding zijn om op een gegeven moment geen begrotingssteun meer te geven. Zo is in 2005/2006 besloten geen begrotingssteun te geven aan Bolivia, nadat daar een machtsvacuüm ontstond na het vertrek van President Mesa. In 2007 heb ik besloten Macedonië geen begrotingssteun te geven, nadat bleek dat het begrotingstekort in dat jaar was omgeslagen in een begrotingsoverschot. Om deze reden stel ik elk jaar de begrotingssteun aan individuele landen vast.

Tenslotte blijft het van belang in het oog te houden dat een beperkt deel van alle samenwerking in de vorm van begrotingssteun plaatsvindt. Met ongeveer 20% is het een substantieel deel van het bilaterale programma, maar met 4% is het slechts een beperkt deel van de hele portefeuille van ontwikkelingssamenwerking. Ik acht niettemin de potentie van groei van deze samenwerkingsvorm aanwezig en waar zich realistische mogelijkheden voordoen is begrotingssteun zeker een belangrijke optie om te overwegen. Al met al en mede naar aanleiding van de Afrika-evaluatie heb ik dan ook besloten tot meer politieke betrokkenheid bij begrotingssteun, verscherpte monitoring inclusief waarneming op veldniveau en meer samenwerking met niet-publieke partijen in het kader van de dialoog.

Ik heb in de beleidsreactie op de IOB-evaluatie van het Afrikabeleid reeds aangegeven het met IOB eens te zijn dat nader onderzoek nodig is naar de preciezere effecten van begrotingssteun -zowel van de geldstroom, als van de daaraan gekoppelde dialoog- op armoede. Er ligt, zowel voor IOB als voor mij, een uitdaging om hiervoor een methodologie te ontwikkelen. Inmiddels is IOB in discussie met de evaluatiediensten van een aantal donoren om tot een methodologie van onderzoek te komen. Er is interesse bij andere donoren om het beoogde vervolgonderzoek gezamenlijk uit te voeren.

6. Bestedingsdruk: het belang van een goede planning

IOB wees op de invloed van bestedingsdruk op de hoogte van begrotingssteun. In de eerste plaats wijs ik erop dat het hanteren van de BNP-norm is vastgelegd in internationale afspraken. Voor Nederland hebben wij, bij de herijking van het buitenlandse beleid in 1996, afgesproken dat de omvang van het budget 0,8% van het BNP bedraagt. Dit is gelijk aan de internationaal overeengekomen norm van 0,7%, plus 0,1% voor uitgaven ten behoeve van internationaal natuur- en milieubeleid. Tevens is afgesproken dat onder deze 0,8%-norm louter ODA-uitgaven vallen. In OESO/DAC-verband gelden duidelijke afspraken over wat wel en niet onder de definitie van ODA valt.

Naleving van de internationale afspraak om 0,7% van het BNP aan ODA te besteden is noodzakelijk om de millenniumdoelen te realiseren. Secretaris-generaal Ban-ki Moon heeft duidelijk aangegeven dat op het

ogenblik sprake is van onderfinanciering. Dit zou ernstiger worden in tijden van internationale financiële crisis. Daarom ben ik zeer blij met de gezamenlijke verklaring die op Nederlands initiatief is aangenomen tijdens het Ontwikkelings Comité (DC) van de Wereldbank Jaarvergadering, waarin duidelijk wordt afgesproken de committeringen per land na te komen.

Nu de vermeende relatie met bestedingsdruk. Net zoals andere Ministeries wordt ieder jaar een nauwkeurige planning van de uitgaven gemaakt. Deze uitgaven zijn voor het overgrote deel gebaseerd op meerjarige verplichtingen. Inmiddels maakt algemene begrotingssteun onderdeel uit van de landenallocaties en wordt niet meer aan het eind van het jaar vastgesteld. De planning van de uitgaven wordt aan veranderende omstandigheden aangepast. Deze veranderende omstandigheden zijn voor een groot gedeelte niet of nauwelijks door mij te beïnvloeden. Zo leidt een hoger Nederlands BNP tot een hoger ODA-budget, en omgekeerd een lager BNP tot een lager ODA-budget. Ook de hoogte van de jaarlijkse schuldkwijtscheldingen door de Club van Parijs en de ODA-toerekening voor de opvang van asielzoekers zijn belangrijke exogene factoren, die directe consequenties hebben voor de omvang van het OS-budget.

Bij de planning van de uitgaven wordt goed rekening gehouden met mogelijke schommelingen van het OS-budget. Geschikte projecten die in een eerdere fase niet voor financiering in aanmerking komen, omdat er niet genoeg geld beschikbaar is, kunnen in de loop van het jaar eventueel alsnog hiervoor in aanmerking komen indien meer geld beschikbaar komt (door bv. een hoger BNP). Dit is wezenlijk anders dan het geforceerd doen van weinig zinvolle uitgaven. Bij alle uitgaven hoort een duidelijke toets over de recht- en doelmatigheid. Dit wordt door interne en externe instanties gecontroleerd. Ik ben dan ook van mening dat het jaarlijkse Nederlandse ODA-budget zorgvuldig wordt gepland en uitgegeven.

Graag wil ik tijdens het komende AO nader met de Kamer van gedachten wisselen over bovengenoemde onderwerpen.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders