

Vergaderjaar 2007–2008

29 237

Afrika-beleid

Nr. 74

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 augustus 2008

Tijdens het AO over de Grote Meren op 13 maart 2008 (29 237, nr. 71) zegde ik u toe u te informeren over de voorwaarden die ik stel aan begrotingssteun voor Uganda, Rwanda en Burundi. In deze brief geef ik u per land een beeld van het doel dat in elk van deze landen met begrotingssteun beoogd wordt en de ijkpunten waarop ik nu en in de toekomst inzet in onze relatie met deze landen in de Grote Merenregio.

Uganda, Rwanda en Burundi bevinden zich in verschillende fasen van ontwikkeling en worden geconfronteerd met verschillende uitdagingen die daarmee gepaard gaan. Hoewel ik in al deze landen met begrotingssteun werk, is het doel van begrotingssteun per land verschillend en is de wijze waarop dit instrument wordt ingezet gebaseerd op landenspecifieke keuzes.

Begrotingssteun staat daarbij voor een combinatie van resultaatgerichtheid en vermindering van de transactiekosten voor de ontvangende landen. Begrotingssteun is ook een belangrijk instrument om de politieke ontwikkelingsdialoog met de ontvangende overheid te versterken en zo mogelijk te sturen. Meer nog dan in het verleden wil ik inzetten op het effectiever maken van deze politieke dialoog, zo nodig door persoonlijk dat extra duwtje te geven dat nodig is om open en zakelijk te kunnen spreken over (gebrek aan) resultaten en strategische beleidskeuzes die wij belangrijk of juist zorgwekkend vinden. Begrotingssteun dient echter ook voorspelbaar te zijn en niet direct bij tegenvallende resultaten te worden opgeschort of gekort.

Mijn beleid in deze landen wordt uiteraard niet alleen vormgegeven door het verlenen van begrotingssteun. Juist de gecombineerde inzet van verschillende hulpmodaliteiten vergroot de effectiviteit van onze inspanningen en draagt bij aan de versterking van «*domestic accountability*». De begrotingssteundialoog en het direct versterken van maatschappelijke verantwoordingsprocessen zijn hiervoor twee belangrijke pijlers. In elk land moet wat mij betreft sprake zijn van een modaliteitenmix.

De totale allocatie voor Uganda is € 55 miljoen voor 2008, waarvan € 22 miljoen uit begrotingssteun voor onderwijs en justitie bestaat. Voor Rwanda heb ik voor 2008 € 3 miljoen gereserveerd voor algemene begrotingssteun op een totale allocatie van € 27 miljoen, met een voorgenomen toename tot € 9 miljoen in 2011. In Burundi is de verhouding USD 13 miljoen (ca. € 9 miljoen) op een totale allocatie voor 2008 van € 32 miljoen.

Uganda

Beleid en landenspecifieke context

Uganda heb ik in mijn recente beleidsbrief «Een zaak van iedereen» aangemerkt als een MDG-bereikingsland met een «sterretje» van fragiliteit. Fragiliteit in Uganda zit met name in het noorden, waar de bevolking nog steeds grotendeels in ontheemdenkampen woont en verstoken is van de meeste basisvoorzieningen.

Doel begrotingssteun

Met de Nederlandse begrotingssteun wordt ingezet op bevordering van de resultaten in de door Nederland gesteunde sectoren (*MDG-bereiking*). In de politieke dialoog ligt de focus op het vergroten van de politieke wil om daadwerkelijk resultaten te boeken, daarbij vooral uitgaande wat zowel Nederland als de Ugandese overheid belangrijk vinden (zoals onderwijs en de *Justice, Law and Order Sector*). Daarnaast gaat de politieke dialoog ook over bevordering van goed bestuur, wederopbouw van het noorden, mensenrechten en democratisering/verantwoording (*tegenaan van elementen van fragiliteit*).

Tot vrij recent gaf Nederland algemene begrotingssteun aan Uganda. Vanwege zorgen over de ontwikkelingen, o.a. op het gebied van goed bestuur, de arrestatie destijds van een oppositieleider voorafgaand aan de verkiezingen, een aantal corruptiezaken en niet altijd even onafhankelijk optredende rechtsmacht (met name niet in rechtszaken tegen oppositieleiden), is in 2005 en in de twee daarop volgende jaren besloten tot het korten van de algemene begrotingssteun. Van deze per jaar ingestelde kortingen ging de politieke signaalwerking uit dat een verslechtering van de bestuurssituatie voor de donoren niet zonder gevolg kan blijven. Naast de sectorale begrotingssteun aan onderwijs en de *Justice, Law and Order* sector draag ik in 2008 in Uganda nog (ongeveer) € 23 miljoen bij. Dit bedrag wordt uitgegeven aan activiteiten op het gebied van belastinghervorming en *accountability* (anti-corruptie), politiek goed bestuur, wederopbouw van Noord-Uganda, tegengaan van kleine wapens, humanitaire hulp en studiebeurzen via NUFFIC.

Begrotingssteun – nog meer resultaatgericht

Het jaar 2008 is een overgangsjaar. In de eerste helft van dit jaar (het Ugandees begrotingsjaar 07/08) heb ik nog algemene begrotingssteun gegeven, geoormerkt voor onderwijs (€ 6 miljoen) en voor de *Justice Law and Order Sector* (€ 5 miljoen). Voor het onderwijsdeel geldt bovendien dat het een zogeheten *incentive tranche* betreft, die pas wordt uitbetaald als aan gezamenlijk tussen donoren en de Ugandese overheid overeengekomen indicatoren is voldaan. In de tweede helft van dit jaar (het Ugandees begrotingsjaar 08/09) zal ik begrotingssteun nog sterker als stimulans en ingang voor politieke dialoog gebruiken en een nog directere koppeling maken tussen resultaten en verstrekking van begrotingssteun in de door Nederland gekozen sectoren. Om die reden heb ik vanaf nu gekozen voor sectorale begrotingssteun (€ 11 miljoen voor onderwijs en de *Justice Law and Order Sector*).

Volgend jaar wil ik hier mee verdergaan en wil ik het gehele bedrag aan begrotingssteun sectoraal inzetten. In 2009 trek ik daarom € 14 miljoen sectorale begrotingssteun uit voor de onderwijssector en € 8 miljoen sectorale begrotingssteun voor de *Justice, Law and Order Sector*. Op basis van vaststelling, samen met de Ugandese overheid, van de binnen een gegeven budget haalbare resultaten zal Nederland, samen met andere donoren, afspraken maken met de Ugandese overheid over resultaten die wij met dat budget gerealiseerd willen zien in die sectoren. Na afloop van ieder financieel jaar wordt bezien hoeveel resultaten behaald zijn. Dit wordt gedaan met objectieve *monitoring*. Op basis van behaalde resultaten krijgt de overheid geld voor het volgende financiële jaar. Hiermee wordt zowel recht gedaan aan het stimulerende karakter als aan de voorspelbaarheid van begrotingssteun.

Samen met andere donoren

Ik ben van mening dat van een gezamenlijke donoraanpak de meeste kracht uitgaat. Nederland is dan ook de architect van het zogeheten *Joint Budget Support Framework* (JBSF) in Uganda. Bij het vaststellen van voornoemde voorwaarden voor het bereiken van resultaten met begrotingssteun werk ik samen met negen andere donoren. Jaarlijks wordt gezamenlijk bezien of bepaalde afgesproken resultaten behaald zijn en op basis daarvan neemt iedere donor een eigen beslissing over de omvang van de begrotingssteun. Op termijn is de inzet van de JBSF om niet alleen een gezamenlijke analyse te maken en gezamenlijk conclusies te trekken maar ook tot een gezamenlijke beslissing te komen over de hoogte van de begrotingssteun.

Rwanda

Beleid en landenspecifieke context

Ook Rwanda heb ik in mijn beleid ingedeeld als een MDG-bereikingsland dat tevens (potentiële) veiligheidsproblemen kent («sterretje» van fragiliteit). Rwanda bevindt zich echter in een andere ontwikkelingsfase dan Uganda. Ondanks indeling in hetzelfde profiel kent mijn beleid voor Rwanda dan ook een andere invulling.

Doel van begrotingssteun

In Rwanda gaat het vooral om MDG-bereiking met specifieke aandacht voor duurzame economische ontwikkeling, goed bestuur en regionale stabiliteit. Dit sluit naadloos aan bij de ontwikkelingspolitiek van het land zelf. Het tweede *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) stoelt namelijk ook op de uitgangspunten groei en (betere) verdeling, het creëren van werkgelegenheid, de bestrijding van extreme armoede en het verbeteren van het bestuur. Bevordering van economische groei zet ik in Rwanda ook in als middel om duurzame stabiliteit te bereiken, regionaal, maar ook in de Rwandese samenleving zelf. Het betreft hier immers een land dat relatief kort geleden een trauma van ongekende proporties heeft opgelopen en waarvan het nog steeds aan het herstellen is. Een sterk centraal bestuur gekoppeld aan onderling wantrouwen tussen burgers en tussen burgers en de overheid is kenmerkend voor Rwanda. Het stimuleren van economische groei, juist ook in de rurale gebieden (verdeling), is van groot belang voor de stabiliteit van het land. Ik richt mij in Rwanda op rurale infrastructuur, private sector ontwikkeling en justitie/goed bestuur (o.a. toegang tot het recht voor iedereen).

Begrotingssteun – kleinschalig begin

Tot op heden wordt in Rwanda nog geen algemene begrotingssteun verleend. In Rwanda was ik vorig jaar wel al begonnen met sectorale begrotingssteun in onderwijs (€ 30 miljoen in 5 jaar) via een *silent partnership* met DfID. Mijn verdere uitgaven in Rwanda zijn bestemd voor

verbeterde rechtstoegang voor iedere burger, respect voor de mensenrechten en betere verantwoording van de overheid aan de burger en private sectorontwikkeling, gericht op het versterken van ondermeer de rurale economische infrastructuur. Daarnaast zal ik tijdelijk extra middelen inzetten voor duurzame energieopwekking in Rwanda (omstreeks € 40 miljoen in de periode van 2009 tot en met 2011).

De basisvoorwaarden om algemene begrotingssteun te geven in Rwanda zijn aanwezig, aangezien een duidelijk positieve trend in bestuur en sociaaleconomisch beleid zichtbaar is. De voorgenomen begrotingssteun is een middel om op een effectieve wijze bij te dragen aan het verminderen van armoede en ongelijkheid in Rwanda. Daarnaast wordt verwacht dat de politieke dialoog met Rwanda sterker wordt, omdat Nederland – samen met de andere begrotingssteundonoren – een betere ingang heeft om behalve de economische ook de fragiliteitsaspecten en politiek gevoelige punten als inclusiviteit, politieke participatie en mensenrechten aan de orde te stellen. De situatie is op die punten voor verbetering vatbaar, hetgeen ook de doelstelling is voor een kritische dialoog met Rwanda.

