

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2007

Nr. 119

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 10 september 2007

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking over de brief van 22 juni 2007 inzake absorptiecapaciteit ontwikkelingslanden (Kamerstuk 30 800 V, nr. 104).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 10 september 2007. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ormel

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Toor

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), Blom (PvdA), Eijssink (PvdA), Van Dam (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Irrgang (SP), Knops (CDA), Boekstijn (VVD), Voordewind (CU), Pechtold (D66), ondervoorzitter, Van Gennip (CDA), Ten Broeke (VVD), Peters (GL), Van Raak (SP), Gill'ard (PvdA) en Thieme (PvdD).

Plv. leden: de Wit (SP), Van der Vlies (SGP), Bosma (PVV), Vermeij (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Omtzigt (CDA), Kortenhorst (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Dijk (SP), Ten Hoopen (CDA), Besselink (PvdA), Leerdam (PvdA), Arib (PvdA), Neppérus (VVD), Lempens (SP), Schermers (CDA), Griffith (VVD), Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU), Van der Ham (D66), Jonker (CDA), Van Beek (VVD), Halsema (GL), Gesthuizen (SP), Samsom (PvdA) en Ouwehand (PvdD).

In reactie op het voorstel van het lid Herben om uit overwegingen van absorptiecapaciteit van ontwikkelingslanden voor ontwikkelingshulp een maximum te hanteren van 4% van het BBP naar analogie van de cohesiehulp in EU verband antwoordt de minister dat een «one size fits all» benadering onrealistisch is omdat dan armere landen minder steun zouden ontvangen dan minder arme. Ook antwoordt de minister dat arme landen in tegenstelling tot middeninkomenslanden in de EU grotere behoefte hebben aan vergroting van de institutionele en macro-economische absorptiecapaciteit inclusief de politieke aspecten.

Uit onderzoek blijkt echter keer op keer dat Westerse pogingen om goed bestuur te bevorderen geen daverend succes zijn. Dat betekent dus dat de rechtvaardiging voor hulp die een substantieel percentage van het BNP van het ontvangende land betreft gevonden wordt in een beleid dat magere resultaten oplevert. Zou het niet veel beter zijn om hulpverslaving te voorkomen zodat de Nederlandse hulp aan de partnerlanden plus de totale internationale hulp niet een substantieel deel van het BNP uitmaakt?

Hulpverslaving is vooralsnog een fenomeen waarvan de effecten onduidelijk zijn. In onderzoek naar hulpverslaving wordt weinig duidelijkheid geboden over de definiëring. Bij welk percentage van hulp van BNP – danwel van overheidsuitgaven – is er feitelijk sprake van «verslaving»? Het debat gaat veeleer over de vraag welke schadelijke effecten zouden kunnen optreden en hoe die te analyseren. Hierbij spelen drie thema's een rol, nl. het effect van buitenlandse steun op de waarde van de valuta en binnenlandse prijsvorming («dutch disease» effecten), de invloed op belasting inning en de invloed op interne verantwoordingsmechanismen. Tevens is er een algemene notie dat ook bij hulp sprake is van afnemende meeropbrengsten. Op het punt van «dutch disease» effecten worden geen eenduidige conclusies getrokken. In theorie treden deze effecten op, maar een goed macro-economische beleid zorgt ervoor dat de potentieel verstorende effecten juist worden benut als impulsen voor aanpassing. Hierbij valt te denken aan de aanbodeffecten van prijsstijgingen of de import effecten van verruiming van deviezen. Macro-economische beleid is in het afgelopen decennium in de partnerlanden sterk verbeterd en «dutch disease effecten» worden nauwelijks – en zeker niet als structureel probleem – vastgesteld. Op het punt van de belastinginkomsten kan in algemene zin worden vastgesteld dat belastingen als financieringsbron door overheden onderbenut worden, zeker voor zover het BTW en inkomstenbelasting betreft. Overigens stijgen de belastinginkomsten als percentage van de overheidsinkomsten in veel van onze partnerlanden wel geleidelijk, mede als gevolg van toenemende capaciteit bij overheden in de planning en uitvoering van het begrotingsproces. Ontwikkelingssamenwerking heeft in belangrijke mate bijgedragen aan die capaciteitsversterking middels aandacht voor de openbare financiën. Een belangrijk zorgpunt is het effect van grootschalige hulp op lokale verantwoordingsstructuren. De lokale instituties die deze verantwoording moeten dragen en inspireren (bijvoorbeeld vakbewegingen, werkgeversorganisaties, parlement, consumentenbonden) blijken heel zwak, zeker in veel van onze Afrikaanse partnerlanden. In de analyse van dit fenomeen worden de effecten van hulp over het algemeen gelijksoortig verondersteld aan die van grote afhankelijkheid van bijvoorbeeld inkomsten uit grondstofexporten (koper, olie).

De hierboven gespecificeerde effecten van hulp betreffen geheel verschillende dimensies van het begrip absorptie. Wat ontbreekt is een constatering dat hulp niet zou helpen als gevolg van gebrek aan absorptie capaciteit. Die stelling zou ook niet te verdedigen zijn. Er zijn talloze voorbeelden van concrete resultaten die worden geboekt, zoals bijvoorbeeld in de rapportage «Resultaten in Ontwikkeling» zijn gerapporteerd. De bereikte

resultaten in de voor armoede bestrijding belangrijke sectoren rechtvaardigen het geven van internationale hulp alleszins. Het is juist dat resultaten gediend zijn bij verbetering van bestuur. Evenzeer is juist dat resultaten ook zullen helpen om bestuur te verbeteren. Het hierboven genoemde punt van interne verantwoording – politiek, financieel, bestuurlijk – is daarbij cruciaal. Steeds sterker wordt de roep dat donoren zich vooral ook lokaal dienen te kunnen verantwoorden. Van belang is om te realiseren dat de vraag naar verantwoording wordt gestimuleerd. Voor Nederland is dit een aandachtspunt in het beleid en hierin trekken we samen op met andere donoren.

Ontwikkeling, armoedevermindering en verbetering van bestuur gaan dus hand in hand. De effectiviteit van bestuur voor armoedevermindering wordt daarbij op hoofdlijnen bepaald door een gecoördineerde inzet van het macro-economische en sectorale beleid, van de institutionele capaciteit gericht op de productie en levering van specifieke overheidsdiensten, en van de aansturing, monitoring en verantwoording van de beleidsuitvoering.

Zoals vermeld in mijn reactie op het voorstel van lid Herben, wordt de Nederlandse inzet landenspecifiek vastgesteld. Hierbij wordt rekening gehouden met de macro-economische en institutionele absorptiecapaciteit van het land. Indien hulp echter wordt gemaximeerd op basis van een percentage van het BNP zou dit tot gevolg hebben dat armere landen minder hulp krijgen. Ik acht dit onwenselijk in het licht van de acute noden in deze landen.

2

Kunt U een overzicht geven van de percentages van totale ODA in relatie tot het BBP van de Nederlandse partnerlanden? En ook het percentage van de Nederlandse ontwikkelingshulp in relatie tot het BBP van de partnerlanden?

In bijlage 1 wordt deze informatie gegeven.¹

3

Uit de meest recente resultatenrapportage blijkt dat onze inspanningen om goed bestuur te bevorderen moeilijk meetbaar zijn en voor zover dat wel het geval is geen spectaculaire resultaten laten zien. Bent u bereid om deze reden minder geld uit te geven aan de bevordering van goed bestuur en meer aan directe steun aan de productieve sectoren?

Zie ook mijn antwoord op vraag 1. De verbetering van de kwaliteit van bestuur is een zaak van lange adem. Ik verwacht dan ook geen spectaculaire resultaten, maar ben blij met stappen, ook kleine, in de goede richting op dit terrein. Het feit dat verbetering van goed bestuur en ontwikkeling hand in hand gaan, geldt ook voor de productieve sectoren. Het scheppen van de noodzakelijke randvoorwaarden is bijvoorbeeld voor het bedrijfsleven belangrijk om zich te vestigen en te investeren in een ontwikkelingsland. Voorbeelden van deze randvoorwaarden zijn investeringen in infrastructuur, het verbeteren van wet- en regelgeving maar ook investeringen in de sociale sectoren, zoals onderwijs en gezondheidszorg.

4

Wat zijn tot nu toe de ervaringen met de uitvoering van de Verklaring van Parijs? Kunt u aangeven wat de stappen zijn die sindsdien gezet zijn en eventuele resultaten die dit heeft opgeleverd ten aanzien van verbeterde alignment?

Teneinde in 2010 te kunnen vaststellen of de in de Verklaring van Parijs gestelde doeleinden zijn gerealiseerd is in het afgelopen jaar een nulmeting van de overeengekomen voortgangsindicatoren uitgevoerd.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het opstellen van deze nulmeting, getrokken door het partnerland, heeft in veel landen een substantiële impuls gegeven aan het proces van harmonisatie en *alignment*. Het is te vroeg om uitspraken te kunnen doen over het effect van deze Verklaring op de concrete resultaten van harmonisatie en *alignment*, maar de signalen omtrent het effect op de aard en kwaliteit van de samenwerking zijn positief. Het heeft in ieder geval geleid tot een versterkte beleidsdialoog, waarbij concrete resultaten worden verwacht, zowel van de ontvangende overheid, maar waarin donoren ook worden gehouden aan de door hun gemaakte afspraken.

Onder auspiciën van het OESO/DAC evaluatie netwerk is inmiddels een evaluatie van de uitvoering van de Verklaring van Parijs van start gegaan, die wordt vormgegeven en uitgevoerd door partnerlanden en donoren tezamen. De Nederlandse IOB is vanaf het begin actief betrokken bij de voorbereiding van deze evaluatie. Denemarken heeft de algehele leiding over de evaluatie, waarbij tien partnerlanden en een gelijk aantal donoren/ontwikkelingsorganisaties betrokken zijn.

De evaluatie wordt in twee fasen uitgevoerd. De eerste fase bestaat uit het ondernemen van zogeheten «donor hoofdkwartier evaluaties» en «evaluaties in de partnerlanden». De tweede fase van de evaluatie vangt medio 2008 aan en richt zich op het in kaart brengen en beoordelen van de effecten van Verklaring van Parijs.

Hoewel het te vroeg is om uitspraken te doen over de concrete effecten van de Verklaring van Parijs, zijn de wil en de capaciteit van de regeringen van de partnerlanden om donorharmonisatie ter hand te nemen in de afgelopen jaren duidelijk toegenomen. Na de ondertekening van de Verklaring van Parijs, begin 2005, is sprake van een groeiende betrokkenheid van donoren – ook de minder progressieve – en partnerlanden. In veel partnerlanden zijn door regering en donoren gedragen harmonisatie actieplannen in de maak, of hebben bestaande plannen een nieuwe dynamiek gekregen. Juist de toenemende betrokkenheid van de regeringen in partnerlanden zorgt voor positieve resultaten ten aanzien van *alignment*, zowel beheersmatig als beleidsmatig.

In de Nederlandse beleidsuitvoering is de Parijse agenda meer en meer verankerd in het beleidsinstrumentarium van Ontwikkelingssamenwerking, zoals Track Records (van het armoedebeleid, het economische beleid en de goed bestuursituatie) en instructies en beoordelingscriteria bij meerjarige- en jaarplannen. Deze agenda is ook in belangrijke mate bepalend geweest voor de Nederlandse inzet in verschillende internationale fora. Een voorbeeld daarvan is de recent aangenomen EU Code of Conduct. In andere gevallen heeft de Verklaring van Parijs stimulerend gewerkt, bijvoorbeeld bij de Verenigde Naties die hierdoor haar programma's beter zal laten aansluiten bij harmonisatieprocessen in ontwikkelingslanden.

5

Kunt u aangeven met welke donorlanden er verregaande samenwerking kan plaatsvinden en welke partnerlanden dat betreft?

Beleidsmatig zijn bilaterale donoren als de EU, VK, Zweden, Noorwegen, Denemarken, Ierland, Finland, Canada en Zwitserland, en meer en meer ook Frankrijk, België, Oostenrijk en Duitsland bereid om geharmoniseerd – en *aligned* – te werken.

Op beheersmatig niveau is inmiddels met enkele landen, te weten Denemarken, Finland, Ierland, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk, Zweden en Canada overeenstemming bereikt over gemeenschappelijke financiering arrangementen. Ook wordt gewerkt aan meer gezamenlijke programmering en planning.

Eén van de meest vergaande wijzen van samenwerking aan donorzijde (harmonisatie) is via de zogenaamde *joint assistance strategies* (JAS), waarbij de programmering van donoren en die van het partnerland geïn-

tegreed worden. Hiervan zijn er inmiddels vijf gerealiseerd, te weten in Zambia, Uganda, Tanzania en – meer recent – Ghana en Kenia. Ook de samenwerking in bijvoorbeeld Mozambique is vergaand en vergelijkbaar met een JAS. Een overzicht van de deelname aan die JAS-processen is vervat in bijlage 2.¹ Daarnaast is in de meeste landen waar algemene begrotingssteun wordt gegeven sprake van een verregaande vorm van samenwerking ten aanzien van de wijze van aanbieden van begrotingssteun en het monitoren van de resultaten, zoals bijvoorbeeld in Kaap Verdië, Senegal, Burkina Faso, Rwanda, Nicaragua en Vietnam.

6

Zijn er verbeteringen te bemerken, mede door de alignment van donor- en partnerlanden, ten aanzien van de absorptiecapaciteit van dan wel de instituties dan wel uitvoering voor concrete productie en levering van diensten? Kunt u hier voorbeelden van geven?

Verbeteringen zijn het duidelijkst zichtbaar in de gemeenschappelijke programmerings- en planningsexercities die in enkele landen worden ondernomen, in bovengenoemde JAS-processen en in *silent partnerships*². Doel hierbij is dat de overheid met minder donoren per sector om de tafel hoeft te zitten, transactiekosten worden verminderd en de absorptiecapaciteit van de ontvangende overheid beter benut. Maar ook in een aantal partnerlanden waar geen algemene begrotingssteun wordt gegeven, wordt geharmoniseerd samengewerkt, bijvoorbeeld bij verbetering van bestuur en begrotingshervormingen (Public Finance Management-/PFM-Reform) via Multi Donor Trust Funds. Resultaten doen zich voor op het niveau van de samenwerking, zoals een verbeterde beleidsdialoog, het bespreekbaar maken en aanpakken van corruptie, het doorvoeren van hervormingen en het creëren van een stabielere politiek en macro-economisch klimaat.

Harde aantoonbare effecten van die gezamenlijke inspanning van donoren en partnerlanden op de productie en levering van overheidsdiensten in ontwikkelingslanden zijn in kwantitatieve zin vooral zichtbaar in de sectoren onderwijs en gezondheidszorg. De kwaliteit van die diensten blijft evenwel vaak nog achter en verdient extra aandacht. Daarnaast is in de sectoren waarin samengewerkt wordt, zoals bekend uit de recente resultatenrapportage, een geleidelijke overgang te zien, van projectsteun via sectorale financiering naar begrotingssteun.

7

«...vergroting van de institutionele en macro-economische absorptiecapaciteit, inclusief politiek aspecten...» kan de effectieve inzet van de groeiende hulpstroom gericht op het behalen van de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDG's) in de armste landen verbeteren. Kunt u aangeven wat de gevolgen zijn geweest van het niet kunnen absorberen van de hulp en wat het scenario zou zijn als in de toekomst, ondanks de Verklaring van Parijs, het toch weer fout gaat en, in een (legitiem) streven de MDG's te halen een te grote hulpstroom richting armste landen meer kapot maakt dan opbouwt?

Uiteraard biedt het actie nemen op grond van ervaringen uit het verleden geen garanties voor de toekomst. Maar de situatie is wel degelijk veranderd en de Verklaring van Parijs speelt daarin een fundamentele rol. Daarom is er mij veel in gelegen van deze Verklaring een succes te maken. Dit vraagt, niet alleen aan Nederland, maar aan de gehele donorgemeenschap, om moedige stappen en af te zien van oude recepten. Meer hulp via schaalvergroting is niet effectief zonder «betere hulp». Betere hulp door meer geharmoniseerde en afgestemde (*aligned*) inzet, de hoofdcomponenten van de Verklaring van Parijs. Een lagere absorptiecapaciteit betekent minder mogelijkheden om armoede effectief te

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Een silent partnership is een samenwerking tussen twee (of meerdere) donoren in een land, meestal in dezelfde sector, waarbij één donor de uitvoerende taken op zich neemt en optreedt namens de andere donor (de silent donor). De leidende donor rapporteert regelmatig over de voortgang naar de silent donor.

bestrijden. De door Nederland jaarlijks uitgevoerde ex ante toetsing middels het Track Record maakt het mogelijk om inzicht te krijgen in de absorptiecapaciteit van een land en welke hulpmodaliteiten daarbij het beste passen.

Parijs is beloftevol, maar dan moeten overheden wel gemeenschappelijke belangen willen dienen, zich participatief opstellen en juist actief deelname van uitgesloten en achtergebleven groepen willen bevorderen. Ik zie dat niet als een voorwaarde vooraf, maar als een onderdeel van verweven processen. Meer samenwerken met overheden en gebruik van lokale processen en regelgeving betekent diepgaande samenwerking en doordringen op het niveau waar politieke afwegingen plaatshebben. De belofte van Parijs verdient het dat we ons erop richten dat deze meer politieke benadering van Ontwikkelingssamenwerking daadwerkelijk zijn beslag krijgt. Door zo meer betrokkenheid in de samenwerking bij het bestuur te stimuleren kan worden voorkomen dat hulpstromen ineffectief of zelfs schadelijk worden.