

Beleidsreactie op het rapport ‘Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006, Evaluatie van de bilaterale samenwerking’

Inleiding

De herijking van het buitenlandse beleid in 1996 luidde het tijdperk in van geïntegreerd Afrikabeleid. Acht jaar daarna vroeg de Kamer om een evaluatie van dit beleid. Het thans voorliggende evaluatierapport van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) behandelt het bilaterale Nederlandse beleid voor Sub-Sahara Afrika tussen 1998 en 2006. Gezien de aard van onze relaties met Sub-Sahara Afrika in die periode ligt de nadruk hierbij op ontwikkelingssamenwerking. In het rapport wordt een breed scala aan sectoren, thema's en hulpmodaliteiten onderzocht in verscheidene deelstudies. Uit de evaluatie blijkt dat met name de Nederlandse inspanningen ten behoeve van respectievelijk basisonderwijs, HIV/Aids, handel en coherentie, versterking van de rechtsstaat, conflictbeheersing en humanitaire hulp succesvol zijn geweest.

Bij de aard en de opzet van de evaluatie als geheel kan evenwel een aantal kanttekeningen worden geplaatst. De representativiteit van de deelstudies varieert en sommige wezenlijke onderdelen van het Nederlandse Afrikabeleid, bijvoorbeeld via het Europese en multilaterale beleid en Nederlandse diplomatieke activiteiten in Afrika, komen niet of onvoldoende aan bod. Ook lijken niet alle conclusies even degelijk onderbouwd; in deze beleidsreactie wordt aangegeven waar dit het geval is. In een aantal gevallen wordt niet zozeer het Nederlandse Afrikabeleid beoordeeld als wel enkele generieke OS-instrumenten. Dat is bijvoorbeeld – in meerdere of mindere mate - het geval bij schuldkwijtschelding, begrotingssteun en de sectorale benadering. Het gevolg is dat er veelal sprake is van een opsomming van bevindingen uit eerdere evaluaties, waarop reeds in beleidsreacties is gereageerd. De evaluatoren zijn er naar onze mening niet altijd in geslaagd om op basis van de bevindingen van de deelstudies een synthese te maken die antwoord geeft op de door de evaluatoren zelf geformuleerde centrale vragen over het Nederlandse Afrikabeleid in de specifieke Afrikaanse context.

Over het geheel genomen geeft het rapport een redelijk overzicht van de vormgeving, uitvoering en resultaten van een belangrijk deel van het Nederlandse Afrikabeleid in deze periode. De evaluatie bevat een aantal behartenswaardige aanbevelingen waarmee het Nederlandse Afrikabeleid zijn voordeel kan doen. Het blijft zaak onze beleidsaannames kritisch te confronteren met de Afrikaanse realiteit, te leren van gemaakte fouten in het verleden en – waar nodig - ons beleid aan te passen. De evaluatie biedt hiervoor een aantal zinnige suggesties. Intussen heeft het Nederlandse beleid, net als de ontwikkelingen in Afrika zelf, niet stil gestaan. In de Memorie van Toelichting 2008 en in de nota's ‘Naar een menswaardig bestaan, een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid’ en ‘Een zaak van iedereen; investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld’, hebben wij een aantal voornemens met belangrijke implicaties voor ons Afrikabeleid geformuleerd.

Omdat een aantal behandelde thema's niet lang geleden onderworpen is aan afzonderlijke evaluaties (algemene begrotingssteun, door Nederland gesteunde programma's voor drinkwater en sanitaire voorzieningen in Tanzania, de Nederlandse humanitaire hulp, schuldverlichting, sectorale benadering en de beleidsdoorlichting van HIV/Aids) en de evaluatierapporten in een eerder stadium vergezeld van een beleidsreactie aan u zijn

aangeboden¹, concentreert deze beleidsreactie zich op de belangrijkste conclusies, aanbevelingen en aandachtspunten uit de synthese van het nu voorliggende evaluatierapport, waarbij soms naar eerdere beleidsreacties wordt verwezen.

Het Nederlandse Afrikabeleid

De evaluatie constateert dat binnen het Nederlandse buitenlandse beleid de aandacht voor en betrokkenheid bij Sub-Sahara Afrika is toegenomen. Hierbij is de samenwerking met andere departementen, zoals de ministeries van Defensie, Economische Zaken en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in de geëvalueerde periode geïntensiveerd en is er sprake van een toenemend geïntegreerd beleid. Wij zijn van mening dat die grotere betrokkenheid bij Afrika terecht is. Hoewel de laatste jaren de economische groei ook in Afrika toeneemt, neemt de armoede maar langzaam af. Weliswaar biedt globalisering mogelijkheden voor verdere economische groei, maar Afrika blijkt nog onvoldoende in staat deze kansen te grijpen. Hiermee dreigt het werelddeel de concurrentieslag met andere ontwikkelingslanden elders te verliezen. Ook op het terrein van vrede en veiligheid is er sprake van een broze vooruitgang. Er is in de afgelopen jaren sprake van een vermindering van het aantal conflicten in Afrika, maar het risico van uitbreken van nieuwe gewelddadigheden blijft groot. Hierbij speelt met name de aanhoudende kwetsbaarheid van de overheid in vele Afrikaanse landen een rol, al geldt dit niet overal in dezelfde mate. Het ontwikkelingsperspectief van Afrika onderscheidt zich hiermee duidelijk van andere werelddelen. Dit noodzaakt de formulering van een specifiek Afrikabeleid dat vervolgens op landenniveau wordt uitgewerkt. Ook de komende jaren zal met name de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zowel beleidsmatig als financieel sterk op Afrika gericht blijven.

De evaluatie bevestigt de tendens gedurende de evaluatieperiode in de richting van een daadwerkelijk geïntegreerd Afrikabeleid. In die periode is er sprake geweest van een duidelijke continuïteit op hoofdlijnen van het Nederlandse beleid: de actieve aandacht voor vrede en veiligheid naast de meer traditionele ontwikkelingssamenwerking, de toenemende betrokkenheid bij goed bestuur en politieke vraagstukken, de doorvoering van de sectorale benadering en het hanteren van begrotingssteun waar mogelijk en de inzet op zeggenschap, harmonisatie en aansluiting bij de werkwijzen van de ontvangende landen. De verschillende notities en brieven aan de Kamer getuigen daarvan. Naar aanleiding van de kritiek in het evaluatierapport over het teveel aan beleid, willen we nog eens bevestigen dat terughoudendheid zal worden betracht bij de formulering van nieuw beleid (zie aanbeveling 1 in de bijlage²). Wij zijn ons er van bewust dat meer beleid niet per se beter beleid betekent. Dat laat evenwel onverlet dat waar er als gevolg van nieuwe inzichten of ontwikkelingen een behoefte is aan nieuw of aangepast beleid, hierin zal worden voorzien. Mede in dit licht moeten de nota 'Een zaak voor iedereen' en de hierin aangekondigde deelnotities worden bezien. Deze notities zullen dan ook ingaan op een veranderende Afrikaanse context en een aantal scherpe beleidskeuzes bepalen.

¹ Zie 'Evaluation of General Budget Support: Synthesis report. A joint evaluation of General Budget Support 1994-2004', juni 2006. 'Impact Evaluation Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006', oktober 2007. 'Dutch Humanitarian Assistance: an evaluation', oktober 2006. 'HIV/Aids, malaria en andere levensbedreigende ziekten' en 'seksuele en reproductieve gezondheid en rechten', november 2007. 'Van Projecthulp naar Sectorsteun. Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005', april 2006.

'Resultaten van Internationale Schuldverlichting 1990-1999', 2003.

² Aangezien in het IOB rapport de aanbevelingen niet genummerd zijn, zijn ten behoeve van de beleidsreactie deze aanbevelingen genummerd en in een bijlage bij de beleidsreactie opgenomen.

Armoedebestrijding

Armoedebestrijding staat nationaal en internationaal nadrukkelijk op de agenda. De grote aandacht voor het bereiken van de millennium ontwikkelingsdoelen getuigt daarvan. Zoals bekend neemt ook in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid het nastreven van deze *Millennium Development Goals* (MDG's) een centrale plaats in. Het is dus verheugend dat de evaluatie tot de conclusie komt dat de substantiële ondersteuning van nationale overheden een significante verruiming van publieke dienstverlening mogelijk heeft gemaakt. Met name de sectorale ondersteuning van het basisonderwijs, één van de speerpunten van het Nederlandse MDG beleid, heeft een spectaculaire groei van de toegang tot primair onderwijs mogelijk gemaakt. De aanbeveling van IOB om door te gaan met steun aan onderwijs (aanbeveling 8), met meer aandacht voor kwalitatieve aspecten, sluit geheel aan bij het huidige beleid. Toegang tot onderwijs is van enorme betekenis voor verdere ontwikkeling. De Nederlandse steun aan deze sector wordt daarom gecontinueerd en zal zich richten op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Het gaat hierbij om zowel de kwaliteit van de leraren, de relevantie en kwaliteit van de inhoud van het onderwijs als het verbeteren van het management op de scholen (grootte van de klassen, aanwezigheid van lesmaterialen en leraren, participatie van ouders en gemeenschap). Speciale aandacht wordt gegeven aan het verwerven van beroepsvaardigheden, evenals voorschools onderwijs waar de basis voor de verdere schoolcarrière wordt gelegd. Een concreet voorbeeld van bijdrage aan kwaliteitsverbetering is de Nederlandse ondersteuning aan de onderwijssector in Zambia waar inmiddels 97% van kinderen naar school gaat, maar er te weinig leraren zijn om hen goed onderwijs te geven. De Zambiaanse overheid en de Nederlandse ambassade zetten in op het opleiden en aannemen van extra leraren. In 2007 zijn er meer dan 10.000 extra leraren aangenomen, mede dankzij de Nederlandse steun. Daarnaast zullen fragiele staten meer aandacht krijgen, omdat daar zowel toegang tot onderwijs als de kwaliteit sterk achterblijven.

Het voorliggende rapport herhaalt de conclusie uit de enige tijd geleden uitgevoerde evaluatie van de sectorale benadering dat door de invoering van de sectorale benadering de armoedefocus in het Nederlandse beleid aan scherpte heeft verloren mede door de hiermee gepaard gaande afschaffing van het doelgroepenbeleid. Wij refereren in dit verband aan de beleidsreactie op de IOB-evaluatie van de sectorale benadering uit 2006. Hierin wordt gesteld dat Nederland, vanaf 1998, bewust heeft besloten om de directe donorsteun aan doelgroepen af te bouwen, omdat dergelijke interventies neerkomen op het negeren van de directe verantwoordelijkheid van overheden en daarmee een overheidsvervangend karakter dragen. Weliswaar heeft een doelgroepbenadering op korte termijn een sterke armoedefocus, maar op langere termijn biedt deze geen zicht op duurzame resultaten. Er is – althans in landen met een redelijke kwaliteit van bestuur - geen goed alternatief voor een benadering waarin het land zélf verantwoordelijk is voor bestrijding van armoede. Het overheidsbeleid in de desbetreffende partnerlanden kent echter meestal geen sterke eigen traditie van gericht beleid om gemarginaliseerde groepen te bereiken en er is tijd mee gemoeid om beleid en uitvoering op dit punt aan te scherpen. Het is dus zeker zaak, zoals IOB ook opmerkt, om niet naïef te zijn in het vertrouwen dat samenwerking met de overheid een garantie zou inhouden dat doelgroepen ook daadwerkelijk bereikt worden. Daarom ook is in de beleidsbrief 'Een zaak van iedereen' aandacht geschonken aan het versterken van lokale verantwoordingsmechanismen (zie ook paragraaf over zeggenschap).

De evaluatie van de sectorale benadering laat daarbij zien dat Nederland met succes een grotere armoedefocus binnen het overheidsbeleid heeft weten te bevorderen, bijvoorbeeld een hogere prioriteit voor eerstelijnsgezondheidszorg op het platteland. Ook hebben Nederlandse ambassades met succes ingezet op een ruimere aandacht voor de armste districten binnen

programma's van de overheid en de introductie van productieve vangnetten. Hiertoe is juist een aanpak waarbij met zowel lijnministeries als met ministeries van financiën, planning of lokaal bestuur wordt gesproken, effectiever dan een eigen doelgroepbenadering.

Armoedebestrijding stond en staat centraal in het Nederlandse Afrikabeleid. Maar het moet en kan altijd beter. Wij onderschrijven dan ook de aanbeveling van IOB dat er méér kan worden gedaan om de armoedefocus te 'revitaliseren' (aanbeveling 2). De beleidsintensivering in de beleidsbrief 'Een zaak van iedereen' hebben juist tot doel om de armste groepen beter te bereiken. Dit geldt voor de intensivering ten aanzien van niet alleen gelijke rechten en kansen voor vrouwen, een doelgroep die op ieder beleidsterrein speciale aandacht verdient maar ook voor groei en verdeling, gericht op economische groei waar juist ook de armen van profiteren. Maar ook zal, zoals de beleidsbrief aangeeft, in het hele OS-programma meer worden ingezet op een politieke dialoog over de feitelijke resultaten in de strijd tegen armoede, de dieperliggende oorzaken van sociale uitsluiting, en over de mate waarin partneroverheden verantwoording afleggen aan de eigen bevolking. Begrotingssteun en de sectorale benadering bieden hiervoor een goede ingang. Maar een voortdurende *reality check* op het behalen van de beoogde armoede-effecten blijft geboden zoals beschreven in de nota 'Een zaak voor iedereen'. Wij dienen ons hierbij te blijven realiseren dat het bij structurele armoedebestrijding om langdurige sociaaleconomische en interne maatschappelijke processen gaat. Zoals reeds opgemerkt in de beleidsbrief blijft bescheidenheid omtrent de resultaten die we met onze hulp op korte termijn kunnen boeken op zijn plaats. Toch toont deze evaluatie opnieuw aan dat goed afgestemde en zorgvuldig uitgevoerde interventies resultaten opleveren en bijdragen aan armoedevermindering.

Groei en verdeling

Door de invoering van onder andere de sectorale benadering en de hoge prioriteit voor de sociale sectoren is volgens IOB de belangstelling binnen het beleid voor directe steun aan de productieve sectoren, waaronder de landbouw, weggezaakt. Graag wijzen wij er op dat de landbouwontwikkeling in de Nederlandse programma's in Afrikaanse landen zoals Ethiopië en Rwanda wel degelijk een belangrijke plaats inneemt. Ook heeft Nederland de afgelopen jaren een actief beleid gevoerd op het gebied van private sectorontwikkeling. Wel zijn wij het eens met de constatering dat specifieke aandacht voor de inkomensdimensie van armoede relatief onderbelicht is geraakt. Economische groei is een noodzakelijke voorwaarde voor welvaartsstijging en in steeds meer partnerlanden neemt de economische groei gelukkig ook weer toe. Stijgende wereldmarktprijzen voor landbouwproducten en grondstoffen en een verbeterd macro-economisch beleid zijn daar voor een groot deel verantwoordelijk voor. De mate waarin de allerarmsten hiervan profiteren wisselt echter sterk. Daarom is groei en verdeling een prioriteit en één van de aangekondigde beleidsintensiveringen binnen ontwikkelings samenwerking.

Deze intensivering vereist een breder beleid dan hulp alleen. Dit betreft ook het streven naar een eerlijk en open wereldhandelssysteem. Het doet deugd dat in dit verband de initiatieven van Nederland voor een verbeterde markttoegang van Afrikaanse producenten op het gebied van snijbloemen en katoen in de evaluatie over het geheel genomen positief worden beoordeeld. Wij zullen op de ingeslagen weg van versterking van de coherentie tussen handelsbeleid en ontwikkelingsbeleid voortgaan. Afrikaanse landen hebben echter ook een eigen verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en uitvoering van een samenhangende groei- en ontwikkelingsstrategie, gericht op het scheppen van werkgelegenheid en vermindering van armoede. Dit vraagt onder andere om macro-economische stabiliteit en een transparant begrotingsbeleid en -beheer. De Nederlandse begrotingssteun aan partnerlanden

biedt een goede ingang voor een dialoog hierover met de overheden van de partnerlanden, maar ook met invloedrijke donoren op dit gebied zoals de Wereldbank en het IMF. Wij zullen de komende periode actief pleiten voor meer aandacht voor groei en verdeling binnen deze dialoog. Daarnaast zal Nederland in het kader van private sectorontwikkeling zich blijven inspannen voor een verbetering van het ondernemingsklimaat zoals door het ondersteunen van de totstandkoming van adequate wet- en regelgeving en het tegengaan van corruptie. Wij verwijzen in dit verband naar de brief aan de Tweede Kamer van 29 juni 2007 over private sectorontwikkeling in ontwikkelingslanden.

Economische groei alleen is echter niet genoeg. Zoals ook uit de evaluatie blijkt, bestaat de noodzaak te onderzoeken op welke wijze Nederland een duidelijker bijdrage kan leveren aan verbreding van groei naar het platteland en sectoren waar veel armen leven en actief zijn. Voorstellen van onze ambassades in onder andere Ethiopië, Mali, Rwanda, Tanzania, Uganda, Zambia en Kenia bieden hiervoor interessante aanknopingspunten. Zoals aangekondigd in de genoemde beleidsbrief zal een nadere uitwerking van dit beleid worden vastgelegd in een notitie over landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid (aanbeveling 9). In samenwerking met het ministerie van LNV wordt de Nederlandse inzet op deze gebieden uitgewerkt. Deze zal onder andere bestaan uit bevordering van toegang van de rurale bevolking tot de markteconomie, internationale markten en ondersteunende diensten zoals financiële producten (krediet, verzekeringen e.d.) en infrastructuur. Nederland zal programma's ondersteunen gericht op innovaties in landbouwproductie, ketens en markten die aansluiten bij lokale en/of regionale agenda's. Tevens zullen succesvolle partnerschappen die gericht zijn op het vergroten van markttoegang voor landbouwproducten worden uitgebouwd door knelpunten in specifieke ketens gericht aan te pakken.

Veiligheid en ontwikkeling

Een andere beleidsintensivering betreft fragiele staten, aangezien in deze landen de achterstanden bij het realiseren van de millennium ontwikkelingsdoelen het grootst zijn en de essentiële voorwaarden voor het bereiken hiervan vaak ontbreken. In Afrika hangt de mate van fragiliteit van een land en het risico op het uitbreken van gewapende conflicten nauw met elkaar samen. Er zijn nog teveel landen in Afrika waar de veiligheid zelf in het geding is, waar ongecontroleerd geweld wordt gebruikt ten koste van burgers en hun soms schamele bezittingen. Vrede en veiligheid staan dan ook bovenaan de agenda in deze landen. Wij zullen de door IOB vastgestelde grotere nadruk in het Nederlandse Afrikabeleid op de bevordering van vrede, veiligheid en ontwikkeling continueren, inclusief de door de evaluatie ondersteunde geïntegreerde aanpak, waarbij de relevante instrumenten van buitenlands beleid, ontwikkelingssamenwerking en defensie op een onderling samenhangende manier worden ingezet (aanbeveling 12). In de nota 'Een zaak voor iedereen' wordt dit ook specifiek genoemd. Goede voorbeelden van deze geïntegreerde aanpak zijn Sudan, de Democratische Republiek Congo en Burundi. Zoals bepleit door de evaluatoren zal Nederland daarbij sterk blijven inzetten op actie in multilateraal verband, zoals nu ook reeds in genoemde landen de praktijk is.

De genoemde onevenwichtigheden in het vrede en veiligheidsbeleid voor de Grote Meren als gevolg van de ongelijke toegang tot budgetmiddelen van partner- en niet-partnerlanden behoort inmiddels tot het verleden. Door Congo en Burundi tot partnerlanden te maken, is de voorwaarde gecreëerd voor een actievere Nederlandse inzet. De nieuwe landenindeling heft het door IOB geconstateerde onderscheid op en doet recht aan de verschillen in de uitgangspositie van de specifieke landen (aanbeveling 13).

De evaluatie vraagt terecht om meer aandacht voor de extra kwetsbare positie van vrouwen bij gewapende conflicten. Ook op dit terrein is de samenwerking met het ministerie van Defensie in internationale fora en in het veld geïntensiveerd (aanbeveling 11). Het Nederlands Nationaal Actieplan ten behoeve van VN-veiligheidsresolutie 1325 over vrouwen, vrede en veiligheid is inmiddels ondertekend en in uitvoering.

Wat betreft de overigens in de evaluatie zeer positief beoordeelde Nederlandse humanitaire hulpinspanningen, delen wij de geuite zorgen over de ‘kloof’ tussen het verlenen van humanitaire hulp en de meer structurele vormen van ondersteuning in post-conflict landen. Deze kloof vormt inderdaad een belangrijke belemmering voor een succesvolle wederopbouw. Zowel in de praktijk, bijvoorbeeld bij de Nederlandse wederopbouw hulp in Zuid-Sudan, als door middel van internationale afspraken (de ook door Nederland onderschreven principes van *Goed Humanitair Donorschap*) besteedt Nederland hieraan reeds de nodige aandacht. De binnenkort aan de Tweede Kamer aan te bieden notitie over veiligheid en ontwikkeling in fragiele samenlevingen gaat nader op deze kloof in (aanbeveling 14).

Goed bestuur

Naast de hierboven genoemde intensiveringen zal de Nederlandse inzet een scherper politiek accent krijgen. Uitgangspunt daarbij is dat ontwikkelingslanden de baas blijven over hun eigen ontwikkelingsproces. Vanuit dat perspectief beoordelen wij de opmerkingen in de evaluatie over de vormgeving van het beleid op het gebied van goed bestuur, het technische karakter van de toetsingsinstrumenten en de versterking van de rechtsstaat.

Doordat IOB zich in zeer beperkte mate rekenschap geeft van de veranderende internationale en nationale context is haar conclusie, dat de vormgeving van beleid voor goed bestuur moeizaam was, naar onze mening nogal kort door de bocht. Goed bestuur is de afgelopen jaren geëvolueerd van een vooral technisch naar een meer politiek gedefinieerd begrip, waarbij niet alleen de aanwezigheid van formele instituties, maar ook de wijze waarop de principes van goed bestuur in de praktijk worden gebracht, centraal staan. Dat is een positieve ontwikkeling. Gezien complexiteit van dit beleidsterrein is het echter niet verwonderlijk dat een nadere, in de praktijk bruikbare uitwerking niet alleen in Nederland maar ook internationaal met vallen en opstaan gepaard gaat. Wij zijn het van harte met IOB eens dat een technische analyse het zicht ontnemt op de realiteit achter de façade van formele instituties in Afrika. Nieuwe initiatieven om tot een meer politieke benadering te komen zijn reeds in uitvoering. Wij hebben opdracht gegeven tot het uitvoeren in alle partnerlanden van een zogeheten *Strategic Governance and Corruption Analysis* die in kaart brengt wat onderliggende oorzaken zijn van goed bestuursproblemen (aanbeveling 10). Een dergelijke analyse is reeds uitgevoerd in Benin, Burkina Faso, Ethiopië, Tanzania, Rwanda en Uganda. Deze analyses bieden mogelijkheden voor een op de lokale context toegesneden en dus realistische benadering van de goed bestuursproblematiek. Ook hebben wij ambassades in de partnerlanden geïnstrueerd de politieke dialoog over goed bestuursaanleggenheden te intensiveren.

Het is goed te vernemen dat er voor de Nederlandse programma's voor versterking van de rechtsstaat grote waardering bestaat. Wel was er volgens de evaluatoren sprake van relatief weinig aandacht voor de hogere doelstellingen van de rechtsstaat in deze programma's. De notitie 'Naar een menswaardig bestaan', die onlangs aan de Tweede Kamer is aangeboden, geeft de aanzet om in deze lacune te voorzien (aanbeveling 10).

Zeggenschap

Naar de mening van IOB worden de pretenties van donoren (inclusief Nederland) over bevordering van zeggenschap van de ontvanger maar ten dele waargemaakt. Zeggenschap is vaak een wassen neus volgens de evaluatoren. Dit zou ook gelden voor algemene begrotingssteun en sectorale steun, modaliteiten die juist een grotere zeggenschap beogen. Voor zover er sprake is van nationaal *ownership*, beperkt die zich veelal tot het desbetreffende ministerie van Financiën. Hoewel wij deze – weinig genuanceerde - conclusie graag voor rekening van IOB laten, erkennen wij wel dat hier een spanningsveld ligt. De kwestie van zeggenschap is problematisch om drie redenen. Ondanks allerlei afspraken over zeggenschap bepalen donoren meestal de agenda omdat de verhouding tussen donoren en partnerlanden nu eenmaal niet gelijkwaardig is en donoren in de praktijk een geringe bereidheid vertonen om eigen prioriteiten aan te passen en hun zichtbaarheid te verminderen. In de tweede plaats is de beperkte mate van zeggenschap ook terug te voeren op de in eerdere beleidsreacties (over sectorale benadering en over onderzoeksbeleid) gememoreerde paradox: de spanning tussen de wens om de partners in het Zuiden de samenwerking vorm te laten geven en het ontbreken van voldoende capaciteit hiervoor. Dit leidt er ook toe dat partneroverheden de zeggenschap vaak zelf niet voldoende opeisen. De vaak overheersende rol van het ministerie van Financiën hangt doorgaans samen met de aanwezige capaciteit in dit ministerie. Ten derde bestaat er niet zelden een spanning tussen zeggenschap van de ontvangende overheid en de donorwensen ten aanzien van de legitimiteit van bestuur.

Deze problemen ontslaan ons echter niet van de verplichting om te proberen hierin verbetering te brengen. Uit de IOB-evaluatie van de sectorale benadering uit 2006 blijkt dat Nederland meer dan andere donoren ruimte laat voor eigen besluitvorming. In dit rapport wordt geconstateerd dat het met name de internationale financieringsinstellingen zijn die zich intensief bemoeien met het *Poverty Reduction Strategy Paper*, en het macro- en sectorbeleid.³ Nederland zal zich sterk blijven maken voor het terugdringen van beleidsmatige conditionaliteiten die de partnerlanden voorschrijven hoe zij hun beleid moeten ombuigen. In plaats daarvan zet Nederland zich op landenniveau en internationaal sterk in 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. Zo zet Nederland zich in Uganda in voor een gerichte focus op twee indicatoren in de onderwijssector - de aanwezigheid van leraren op school en het beperken van uitval van leerlingen – die nauw verbonden zijn aan de kwaliteit van het onderwijs. Deze indicatoren zijn ontleend aan het Ugandese onderwijsbeleid, maar vergen van de overheid wel een grote inspanning die raakt aan ‘politieke’ belangen (onderwijzers vormen een belangrijke achterban voor de president).

Een belangrijk uitgangspunt blijft dat de Nederlandse overheid - anders dan bedrijven en NGO's - overheden in onze partnerlanden als natuurlijke partner heeft. Een ministerie van Financiën vervult een belangrijke rol als hoeder van de begroting. Maar we overleggen ook intensief met de vakministeries van bijvoorbeeld onderwijs, gezondheidszorg en milieu, en met niet-gouvernementele organisaties. De veelzijdige Nederlandse inzet in termen van partnerkeuze wordt weerspiegeld in het aandeel van verschillende hulpmodaliteiten: begrotingssteun maakte in 2007 19% uit van de bilaterale hulp aan de partnerlanden en

³ Zie Van Projecthulp naar Sectorsteun; evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005, hoofdbevinding 7, pagina 12: “Nederland heeft bijgedragen aan het scheppen van betere voorwaarden voor *ownership* door in de sociale sectoren de besluitvorming over de hulp steeds meer over te laten aan de ontvangende overheid en door de hulp af te stemmen op de beleids- en beheerskaders van deze overheid”.

sectorale programmasteun 26%. In de beleidsbrief is het belang onderstreept van politieke verantwoording binnen de partnerlanden zelf. Wij kunnen daar als donoren een rol in spelen door actiever participatie te bevorderen van lokale belanghebbenden zoals parlement, lokale overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven bij het nationale (politieke) besluitvormingsproces. Wij zullen de komende jaren veel werk maken van versterking van *checks and balances* in de landen zelf (aanbeveling 10 en 15). In samenwerking met organisaties zoals SNV en *Netherlands Institute for Multiparty Democracy* zullen wij de lokale verantwoording versterken. Nederland zal zich ervoor inzetten dat de inspanningsverplichtingen zoals vastgelegd in de Verklaring van Parijs ook hun weerslag vinden in *memoranda of understanding*. Daarin zullen met partnerlanden afspraken worden gemaakt over zowel meerjarige hulp en goed bestuur als de rol van de lokale bevolking bij de vaststelling van de prioriteiten en controle op uitvoering van het beleid.

Begrotingssteun

Begrotingssteun wordt niet alleen door donoren en partnerlanden gezien als de financieringsmodaliteit die het meest bijdraagt aan versterking van de zeggenschap en de eigen capaciteit van het partnerland, maar inmiddels ook door NGO's zoals Oxfam/Novib. Begrotingssteun is de meest radicale wijze om de transactiekosten van donorsteun terug te dringen, omdat donoren immers volledig aansluiten bij de nationale beleidsprioriteiten en begrotingssystematiek. De IOB-evaluatie onderkent dat begrotingssteun positieve gevolgen heeft voor donorharmonisatie en bijdraagt aan toenemende efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de desbetreffende landen. Dit betreft met name de capaciteit voor planning, begroting en verantwoording op het nationale niveau. Tevens biedt begrotingssteun beter dan projectsteun een ingang om de tekortkomingen in het beheer van publieke middelen, inclusief corruptiegevoelige procedures, te bespreken. Daarnaast heeft begrotingssteun nog een belangrijke functie, namelijk het uitbreiden van de financiële armslag voor betere dienstverlening door de overheid en uitgaven die economische groei kunnen stimuleren. Zowel de ruimte voor investeringen als voor het behouden, beter opleiden en uitbreiden van personeel neemt toe. Met name onderwijs en gezondheidszorg hebben zich mede dankzij de stijgende begrotingssteun sterk uit kunnen breiden. Dat we daarin zijn geslaagd, blijkt ook uit de evaluatie van algemene begrotingssteun die een groep donoren, waaronder Nederland, gezamenlijk liet uitvoeren⁴ en waarover ik u in 2006 rapporteerde.

IOB merkt op dat de uiteindelijke effecten van algemene begrotingssteun op economische groei en de armoedesituatie in de partnerlanden niet zijn aangetoond in de internationale evaluatie. Dat ligt voor de hand; het effect van begrotingssteun kan moeilijk worden geïsoleerd van het algemene sociale en economische beleid van het partnerland zelf. Bovendien zijn er veel andere contextspecifieke factoren van invloed op groei en (inkomens)armoede. Maar dit betekent natuurlijk niet het omgekeerde: dat begrotingssteun géén positief effect heeft. Door de hierboven genoemde drastische uitbreiding van de sociale dienstverlening hebben, zoals IOB zelf constateert, ook meer armen toegang gekregen tot onder andere basisonderwijs en gezondheidszorg. Een relatie tussen die verruimde toegang en armoedevermindering is plausibel. De kwaliteit van diensten houdt echter nog geen gelijke tred met de kwantitatieve uitbreiding. Daarnaast zijn er niet altijd voldoende gegevens beschikbaar over wie er wel en niet worden bereikt. Dit zijn onderwerpen waaraan in toenemende mate aandacht wordt besteed in de beleidsdialoog. Het is van belang dat ook deze aspecten in evaluaties nader onderzocht worden, iets dat binnen het kader van de genoemde

⁴ Zie *Evaluation of General Budget Support: Synthesis report. A joint evaluation of General Budget Support 1994-2004.*, juni 2006

internationale evaluatie begrotingssteun niet is gebeurd. Wij zijn het eens met IOB dat nader onderzoek nodig is om scherper in kaart te brengen waaraan begrotingssteun – zowel de geldstroom als de daaraan gekoppelde dialoog - wel en niet bijdraagt (aanbeveling 7). Of daadwerkelijk causaliteit zal kunnen worden vastgesteld tussen gekozen beleidsinzet, ingezette middelen en resultaten blijft een vraag. Er ligt zowel voor IOB als voor ons een uitdaging om hiervoor een methodologie te ontwikkelen. De sterk toegenomen inzet van IOB, maar ook internationaal, om impactevaluaties uit te voeren geeft aan dat deze uitdaging ook wordt opgepakt. Het zal duidelijk zijn dat ook wij graag een beter inzicht zouden hebben in de effecten van begrotingssteun op armoede, waarbij ook gebruik kan worden gemaakt van op microniveau verkregen informatie. De paragraaf over kennis van veranderingsprocessen gaat hierop in.

IOB beveelt aan grotere terughoudendheid te betrachten bij het verlenen van algemene begrotingssteun bij schending van mensenrechten, slecht beheer of onvoldoende corruptiebestrijding door de overheid (aanbeveling 6). Wij wijzen er op dat nu reeds per land een gedegen sociaaleconomische en politieke analyse plaatsvindt voordat begrotingssteun wordt verstrekt. Hierbij komen genoemde aspecten uitgebreid aan bod. Het zogeheten *track record* is een belangrijk instrument voor een integrale afweging van de beleids- en beheersmatige risico's en de wijze waarop deze kunnen worden ondervangen. Dit instrument heeft bijgedragen aan een meer objectieve toetsing van die risico's. Het maken van de afweging en het analyseren van die risico's draagt uiteraard altijd een subjectief element in zich, maar door de onderlinge vergelijkbaarheid bij de beoordeling van een groot aantal landen, het gebruik van internationale *benchmarks* en de verwijzing naar bronnen wordt dit zo veel mogelijk beperkt. In de afgelopen jaren is het track record herhaaldelijk aangepast om de analyse zoveel mogelijk te objectiveren. Dat is iets anders dan dat het instrument complex zou zijn. Het stelt wel uitdagingen aan onze medewerkers, maar dat is een inspanning die we aan onszelf en onze partners verplicht zijn. Het *track record* is ook geen instrument om alleen goed bestuur te beoordelen, zoals door IOB wordt gesuggereerd. Het besluit om al dan niet tot begrotingssteun over te gaan betreft uiteindelijk een landenspecifieke afweging, waarbij politieke overwegingen eveneens een rol kunnen spelen. Zo kan onder voorwaarden ook in de meer fragiele landen worden besloten tot begrotingssteun, omdat deze het meest directe effect heeft op het vermogen van de overheid bepaalde basisdiensten te herstellen of uit te breiden. Burundi is hiervan een voorbeeld. De controle door donoren op het transparante gebruik van begrotingsmiddelen is in deze landen scherper dan in landen met een beter bestuur. Het is echter niet realistisch in landen met een zeer beperkte capaciteit een lange lijst resultaat-indicatoren aan begrotingssteun te verbinden.

Het is juist dat Nederland met het *track record* een eigen systeem hanteert. Overigens hanteren ook andere donoren ieder hun eigen systeem. Nederland analyseert met het *track record* systematisch en heeft altijd open gestaan voor het delen van deze informatie met andere donoren. Bovendien wordt gebruik gemaakt van analyses van andere donoren. Ook met partnerlanden wordt hierover gecommuniceerd, omdat de beoordeling in het *track record* wordt gebruikt als input voor de beleidsdialoog. De mogelijke spanning tussen het *track record* en het *Performance Assessment Framework* (PAF) wordt erkend en bij de laatste aanpassing van het *track record* in juli 2007 is zorg gedragen voor een betere aansluiting tussen deze twee monitoringsinstrumenten.

Wij willen er ook op wijzen dat begrotingssteun vrijwel altijd gepaard gaat met maatregelen ter verbetering van beheer, verantwoording en aanwending van de publieke middelen. Dit wordt vastgelegd in een *Memorandum of Understanding* en met een set van

voortgangsindicatoren (de PAF). Wij zullen begrotingssteun niet alleen gebruiken als een ingang voor een kritische dialoog over verantwoord gebruik van de begrotingsmiddelen en de hiermee te bereiken resultaten maar ook over meer ‘politieke’ onderwerpen zoals sociale uitsluiting, mensenrechten en de kwaliteit van het bestuur, inclusief de vertaling van nationaal beleid in tastbare resultaten op lokaal niveau. De mensenrechten worden daarnaast ook nog besproken in de zogenaamde artikel VIII dialoog in het kader van het EU-Verdrag van Cotonou.

Wat de beleidsmatige basis voor begrotingssteun betreft, die volgens IOB zou ontbreken, verwijzen wij naar de informatie die de Kamer hierover in het verleden heeft ontvangen⁵. Daarnaast zijn ook internationaal verschillende publicaties verschenen die de inzet van deze hulpmodaliteit ondersteunen, zoals bijvoorbeeld die van de OESO/DAC (*Harmonising donor practices for effective aid delivery*). Over de toewijzing van macrosteun in meer algemene zin is het parlement jaarlijks tot 2004 geïnformeerd door middel van de zogeheten macrobrief. Op verzoek van de Tweede Kamer is vanaf 2005 deze rapportage in het jaarverslag van het ministerie van Buitenlandse Zaken geïntegreerd.

In de evaluatie wordt aangegeven dat bestedingsdruk vanwege het plafond van 0,8% voor *Official Development Assistance* (ODA) van invloed is op de hoogte van begrotingssteun. Thans is als gevolg van beter begrotingsbeheer van de ODA-middelen daar steeds minder sprake van en berust de beslissing om begrotingssteun te verstrekken vooral op beleidsmatige afwegingen. Zowel het besluit om tot begrotingssteun over te gaan als de hoogte ervan wordt, zoals hierboven aangegeven, bepaald op basis van een landenspecifieke afweging en behoefte aan middelen in dat land. Indien er door onverwachte ontwikkelingen - zoals bijvoorbeeld de in het rapport genoemde schuldkwijtschelding - verandering ontstaat in de beschikbaarheid van ODA-middelen voor een bepaald jaar, wordt de verandering in de beschikbaarheid van middelen zoveel mogelijk ingezet op een wijze die de onderliggende programmering in landen dan wel programma's niet beïnvloedt. Zo wordt de precieze jaarlijkse omvang van de meerjarige Nederlandse bijdrage aan multilaterale instellingen en fondsen mede bepaald in het licht van de beschikbaarheid van middelen.

Schuldkwijtschelding

In het rapport wordt nogmaals de reeds uit een eerdere evaluatie bekende conclusie herhaald dat de Nederlandse schatkist zou profiteren van de kwijtschelding van exportkrediet schulden en dat het onduidelijk is wat het voor de armen in Afrika doet. De volledige rekening zou volgens IOB immers uit de begroting van ontwikkelingssamenwerking worden betaald, terwijl het hier geen ontwikkelingsrelevante transacties zouden betreffen en de desbetreffende premies kostendekkend geacht worden te zijn. Het is echter goed om een onderscheid te maken tussen de vraag of schuldkwijtschelding een zinnig hulpinstrument is en de wijze waarop de budgettaire toerekening plaats vindt.

Het is een gemiste kans dat de evaluatoren vooral ingaan op de budgettaire toerekening van schuldverlichting, maar (te) weinig aandacht besteden aan de positieve effecten van schuldverlichting voor Afrika. De grote schuldverlichtinginitiatieven van de afgelopen jaren (zoals *Heavily Indebted Poor Countries*) leidden tot verbeterde kredietwaardigheid van deze

⁵ In 1998 werd de Nota Beheer en Toezicht uitgebracht om de Kamer op de hoogte te stellen van de criteria die het ministerie van Buitenlandse Zaken hanteert bij de besluitvorming omtrent begrotingssteun. De notitie ‘Macro-georiënteerde programmahulp’, aangeboden aan de Tweede Kamer in december 1999, was een eerste uitwerking hiervan.

landen, tot nieuwe financiering voor ontwikkelingsdoelen, grotere macro-economische stabiliteit en – door de intensieve samenwerking met internationale financiële instellingen – beter begrotingsbeheer. Dit hebben ook verschillende studies (bijvoorbeeld van Wereldbank, IMF, AfDB) uitgewezen. Nederland blijft dan ook van harte initiatieven ondersteunen voor schuldverlichting en -kwijtschelding voor de armste zwaarverschuldigde ontwikkelingslanden onder internationaal overeengekomen voorwaarden. In die zin is de focus van de evaluatoren op Nigeria en DRC ook te beperkt. Weliswaar had schuldkwijtschelding voor die landen de grootste budgettaire consequenties, maar vooral de schuldkwijtschelding voor Nigeria is een zeer atypisch geval gebleken. Besluitvorming over deze schuldkwijtschelding was geen bilaterale aangelegenheid maar is het gevolg van internationale afspraken. Naar aanleiding van de aanbeveling van de evaluatoren tot aanvullend onderzoek over de totstandkoming en resultaten van de kwijtschelding van exportkredietenschulden zullen wij in internationaal verband nagaan of hieraan behoefte bestaat (aanbeveling 4). Aan de positieve effecten voor al die andere (meer dan 20) *Heavily Indebted Poor Countries* die de afgelopen jaren schuldverlichting, o.m. met Nederlandse hulp, kregen, wordt door de IOB geen aandacht besteed. Daarbij tekenen wij ook graag aan dat Nederland zich bij schuldverlichting al jaren inzet voor het maken van duidelijke afspraken over armoedebestrijding, corruptiebestrijding en bestuurlijke en economische hervormingen in debiteurlanden die voor schuldverlichting in aanmerking komen.

Zoals in ‘Een zaak van iedereen’ wordt aangegeven, is verantwoord schuldenbeheer daarbij net zo goed een verantwoordelijkheid van crediteuren als debiteuren. Daarom pleit de Nederlandse regering internationaal voor nieuwe afspraken hierover. Zo heeft de OESO onlangs, mede op aandringen van Nederland, regels vastgesteld voor het verantwoord verstrekken van (export)kredieten aan zwaarverschuldigde ontwikkelingslanden. Ook in eigen land zal de regering dit in haar herverzekeringsbeleid uitwerken. In dit verband refereren wij aan de brief aan de Tweede Kamer van 13 juni 2007 over toerekening van schuldkwijtschelding aan de OS-begroting.

In de evaluatie wordt vooral een beschrijving gegeven van de wijze van toerekening van kwijtschelding van exportkredietenschulden aan de ontwikkelingsbegroting. Het kabinet heeft echter besloten om deze toerekening van schuldkwijtschelding in de huidige regeerperiode te handhaven (aanbeveling 3 en 5). Nederland volgt met deze methode van toerekening de regels van de OESO/DAC, die schuldkwijtschelding als ontwikkelingsrelevant aanmerken. Hierbij zij opgemerkt dat de afgelopen jaren in zowel het parlement als de media al veelvuldig is gediscussieerd over de toerekening van schuldkwijtschelding aan de ODA-begroting, mede naar aanleiding van de IOB evaluatie ter zake uit 2003. Alleen al in 2007 werden er twee Kamerbrieven over dit onderwerp naar de Kamer gestuurd, vonden er twee voorlichtingsbijeenkomsten voor Kamerleden plaats en hebben de ministers van Financiën en voor Ontwikkelingssamenwerking uitgebreid met de Tweede kamer over dit onderwerp van gedachten gewisseld.

Kennis van veranderingsprocessen in Afrika

In de evaluatie wordt gesteld dat de kennis op het ministerie van Buitenlandse Zaken over landenspecifieke veranderingsprocessen – zowel op het macro-, meso- als microniveau - snel achteruit gaat. Deze bevinding onderschrijven wij ten dele. Als gevolg van de overgang naar sectorale en macrosteun is de analyse en het inzicht van ambassades in bestuurlijke en politieke processen op het nationale niveau in de partnerlanden juist toegenomen. Daarentegen erkennen wij dat de kennis van de armoedesituatie op lokaal niveau afneemt en dat deze kennis onontbeerlijk blijft voor een zinvol beleid voor ontwikkelingssamenwerking.

Er is meer kennis nodig van de situatie op lokaal niveau, die kan worden verkregen via analyse, impactmeting, netwerken en dialoog met relevante actoren. Met dit doel zijn in 2007 voor alle sectoren zogenaamde sectorale track records opgesteld, die de hele sector van nationaal beleid tot bijvoorbeeld de dienstverlening in scholen en klinieken in kaart brengen. Posten worden geadviseerd over en ondersteund in het gebruik van instrumenten zoals *Public Expenditure Tracking Surveys*, die de geldstroom volgen tot aan het niveau van de werkelijke uitvoering, enquêtes onder de bevolking over de kwaliteit van en toegang tot diensten, impactevaluaties en andere geëigende instrumenten. Decentralisatieprocessen krijgen weer meer aandacht in het beleid. Maar ook hier geldt dat Nederland vooral de capaciteit van het partnerland wil versterken. Zo wordt de komende jaren gezamenlijk met het Verenigd Koninkrijk een substantieel bedrag uitgetrokken voor versterking van de capaciteit voor relevante gegevensverzameling. Voorts zal door intensievere samenwerking beter gebruik worden gemaakt van de aanwezige kennis over de impact van de Nederlandse hulpinspanningen op districts- en lokaal niveau bij Nederlandse maatschappelijke organisaties zoals SNV en VNG en van organisaties in de partnerlanden zelf.

Onze analyse en interventies zullen relevanter worden naarmate we meer rekening houden met de (politieke) realiteit achter de façade en de percepties van de lokale bevolking zelf. Zo is een beter begrip nodig van hoe met name de patroon-cliënt relaties in de praktijk van een bepaald land werken. We zullen vaker onze ‘patronagebril’ moeten opzetten. Daartoe wordt in elk partnerland een eerder gememoreerde corruptie- en bestuursanalyse uitgevoerd. Ook zal in de dialoog met het partnerland in kwestie steeds weer worden gelet op de betrokkenheid van de direct belanghebbenden bij beleidsvorming en –uitvoering.

Ten slotte

Het Nederlandse Afrikabeleid heeft zijn waarde bewezen. Maar dat betekent niet dat we met de armen over elkaar kunnen blijven zitten. Gezien de complexiteit, diversiteit en omvang van de uitdagingen waarvoor Afrika zich ziet gesteld, zullen we ons voortdurend moeten blijven afvragen of onze aanpak voldoende aansluit bij wat er aan de hand is in Afrika. Alleen dan is een Afrikabeleid mogelijk dat tegelijkertijd ambitieus en realistisch is. De onlangs aan u toegezonden notities ‘Naar een menswaardig bestaan, een mensenstrategie voor het buitenlandse beleid’ en ‘Een zaak van iedereen; investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld’ geven daartoe een belangrijke nieuwe aanzet. In dat licht interpreteren we de bevindingen uit deze evaluatie en beschouwen deze als een nuttige bijdrage aan dit streven.

Aanbevelingen uit het evaluatierapport (hoofdstuk 17)

1. Maak duidelijke keuzes en focus het beleid
2. Revitaliseer de armoedefocus
3. Breng de kwijtschelding van de exportkredietsschulden niet langer ten laste van de begroting van Ontwikkelingssamenwerking
4. Voer snel aanvullend (evaluatie)onderzoek uit naar de totstandkoming en resultaten van de kwijtschelding van exportkredietsschulden aan Nigeria en de DRC
5. Wanneer de schuldkwijtschelding ten laste komt van de middelen voor ontwikkelingssamenwerking dient de financiering additioneel plaats te vinden
6. Wees terughoudender met het geven van algemene begrotingssteun aan regeringen die mensenrechten schenden, de publieke sector slecht beheren of corruptie onvoldoende bestrijden
7. Voer snel aanvullend (evaluatie)onderzoek uit naar de effecten van algemene begrotingssteun op economische groei en armoedevermindering
8. Ga door met onderwijs, met meer aandacht voor kwalitatieve aspecten
9. Doe meer aan de productieve sectoren, vooral in de landbouwsector en op het platteland
10. Zet meer in op de versterking van *checks and balances* bij armoedebestrijding en de bevordering van mensenrechten
11. Besteed meer aandacht aan *gender*
12. Continueer de samenwerking met het ministerie van Defensie
13. Maak budgetten voor wederopbouw en ontwikkeling standaard in het regionale beleid
14. Maak serieus werk van de overgang van humanitaire naar structurele hulp
15. Kies voor een realistische benadering van *ownership*, zonder retoriek