

Vergaderjaar 2008–2009

29 237

Afrika-beleid

Nr. 79

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 oktober 2008

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking naar aanleiding van de brief van 8 februari 2008 inzake het rapport «Het Nederlands Afrikabeleid 1998–2006» (Kamerstuk 29 237, nr. 66).

De ministers hebben deze vragen beantwoord bij brief van 1 oktober 2008. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ormel

De griffier van de commissie,
Van der Kolk-Timmermans

¹ Samenstelling:

Leden: Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Wilders (PVV), Waalkens (PvdA), Van Baalen (VVD), Çörüz (CDA), Ormel (CDA), Voorzitter, Ferrier (CDA), Van Velzen (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Blom (PvdA), Eijssink (PvdA), Van Dam (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Irrgang (SP), Knops (CDA), Boekstijn (VVD), Voorde-wind (CU), Pechtold (D66), Ondervoorzitter, Ten Broeke (VVD), Van Raak (SP), Gill'ard (PvdA), Thieme (PvdD) en Diks (GL).

Plv. leden: De Wit (SP), Van der Vliet (SGP), De Roon (PVV), Vermeij (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Omtzigt (CDA), Spiess (CDA), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Van Dijk (SP), ten Hoopen (CDA), Jonker (CDA), Besselink (PvdA), Leerdam (PvdA), Arib (PvdA), Neppérus (VVD), Lempens (SP), Schermers (CDA), Griffith (VVD), Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU), Koşer Kaya (D66), Van Beek (VVD), Gesthuizen (SP), Samsom (PvdA), Ouwehand (PvdD) en Vendrik (GL).

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inleiding

De leden van de fractie van het CDA hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige rapport en de beleidsreactie daarop. Zij onderstrepen altijd het belang van effectiviteit van onze inspanningen in ontwikkelingslanden. Om die reden zijn dergelijke diepgaande en onafhankelijke evaluaties zeer nodig. Deze leden hebben nog wel een aantal vragen.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige rapport en de beleidsreactie hierop. Zij ontvangen graag nog meer informatie van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking alvorens beleidsconclusies te trekken. De leden vinden evaluatie van beleid een onmisbaar instrument. Het Afrikaanse continent ziet zich gesteld voor grote uitdagingen en zeer diverse ontwikkelingen. Het lijkt hen niet mogelijk een eenduidige conclusie te trekken over «het Nederlandse Afrikabeleid», omdat het een optelsom is van verschillende beleidsterreinen en bovendien niet los te zien is van de invloed van contextuele ontwikkelingen en de invloed van multilaterale hulp. Zij vinden het daarom van groot belang zorgvuldig te zijn en vragen de regering daarom een toelichting op de kwaliteit van de evaluatie. Is het onderzoek goed vormgegeven? Zijn de gekozen methodes op een correcte wijze toegepast? Is er gekozen voor hanteerbare evaluatievragen? Waren de in het beleid gestelde doelen met bijbehorende indicatoren adequaat om de evaluatie uit te voeren? Is er gebruik gemaakt van «peer review»? Zo neen, waarom niet? Worden de lessen die uit de evaluatie komen op het terrein van indicatoren nu ook vertaald in nieuw beleid? Wat is de visie van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking op hoe ownership vertaald kan worden in meetbare indicatoren?

De leden van de fractie van de SP hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige rapport. Deze geeft op diverse punten heldere aanbevelingen waarin zij zich kunnen vinden, zoals bijvoorbeeld op het punt van de schuldkwijtschelding en het eigenaarschap (ownership). De leden hadden echter graag gezien dat het onderzoek breder was getrokken en tevens kwesties had meegenomen als Nederlands ontwikkelingsgeld dat via multilaterale en Europese instituties wordt uitgegeven, alsmede de rol die de Nederlandse overheid speelt in deze instituties. Ook vinden zij het een gemiste kans dat het rapport geen antwoord geeft op de belangrijke vraag of Nederland wel de juiste landen steunt (heeft gesteund) in ons Afrika beleid.

De leden van de fractie van de SP hadden voor de volledigheid ook graag gezien dat de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (hierna: IOB) had onderzocht hoeveel geld er in de geëvalueerde periode zijn weg terug heeft gevonden naar de Westerse landen, waaronder Nederland, door bijvoorbeeld het handelsbeleid en de toevloed aan investeringen. Voorts had de vraag of men geleerd heeft van de fouten die in het verleden zijn gemaakt, wat deze leden betreft, duidelijker naar voren moeten komen c.q. beantwoord moeten worden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn ingenomen met het feit dat het Afrikabeleid van de afgelopen jaren door de IOB is geëvalueerd. Het is goed dat het Nederlandse ontwikkelingsbeleid met enige regelmaat kritisch tegen het licht wordt gehouden. Nederland is immers een grote donor, en zoals de IOB in de inleiding op het evaluatierapport schrijft is het «voor arme Afrikanen en Nederlandse belastingbetalers van groot belang om te weten of dit geld goed is besteed». Juist omdat Nederland

een grote donor is, zien deze leden de IOB-evaluatie als een goede aanzet om waar nodig de Nederlandse inzet te verbeteren. Tegelijkertijd kan de IOB-evaluatie de Nederlandse overheid ook dienen om goede praktijken met andere donoren te delen.

Het Nederlandse Afrikabeleid

De leden van de fractie van het CDA lezen in de beleidsreactie de stelling dat het geïntegreerde beleid beter vorm krijgt, maar dat toch de armoede maar langzaam afneemt omdat Afrika kansen die globalisering biedt, niet kan pakken. Kunnen de ministers concrete voorbeelden geven van de positieve effecten van geïntegreerd buitenlands beleid? Wat zijn de belemmeringen waardoor Afrika de kansen van de globalisering niet kan pakken?

De leden van de fractie van de PvdA lezen dat als gevolg van nieuwe inzichten of ontwikkelingen een behoefte is aan nieuw of aangepast beleid, de regering hierin zal voorzien. Deze leden vragen de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan te geven op welke punten het beleid sinds de periode van de evaluatie is veranderd waar de IOB geen rekening meer mee heeft kunnen houden in de evaluatie.

De leden van de fractie van de SP constateren dat in het rapport staat dat een grote groep van bijna dertig landen (zoals Liberia en Sierra Leone) nauwelijks Nederlandse steun heeft ontvangen. Deze landen worden in het rapport de «wezen van de Nederlandse ontwikkelingshulp» genoemd. Deze leden merken op dat hier niet op wordt ingegaan en zij vinden dit onbevredigend. Het laat de vraag onbeantwoord of we onze hulp niet nog beter en zinvoller in kunnen zetten in die landen die het minst ontwikkeld zijn. Nu heeft het er alle schijn van dat Nederland haar steun nog steeds om politieke en historische redenen aan landen geeft, in plaats van om armoedegerelateerde redenen. Dat beeld wordt bevestigd doordat het rapport zelf ook stelt dat de criteria die worden gehanteerd door de regering voor de keuze van de partnerlanden, zoals bijvoorbeeld armoede en goed bestuur, nogal worden veronachtzaamd wanneer dat zo uitkomt. Zo hebben landen Nigeria en de Democratische Republiek Congo (hierna: DRC) het leeuwendeel van de hulp ontvangen door schuldkwijtschelding, dat in feite een vorm van begrotingssteun is, terwijl daar van goed bestuur natuurlijk alles behalve sprake was/is. Dit toont aan dat de regering niet bepaald consequent is in haar beleid en wat de leden van de fractie van de SP betreft moet hier meer helderheid over komen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat een van de algemene conclusies uit de IOB-evaluatie zich richt op de introductie van de sectorale benadering. Volgens de IOB is dit gepaard gegaan met een sterk verminderde prioriteit voor doelgroepenbeleid. Daarnaast signaleert de IOB dat consistente aandacht voor gender equality ontbrak (gezondheidszorg, milieu en water). Hierover stellen de ministers dat de doelgroepenbenadering slechts op korte termijn effect heeft, en geen goed alternatief is voor een benadering waarin het land zelf verantwoordelijk is voor bestrijding van armoede. Om daar direct aan toe te voegen dat de desbetreffende partnerlanden echter geen sterke eigen traditie kennen van gericht beleid op gemarginaliseerde groepen. Deze leden erkennen het belang van sectorale steun, vooral gezien de verantwoordelijkheid van regeringen voor de eigen ontwikkeling. Zij zijn ook verheugd met de positieve ontwikkeling in het onderwijs door de sectorale benadering. Maar het lijkt deze leden van belang om, juist in Afrika, de sectorale benadering te koppelen aan doelgroepenbeleid. Juist in Afrika zijn er veel

specifieke problemen per groep, waarbij vooral gedacht moet worden aan kinderen en vrouwen.

Om met de vrouwen te beginnen. Zij zijn de drijvende kracht voor ontwikkeling van het continent: spil in het gezin, spil in de economie, zeer politiek betrokken. Maar vrouwen zijn tegelijk de grootste groep slachtoffers van oorlogsgeweld en HIV/Aids. Naar de mening van de leden van de fractie van de ChristenUnie rechtvaardigt dit specifieke aandacht voor vrouwen in het ontwikkelingsbeleid.

Ook kinderen in Afrika verdienen specifieke aandacht. Net als vrouwen hebben zij veel te lijden onder HIV/Aids en de vele conflicten. Zij hebben te maken met verlies van ouders door oorlog of HIV/Aids en daardoor grote armoede, zij groeien op in vluchtelingenkampen en lopen in delen van Afrika grote kans gerekruteerd te worden als kindsoldaat, zij hebben te maken met gebrek aan onderwijs door armoede of door een gebrek aan onderwijzers door de gevolgen van HIV/Aids. Dit is voor de leden van de fractie van de ChristenUnie reden om ook voor kinderen te pleiten voor een herintroductie van een doelgroepenbenadering, naast de sectorale benadering die, zoals gezegd, in ieder geval wat betreft onderwijs goede resultaten geeft.

Uit de reactie van de regering op de IOB-evaluatie met betrekking tot de ontwikkelingen in de onderwijssector en het behalen van Millennium Development Goals (hierna: MDG) 2, blijkt dat de groei van toegang tot onderwijs behoorlijk gegroeid is. In het kader van de strijd tegen kinderarbeid en het belang van goed onderwijs voor deze kinderen horen deze leden graag van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking wat er specifiek wordt ondernomen om de overige kinderen, die moeilijk te bereiken zijn, toegang tot onderwijs te geven. Specifiek vragen deze leden aandacht voor de arme, rurale gebieden, waar nog steeds een gebrek is aan goede onderwijzers, zodat de kwaliteit van het onderwijs achterblijft en de toegang bemoeilijkt wordt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat uit de IOB-evaluatie blijkt dat HIV/Aids Sub-Sahara Afrika hard treft, harder dan de rest van de wereld. Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid besteedt, terecht, veel aandacht aan preventie en bestrijding van HIV/Aids en de gevolgen ervan. De leden ondersteunen de inzet om dit zoveel mogelijk in verschillende sectoren te incorporeren. Zij willen op dit moment vooral aandacht vragen voor de aanbeveling die de IOB doet om «ruim aandacht te schenken aan de opvang van gevolgen van HIV/Aids voor een familie, gemeenschap of sector». Sociale vangnetten hebben het de laatste jaren zwaar te verduren gehad, terwijl deze vangnetten nu juist essentieel zijn. Kinderen die wees worden door het overlijden van ouders door aids, vrouwen die verlaten worden door hun partners vanwege besmetting, ouderen die de zorg moeten dragen voor kleinkinderen, of zelf afhankelijk zijn van hulp vanwege overlijden van eigen kinderen. Reden genoeg om te investeren in sociale vangnetten! De leden van de fractie van de ChristenUnie horen daarom graag hoe de verschillende «social protection» programma's voor aidswezen functioneren, en wat de voortgang is van het opzetten van nieuwe projecten of uitbreiding van bestaande naar aanleiding van het hiervoor aangenomen amendement VoordeWind c.s. op de begroting 2008.

Armoedebestrijding

Voor de leden van de fractie van het CDA was de aandacht voor beroeps- en hoger onderwijs altijd veel te beperkt en lag de focus teveel op alleen het basisonderwijs, terwijl deze vormen van beroeps- en hoger onderwijs minstens zo belangrijk zijn voor de ontwikkeling van een land. Het voorbeeld van kwaliteitsverbetering van Zambia wordt genoemd waaraan Nederland heeft bijgedragen door steun aan de onderwijssector. Kunnen de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking

aangeven in welke andere Afrikaanse landen inzet op beroepsvaardigheden en hoger onderwijs tot positieve resultaten geleid hebben? Kunnen zij ook aangeven welke beroepsvaardigheden dat betreft?

De leden van de fractie van de PvdA zien onderwijs als een belangrijke factor voor ontwikkeling. In de beleidsreactie geven de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking aan dat de sectorale ondersteuning van het primair onderwijs één van de speerpunten van het Nederlands MDG beleid is en dat dit een spectaculaire groei van de toegang tot primair onderwijs mogelijk heeft gemaakt. De IOB geeft aan dat de kwaliteit van het onderwijs onder staat en de allerarmsten het minst geprofiteerd hebben van de spectaculaire ontwikkelingen in de onderwijssector. Nemen de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking de aanbeveling om meer aandacht aan kwalitatieve aspecten te besteden over? Zo ja, op welke wijze krijgt dit vorm? Wat zijn de consequenties van de motie Hessing c.s. uit 2001 (28 000 V, nr. 32) voor het onderwijsbeleid? De kwaliteit van het onderwijs wordt in hoge mate bepaald door de kwaliteit van de onderwijzers. Wie bepaalt de hoogte van de salarissen van onderwijzers in de verschillende partnerlanden van Nederland? Welke rol speelt de Wereldbank hierin? Hoe kijken de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking hier tegenaan?

De leden van de fractie van de PvdA lezen in de beleidsreactie dat het overheidsbeleid in verschillende partnerlanden geen sterke eigen traditie van gericht beleid om gemarginaliseerde groepen te bereiken kent, en dat er tijd mee gemoeid zal zijn beleid en uitvoering op dit punt aan te scherpen. Deze leden vragen op welke wijze Nederland bijdraagt aan het veranderen van dit beleid. Hoe ver zijn de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking met het uitwerken van beleid voor het versterken van lokale verantwoordingsmechanismen, zoals aangekondigd in het de beleidsbrief «Een zaak van iedereen»? Zijn de ministers van mening dat er teveel sprake is van een opstapeling van beleid? Kan Nederland prioriteiten opleggen in het beleid en tegelijkertijd ownership garanderen? Zijn de ministers van mening dat hulp in het verleden teveel vanuit de aanbodzijde wordt vormgegeven? Zo ja, in hoeverre is daar nog steeds sprake van?

De leden van de fractie van de PvdA willen van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking graag een toelichting op wat er méér kan worden gedaan om de armoedefocus te realiseren. Hoe verhoudt de opmerking dat begrotingssteun en de sectorale benadering een goede ingang vormen zich tot de conclusie van een eerdere evaluatie dat de armoedefocus in het Nederlandse beleid aan scherpte heeft verloren door de invoering van de sectorale benadering? Op welke gronden besluiten de ministers dat landen in aanmerking komen voor begrotingssteun? Op welke wijze kan dit instrument ingezet worden, welke gradaties van conditionaliteit hanteren de ministers? Hoe verhoudt een versterking van de armoedefocus zich tot aandacht voor het opbouwen van «communities»?

Groei en verdeling

De leden van de fractie van het CDA zijn het volledig eens met de IOB-constatering dat aandacht voor landbouw en agrarische ontwikkeling is weggezaakt. Landbouwontwikkeling (en voedselproductie) moet hoog-nodig terug op de prioriteitenlijst van armoedebestrijding. Landbouwprogramma's nemen wel degelijk een belangrijke plaats in, maar landbouw is geen sector in het ontwikkelingsbeleid. Is de regering

voornemens, gezien de positieve resultaten in o.a. Ethiopië en Rwanda, landbouw weer als sector in het beleid op te nemen? Zo neen, waarom niet?

De leden van de fractie van het CDA vinden dat de regering heel terecht een beleidsintensivering maakt van het verdelingsprobleem. Maar wat gaat de regering doen of wat kan concreet worden gedaan? Is de regering van mening dat de ervaringen op dit gebied in Afrika benut kunnen worden voor andere gebieden waar eerlijke verdeling van groei ook een groot probleem is?

Ook de leden van de fractie van de PvdA zien het als een positieve ontwikkeling dat landbouwontwikkeling weer een belangrijke plaats krijgt in de Nederlandse programma's. Deze leden zien de beleidsbrief op dit terrein met belangstelling tegemoet. Kunnen beide ministers aangeven waarom in een eerdere periode geen of minder aandacht was voor landbouwontwikkeling in het Nederlandse beleid? Wat zullen de grootste verschillen zijn tussen beleid voor landbouwontwikkeling in het verleden en het beleid van deze regering?

Heeft de regering een visie op hoe gestimuleerd kan worden dat de allerarmsten meer profiteren van stijgende prijzen voor landbouwproducten en grondstoffen? Signalen dat juist de allerarmsten de prijs betalen van stijgende voedselprijzen komen van steeds meer kanten. Hoe kijkt de regering hier tegen aan, en wat is de beleidsreactie hierop? Overlegt de regering ook met vakministers van Landbouw van partnerlanden, of alleen met de vakministers van onderwijs, gezondheidszorg en milieu?

Veiligheid en ontwikkeling

De leden van de fractie van het CDA verwachten veel van de 3D benadering. Deze moet nog wel nader uitgewerkt en uitgediept worden. Op welke wijze zal zichtbaar worden dat de door IOB vastgestelde grotere nadruk op bevordering van vrede, veiligheid en ontwikkeling door de zogenaamde 3D benadering op een onderling samenhangende manier worden in gezet? In de artikel 100 brief over de Nederlandse bijdrage aan de militaire operatie van de EU in Tsjad is daar nog niet veel van zichtbaar, merken de leden van de fractie van het CDA op.

De leden van de fractie van het CDA vinden het van groot belang dat er veel meer gekeken wordt naar continuïteit in het beleid. Daarom is het ook goed dat de keuze voor fragiele staten door de vorige regering overgenomen is door de huidige regering en dat Burundi en Congo partnerlanden zijn geworden. Deze leden zijn van mening dat goed bestuur niet alleen een voorwaarde is, maar in bepaalde situaties zeker ook een doel van het ontwikkelingsbeleid moet of kan zijn. Op basis van deze beleids-evaluatie vragen deze leden hoe de regering aankijkt tegen criteria voor partnerlanden en in hoeverre moet het usance worden in het beleid tussentijds landen toe te voegen, dan wel af te voeren? Hoe wordt de Kamer daarin betrokken?

De leden van de fractie van de SP lezen in de beleidsreactie dat Afrikaanse landen een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de ontwikkeling en uitvoering van een samenhangende groei- en ontwikkelingsstrategie, gericht op het scheppen van werkgelegenheid en vermindering van armoede. Volgens de regering vraagt dit onder andere om macro-economische stabiliteit en een transparant begrotingsbeleid- en beheer. De Nederlandse begrotingssteun zou een goede ingang bieden aan partnerlanden voor een dialoog hierover met de overheden van de partnerlanden, maar ook met invloedrijke donoren op dit gebied zoals de Wereldbank en het IMF. Hoe beziet de regering het, tevens door de IOB bekritiseerde, (gebrek aan) eigenaarschap in dit licht? Waar ligt volgens de

regering de ruimte voor een (partner)land om te investeren in werkgelegenheid zelfs als dit zou leiden tot bijvoorbeeld een iets hogere inflatie-iets wat tegen de wil van het IMF ingaat? Waar ligt volgens de regering de ruimte voor een (partner)land om bijvoorbeeld de landbouw (deels) te subsidiëren, teneinde werkgelegenheid te scheppen en armoede te verminderen, als dit ingaat tegen de wil van (internationale) donoren? Deze leden vinden het jammer dat de evaluatie zich heeft beperkt tot slechts twee sectoren waar het gaat om verbeterde markttoegang van Afrikaanse producenten: snijbloemen en katoen, die bovendien totaal onschadelijk zijn voor Nederland. Het ware veel interessanter geweest bijvoorbeeld de zuivel- en/of vlees sector te onderzoeken. Dat zou zonder meer van invloed zijn geweest op de stelling of Nederland een coherent(er) beleid hanteert.

De leden van de fractie van de ChristenUnie willen nog ingaan op een geïntegreerd beleid. Zij hebben waardering voor de manier waarop de regering hieraan vorm geeft door gezamenlijke notities te ontwikkelen op bijvoorbeeld het terrein van landbouw en ontwikkeling en de 3-D aanpak. Krijgt dit ook voldoende vorm in de partnerlanden zelf? Is ook daar sprake van een geïntegreerde aanpak? Speelt dit een rol in de politieke dialoog en gesprekken over te voeren beleid, zo vragen deze leden.

Goede Bestuur

De leden van de fractie van het CDA merken op dat de brief refereert aan nieuwe initiatieven om tot een meer politieke benadering van goed bestuur te komen. Hoort de zogeheten «Strategic Governance and Corruption Analyses» daar ook toe? Waarin verschilt deze van eerdere goed bestuur analyse instrumenten? Kan de regering meer zicht geven op die nieuwe initiatieven?

Zeggenschap

De leden van de fractie van het CDA bemerken dat in 2007 bestond bilaterale hulp voor 19% uit begrotingssteun en voor 26% uit sectorale programmasteun (pagina 8). Waaraan werd de overige 55% besteed? Ten aanzien van het verlenen van begrotingssteun vinden deze leden dat men in het verleden inderdaad te lang ongewenste situaties in stand hebben gehouden, omwille van het «aan tafel te kunnen blijven zitten». Deze leden staan dan ook kritische tegenover de keus van de regering om Rwanda begrotingssteun te bieden.

De leden van de fractie van de SP wijzen erop dat een van de conclusies van het IOB rapport betreft het zogenaamde eigenaarschap van ontwikkelingslanden, over hun te voeren beleid in de meeste gevallen een wassen neus is gebleken gezien de waslijsten met donoreisen. Referenties aan eigenaarschap waren vaak lippendiensten en getuigen van retoriek. Deze leden delen deze kritiek die ook door de internationale financiële instellingen zelf en tal van niet-gouvernementele organisaties (hierna: NGO's) is geuit en vinden het daarom ongepast dat de regering hier gemakkelijk van afmaakt door te stellen dat deze conclusie weinig genuanceerd is. De regering stelt dat het zich op landenniveau en internationaal sterk in zal zetten voor een resultaatgerichte benadering, waarin de beleidsdialoog en eventuele condities voor financiering gekoppeld zijn aan de ontwikkelingsresultaten – en daarvoor benodigde maatregelen – die partnerlanden zelf hebben geformuleerd. Volgens de leden van de fractie van de SP is het probleem bij deze benadering dat de uitkomst indicatoren natuurlijk net zo goed door de donoren gekozen kunnen worden als de «input indicatoren». Zolang immers niets gedaan wordt aan het probleem dat uitsluitend de donorgemeenschap in laatste instantie haar goedkeuring moet

geven verandert er de facto niets. Ook wordt op deze manier niet gegarandeerd dat het maatschappelijk middenveld bij het proces betrokken wordt. Het gevaar bestaat dus dat de data voor deze uitkomst gebaseerde benadering gemanipuleerd worden en wederom slechts dienen voor de donoren en de ambtenaren (om in aanmerking te komen voor het geld) en totaal niet dienen om de bevolking te betrekken c.q. aan hen rekenschap en verantwoording af te leggen. Hoe beziet de regering dit probleem? Zou het gebrek aan eigenaarschap niet veel beter aangepakt kunnen worden door de armoedebestrijdingsprogramma's van ontwikkelingslanden door nationale overheden zelf te laten ontwerpen, echter wel met de goedkeuring van het parlement en in nauwe samenwerking met het maatschappelijk middenveld en de VN (inclusief de Wereldbank en het IMF). Daarmee wordt tevens het nationale karakter van deze armoedebestrijdingsprogramma's versterkt en lijkt het meer reden tot succes te geven.

Begrotingssteun

De leden van de fractie van het CDA willen graag een toelichting op de zinsnede dat de precieze jaarlijkse omvang van meerjarige Nederlandse bijdrage aan multilaterale instellingen en fondsen mede wordt bepaald in het licht van beschikbaarheid van middelen. Hoe kan dat in het kader van de meerjarige verplichtingen? Graag ontvangen deze leden ook een overzicht welk percentage van ontwikkelingssamenwerking via het bilaterale kanaal, het multilaterale kanaal en het maatschappelijk middenveld gaat.

Nederland hanteert met het track record een eigen systeem. De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af wat de verschillen zijn met de systemen die andere donoren hanteren. Welke spanning is er tussen het track record en het «Performance Assessment Framework»? Welke aanpassing is er in 2007 gedaan om deze twee monitoringsinstrumenten meer op elkaar aan te laten sluiten?

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering een reactie op de kanttekeningen die de IOB maakt bij het aanbesteden van projecten, het steunen van particuliere initiatieven en de rol die privatisering speelt in ontwikkelingssamenwerking. Hoe kijkt de regering aan tegen voorwaarden voor privatisering en de eisen die de Wereldbank op dit punt stelt? Kan de regering ingaan op het voorbeeld van het Kleinschalig Veeteelt Ondersteuningsprogramma in Tanzania?

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering hoe zij omgaat met de bestedingsdruk van ontwikkelingssamenwerking aan het eind van een jaar, zowel in Nederland als in partnerlanden? Welke problemen signaleert de regering? Welke oplossingen ziet de regering hiervoor, zowel in Nederland als in partnerlanden, zo vragen deze leden.

Het is de leden van de fractie van de SP niet duidelijk wat de regering concreet verstaat onder landenspecifieke afwegingen wanneer wordt besloten om over te gaan op begrotingssteun. Moet men hierbij denken aan een lijst met bepaalde (openbare) criteria, of iets anders? Hoe valt dit voor de Kamer te controleren? Hoe verstandig acht de regering het om een eigen systeem te hanteren met het track record? Wat is de reden hiervoor, kan er niet beter een mondiaal systeem voor worden ontworpen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie geven aan dat de IOB-evaluatie veel aandacht besteedt aan het feit dat begrotingsteun in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid vanaf 1998 sterk is toegenomen. Ook goed bestuur en zeggenschap maken onderdeel uit van de evaluatie. In dit overleg willen de leden van de fractie van de ChristenUnie deze onderwerpen samen nemen. Ze hebben immers alles met elkaar te maken. De regering geeft in zijn reactie op de evaluatie aan dat «ontwikkelingslanden

de baas blijven over hun eigen ontwikkelingsproces». Dat is een mooi streven, waar deze leden zich in kunnen vinden. Maar zij horen wel graag van de regering hoe dit goed kan samengaan met de kritische politieke dialoog die gevoerd wordt bij het verlenen van begrotingssteun en de hoge mate van corruptie die helaas in veel landen nog voorkomt. Kan de regering daarbij reageren op aandachtspunten 1 onder 6.6, waarin wordt aangegeven dat een kader gewenst is voor het verlenen van algemene begrotingssteun. Juist gezien de inzet van deze ministers voor fragiele staten, vinden de aan het woord zijnde leden het van belang dat de randvoorwaarden duidelijk zijn.

Schuldkwijtschelding

De leden van de fractie van het CDA vinden het van groot belang dat voor de effectiviteit van schuldverlichting, die immers uit het ontwikkelings-samenwerkingbudget betaald wordt, er gekeken wordt naar de ontwikkelingsrelevantie van de inzet van de vrijgekomen middelen. Zij vinden het goed dat Nederland zich bij schuldverlichting al jaren inzet voor duidelijke afspraken op relevante gebieden, zoals corruptiebestrijding. In hoeverre wordt in dit kader de motie Ferrier c.s. (TK 30 300 V, nr. 47) over inzet van door schuldverlichting vrijgekomen middelen ten behoeve van projecten gericht op duurzaamheid, uitgevoerd?

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering hoe de huidige toerekening van kwijtschelding van exportkredietschulden aan de ontwikkelingsbegroting tot de afspraken van Monterrey (2002)? Op welke momenten heeft Nederland gepleit voor nieuwe (internationale) afspraken over schuldenbeheer? Tot welke resultaten heeft dit geleid? Hoe groot was de schuldengkijtschelding aan Nigeria en de DRC? Welk deel hiervan betrof premies, verzekeringen en boetes? Hoeveel is toegerekend aan «Official Development Assistance» (hierna: ODA)? Hoeveel is door de verzekeringsbank uitgekeerd aan de verzekerden, zo vragen deze leden.

Kennis van veranderingsprocessen in Afrika

De leden van de fractie van het CDA vinden het zorgelijk dat de deskundigheid op het ministerie van Buitenlandse Zaken snel achteruit loopt. Tegelijk zijn zij voorstander van de taakstelling. In hoeverre wordt bij de uitvoer van de taakstelling er zorg voor gedragen dat de nodige deskundigheid op peil blijft? Ook zijn deze leden het ermee eens dat er meer gedetailleerde kennis op lokaal niveau moet zijn, zeker ook van culturele aspecten. Zij vinden het goed dat daaraan gewerkt wordt via analyse, dialoog et cetera met relevante actoren. Worden religieuze organisaties tot relevante actoren gerekend? Zo neen, waarom niet? Op welke wijze wordt nu de deskundigheid op gebied van religie en cultuur betrokken bij deze analyses? Samen met het Verenigd Koninkrijk wordt de komende jaren een substantieel bedrag uitgetrokken voor versterking van de capaciteit van relevante gegevensverzameling. Wat wordt bedoeld met relevante gegevensverzameling? Waarom met het Verenigd Koninkrijk? Wat doen andere landen op dit gebied? Welk bedrag is hiermee gemoeid en hoe wordt dat ingezet, zo vragen deze leden.

II Reactie van de bewindspersonen

De vragen zijn geclusterd in thema's. De nummers verwijzen naar de alinea's van het verslag waarin deze vragen zijn gesteld.

Opzet van de IOB-evaluatie

Antwoord op de vragen gesteld door CDA en PvdA: Is het onderzoek goed opgezet? Zijn de methodes correct toegepast en waren de evaluatievragen hanteerbaar? Waren de in het beleid gestelde doelen met bijbehorende indicatoren adequaat om de evaluatie uit te voeren? Is er gebruik gemaakt van «peer review»? (2)

Opzet

IOB heeft gezien de potentiële breedte van het te onderzoeken thema en de beperkt beschikbare tijd een aantal keuzes moeten maken. In de evaluatie wordt over die keuzes op transparante wijze verantwoording afgelegd.

De gemaakte keuzes zijn terug te vinden in de terms of reference voor de evaluatie die begin 2006 door de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking werden vastgesteld. Op basis van deze terms of reference werd de evaluatie verdeeld in:

- a) een reconstructie en analyse van de ontwikkeling van beleid;
- b) een analyse van de bestedingen in Sub-Sahara Afrika;
- c) vijftien deelstudies over de uitvoering van het beleid, verdeeld in drie clusters: «armoedebestrijding en ontwikkelingssamenwerking», «vrede en veiligheid» en «handel en coherentie». Deze deelstudies omvatten 42 onderzoeken in zeventien landen en zijn gebaseerd op zowel bestaand als nieuw onderzoek.

De evaluatie geeft antwoord op de volgende drie hoofdvragen, die het onderzoek een hanteerbare omvang gaven:

- 1) Op welke wijze heeft het Nederlandse Afrikabeleid vorm gekregen?
- 2) In hoeverre en hoe is het Nederlandse Afrikabeleid uitgevoerd?
- 3) Welke resultaten zijn er met het Nederlandse Afrikabeleid geboekt?

Deze opzet wijkt enigszins af van wat bij IOB gebruikelijk is. De beantwoording van de standaardevaluatievragen die IOB in het algemeen bij onderzoeken hanteert (relevantie, efficiëntie, effectiviteit en duurzaamheid van resultaten) zou aanzienlijk meer tijd hebben gevergd dan in dit geval beschikbaar was. Niettemin is in een aantal deelstudies wel op deze vragen ingegaan, omdat men gebruik kon maken van reeds uitgevoerde IOB-evaluaties.

Methodologie

De voor deze studie gevolgde methodologie bevat de voor IOB gebruikelijke elementen. De methodologie bestond in de eerste plaats uit literatuur-, dossier- en archiefonderzoek. Dit omvatte zowel interne bronnen van het ministerie van Buitenlandse Zaken als externe bronnen (parlementaire documentatie, rapporten van adviesraden, artikelen etc.). Daarnaast werden interviews gehouden met sleutelpersonen¹. Om vertekening of onjuistheid, die het gevolg kan zijn van een eenzijdige of enkelvoudige informatiebron of methodiek te vermijden, heeft triangulatie² plaatsgevonden. Ook zijn recente, relevante impactevaluaties van IOB benut. Er is dus geen nieuw eigen onderzoek verricht. De bureaustudies zijn in een aantal gevallen gecombineerd met veldbezoeken. Voor meer details verwijs ik naar hoofdstuk 1 van het IOB-evaluatierapport.

Indicatoren

Het Afrikabeleid richt zich op meerdere doelen. Niet elke beleidsintentie in de verschillende beleidsdocumenten is vergezeld van een set indicatoren voor de monitoring en evaluatie van de beleidsuitvoering. Dat betekent dat voor het onderzoek in sommige gevallen alsnog indicatoren moesten

¹ Zie ook het IOB-rapport, bijlage 4 voor de geraadpleegde bronnen en bijlage 5 voor de lijst van ruim 500 geïnterviewde en geraadpleegde personen.

² Triangulatie is een manier om informatie op geldigheid te toetsen. Dat gebeurt door informatie en gegevens met minstens twee andere bronnen te vergelijken. Op deze manier wordt de relatieve waarde van de informatie vergeleken met andere informatiebronnen.

worden geïdentificeerd, hetgeen evaluatie van de beleidsuitvoering lastig maakt (maar niet onmogelijk).

Peer review

Om de kwaliteit van het onderzoek te bewaken, is gebruik gemaakt van een referentiegroep met externe deskundigen. Daarnaast hanteert IOB ook een systeem waarbij inspecteurs elkaars concept-rapport meelesen. Zo komt interne «peer review» tot stand. Het concept-eindrapport is ook besproken met een groep ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken, onder wie zestien Nederlandse ambassadeurs in Sub-Sahara Afrika. Zie ook p.52 van het IOB-rapport.

Beoordeling

IOB heeft een balans proberen te vinden tussen de verschillende methoden van dataverzameling en analyse. Binnen de hierboven geschetste beperkingen zijn de bevindingen in het algemeen goed gefundeerd. Zoals reeds aangegeven in de beleidsreactie op de Afrika-evaluatie, kan bij de evaluatie een aantal kritische kanttekeningen worden geplaatst. Bij de beoordeling van het Nederlandse Afrikabeleid heeft IOB niet de Afrikaanse context als uitgangspunt genomen en de gemaakte beleidskeuzes en de behaalde resultaten daartegen afgezet. De (informele) werkelijkheid achter de in vele Afrikaanse landen opgetrokken façade, de rol van de Afrikaanse staat in het ontwikkelingsproces en de lokale percepties die daarover bestaan, zijn niet in ogenschouw genomen. Vanuit een dergelijk perspectief zou een realistischer en daarmee zinvollere beoordeling van het Nederlandse beleid en de gemaakte keuzes mogelijk zijn geweest. Ook bestaat over een aantal conclusies en aanbevelingen in het rapport, zoals schuldkwijtschelding en begrotingssteun, verschil van mening. IOB had wellicht naast het eigen oordeel op enigerlei wijze ruimte kunnen inruimen voor de verschillende visies en posities.

Algemene inhoud van het evaluatierapport

Antwoord op de vragen gesteld door SP en PvdA:

In het evaluatierapport wordt een aantal elementen gemist, zoals:

- hoe zit het met het Nederlandse ontwikkelingsgeld dat via multilaterale instituties wordt uitgegeven en de rol van Nederland in deze instituties?*
- heeft Nederland wel de juiste Afrikaanse landen gesteund?*
- hoeveel geld heeft in de geëvalueerde periode zijn weg teruggevonden naar de Westerse landen?*
- heeft men geleerd van eerdere fouten die gemaakt zijn, en op welke punten is het beleid veranderd sinds de periode van de evaluatie? (3,4,7)*

De toezegging aan de Tweede Kamer om deze evaluatie in 2006 uit te voeren, zoals overeengekomen tijdens het AO van december 2004, maakte het niet mogelijk om in het tijdsbestek van één jaar een evaluatie uit te voeren die zowel het bilaterale beleid als het multilaterale beleid inclusief Europese instituties zou omvatten. Er moesten keuzes gemaakt worden. Bij het maken van deze keuzes heeft de overweging meegespeeld dat in het geval van evaluaties die ook internationale organisaties bij het onderzoek betrekken, een gezamenlijke aanpak van de evaluatie met deze organisaties een logische vereiste zou zijn. Dat had een gezamenlijke opzet en uitvoering geïmpliceerd, en zou dus aanzienlijk meer tijd hebben gevergd. Ook heeft meegespeeld dat IOB er de voorkeur aan geeft niet langer zelf evaluaties van multilaterale programma's uit te voeren, maar deel te nemen aan «peer reviews» over de kwaliteit van de evaluatiefunctie van deze instellingen.

Het IOB-onderzoek heeft aandacht besteed aan de landenkeuze door na te gaan of de selectiecriteria voor de partnerlanden consequent zijn toegepast. Een verslag hiervan wordt gedaan in hoofdstuk 7 («Sectorsteun»), met name p. 199–200. Ook hoofdstuk 14 («Conflicten», zie p. 418–421) gaat op dit onderwerp in. Korthedshalve wordt hiernaar verwezen.

De gedachte die ten grondslag ligt aan de vraag hoeveel geld er naar Nederland is teruggevloeid is interessant. Immers, wij allen zien graag kennis en kapitaal accumuleren in Afrika. Waar het gaat om (een deel van de hulp-)fondsen die naar Nederland terugvloeien als gevolg van bijvoorbeeld binding van de hulp of technische assistentie betreft dit activiteiten die binnen het mandaat van IOB vallen. Waar het echter gaat om kapitaaltransfers van de particuliere sector – en daar gaat het hier overwegend om – zien wij geen primaire rol voor IOB weggelegd.

Evaluaties hebben in het algemeen twee belangrijke functies: een verantwoordingsfunctie en een leerfunctie. In het kader van de leer- en verantwoordingsfunctie worden evaluatierapporten van IOB samen met een beleidsreactie aangeboden aan het parlement. Deze reactie bevat ook de te trekken lessen. Nieuwe inzichten en geleerde lessen worden ook in nieuwe beleidsdocumenten verwerkt. In de beleidsreactie op de Afrika-evaluatie staat vermeld welke bevindingen worden gedeeld en in welke mate deze aanleiding geven tot bijstelling van het bestaande beleid (of daartoe reeds hebben geleid). De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking is voornemens de Kamer op korte termijn, d.w.z. voorafgaand aan het AO over de Afrika-evaluatie, aanvullend te informeren over de lessen die uit de evaluatie zullen worden getrokken.

Ownership

Antwoord op de vragen gesteld door CU, PvdA en SP:

Het eigenaarschap («ownership») van ontwikkelingslanden wordt nog steeds beperkt door alle eisen die opgesteld worden door de donorlanden. Hoe kan er meer ownership gegeven worden aan ontwikkelingslanden? Zou het gebrek aan ownership niet veel beter aangepakt kunnen worden door armoedebestrijdingsprogramma's door nationale overheden zelf te laten ontwerpen samen met het maatschappelijk middenveld? Hoe zit het met de relatie tussen ownership en beleidsprioriteiten van Nederland? Belemmeren Nederlandse beleidsprioriteiten ownership? Beperken conditionaliteiten van donoren zeggenschap en beleidsvrijheid van overheden?(16,23,27)

Met eigenaarschap («ownership») wordt bedoeld dat partnerlanden effectieve zeggenschap hebben over hun ontwikkelingsbeleid en ontwikkelingsstrategieën, en de coördinatie voeren over alle ontwikkelingsactiviteiten. Het gaat dan niet alleen om zeggenschap van de overheid maar ook van andere actoren zoals parlement, maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven. Dit bredere ownership komt steeds meer van de grond. Zo hebben de overheden in de partnerlanden een ruime consultatie gevoerd met de betrokken actoren over de tweede generatie armoedestrategieën. Nederland werkt waar mogelijk via de nationale systemen van het partnerland en bevordert via de beleidsdialoog, de verstrekte financiering (soms geoormerkt) en gerichte capaciteitsversterking dat ownership wordt versterkt en het nationale beleid de armen ten goede komt. De IOB-evaluatie van de sectorale benadering wijst uit dat binnen sectorprogramma's voor onderwijs en gezondheid met succes een ruimere allocatie is bepleit voor de armste districten en voor zaken als eerstelijnszorg en basisonderwijs.

In de beleidsbrief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking «Een zaak van iedereen» wordt aangegeven dat een politiekere benadering van ontwikkelingssamenwerking zal worden gehanteerd. Inzet hierbij is dat nationale ontwikkelingsagenda's participatief tot stand komen en overheden beter verantwoording afleggen aan de eigen bevolking. Verantwoording van overheden naar de burger is een essentiële voorwaarde voor wat in de beleidsbrief «politiek goed bestuur» is genoemd. In dat kader past ook onze inzet op nationale verantwoordingsmechanismen, zowel de «formele» (waaronder de rol van politieke partijen, het parlement en lokale overheden in partnerlanden) als meer «informele» (bijvoorbeeld oudercomités op scholen). Ook de rol van maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven als *checks and balances* in het regeringsbeleid zullen wij blijven stimuleren. Op deze wijze moet vanuit de samenleving van een land meer eigenaarschap ontstaan voor het door dat land gevoerde en uitgevoerde ontwikkelingsbeleid. Tijdens het High Level Forum in Accra in begin september 2008 heeft de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking zich sterk gemaakt voor het meer transparant maken van de planning en onderlinge afstemming van activiteiten. Dit draagt niet alleen bij aan de verantwoording naar een breder publiek, maar ook aan de effectiviteit van de hulp. Nederland steunt het initiatief van het Verenigd Koninkrijk onder de titel «International Aid Transparency Initiative» krachtig en zal hieraan ook een financiële bijdrage leveren.

In de beleidsdialoog staan het armoedebestrijdings- en hervormingsbeleid centraal. Het gaat hierbij zowel over de richting van het ontwikkelingsproces als de bereikte resultaten, aan de hand van gezamenlijke afspraken over de te behalen indicatoren. Corruptiebestrijding en de noodzaak tot versterking van interne en externe *checks and balances* maken hiervan onderdeel uit. De nadruk die in het Nederlandse beleid

wordt gelegd op eigenaarschap doet niets af aan het belang van een zorgvuldige verantwoording richting donoren; IOB pleit in dit verband voor een «realistische benadering van ownership». Ook sluit eigenaarschap niet uit dat Nederland wel degelijk voorwaarden zal blijven stellen aan de besteding van de hulp. Dat is ook logisch: het gaat immers om Nederlands belastinggeld. Nederland dient ook als donor verantwoording af te leggen over de gemaakte strategische keuzes en feitelijke acties. Wij zijn wel van mening dat ontwikkelingslanden, bij het vormgeven van hun groei- en ontwikkelingsbeleid, de ruimte moeten krijgen om te investeren in productieve en sociale sectoren. De wens om duidelijke resultaten te bereiken in combinatie met de noodzakelijke beleidsruimte voor partners vergt een zakelijke benadering, waarbij te behalen resultaten centraal staan. De wijze waarop deze afspraken in contracten en Memoranda of Understanding worden vastgelegd dient deze zakelijkere benadering te reflecteren. Met name bij de vormgeving van het begrotings- en macro-economische beleid hebben ontwikkelingslanden regelmatig te maken met voorwaarden die worden gesteld aan financiering (leningen en schenkingen) door donoren, in het bijzonder het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank. Dit betreft o.a. voorwaarden ten aanzien van de hoogte en de structuur van de overheidsuitgaven, vanuit een streven naar macro-economische stabiliteit. Deze stabiliteit is een uiterst belangrijke voorwaarde voor groei en ontwikkeling. Aangezien de macro-economische situatie de afgelopen jaren in veel ontwikkelingslanden sterk is verbeterd (de economische groei is relatief hoog en inflatiecijfers zijn laag), is de ruimte voor overheden om de uitgaven te verhogen toegenomen- mits deze uitgaven aangewend worden om economische groei op lange termijn te versterken. Waar nodig dringt de Nederlandse regering er bij Wereldbank en IMF op aan hiermee rekening te houden bij de vormgeving van het conditionaliteiten-beleid.

Geïntegreerd buitenlands beleid

Antwoord op de vragen gesteld door CDA en CU:

Wat zijn positieve effecten van geïntegreerd buitenlands beleid? Op welke wijze zal zichtbaar worden dat de 3D benadering op een samenhangende manier wordt ingezet? Krijgt de 3D aanpak ook voldoende vorm in partnerlanden, is daar ook sprake van een geïntegreerd beleid? (6,21,24)

Het geïntegreerde karakter van het Nederlandse buitenlandse beleid is ook zichtbaar bij de Nederlandse inzet in (post-)conflictgebieden. Daar probeert Nederland door het uitoefenen van politieke druk (zowel bilateraal als multilateraal), maar ook door inzet van financiële middelen zowel stabiliteit als ontwikkeling te bevorderen. Een recent voorbeeld van een positief effect van geïntegreerd Nederlands beleid is de Nederlandse ondersteuning van het VN-stabiliteitsplan voor Oost-Congo. Het stabiliteitsplan is een geïntegreerde strategie waarin militaire, diplomatieke en ontwikkelingsinstrumenten gecombineerd worden ingezet voor verbetering van de veiligheid, herstel van het staatsgezag, terugkeer van vluchtelingen en het snel opstarten van de lokale economie in Oost-Congo. Nederland is één van de weinige donoren die kan bijdragen aan alle onderdelen van het plan. Anders dan Nederland zijn veel donoren namelijk niet in staat om op het gebied van *Security Sector Reform (SSR)* militaire uitgaven te financieren: hiervoor dienen immers (gedeeltelijk) non-ODA middelen ingezet te worden. Nederland kan dit middels het Stabiliteitsfonds wél, zij het op een relatief bescheiden schaal.

In de afgelopen jaren is verder een aantal praktische stappen genomen om vrede, veiligheid en ontwikkeling meer geïntegreerd te benaderen. De

Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw dient bijvoorbeeld als forum om landenspecifiek ontwikkelingsbeleid op geïntegreerde wijze vorm te geven. Zeer recent werd dit forum uitgebreid met de Ministeries van Binnenlandse Zaken, Financiën en Justitie. In Afghanistan wordt de Nederlandse militaire presentie bijvoorbeeld ondersteund door adviseurs ontwikkelingsamenwerking (OSAD's) en politieke adviseurs (POLAD's). Verder is op werkniveau veelvuldig contact tussen met name Defensie, Justitie, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken. Zo zijn bijvoorbeeld nationale en internationale werkconferenties over SSR gehouden die verschillende groepen professionals bij elkaar brachten, teneinde *Whole of Government approaches* op het gebied van SSR te stimuleren.

Overigens is het van belang dat de 3D-benadering contextspecifiek wordt ingevuld. Dit betekent dat met name de strategische plannen van Nederlandse ambassades aan moeten geven welke combinatie en intensiteit van de verschillende D's wenselijk is. Dit kan betekenen dat niet aan alle D's evenveel aandacht wordt geschonken. Dit geldt ook voor de internationale taakverdeling, bv. ten aanzien van de missie naar Tsjaad. Door zijn steun levert Nederland een bijdrage aan de veiligheidsdimensie. De ontwikkelings- en diplomatieke dimensie worden grotendeels door de EU, Frankrijk en de VN behartigd, ondersteund door o.a. Nederland.

Sectorale benadering en doelgroepenbeleid

Antwoord op de vragen gesteld door CU en PvdA:

Wat kan er meer worden gedaan om armoedefocus te realiseren? Hoe verhoudt een versterking van de armoedefocus zich tot aandacht voor het opbouwen van «communities»? Kan de sectorale benadering gekoppeld worden aan het doelgroepenbeleid? Gevraagd wordt om herinstructie van de doelgroepenbenadering met als aandachtspunten vrouwen en kinderen, of thema's als HIV/aids, sociale vangnetten, conflict en onderwijs. (10,11,12,13,17)

De invoering van de sectorale benadering en de financiering van het sectorale en algemene armoedebeleid via begrotingssteun zijn het gevolg van de noodzaak om problemen in de sector integraal aan te pakken. De sterke doelgroepenfocus bij de uitvoering maakte duidelijk dat de oorzaken van die problemen vaak op een ander niveau moesten worden aangepakt. De sectorale benadering, waarbij binnen de sector ingezet wordt op prioriteiten die knelpunten helpen oplossen, is hiervoor een goede benadering gebleken. Dit heeft ertoe geleid dat de bestedingen in de sectoren aanzienlijk zijn toegenomen en dat voortgang in de hele sector kan worden gevolgd. Dit betekent niet dat specifieke problemen die bepaalde doelgroepen ondervinden bij toegang tot dienstverlening geen aandacht meer krijgen. Hiervoor blijft aandacht bestaan, óf in de vorm van speciale programma's, óf binnen de sectorale programma's zelf. Het gaat hierbij om doelgroepen zoals vrouwen, jongeren en kinderen, maar ook ouderen en wezen, en vooral de armere delen van de samenlevingen. «Social protection» programma's zijn een belangrijke steun in de rug van deze groepen omdat ze sociale vangnetten creëren waarop kan worden teruggevallen.

In het kader van de sectorale benadering ligt de verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming en de uitvoering uitdrukkelijk bij het ontvangende land. Dit land voert uiteraard wel met de donoren een intensieve dialoog over uitvoeringstrategieën en bereikte resultaten. In dat kader beoordeelt Nederland consequent de armoedefocus van programma's en vraagt daarbij aandacht voor specifieke doelgroepen als vrouwen en kinderen en

thema's als HIV/AIDS. Wanneer de resultaten op deze terreinen tekort schieten vraagt Nederland om bijstelling en intensivering van het beleid. Op deze wijze geeft Nederland invulling aan de doelgroepenbenadering, zonder daarbij zelf de concrete uitvoering van het ontvangende land over te willen nemen.

De wijze waarop aandacht voor deze specifieke doelgroepen wordt vormgegeven in het beleid kan met een aantal voorbeelden worden geïllustreerd:

- In *Zambia* richt Nederland zich op de problematiek rond kinderen en jongeren door middel van investeringen in onderwijs, ontwormingsprogramma's voor kinderen, het verstrekken van beurzen aan meisjes om naar school te kunnen en het bestrijden van seksueel geweld tegen meisjes.
- In *Zuid-Afrika* is de preventie van hiv/aids geïntegreerd in de onderwijsactiviteiten die Nederland steunt.
- In *Burkina Faso* worden achterstandsgroepen bereikt via investeringen in de bestrijding van kinder- en moedersterfte, malaria en hiv/aids, en formeel en non-formeel onderwijs (alfabetisering).
- In *Mozambique* wordt een proef betreffende de uitvoering van het «cash-transfer» programma van de overheid (in samenwerking met HelpAge International), gericht op ouderen, wezen en andere kwetsbare kinderen, ondersteund. Veel wezen en kwetsbare kinderen wonen bij ouderen en deze organisatie biedt ondersteuning in de vorm van sociale pensioenen. Daarnaast krijgen ze voorlichting over gezondheid, hiv/aids en faciliteert HelpAge bij het verkrijgen van toegang tot overheidsdiensten (zoals scholing en gezondheidszorg).
- In *zuidelijk Afrika* ondersteunt Nederland een programma van het International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), waarbij de allerarmste kinderen en de huishoudens waarin zij opgroeien steun krijgen in de vorm van noodhulp en meer structurele activiteiten, zoals het assistentie verlenen bij het aanspraak maken op ondersteuning van de overheid en het vergroten van de toegang tot onderwijs middels financiële ondersteuning.
- In *Zambia* ondersteunt Nederland de Churches Health Association of Zambia (CHAZ), die zich richt op zorg en ondersteuning van wezen en andere kwetsbare kinderen, en «food security» programma's die ten goede komen aan families en gemeenschappen. Het Nationale Ontwikkelingsplan van Zambia, waaraan Nederland via algemene begrotingssteun bijdraagt, richt zich bovendien ook op «low capacity households», mensen die in extreme armoede leven, wezen en andere kwetsbare kinderen en mensen met een handicap.

De specifieke aandacht voor bepaalde doelgroepen bij armoedebestrijding sluit aandacht voor gemeenschapsopbouw niet uit. Ook worden specifieke programma's ondersteund waarin gemeenschapsopbouw centraal staat, zoals programma's ter versterking van boerenorganisaties, werknemers- en werkgeversorganisaties.

In de hiervoor reeds aangekondigde brief aan de Kamer zal nader worden ingegaan op het revitaliseren van de armoedefocus.

Onderwijs

Antwoord op de vragen gesteld door CDA en PvdA:

Waar in Afrika heeft inzet op hoger onderwijs en beroepsvaardigheden geleid tot positieve resultaten en welke beroepsvaardigheden betreft dat? Wordt de aanbeveling om meer aandacht aan kwalitatieve aspecten te besteden overgenomen, zo ja, hoe? (14,15)

De afgelopen jaren zijn via het *Netherlands Programme for institutional strengthening of post-secondary Training and education capacity* (NPT) projecten gestart voor de capaciteitsversterking van instellingen voor beroepsonderwijs en hoger onderwijs in veertien landen, waaronder Benin, Ethiopië, Ghana, Mozambique, Rwanda, Tanzania, Uganda en Zuid-Afrika. In de beleidsreactie op de evaluatie van de internationaal onderwijsprogramma's NFP en NPT (31 250, nr 8) is aangegeven dat de komende jaren via het NPT nog meer aandacht besteed zal worden aan het versterken van (hoger) beroepsonderwijs. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het versterken van ontwikkelingsrelevante vaardigheden variërend van (micro)-ondernemerschap tot specifieke beroepsvaardigheden in verschillende sectoren.

In het lopende NPT-programma worden circa 600 curricula ontwikkeld, zijn ongeveer 50 projecten gericht op ondersteuning van onderwijs op nationaal niveau en wordt in circa 160 activiteiten gewerkt aan de verbetering van het management van instellingen. Er worden 6 000 medewerkers van instellingen getraind en in 70 activiteiten wordt aandacht besteed aan de versterking van onderzoeksmethodologie en -capaciteit. De inzet via het NPT-programma heeft op landenniveau ondermeer geleid tot de volgende concrete resultaten:

- In *Rwanda* zijn onderwijsprogramma's ontwikkeld via ondersteuning van het instituut voor akkerbouw en veeteelt, ISAE. Daarnaast wordt het ISAE-personeel bijgeschoold. De afgestudeerden gaan hun kennis op het gebied van productie en milieubehoud toepassen in de landbouw, veeteelt en watersector in Rwanda.
- In *Mozambique* zijn voor alle zes faculteiten van de katholieke universiteit van Mozambique nieuwe onderwijsprogramma's ontwikkeld. Stafleden van de faculteiten hebben bijscholing gehad op pedagogisch en didactisch gebied en op het terrein van leerplanontwikkeling, beoordeling en evaluatie.
- In *Ethiopië* is de deelname aan hoger onderwijs, die begin deze eeuw zelfs voor Afrikaanse begrippen zeer laag was, spectaculair gegroeid van 34 556 studenten in 2001 tot 173 901 studenten in 2005/2006.
- In *Bolivia* hebben beroepstraining en onderwijs hoge prioriteit gekregen. In 2006 zijn 900 middelbare-schoolverlaters opgeleid via Technical and Vocational Education and Training (TVET); de meesten van hen zullen zeker een baan vinden.

Nederland is voornemens om in tenminste tien ontwikkelingslanden, waarvan acht in Afrika (Zambia, Mozambique, Rwanda, Ethiopië, Jemen, Zuid-Afrika, Uganda en Kaapverdië) strategische plannen te ondersteunen die zich richten op het verbeteren van de toegang tot beroepsonderwijs en de aansluiting van beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt. Verder hebben Nederlandse NGO's, onderwijsinstellingen en kennisinstellingen zich, in overleg met het ministerie van BZ, samen met hun lokale partners gecommitteerd aan steun voor beroepsonderwijs in Zambia, Ethiopië, Kenia en Ghana.

De aanbeveling om meer aandacht aan kwalitatieve aspecten te besteden is al overgenomen in het beleid. Deze aandacht krijgt met name vorm via de dialoog met de partnerlanden waar zaken op de agenda staan als verbetering van opleidingen en trainingen van leraren, de salarissen en secundaire voorzieningen, het opleiden van meer vrouwelijke leerkrachten, de ontwikkeling van goede curricula waarin meer rekening wordt gehouden met de genderaspecten van onderwijs, meer aandacht voor voorschools onderwijs en lessen in de moedertaal, zorgen voor een veilige omgeving zonder (seksueel) geweld door leerkrachten en het bieden van ondersteuning aan meisjes bij het voorkomen van hiv/aids-besmetting. Decentralisatie en effectiever management van scholen zijn

andere aspecten die aan de orde gesteld worden. Naast de dialoog worden specifieke activiteiten en programma's op deze terreinen ondersteund. Zo werd recentelijk een programma van UNICEF voor de verbetering van voorschools onderwijs gefinancierd en steunt Nederland het SACMEQ (Southern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality) programma. Het doel van SACMEQ is het in kaart brengen van de factoren, die aan de kwaliteit van het onderwijs bijdragen en die van belang zijn voor het aanscherpen/aanpassen van het onderwijsbeleid in de betrokken vijftien landen.

Landenkeuze en begrotingssteun

Antwoord op de vragen gesteld door SP, CDA en PvdA:

In het rapport wordt geconstateerd dat 30 landen nauwelijks Nederlandse steun ontvangen («de wezen van de Nederlandse ontwikkelingshulp»), waarom wordt hier niet verder op ingegaan? Kan Nederland de hulp niet nog beter en zinvoller inzetten in die landen die het minst ontwikkeld zijn? Waarom Nigeria en DRC? Hoe wordt er aangekeken tegen de criteria voor partnerlanden? Wordt het usance tussentijds landen toe te voegen/af te voeren? Hoeveel begrotingsgeld gaat via het multilaterale kanaal en hoeveel via het bilaterale kanaal? Wat is het verschil tussen het door Nederland gehanteerde track record systeem en systemen die andere landen hanteren? Waarom kreeg Rwanda begrotingssteun? Heeft de bestedingsdruk aan het eind van het jaar invloed op de omvang van begrotingssteun? (8,22,26,28,29,31,32,33)

Landenkeuze

In het rapport wordt gesproken over «de wezen van de Nederlandse ontwikkelingshulp». Het is inderdaad zo dat een aantal landen weinig of geen Nederlandse ontwikkelingshulp heeft ontvangen. Het zou ook niet effectief zijn als Nederland in alle ontwikkelingslanden actief is. Gestreefd wordt naar een zekere mate van arbeidsverdeling tussen de verschillende donoren. Dit gebeurt in toenemende mate binnen zowel de EU als de OESO/DAC. Daarbij wordt vanuit een totaalbeeld gekeken naar landen die (te) weinig steun ontvangen en worden donoren zonodig opgeroepen hun landenallocatie aan te passen. Bij de keuze van landen wordt bewust ingezet op continuïteit. Dit komt onze betrouwbaarheid ten goede, zowel richting deze landen als richting mededonoren. Daarnaast kapitaliseert continuïteit onze inzet in deze landen.

In de beleidsbrief «Een zaak van iedereen» is een overzicht opgenomen van de landen die meerjarige Nederlandse steun ontvangen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in drie landenprofielen. Met het invoeren van deze landenprofielen wordt benadrukt dat verschillende landen om een verschillende aanpak vragen. Aangezien de inzet in fragiele staten tot beleidsprioriteit is benoemd, is binnen het landenbeleid een apart landenprofiel voor veiligheid en ontwikkeling geïdentificeerd. De lijst met landen die door Nederland worden gesteund is uitgebreid met vier landen, allemaal landen die in dit profiel vallen. In deze landen kan een werkend en legitiem bestuur een doel op zich zijn. Om te komen tot een scherpere focus is tevens gekozen voor een exit in zeven landen en een vermindering van de ODA-inzet in de landen in profiel 3 (de zgn. «brede relatie»-landen). Deze aanpassing was noodzakelijk om tot een zo relevant en effectief mogelijke inzet te komen. De gekozen indeling sluit echter niet uit dat gedurende de komende vier jaar door veranderende omstandigheden er actiever wordt ingezet in landen die nu geen partnerland zijn. Of dat in sommige landen, die nu als partnerland gelden, uiteindelijk toch voor een exit zal worden gekozen. Dergelijke beslissingen zullen worden afgestemd met onze EU- en OESO/DAC-partners, mede om kapitaalvernietiging van

Nederlandse hulpinspanningen te voorkomen. Ook zal de Kamer tijdig worden ingelicht wanneer er sprake is van een voornemen tot aanpassing van de huidige lijst.

Dat landen als Nigeria en de DRC in sommige jaren het leeuwendeel van de officiële hulp aan Afrika hebben ontvangen is het resultaat van afspraken in de Club van Parijs. Afspraken die daar worden gemaakt vallen onder de internationaal overeengekomen ODA-definitie. Omdat Nederland aan genoemde landen veel achterstallige exportkredieten had uitstaan ging daar onevenredig veel hulp naar toe. Overigens worden wel voorwaarden gesteld om voor schuldkwijtschelding in aanmerking te komen, zoals een goed armoedebestrijdingbeleid en een positief track record bij het IMF.

Verdeling van de middelen

Bij de verdeling van de ODA-middelen worden bij onverwachte ontwikkelingen in een bepaald jaar vrijkomende middelen zoveel mogelijk ingezet op een wijze die de onderliggende programmering in landen niet beïnvloedt. Deze verandering in de beschikbaarheid van middelen wordt dan bijvoorbeeld opgevangen binnen de bestaande flexibiliteit in de betalingsritmes van de meerjarige verplichtingen richting multilaterale instellingen. Hierdoor wordt bestedingsdruk voorkomen. De verdeling van de uitgaven per kanaal luidde in 2007 als volgt: 37% werd via het bilaterale kanaal besteed, 26% via het multilaterale kanaal en 20% via het particuliere kanaal. Van de resterende 17% betrof 5% uitgaven via instrumenten voor het bedrijfsleven, 6% EKI-toerekeningen in verband met schuldkwijtschelding en 6% overige uitgaven.

Begrotingssteun

Voor de beoordeling of landen in aanmerking komen voor begrotingssteun, hanteert Nederland met het Track Record een eigen beoordelingskader. De inhoud van het Track Record, dat jaarlijks wordt opgesteld, is evenwel veelal gebaseerd op gedeelde analyses. Daarin worden zaken beoordeeld als het armoedebeleid, het macro-economische beleid, de kwaliteit van de openbare financiën en de kwaliteit van de beleidsdialogo. Een voorbeeld van een dergelijke gedeelde analyses is het *Performance Assessment Framework* (PAF). Het PAF is een lokaal kader voor het monitoren van resultaten, dat gezamenlijk wordt opgesteld door overheid en donoren, en wordt gebaseerd op het lokale armoedebestrijdingbeleid. In het Track Record is sinds 2007 ruimte opgenomen voor de verwerking van de conclusies uit de jaarlijkse beoordeling van het PAF. Daarmee zijn dus de PAF-resultaten medebepalend voor de betaling van begrotingssteun voor het volgende begrotingsjaar. Aangezien het Track Record een integrale afweging omvat, zullen in veel gevallen ook zwakheden worden geconstateerd. Deze kunnen leiden tot het nemen van aanvullende maatregelen (bijvoorbeeld de versterking van de Rekenkamer voor betere externe controle) of tot het voorlopig nog niet inzetten van begrotingssteun. De toetsing van de voortgang gebeurt jaarlijks via uitgebreide reviews, waarin wordt vastgesteld of de indicatoren van de PAF zijn gehaald. Op basis hiervan worden nieuwe afspraken gemaakt voor het daaropvolgende jaar, die door de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking worden getoetst op relevantie, volledigheid en opportuniteit. Begrotingssteun dient voorspelbaar te zijn en niet direct bij tegenvallende resultaten (die worden weerspiegeld in een verslechterend Track Record) te worden opgeschort of gekort. In dit geval zal eerst de beleidsdialogo tussen donoren en het ontvangende land geïntensiveerd moeten worden. Indien dit echter geen resultaat oplevert, kan dit leiden tot het achterhouden, korten of uiteindelijk zelfs geheel intrekken van begrotingssteun

(afhankelijk uiteraard van de oorzaken van de verslechtering en de inzet van de ontvangende overheid voor het eigen armoedebestrijdingbeleid).

De IOB-evaluatie wekt de suggestie dat er geen kader zou bestaan voor het geven van algemene begrotingssteun. Dit is niet geheel terecht. Wel is het kader waarbinnen begrotingssteun wordt verleend de laatste jaren sterk in ontwikkeling. Op internationaal niveau zijn er sinds 1998 veel ervaringen opgedaan met nieuwe instrumenten, zoals Poverty Reduction Strategy Papers en Joint Assistance Strategies. Deze hebben geleid tot nieuwe inzichten over wanneer en hoe op landenniveau begrotingssteun effectief kan worden ingezet. Tegelijkertijd heeft ook het interne BZ-instrumentarium zich verder ontwikkeld, o.a. door een verbeterd Track Record en aanpassingen in de opzet van beoordelingsmemoranda. Daarnaast wordt steeds systematischer geëvalueerd wat de effecten zijn van begrotingssteun op het overheidsfunctioneren en armoedebestrijding. Hiermee is het beslissingskader voor begrotingssteun duidelijk verbeterd. De wijze waarop Nederland die beoordeling uitvoert, vastlegt en koppelt aan de besluitvorming over hulpmodaliteiten verschilt met die van andere donoren. Pogingen om tot een meer gezamenlijk beslissingskader te komen worden bemoeilijkt door de uiteenlopende afspraken tussen bilaterale donoren en hun parlementen over de besluitvorming inzake begrotingssteun. Desalniettemin zal Nederland actief blijven bevorderen dat donoren zoveel mogelijk gezamenlijk optrekken en met één stem spreken.

Het voornemen om algemene begrotingssteun aan Rwanda te verlenen kwam aan de orde tijdens de begrotingsbehandeling in 2007 en werd bij het AO Grote Meren op 13 maart jl. bevestigd. De basisvoorwaarden om begrotingssteun te geven in Rwanda zijn aanwezig, aangezien een voorzichtig positieve trend in het bestuur en het sociaaleconomische beleid zichtbaar is. De voorgenomen begrotingssteun is een middel om op effectieve wijze bij te dragen aan het verminderen van armoede en ongelijkheid. Daarnaast wordt verwacht dat de politieke dialoog met Rwanda aan impact zal winnen, omdat Nederland door de begrotingssteun een betere ingang krijgt om politiek gevoelige punten als inclusiviteit, politieke participatie en mensenrechten aan de orde te stellen.

Landbouw

Antwoord op de vragen gesteld door het CDA:

Wordt landbouw weer als sector in het beleid opgenomen? Wat zijn de grootste verschillen tussen het landbouwbeleid nu en in het verleden? Wat vindt de regering ervan dat juist de allerarmsten het meest te lijden hebben onder de stijgende voedselprijzen? Bestaat daarover contact met het Ministerie van Landbouw? (18,20)

In de Afrika-evaluatie wordt geconstateerd dat de armoede maar langzaam is afgenomen, ondanks de economische groei. Ook wordt geconstateerd dat veel Afrikaanse landen niet in staat zijn optimaal gebruik te maken van de kansen die globalisering biedt. Armoede in Afrika is sterk geconcentreerd in rurale gebieden waar het overgrote deel van de bevolking afhankelijk is van de landbouw. Door de invoering van o.a. de sectorale benadering en de hoge prioriteit die toegekend werd aan de sociale sectoren was, volgens IOB, de belangstelling voor directe steun aan de productieve sectoren (waaronder de landbouw) weggezaakt. Met de beleidsintensivering op groei en verdeling is de aandacht voor de landbouw als groeisector weer terug, alhoewel de aandacht voor groei en verdeling een veel breder terrein bestrijkt dan alleen de landbouwsector. Inzet op markttoegang en marktontwikkeling, verbetering van publieke

dienstverlening en verantwoording, duurzame ketenontwikkeling, kennis, innovatie en capaciteitsversterking alsook wet- en regelgeving om het zakendoen in rurale gebieden te vergemakkelijken vormen de kern van de inzet, aangevuld met meer aandacht voor infrastructuur (wegen, elektriciteit, telecommunicatie) in rurale gebieden. Extra aandacht zal ook uitgaan naar voedselzekerheid en (nieuwe vormen van) sociale en productieve vangnetten om de meest kwetsbaren in de samenleving te beschermen tegen risico's en, waar mogelijk, nieuwe kansen te bieden om aan het economische leven deel te nemen. Het betreft dus een bredere aanpak voor bestrijding van rurale armoede dan de inzet op aanbodgestuurde programma's ter verbetering van de landbouwproductiviteit die in het verleden voorop stond. In de notitie «landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid» die op 8 mei jl. is aangeboden aan de Tweede Kamer, wordt uitgebreid ingegaan op de nieuwe agenda's voor de Nederlandse steun aan rurale armoedebestrijding en landbouw.

De effecten van de stijgende voedselprijzen op de allerarmsten baren ons grote zorgen. Behalve Nederland zijn diverse internationale organisaties (Wereldbank, EC, FAO, ILO en bilaterale donoren zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) begonnen met een nadere analyse van de onderliggende oorzaken in landen die het meest getroffen zijn. Nederland sluit aan bij deze analyses; hierover vindt momenteel overleg plaats tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en diverse andere ministeries. De regering heeft reeds, naast de additionele inzet van 50 miljoen euro per jaar voor intensivering van de inzet op landbouw en rurale bedrijvigheid, 8 miljoen euro aan extra fondsen aan het WFP toegekend. Bij de High Level Conference, georganiseerd bij de FAO op 3 tot en met 5 juni jl., heeft Nederland ingezet op een gecoördineerde internationale aanpak. Ook in EU-verband heeft Nederland al aangegeven een gezamenlijke respons na te streven.

Schuldkwijtschelding

Antwoord op de vragen gesteld door CDA en PvdA:

In hoeverre wordt in het kader van corruptiebestrijding de motie Ferrier c.s. ingezet?

Wanneer heeft Nederland gepleit voor nieuwe afspraken over schuldenbeheer? Tot welke resultaten heeft dit geleid? Hoe groot was de schuldengkijtschelding aan Nigeria en DRC?

Welk deel hiervan betrof premies, verzekeringen en boetes? Hoeveel is toegerekend aan «Official Development Assistance»? Hoeveel is door de verzekeringsbank uitgekeerd aan verzekerden? (34,35)

Doel van schuldverlichting is om landen een houdbare schuld te geven, waardoor weer deelgenomen kan worden aan het internationale financieel-economische verkeer en wordt bijgedragen aan het herstel van macro-economische stabiliteit. Op deze manier draagt schuldverlichting bij aan het op gang brengen van de groei, er kan immers weer geïnvesteerd worden (landen worden weer kredietwaardig!). Een standaardvoorwaarde voor schuldverlichting is dat een land een programmarelatie met het IMF aangaat. Meestal is er gelijktijdig ook sprake van nauwe samenwerking met de Wereldbank en andere ontwikkelingspartners en bestaat er een koppeling aan nationale ontwikkelingsstrategieën, waarbij corruptiebestrijding, zoals opgenomen in de motie Ferrier cs, een integrale rol speelt. In een dergelijk IMF-programma, en in de samenwerkingsprogramma's met de Wereldbank en andere ontwikkelingspartners, worden afspraken gemaakt over armoedebestrijding, corruptiebestrijding en economische en bestuurlijke hervormingen en de aanwending van de door schuldverlichting vrijvallende middelen. Nederland is via zijn bewindvoerders in IMF, Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken

nauw betrokken bij de besluitvorming over deze programma's. Een voorbeeld hiervan is de koppeling van schuldverlichting met de zogeheten Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP's). In de eerste generatie PRSP's ging het voornamelijk om de inzet van de vrijgekomen middelen voor sectoren als gezondheid en onderwijs en de sociale vangnetten, nu worden deze middelen ook ingezet op duurzame ontwikkeling in andere sectoren.

In OESO-verband heeft Nederland in de afgelopen jaren, samen met het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Italië en Noorwegen, gewerkt aan de totstandkoming van nieuwe afspraken over duurzaam leenbeleid. Binnen de OESO is begin dit jaar eindelijk overeenstemming bereikt over een zogeheten Sustainable Lending Charter. In het kort komt het er op neer dat crediteuren in hun exportkredietbeleid meer dan in het verleden rekening houden met de schuldenpositie van ontwikkelingslanden, waarbij een koppeling wordt gelegd tussen het exportkredietbeleid en de uitgangspunten van het «Debt Sustainability Framework» (DSF) van IMF en Wereldbank. De gedachte hierachter is dat, voordat een crediteur nieuwe kredieten aan een ontwikkelingsland geeft, goed bekeken wordt of het betreffende ontwikkelingsland dergelijke leningen wel aan kan. Aldus wordt voorkomen dat een onhoudbare schuldensituatie ontstaat indien dat land nieuwe leningen aangaat. Vanuit de OESO wordt geprobeerd ook andere, niet-traditionele donoren bij het Sustainable Lending Charter te betrekken.

De schuldkwijtschelding aan Nigeria bedroeg EUR 608,8 miljoen, die aan de DRC in totaal circa EUR 350 miljoen. Deze schulden kwamen voort uit vorderingen van de Nederlandse staat in verband met exportkredietverzekeringen. Een vordering bestaat uit twee componenten: hoofdsom en rente. Vorderingen kunnen, zoals bij Nigeria en de DRC, (deels) worden kwijtgescholden. Premies voor verzekeringen worden, net als andere toeleveranties en diensten in het kader van de exporttransactie, betaald door de Nederlandse exporteur en vormen als zodanig een deel van de kostprijs en worden niet afzonderlijk kwijtgescholden. Het eigen risico, en daarmee het aandeel van verzekerde in de schuldkwijtschelding, is circa 15% voor Nigeria en circa 24% voor de DRC. Conform de regels van de DAC is de gehele kwijtschelding aan deze landen aangemerkt als ODA. Door Atradius, verantwoordelijk voor het beheer van de exportkredietverzekeringen, is met uitzondering van het eigen risico het gehele bedrag ten laste van de begroting van het ministerie van Financiën aan de verzekerden uitgekeerd.

Groei en verdeling

Antwoord op de vragen gesteld door CDA en PvdA:

Waardoor kan Afrika de kansen van de globalisering niet pakken? Wat gaat de regering concreet doen met het verdelingsprobleem? Kunnen de ervaringen opgedaan in Afrika benut worden in andere gebieden? Hoe kijkt de regering aan tegen de voorwaarden voor privatisering opgesteld door de Wereldbank? (6,19,30)

Afrika profiteert de laatste jaren van aanzienlijke verhoging van de handelsstromen met betrekking tot grondstoffen en landbouwproducten (van Afrika vooral naar Aziatische markten). Zoals Collier aangeeft¹ wordt het gebrek aan diversificatie van de meeste Afrikaanse economieën niet veroorzaakt door het ontbreken van comparatieve voordelen. Het is eerder het gevolg van een zwakke beleidsomgeving, die complexe, transactie-intensieve sectoren benadeelt. Afrika maakt gelukkig ook (enige) voortgang in het aantrekken van internationale kapitaalstromen. Dat is mede te

¹ Collier, Paul, 2002: Primary Commodity Dependence and Africa's Future, Worldbank 2002.

danken aan het succes van de verbetering van het investeringsklimaat in veel Afrikaanse landen. Afrika zou echter nog meer voortgang kunnen maken als het daadkrachtiger de aanbodbeperkingen voor groei en handel zou aanpakken. Dat betekent snellere en transparantere douaneprocedures, een betere economische infrastructuur (havens, telecommunicatie, duurzame energie), controle op handhaving van internationale kwaliteitsstandaarden, stimulering van landbouwontwikkeling etc. Nederland draagt daarom substantieel bij aan het zgn. Hulp voor Handel-initiatief, dat ontwikkelingslanden ondersteunt om genoemde aanbodbeperkingen zo snel mogelijk aan te pakken. Hulp voor Handel moet bijdragen aan de realisatie van de Millennium Development Goals (MDG's) 1, 7 en 8. Dit initiatief heeft niet alleen het stimuleren van duurzame economische groei tot doel, maar ook het bevorderen van inkomensherverdeling ten gunste van de armen. Vraagsturing en eigenaarschap van de ontvangende landen staan hierbij voorop. Nederland is als zesde donator wereldwijd een van de voorlopers op Hulp voor Handel-gebied en hoopt te bereiken dat om te beginnen de Europese donoren niet alleen effectiever met elkaar gaan samenwerken, maar ook een ambitieuze, concrete EU Hulp voor Handel-agenda met elkaar afspreken.

Als landen worden geholpen om gebruik te maken van groeikansen, ontstaat meer ruimte voor verdeling van middelen. In overeenstemming met het AIV-advies «Private-sectorontwikkeling en armoedebestrijding» blijft daarom aandacht nodig voor verbetering van wet- en regelgeving (bv. bedrijfsregistratie, vergunningen, licentieverstrekingen en heffingenbeleid voor import en export van goederen) en kennis daarover, administratieve rechtspraak en het tegengaan van corruptie. Of economische groei ook daadwerkelijk leidt tot vermindering van armoede, hangt af van de kansen die armen krijgen om deel te nemen aan de formele arbeidsmarkt en de wijze waarop groei uiteindelijk voor alle lagen van de bevolking uitwerkt. Juist door goede toegang tot productiemiddelen en kapitaal voor armen wordt brede economische groei op lange termijn gegarandeerd. Gezien het feit dat een relatief groot deel van de armen zich onder de landelijke bevolking bevindt, is landbouw een belangrijke productieve sector voor het behalen van millennium ontwikkelingsdoel 1.

De ervaringen opgedaan in Afrika kunnen benut worden voor andere gebieden waar eerlijke verdeling van groei ook een probleem is. Omgekeerd kunnen de ervaringen elders ook gebruikt worden voor Afrika. Samen met DFID ondersteunt Nederland een programma dat in een aantal partnerlanden en internationaal bijdraagt aan de uitwisseling van ervaringen met de relaties tussen handel, ontwikkeling en armoedebestrijding. Algemeen geldt echter dat generalistische oplossingen die niet toegesneden zijn op de lokale politieke, economische en sociale omstandigheden moeten worden vermeden.

Ten aanzien van privatisering staat de regering een genuanceerde benadering voor. Privatisering is geen doel op zich, maar marktwerking kan in veel landen helpen om efficiënter en effectiever bepaalde diensten, variërend van financiële diensten tot gezondheidszorgverzekeringen, te leveren. In het beleid wordt daarom ingezet op het versterken van met name de regulerende capaciteit van de publieke sector en, daar waar marktwerking relevant is, bezien of de private sector bepaalde taken effectiever en efficiënter kan uitvoeren. Tevens is de regering van mening dat zorgvuldig moet worden omgesprongen met economische condities, waaronder voorwaarden op het gebied van marktwerking en privatisering. Conditionaliteiten moeten aantoonbaar bijdragen aan de versterking van nationale verantwoordingsystemen, om daarmee eigenaarschap te bevorderen, en de economische productieve structuur van het ontvangende land.

Goed Bestuur

Antwoord op de vraag gesteld door CDA:

Behoren de «Strategic Governance and Corruption Assessments» tot de nieuwe initiatieven om tot een meer politieke benadering van goed bestuur te komen? Waarin verschilt deze van eerdere analyse-instrumenten op het gebied van goed bestuur? Kan er meer zicht gegeven worden op die nieuwe initiatieven? (25)

De Strategic Governance and Corruption Assessments (SGACA's) vormen inderdaad de eerste stap om tot een meer politieke benadering van goed bestuur te komen. De SGACA onderscheidt zich van eerdere analyse-instrumenten doordat nadrukkelijk ook de in een land bestaande *informele* (machts)structuren, en gewoonten en de invloed die hiervan uitgaat op het functioneren van het institutionele bestel, worden meegenomen. De SGACA geeft inzicht in onderliggende oorzaken van complexe bestuursproblemen als corruptie en een falende rechtsstaat, maar ook in lokale veranderingsprocessen die politiek goed bestuur en met name substantiële democratisering positief of negatief beïnvloeden. Eerdere instrumenten beperkten zich voornamelijk tot een analyse van formele instituties en een inventarisatie van knelpunten. De SGACA's zullen de basis vormen voor de operationele uitwerking van politiek goed bestuur op landenniveau.

De eerste resultaten bevestigen de meerwaarde van de SGACA's, niet alleen als analyse-instrument maar vooral als middel om op een effectievere manier politieke OS te bedrijven. Zo hebben sommige SGACA's inzicht gegeven in de mogelijkheden om indirect en via sectoren bij te dragen aan beter bestuur en beter rekening te houden met informele «rules of the game». Het goed bestuursbeleid wordt daarmee verbreed: niet alleen de administratief-bestuurlijke aspecten, maar vooral ook de politiek-bestuurlijke aspecten van goed bestuur worden onderzocht. Daarmee wordt het perspectief op een beter functionerende *substantiële* democratie vergroot. Er wordt immers direct gekeken naar de manier waarop de overheid met zijn burgers omgaat (en vice versa) en niet alleen naar de vorm waarin deze omgang geregeld is.

Deskundigheid en OS

Antwoord op de vragen gesteld door het CDA:

In hoeverre blijft bij de uitvoering van de taakstelling de deskundigheid van het BZ-personeel op peil? Worden religieuze actoren als relevant gezien bij kennisverwerving op lokaal niveau? Wat houdt de samenwerking met het Verenigd Koninkrijk precies in en waarom met hen?(36)

De taakstelling betekent meer prioriteiten stellen en meer focussen, zodat het werk met minder mensen kan worden gedaan. Dit betekent dat ook wat betreft de benodigde kennis meer gefocust kan worden. Relatief gezien zullen de medewerkers dus evenveel tijd kunnen blijven besteden aan het verwerven van nieuwe kennis en daarmee aan het op peil houden van de noodzakelijke deskundigheid.

De veranderingen in het afgelopen decennium leiden er voorts toe dat steeds meer kennis nodig is voor analyse en monitoring. De uitvoering zelf ligt vaak bij onze partnerlanden of andere partners. Expertise blijft noodzakelijk maar minder op detailniveau en meer gekoppeld aan uitvoering. Onderwijssectormanagement, kennis van gezondheidssystemen, kennis van begrotingsbeleid en -beheer, statistiek en decentralisatie zijn

nu belangrijke velden van expertise. De snelheid van aanpassing aan nieuwe expertisevelden laat zich moeilijk verenigen met werving vanuit loopbaanperspectief. Dit vraagt derhalve extra inspanning, zeker in periodes van schaarste als gevolg van de taakstelling. Wij zijn ons dat bewust en binnen het BZ-personeelsbeleid wordt hieraan aandacht geschonken.

Een belangrijk instrument voor behoud en verwerving van kennis is de IS-Academie, waarbij partnerschappen worden afgesloten tussen het ministerie en academische instellingen om de wisselwerking tussen wetenschap en beleid te bevorderen. Ambassades beschikken daarnaast over verschillende instrumenten om hun kennis over de lokale context te verdiepen, zoals het reeds genoemde Strategic Governance and Corruption Assessment (SGACA). Ook religieuze actoren zijn relevant bij de kennisverwerving op lokaal niveau. Eén van de gebruikte instrumenten voor kennisverwerving bij ambassades is het onderzoeksprogramma «Versterking van Kennis over en Dialoog met de Islamitisch/Arabische Wereld», waaraan momenteel 10 ambassades deelnemen. In Afrika zijn dit de ambassades Rabat, Ouagadougou, Abuja, Bamako en Dakar. Het programma stelt ambassades in staat de religieuze actoren te leren kennen en hier eventueel in dialoog mee te treden. Hiervoor wordt zowel Nederlandse als lokaal aanwezige deskundigheid ingezet. Meer in het algemeen is het voornemen om kennisnetwerken binnen en buiten Nederland, waaraan in veel gevallen al wordt deelgenomen, nauwer te betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van het ontwikkelingsbeleid. Dat betekent dat BZ-medewerkers intensiever zullen participeren in die netwerken, niet enkel om daar kennis te verwerven, maar ook om er zelf een bijdrage aan te leveren. Uitkomst moet zijn dat deze kruisbestuiving leidt tot effectievere vormen van ontwikkelingssamenwerking en opname van zuidelijke partners in die netwerken. Op de langere termijn zal dit ertoe leiden dat het zuiden daarin een autonome positie zal kiezen en zelf netwerken gaat oprichten.

Voor het opdoen van kennis zijn betrouwbare statistische gegevens onmisbaar. De kwaliteit en de tijdigheid van statistieken laten in veel partnerlanden echter vaak te wensen over. De donoren verenigd in het zgn. PARIS21-initiatief hebben eind 2007 afgesproken om stevig in te zetten op daadwerkelijke versterking van statistische capaciteit in – en door – partnerlanden. Het Verenigd Koninkrijk heeft als eerste ook boter bij de vis gedaan, met een toezegging om USD 100 mln. bij te dragen aan de financiering. Ook Nederland heeft aangegeven te willen delen in de financiële last (die vorig jaar door de Wereldbank werd geschat op USD 1,4 miljard voor alle partnerlanden tezamen). De Nederlandse bijdrage is echter nog niet vastgesteld.