Gezien de politiek gevoelige omstandigheden zowel regionaal (relatie met m.n. het buurland Congo) als intern (de rol van de overheid met name als het gaat om goed bestuur, mensenrechten, accountability, een eerlijk verkiezingsproces dit jaar en in 2010) en de noodzaak voor Nederland om ervaring op te doen met algemene begrotingssteun in de specifieke context van Rwanda, zal ik eerst beginnen met een beperkte bijdrage van € 3 miljoen in 2008. Ik voorzie voor de komende jaren een geleidelijke toename van deze algemene begrotingssteun, oplopend tot mogelijkere wijs € 9 miljoen in 2011. Ik zal de effectiviteit van het instrument en de kwaliteit van de dialoog nauwgezet blijven volgen, o.a. door de regelmatige rapportages van de ambassade over donoroverleggen en bilateraal gevoerde gesprekken tussen de ambassadeur en de Rwandese overheid. Daarnaast voer ik zelf regelmatig gesprekken met Rwandese collega-ministers en marge van internationale conferenties en vergaderingen en tijdens mijn bezoeken aan Rwanda en de regio.

Begrotingssteun – safeguards samen met andere donoren

Bij het verlenen van begrotingssteun zullen *safeguards* worden ingebouwd. Net als in andere landen worden in Rwanda de indicatoren voor het monitoren van het armoedebestrijdingsbeleid in overleg met de overheid en in samenwerking met de andere begrotingssteundonoren opgesteld. Het recent tezamen met mede budgetdonoren en Rwandese autoriteiten ontwikkelde *Common Performance Assessment Framework* (CPAF) en de basisvoorwaarden (*underlying principles*) vormen het kader voor de dialoog tussen begrotingssteundonoren en de Rwandese regering.

Voor Nederland zullen met name indicatoren van belang zijn op het gebied van goed bestuur en mensenrechten zoals vrijheid van meningsuiting en een onafhankelijke rechtspraak, *accountability* van de Rwandese overheid naar haar bevolking, een effectief opererend parlement, een transparant ondernemingsklimaat, diversiteit en inspraak van non-gouvernementele organisaties en het belang van vrije en eerlijke verkiezingen.

Voor de verlening van algemene begrotingssteun met ingang van dit jaar zal een *Partnership Agreement* worden overeengekomen dat alle begrotingssteundonoren gezamenlijk zullen afsluiten met de Rwandese overheid.

Burundi

Beleid en landenspecifieke context

Burundi valt onder de categorie landen waar veiligheid en ontwikkeling de voornaamste focus is. Mijn beleid is in Burundi primair gericht op bevordering van stabiliteit door bij te dragen aan de lopende kosten van de overheid om zo terugval en financiële crises in het publieke systeem te voorkomen. De wederopbouw van Burundi is gebaat bij functionerende formele structuren, ook al zijn deze in velerlei opzicht nog zeer zwak.

Doel van begrotingssteun

Aan Burundi geef ik begrotingssteun via de Wereldbank door middel van cofinanciering van *de Economic Reform Support Grant*. Deze begrotingssteun heeft vooral als functie het land gaande te houden. De eigen inkomsten zijn na jaren van conflict en een zeer smalle economische basis beperkt, waardoor de begroting niet volstaat om in de vaste terugkerende kosten te voorzien. Het gaat hier in het bijzonder om salarissen, waaronder die van leraren, gezondheidswerkers, ambtenaren, maar ook, gekoppeld aan de Security Sector Development, van leger en politie. Het gaat in essentie om het sluitend houden van de begroting zodat in de basisbehoeften kan worden voorzien en de overheid langzaam maar zeker een stabiele en functionerende factor wordt in het wederopbouwproces. Rapportage over de besteding van de begrotingssteun, waaronder de Nederlandse, wordt verkregen via de Wereldbank.

Daarnaast heeft de begrotingssteun in Burundi ook een hervormende functie, onder meer om de overheidsfinanciën op orde te krijgen. De *Wereldbank Economic Reform Support Grant* heeft hierover specifieke doelstellingen opgenomen. Daarbij wordt ook nauw samengewerkt met het IMF dat de Burundese overheid begeleidt om tot een functionerende macro-economische huishouding en goed begrotingsbeheer te komen. Nederland financiert samen met DfID via het IMF een aanvullende financieel expert die vanaf juli 2008 is geplaatst in het ministerie van financiën om de hervorming van de financiële huishouding verder aan te jagen.

De zwakte van de financiële huishouding maakt bovendien nauwe betrokkenheid bij de beleidsprocessen noodzakelijk (beleidsfunctie van begrotingssteun). Het gezamenlijk optreden van begrotingssteundonoren zorgt ervoor dat begrotingsdiscipline redelijk wordt gehandhaafd en dat corruptiezaken openlijk worden aangepakt (zoals de dubieuze aanbestedingsprocedure van de verkoop van het regeringsvliegtuig in 2006 en de Interpetrol-affaire in 2007). Desalniettemin geldt in het bijzonder voor Burundi dat er nog een lange weg te gaan is.

Naast begrotingssteun richt ik mij in Burundi *op security sector development* (met name leger en politie), het versterken van de capaciteit op het gebied van landhervorming en landwetgeving en sociaaleconomische wederopbouw door middel van een microkredietenprogramma, het ondersteunen van de landbouwproductie en het stimuleren van de private sector. Tevens geef ik humanitaire hulp via UNHCR, WFP en TPO Healthnet (voor psychotraumatische zorg).

Samen met andere donoren

Begrotingssteun aan Burundi brengt hoge risico's met zich, omdat de interne verantwoordingssystemen van Burundi nog op veel punten moeten worden verbeterd. Het aansluiten met de Nederlandse begrotingssteun bij de Wereldbank is belangrijk. Enerzijds bevordert dit het gezamenlijk optrekken van donoren. Anderzijds wordt gesteund op de verantwoordingsmechanismen van de Wereldbank, zodat risico's kunnen worden gedeeld.

Begrotingssteun – voorwaarden en resultaatgericht

De Nederlandse begrotingssteun bedraagt USD 13 miljoen (€ 9 miljoen) per jaar voor een periode van vier jaar (vanaf 2007). Per jaar zal ik bepalen in hoeverre deze bijdrage ook daadwerkelijk wordt overgemaakt. Voorwaarden voor uitbetaling zijn voortgang van de Burundese overheid op de volgende punten: voldoende macro-economische stabiliteit, committering aan de hervormingsagenda en een minimum aan politieke stabiliteit. Tijdens de politieke dialoog met de Burundese overheid motiveert Nederland, samen met de andere donoren, de overheid om daadwerkelijk resultaten te boeken op deze punten.

Tijdens mijn recente reis naar Burundi heb ik € 4,5 miljoen extra begrotingssteun toegezegd voor het jaar 2008 onder de strikte voorwaarde dat dit geld met name zal worden aangewend voor kwetsbare groepen. Een fragiele staat als Burundi heeft deze vorm van steun nodig omdat het niet over middelen beschikt om de schok van hoge voedsel- en olieprijsen op te vangen. Het recent bereikte precaire politiek evenwicht zou hierdoor ook schade kunnen oplopen. In casu zal het geld met name worden aangewend voor de opvang van vluchtelingen en andere door de oorlog ontheemden. Met name uit Tanzania worden dit jaar een dubbel aantal vluchtelingen verwacht ten opzichte van voorgaande jaren, dus circa 80 000 personen, waarvoor de overheid tot dusverre te weinig aandacht heeft. Ook dit geld zal worden gegeven middels een co-financiering met de Wereldbank.

Naast Nederland hebben ook de Wereldbank, de African Development Bank, Noorwegen en België aanvullende begrotingssteun toegezegd vanwege de gestegen olie- en voedselprijzen. Met deze donoren en met name IMF en Wereldbank wordt nauw contact onderhouden voor wat betreft de besteding van de gelden.

Geconcludeerd kan worden dat er veel aspecten zijn bij het verlenen van begrotingssteun waarop gelet moet worden, zoals de voorwaarden waaronder en de vorm waarin deze plaatsvindt. Over begrotingssteun zal nader met uw Kamer gesproken worden in de briefing over begrotingssteun zoals thans gepland op 11 september aanstaande.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders