

Vergaderjaar 2012–2013

31 271

Beleidsdoorlichting Buitenlandse Zaken

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2013

Conform mijn toezegging aan uw Kamer tijdens het Algemeen Overleg over de evaluaties ontwikkelingssamenwerking op 6 maart jl. (Kamerstuk 31 271, nr. 9), geef ik in deze brief een nadere toelichting op de belangrijkste kenmerken en inzet van algemene en sectorale begrotingssteun en stabiliteitssteun. Ik zal daarbij ook ingaan op de begrotingssteun door EU en Internationale Financiële Instellingen (IFI's).

Begrotingssteun is één van de instrumenten in het bilaterale beleid. Het gelijktijdig gebruik van een mix van instrumenten is veelal nodig om op een effectieve manier in te kunnen spelen op de uitdagingen in een bepaald beleidsterrein of de sector en om op een juiste manier vorm te geven aan de samenwerking met diverse partners, zoals overheid, internationale organisaties, maatschappelijk middenveld, bedrijfsleven en kennisinstellingen.

Algemene begrotingssteun (ABS)

De doelstelling van algemene begrotingssteun is een bijdrage te leveren aan het gehele ontwikkelingsbeleid van een staat om armoede te verminderen en economische groei te bevorderen. Zoals het rapport¹ van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsvaluatie (IOB) laat zien hebben donoren daar in het verleden goed bestuur als tweede doelstelling aan toegevoegd. Uit genoemd IOB rapport blijkt dat begrotingssteun onder bepaalde voorwaarden een positief effect heeft op armoedebestrijding, op verhoogde toegang tot publieke dienstverlening en op een verbeterd beheer van de openbare financiën. Effectiviteit, voorspelbaarheid en lagere transactiekosten spelen hierbij een belangrijke rol.

¹ Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden Doorlichting van een instrument (200–2011). Kamerstuk 31 271, nr. 6

Voor algemene begrotingssteun gelden de volgende uitgangspunten:

- Sinds 2010 wordt scherper gekeken naar de situatie inzake mensenrechten, goed bestuur en corruptie om te kunnen overgaan tot het verlenen van algemene begrotingssteun.
- Donoren beoordelen vooraf de kwaliteit van het algemene ontwikkelingsbeleid (inclusief het beheer van de openbare financiën) en de mogelijkheid om in de dialoog met de regering van het ontvangende land afspraken te maken over de te behalen resultaten en noodzakelijke hervormingen.
- Bij algemene begrotingssteun worden afspraken gemaakt over te verwachten resultaten op hoofdlijnen van het gehele ontwikkelingsbeleid van het ontvangende land en de uitvoering daarvan. Vervolgens wordt jaarlijks beoordeeld welke voortgang is geboekt, op grond waarvan donoren besluiten tot overmaking van de algemene begrotingssteun.
- Fondsen worden overgemaakt naar de schatkist van het ontvangende land, die deze middelen volgens het eigen begrotingssysteem allocceert naar de diverse sectoren. De besteding en het beheer van deze middelen geschiedt volgens de nationale regels voor de openbare financiën (*public finance management*) en zijn onderhevig aan audits door de nationale Rekenkamer. De door de nationale Rekenkamer gecontroleerde jaarrekening wordt als verantwoording ingediend bij het nationale parlement van het betreffende land.

Nederlandse inzet algemene begrotingssteun

Conform de motie Mulder (Kamerstuk 33 400 V, nr. 35) heb ik tijdens het Algemeen Overleg op 6 maart jl. aangegeven dat ik geen nieuwe algemene begrotingssteun meer zal verstrekken. Alleen Burkina Faso ontvangt dit jaar een laatste algemene begrotingssteun bijdrage in het kader van de overeengekomen exit-strategie.

Sectorale begrotingssteun (SBS)

Doelstelling van sectorale begrotingssteun is het partnerland in staat te stellen betere resultaten te behalen in een sector, waardoor voorwaarden worden gecreëerd voor vermindering van armoede en bevordering van economische groei.

Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:

- Bij sectorale begrotingssteun beoordelen donoren vooraf de kwaliteit van het sectorbeleid en de mogelijkheid om in de dialoog met het ministerie van Financiën en betrokken vakministeries afspraken te maken over de te behalen resultaten en noodzakelijke hervormingen. Vervolgens wordt jaarlijks beoordeeld welke voortgang is geboekt, op grond waarvan donoren besluiten tot overmaking van de sectorale begrotingssteun.
- In het geval van sectorale begrotingssteun maken donoren afspraken om ervoor te zorgen dat de desbetreffende sector over voldoende middelen beschikt om de overeengekomen sectordoelestellingen te kunnen behalen.
- Bij sectorale begrotingssteun ligt de nadruk derhalve op het behalen van concrete resultaten in de sector en het beleid in de sector, dat hiertoe moet leiden.
- De fondsen gaan, net zoals algemene begrotingssteun, naar de centrale schatkist. De besteding, het beheer en het toezicht geschiedt op de wijze zoals hierboven is beschreven.

Nederlandse inzet sectorale begrotingssteun

Ik wil sectorale begrotingssteun inzetten als het instrument effectief en voorspelbaar bijdraagt aan het behalen van resultaten op de vier speerpunten. Hierbij speelt het argument mee dat sectorale begrotingssteun lagere transactiekosten met zich meebrengt dan bij andere instrumenten. Bij sectorale begrotingssteun gaat het om resultaten in een sector, zodat het niet nodig is dat Nederland op alle facetten van het overheidsbeleid volledige overeenstemming heeft met het partnerland, zoals het geval is met algemene begrotingssteun.

Sectorale begrotingssteun wordt ingezet voor een speerpunt, waardoor thematische expertise en capaciteit op de ambassade aanwezig is om de veranderingen in de sector goed te doorgronden en de vinger aan de pols te houden.

Stabiliteitssteun

Primair doel van stabiliteitssteun is het voor de overheid van een fragiele staat of post-conflictland mogelijk te maken om bepaalde basistaken te blijven uitvoeren om zodoende een bijdrage te leveren aan de consolidatie van vrede en veiligheid. Stabiliteitssteun komt ten goede aan de burgers, doordat het helpt een rudimentair dienstverleningsniveau in stand te houden.

Uitgangspunten zijn:

- Stabiliteitssteun is specifiek bedoeld voor overeengekomen programma's of dekking van lopende kosten van de overheid (bijv. salarissen onderwijs-, gezondheidszorg- of veiligheidssector) en is dus geen begrotingssteun, omdat het niet naar eigen inzicht kan worden aangewend.
- Donoren maken van te voren afspraken met de ontvangende regering over voorwaarden en te behalen resultaten.
- Vanwege de veelal zwakke capaciteit en gebrekkige institutionele omgeving in fragiele en post-conflictlanden verloopt de steun doorgaans via multi-donor trust funds met solide beheers- en controle mechanismen om fiduciaire risico's te beperken.

Nederlandse inzet stabiliteitssteun

De omstandigheden in fragiele staten vereisen een daarop toegesneden werkwijze. Daarbij geldt dat in fragiele staten geen resultaten kunnen worden geboekt zonder dat – weloverwogen- risico's worden genomen. Niet interveniëren in een fragiele staat is vaak een groter risico vanwege de negatieve gevolgen van oorlog en conflict voor de ontwikkeling van een land, maar kan ook risico's inhouden voor veiligheid in de regio en voor Europa, en daarmee ook voor Nederland (terrorisme, drugs, criminaliteit).

Belangrijk bij deze afweging is dat er per situatie een goede balans wordt gevonden tussen het streven naar resultaten (op korte en langere termijn), de bereidheid om risico's te accepteren en de mogelijkheden om deze te beperken.

Daarnaast is de politieke dialoog tussen donoren en overheid van groot belang om overeenstemming te bereiken over de prioriteiten en een tijdpad van door te voeren hervormingen. De omvang van de behoeften en de op te lossen (vaak onderling samenhangende) onderliggende problemen zijn vaak bijzonder groot, zodat de overheid zich noodgedwongen moeten beperken tot de meest urgente taken op korte termijn.

Een goed voorbeeld van een land, dat zich in een dergelijke situatie bevindt, is Mali. Ik heb uw Kamer recent een brief over de ontwikkelings-samenwerking met Mali gezonden (Kamerstuk 32 605, nr. 5). Hierin geef ik aan dat ik enerzijds heb besloten stabiliteitssteun te verstrekken om Mali op korte termijn in staat te stellen zaaizaad te kunnen verstrekken aan boeren (in verband met het zaaiseizoen) en onderwijsdiensten te verlenen in met name de noordelijke gebieden. De Nederlandse bijdrage zal worden verleend aan een lokaal stabilisatiefonds van de VN om fiduciaire risico's te beperken. De bijdragen aan dit fonds gaan rechtstreeks naar aparte rekeningen van de sectorministeries, zodat deze traceerbaar zijn en waarbij onafhankelijke audits zijn voorzien.

Anderzijds heb ik me in EU verband ook sterk gemaakt voor meer politieke indicatoren bij het verlenen van EU steun, in de vorm van een *State Building Contract*. Deze steun is gekoppeld aan aantoonbare vooruitgang bij de uitvoering van de Malinese hervormingsagenda. Doel is een «sociaal contract» te bewerkstelligen tussen overheid en burgers, waardoor voorwaarden worden gecreëerd voor een duurzame stabiliteit en ontwikkeling op de langere termijn.

Begrotingssteun door de EU

In de brief over de voorwaarden, die worden gesteld aan EU-begrotingssteun van 25 oktober 2012 (Kamerstuk 21 501-04, nr. 148) en de brief over de Kabinetsvisie op het Europees beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking van 11 december 2012 (Kamerstuk 21 501-14, nr. 149) is reeds ingegaan op de nieuwe aanpak van begrotingssteun door de EU. Hierover heb ik tijdens het algemeen overleg van jongstleden 30 januari en 6 maart met uw Kamer nader van gedachten gewisseld.

De algemene doelstellingen van begrotingssteun door de EU zijn bijdragen aan het verminderen van armoede, duurzame economische groei en democratisering. De EU onderscheidt drie vormen van begrotingssteun:

- *Good Governance and Development Contracts* worden verstrekt indien doelstellingen gericht zijn op versterking van kerntaken van de overheid en het doorvoeren van bredere hervormingen met aandacht voor het bevorderen van nationale verantwoording en versterking van lokale controlemechanismen.
- *Sector Reforms Contracts* worden verstrekt, indien specifieke doelstellingen nauwkeuriger gericht zijn op sectorbeleid en -hervormingen met specifieke aandacht voor goed bestuur en dienstverlening aan de bevolking.
- *State Building Contracts* worden verstrekt in fragiele staten of post-conflictlanden in situaties waar het noodzakelijk is om vitale staatsfuncties te waarborgen en basisdiensten aan burgers te leveren.

De EU hanteert de volgende criteria voor het toekennen van de hierboven genoemde drie vormen van begrotingssteun aan derde landen: (1) een duidelijk beleidsplan gebaseerd op een armoedebestrijdings- en groei-strategie; (2) een op stabiliteit gericht macro-economisch beleid, waarbij het oordeel van het IMF leidend is; (3) een goed beheer van de openbare financiën en (4) transparantie van en toezicht op de begroting(suitvoering).

De weging van de criteria bij *Good Governance and Development Contracts* is zwaarder dan bij *State Building Contracts*, omdat deze laatstgenoemde vorm specifiek gericht is op het blijven functioneren van de staat. *State Building Contracts* worden begeleid door een geïntensiverde politieke en beleidsdialoog. De risico's van het verlenen van steun

in de vorm van een *State Building Contract* worden bovendien voorafgaand afgewogen tegen de risico's van het uitblijven van steun.

Nederlandse inzet begrotingssteun door de EU

Nederland heeft in samenwerking met andere lidstaten succesvol gepleit voor striktere, meer politieke benadering voor het verstrekken van begrotingssteun door de EU (Raadsconclusies in mei 2012). De EU is geëquipeerd een politieke dialoog te voeren met het ontvangende land en kan meer politieke invloed uitoefenen. Er vindt een politiek weegmoment plaats voorafgaand aan het verstrekken van algemene begrotingssteun in de vorm van *Good Governance and Development Contracts*. Nu is het zaak om samen met gelijkgezinde lidstaten er op toe te zien dat hieraan gevolg wordt gegeven. Dit vereist strategische coalitievorming: besluitvorming in de beheerscomités vindt plaats bij gekwalificeerde meerderheid. Ik zet mij binnen de EU dan ook in voor een gecoördineerde benadering van EU-begrotingssteun.

Begrotingssteun door de Internationale Financiële Instellingen (IFI's)

Het belangrijkste kenmerk van IFI's is, dat zij ondersteuning verlenen in de vorm van leningen². Lage inkomenslanden (bruto nationaal inkomen per capita ligt onder drempelwaarde van USD 1.195) komen in aanmerking voor concessionele leningen. De IFI's onderscheiden investeringsleningen voor concrete projecten (zoals voor het aanleggen van wegen) en leningen voor beleidshervormingen (zogenoemde *Development Policy loans*) die vergelijkbaar zijn met begrotingssteun.

Van de IFI's verstrekken de Wereldbank, de Afrikaanse Ontwikkelingsbank (AfDB), de Aziatische Ontwikkelingsbank (ADB) en de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB) leningen, die vergelijkbaar zijn aan algemene en sectorale begrotingssteun. De Europese Ontwikkelingsbank (EBRD) verstrekt alleen leningen aan private sector instellingen. Het IMF ondersteunt centrale banken door middel van leningen, dit is geen begrotingssteun.

De Wereldbank verstrekt begrotingssteun in de vorm van leningen. De *Development Policy Loans* worden verstrekt in ruil voor het doorvoeren van beleidshervormingen. Deze hervormingen kunnen enerzijds gericht zijn op een specifieke sector (bijvoorbeeld gezondheidszorg of onderwijs). Deze leningen zijn te beschouwen als sectorale begrotingssteun. Anderzijds kunnen deze leningen meer algemeen gericht zijn op het functioneren van de overheid of de economische concurrentiekracht, zoals in het geval van de *Poverty Reduction Support Credits*. Deze leningen zijn te beschouwen als algemene begrotingssteun. Tegenover de lening staan in beide gevallen echter altijd ontegenzeggelijke beleidshervormingen. De Wereldbank en ADB kennen daarnaast sinds kort ook *Programme for Results* leningen. Deze ondersteuning is gericht op specifieke sectoronderdelen of programma's.

De beoordeling voor het toekennen van leningenvoloppen is gebaseerd op evaluaties van de prestaties van landen in de uitvoering van hun hervormingen (*performance-based allocation*). Bij de beoordeling voor het toekennen van leningen wordt de nadruk gelegd op de doelstelling van het armoedebestrijdingsbeleid, het macro-economische beleid, het goed beheren van de openbare financiën, een gediversifieerd economisch beleid en de capaciteit van ontvangende landen om de gefinancierde

² Uitzondering: landen met een onhoudbare schuldenlast kunnen in aanmerking komen voor schenkingen of een mengvorm tussen schenking en lening.

projecten en programma's efficiënt uit te voeren. Betalingen door IFI's vinden plaats op basis van behaalde resultaten in het hervormingsprogramma, die aan de hand van benchmarks worden vastgesteld.

Nederlandse inzet begrotingssteun door IFI's

Gezien het karakter, de beschikbare capaciteit en de specifieke doelstellingen van de ontwikkelingsbanken en het feit dat deze banken voornamelijk leningen verstrekken ben ik van mening dat deze organisaties de ter beschikking staande instrumenten moet kunnen blijven inzetten om armoede te bestrijden en economische groei te stimuleren. Besluitvorming over de begrotingssteunleningen vindt plaats in de *Board* van de betreffende IFI's op basis van consensus.

Nederland zal zich bij de beoordeling van deze begrotingssteunleningen kritisch en constructief opstellen, maar wel zoveel mogelijk naar consensus onder donoren zoeken.

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen