

Vergaderjaar 2008–2009

**29 237**

**Afrika-beleid**

**Nr. 101**

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2009

In het debat over de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking neemt begrotingssteun een centrale plaats in. Het toenemend aantal vragen, van Uw Kamer, vanuit de Nederlandse samenleving en van ontwikkelingspartners laat zien dat begrotingssteun scherp op het netvlies staat, en daarmee ook de uitdagingen die het instrument met zich meebrengt. Ik vind het belangrijk dit debat te voeren. Om die reden wil ik mijn antwoord op de motie van Uw Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 237, nr. 93) over inzicht in de afspraken, politieke dialoog en monitoring bij begrotingssteun in een breder kader beantwoorden. Daarmee vormt deze brief een vervolg op eerdere brieven, waaronder de *Joint Evaluation of General Budget Support* (TK 30 548, nr. 2), de Afrika-evaluatie (TK 29 237 nr. 80) en brieven over regionale en landenspecifieke programma's.

De preambule van de motie van Uw Kamer sluit nauw aan bij mijn beleid. Ik ben het met U eens dat begrotingssteun een goed middel kan zijn om bij te dragen aan de ontwikkeling van partnerlanden. Door begrotingssteun heeft het partnerland extra financiële ruimte om de eigen armoedestrategie uit te voeren en meer te investeren in basisvoorzieningen. Begrotingssteun kan leiden tot grotere efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector en, doordat donoren volledig aansluiten bij nationale beleidsprioriteiten en begrotingssystematiek, tot lagere transactiekosten. Ik zet begrotingssteun alleen in die landen in waar ik tot een positief oordeel kom na een grondige afweging van de kwaliteit van het bestuur en beleid. Daarbij neem ik expliciet politieke, beleidsmatige en financiële risico's, maar ook kansen, mee in de besluitvorming. Begrotingssteun is voor mij een belangrijke hulpvorm om ontwikkeling te financieren, ook vanwege de politieke dialoog die ermee gepaard gaat. Het is zeker niet de enige hulpvorm. Uiteindelijk gaat het erom wat de meest effectieve manieren zijn om bij te dragen aan armoedebestrijding. Dit vraagt om een politieke en beleidsmatige afweging op landenniveau. Dit leidt in de praktijk tot een combinatie van verschillende hulpvormen (begrotingssteun, projecten en programma's), de zogenaamde modaliteitenmix. Algemene

begrotingssteun bedraagt voor 2009 slechts 3,5 procent van de totale ODA-fondsen.

Landenspecifiek maatwerk is de norm. Er zijn belangrijke stappen gezet op basis van de lessen uit evaluaties en ervaringen van ambassades met begrotingssteun. Wat duidelijk naar voren komt is dat begrotingssteun een omslag vergt in werkwijze van zowel donoren als overheden van partnerlanden. Begrotingssteun stelt overheden van partnerlanden gemakkelijker in staat om eigenaarschap en vooral ook leiderschap te nemen voor de eigen ontwikkelingsagenda en vragen een andere rol van donoren. De Verklaring van Parijs (2005) en de *Accra Agenda for Action* (2008) over effectiviteit van hulp, ondertekend door donoren en partnerlanden, spelen hierbij een katalyserende rol door ook andere factoren te benoemen voor dit nieuwe type partnerschap waaronder het belang van het gebruik van lokale systemen, *accountability* en werkverdeling onder donoren. Het beleid van de overheid en de gezamenlijke donorinzet moeten centraal staan in plaats van losse projecten en eigenstandige donorprogramma's. Dit proces is echter nog volop in ontwikkeling en is niet in alle landen even ver. Nieuwe gezamenlijke uitdagingen, in het bijzonder bij achterblijvende prestaties en inbreuk op grondbeginselen van de samenwerking, vragen elke keer om gepaste antwoorden. Waar begrotingssteun niet effectief is of de ontvangende overheid niet responsief blijkt te zijn, staak ik begrotingssteun onmiddellijk.

Via begrotingssteun ondersteunt Nederland het beleid van het ontvangende land waardoor een nauwe band ontstaat met de beleidskeuzes van de lokale overheid. Het nationale beleid is tegelijkertijd niet alleen zaak van de lokale overheid, maar dient de uitkomst te zijn van een breed gedragen politiek proces. Het is dan ook van groot belang om naast begrotingssteun processen van binnenlandse inspraak en versterkte verantwoording te ondersteunen. In die gevallen waar het politieke besluitvormingsproces in het ontvangende land leidt tot beleidskeuzes die niet in lijn zijn met het Nederlandse beleid, wordt een afweging gemaakt van de beleidsmatige, politieke en/of financiële aspecten en worden indien nodig consequenties voor de inzet van begrotingssteun getrokken.

In Deel 1 van deze brief ga ik in op de uitdaging waar we voor staan. In Deel 2 beantwoord ik de motie van Uw Kamer met een aantal generieke observaties over afspraken, politieke dialoog en monitoring dat voor het merendeel van de partnerlanden geldt. In Deel 3 ga ik in op de praktijk van de begrotingssteun en de politieke dialoog per partnerland.

### **Deel 1. Armoedebeleid en begrotingssteun in uitvoering**

Begrotingssteun vindt haar oorsprong in zowel macro-economische steun (betalingsbalanssteun) als in de noodzaak van een meer geïntegreerde benadering van armoedebeleid (sectorale benadering, nationale armoedebestrijdingsplannen, etc.). Beide sporen toonden aan dat een responsieve overheid die leiderschap neemt voor de zelfstandige ontwikkeling van het partnerland een voorwaarde is voor ontwikkeling. Dit vanuit de erkenning, gebaseerd op talloze evaluaties, dat een duurzaam resultaat van projecten vaak in de weg wordt gestaan door projectoverstijgende factoren (zoals weten regelgeving) die alleen via samenhangend beleid op nationaal niveau kunnen worden verbeterd. Dit uitgangspunt staat nog altijd voorop. Maar de praktijk zet dit uitgangspunt ook geregeld onder druk. Ik wil twee uitdagingen noemen die van invloed zijn op de afspraken, monitoring en politieke dialoog: de noodzaak van coherent en uitvoerbaar armoedebeleid en de andere werkwijze die met begrotingssteun noodzakelijk is geworden.

### *Coherent en uitvoerbaar armoedebeleid*

Het primaire beleidsdoel van begrotingssteun is ondersteuning van het armoedebestrijdings- en hervormingsbeleid van de ontvangende overheid. De effectiviteit van begrotingssteun is dan ook nauw verbonden met de kwaliteit van de beleidsplanning. Er zijn goede stappen gezet met het formuleren van inmiddels twee generaties armoedebestrijdingsplannen (de *Poverty Reduction Strategy Papers*). Maar ontvangende overheden hebben nog altijd moeite met het opzetten van effectief armoedebestrijdingsbeleid. Samenhang en prioriteitstelling blijken lastig, en een zinvolle doorvertaling naar begroting en actieplannen neemt vaak meerdere jaren in beslag.

Verder vraagt de beleidsuitvoering zelf ook aandacht, ongeacht de kwaliteit van de plannen. Het gaat daarbij om zaken als professionaliteit van de overheid, met heldere mandaten, functionerende controlemechanismen en inspraak van niet-overheidsactoren, en verantwoording op de resultaten. Daarnaast moeten de diverse onderdelen van de overheid die relatief veel vrijheid genoten vaak samenwerken om een beleidsdoelstelling te halen. Dat gaat lang niet altijd soepel. Begrotingssteunprogramma's omvatten dan ook altijd afspraken over verbeteringen die nodig zijn binnen de overheid om planning, interne afstemming en uitvoering te versterken.

Begrotingssteun gaat gepaard met vele analyses van de kwaliteit van bestuur en beleid van het partnerland. Uit dergelijke analyses en praktijkervaring komen ook gevestigde belangen en andere politieke, economische en sociale factoren naar de voorgrond. Deze inzichten worden gebruikt om (scherpere) resultaatafspraken te maken en waar nodig plannings-, uitvoerings-, en verantwoordingsprocessen te versterken. Het stelt Nederland en andere donoren ook in staat om een intensieve en geïnformeerde dialoog te voeren. Met de toenemende ervaring met begrotingssteun zijn hier ook belangrijke vorderingen mee gemaakt, maar de vaak gehoopte «*big bang*» op snelle hervormingen is uitgebleven. De metaforische opgaande lijn van veranderprocessen is per definitie een proces van horten en stoten.

### *Begrotingssteun; een andere werkwijze*

Begrotingssteun gaat uit van een samenhangend beleid van het partnerland. Eigen systemen van partnerlanden moeten worden gebruikt en verbeterd, en rekenschap moet worden afgelegd tegenover rekenkamer en parlement (op basis waarvan donoren hun rekenschap naar de thuisbasis afleggen). Dit zijn belangrijke elementen uit de Verklaring van Parijs en de *Accra Agenda for Action* en vragen in de praktijk om een wezenlijke omslag in werkwijzen van de ontvangende overheid, parlementen, maatschappelijke actoren en donoren. Deze omslag is noodzakelijk voor de professionalisering van de overheid als verantwoordelijke en responsieve motor van ontwikkeling en het werken op basis van afspraken binnen een zakelijk partnerschap.

Begrotingssteun heeft dan ook geleid tot een belangrijke verandering in de rol van Nederland als donor. In plaats van de uitvoering van eigenstandige programma's is een tendens zichtbaar richting een permanent schakelproces tussen Nederlandse interne standpuntbepaling, externe afstemming met donoren en de dialoog met het partnerland. De invloed in begrotingssteunprocessen hangt in belangrijke mate af van pro-actieve en goed gecoördineerde inzet, gecombineerd met een goede politieke antenne, vergelijkbaar met kleine multilaterale processen. Door initiatief te nemen, leidende functies te vervullen, kennis uit de sectoren in de over-

koepelende dialoog te brengen en de dialoog te verbreden naar niet-overheidspartners heeft Nederland invloed op de agendazetting, de resultaattoetsing en de gezamenlijke positiebepaling. Hoewel iedere donor uiteindelijk over zijn eigen begrotingssteun beslist, komt daarmee toch een meer samenhangende aanpak naar voren. Dat houdt ook in dat steeds minder op bilaterale basis wordt gewerkt, ofwel omdat Nederland namens een groep donoren spreekt, ofwel omdat een andere donor mede namens Nederland spreekt. Een logische consequentie is dat het Nederlandse standpunt niet per se doorslaggevend is en dat een partnerland ook een door ons minder gewenste weg kan inslaan. Dit betekent niet dat ik de sturing uit handen geef. Uiteindelijk blijft het een jaarlijkse afweging die door Nederland wordt gemaakt of begrotingssteun uitbetaald wordt.

Zoals hierboven reeds is aangegeven dienen in het kader van begrotingssteun juist ook de processen van binnenlandse inspraak en verantwoording versterkt te worden, zodat het nationale beleid daadwerkelijk de uitkomst is van een breed gedragen politiek proces. Bij directe steun aan de centrale overheid bestaat immers het risico dat daarmee centralisme in zowel sturing als allocatie van middelen wordt bevorderd. Er wordt voor gewaakt dat dit niet gebeurt. In de dialoog met de betrokken partnerlanden wordt ingezet op effectieve decentralisatie met het oogmerk de uitvoeringscapaciteit op het lokale niveau te versterken, inclusief de verantwoording van politici en uitvoerders aan de burgers. Dat is ook de insteek van organisaties als SNV en VNG International, die in veel van onze partnerlanden juist op dit terrein met Nederlandse steun actief zijn. In een aantal landen (onder meer in Benin, Mozambique, Tanzania en Zambia) wordt door ambassades nauw samengewerkt met SNV en enkele andere ontwikkelingsorganisaties. Het doel is om zowel de verantwoording van overheden op de verschillende niveaus te bevorderen, als de vraag daarnaar van burgers en de hen vertegenwoordigende organisaties te versterken. Daarbij wordt gezocht naar effectievere mogelijkheden om de communicatie en samenwerking in de partnerlanden tussen de centrale en decentrale niveaus in de overheid te bevorderen om zo de dienstverlening van de overheid aan de burgers, in het bijzonder de armen te verbeteren. Ambassades en ontwikkelingsorganisaties vullen elkaar daarbij aan. Organisaties als SNV zijn sterk op het decentrale niveau; de ambassade zet in op het bevorderen van een effectieve decentrale dienstverlening en verantwoording in de beleidsdialoog met het partnerland op centraal niveau, direct en via donorgroepen. In het kader van begrotingssteun wordt ook meer aandacht besteed aan belastingheffing in partnerlanden. Voor overheden vormen belastingen immers op termijn de belangrijkste bron waaruit autonome ontwikkeling gefinancierd wordt, terwijl het betalen van belasting, naar draagkracht, van oudsher claims van burgers op zeggenschap en verantwoording nog eens extra legitimeert.

## **Deel 2. Afspraken, politieke dialoog en monitoring**

De afgelopen jaren heeft zich een steeds eenduidiger beeld afgetekend van het soort afspraken dat in het kader van begrotingssteun gemaakt wordt en hoe deze een plek krijgen in de dialoog. Deze afspraken omvatten drie dimensies: (i) grondbeginselen (of *underlying principles*), (ii) procesafspraken over de samenwerking, en (iii) afspraken over te behalen ontwikkelingsresultaten. Deze worden hieronder uitgewerkt. Voor cofinancieringen via de Wereldbank geldt een andere werkwijze die eveneens wordt toegelicht. Deze geldt voor Nederland in Burundi, Georgië, Macedonië, Moldavië en Vietnam.

(i) *Grondbeginselen*

De grondbeginselen voor begrotingssteun liggen op het terrein van democratisch bestuur, respect voor mensenrechten en de internationale rechtsorde, macro-economische stabiliteit, *commitment aan armoedebestrijding*, *principes van good governance* en goed financieel management. Ze worden vastgelegd in een gezamenlijk *Memorandum of Understanding* (MoU). De grondbeginselen zijn ruim opgesteld en vormen de basis om met overheden over deze principes in gesprek te blijven. Dit biedt de gelegenheid om cruciale onderwerpen aan de orde te stellen in de dialoog. Ook fungeren de grondbeginselen als noodremclausule waarop donoren zich kunnen beroepen wanneer ze op grove wijze worden geschonden. Een deel van de grondbeginselen vindt zijn weg naar de resultaatafspraken (zie hieronder), met name waar het gaat om armoedebestrijding, *good governance* en goed financieel beheer (PFM). In een aantal partnerlanden staan de grondbeginselen ook standaard op de formele jaarlijkse dialoog. Alleen in het geval van cofinanciering met de Wereldbank is er geen sprake van specifieke grondbeginselen in een MoU en wordt aangesloten bij de werkwijze van de Wereldbank (zonder daarbij de uiteindelijke beslissing over overmaking uit handen te geven). Deze worden wel besproken in de bilaterale dialoog tussen Nederland en het partnerland en eventuele andere fora. Verder wordt in ondermeer de Afrikaanse landen ook een EU «Artikel 8-dialoog» gevoerd op basis van het Cotonou Partnerschaps Akkoord, juist over thema's die nauw verbonden zijn aan de grondbeginselen. De verhouding tussen deze dialoog en de begrotingssteundialoog blijft een uitdaging (niet alle begrotingssteunpartijen zijn betrokken, de Artikel 8-dialoog is lang niet altijd voldoende gestructureerd, etc.).

In EU-verband heb ik het initiatief genomen voor een debat op Raadsniveau over versterking van de dialoog rond begrotingssteun (zie verslag RAZEB, 18–19 mei jl., TK 21 501-02, nr. 904). Deze dialoog moet naar mijn oordeel veel scherper worden gevoerd en waar nodig de volle breedte van het beleid van het partnerland bestrijken, voortbouwend op de onderliggende grondbeginselen en het contractuele karakter van begrotingssteun. EU-donoren zouden daarbij nauwer samen kunnen werken, in overleg met de andere donoren. Verder zou de Commissie – zeker met het oog op de beoogde toename van begrotingssteun van Commissiezijde – actiever deel moeten nemen aan die dialoog en nauwer met de lidstaten coördineren. U wordt aanvullend geïnformeerd over het vervolg van deze discussie in EU-kader (volgend het verzoek van Uw Kamer van 16 juni jl. met referentie 21 501-02-904/2009D29768).

Het aanspreken van de ontvangende overheid op de grondbeginselen is een zwaar middel en wordt met terughoudendheid toegepast. Toch is dit de afgelopen jaren gebeurd in Tanzania, Uganda, Senegal, Nicaragua en Zambia, en was dit in Rwanda de reden om niet tot algemene begrotingssteun over te gaan. Wanneer de grondbeginselen in het geding komen, wordt allereerst de dialoog aangescherpt. Nederland speelt hierin een scherpe voorttrekkersrol. Zo is op initiatief van Nederland vorig jaar in Tanzania een kritische brief opgesteld namens de begrotingssteundonoren aan de Tanzaniaanse President tegen de gang van zaken in de corruptie-affaire bij de centrale bank (Bank of Tanzania). Waar andere donoren al bereid waren uit te betalen was voor Nederland de afwikkeling van deze corruptiezaak nog onvoldoende. Begrotingssteunbetalingen zijn toen aangehouden en deze politieke druk tezamen met parlementaire druk hebben uiteindelijk geleid tot de verzekering van President Kikwete dat er niet bij voorbaat al amnestie zou worden verleend aan verdachten in de Bank of Tanzania-affaire, maar dat het recht zijn beloop zou krijgen. Afhankelijk van de respons wordt er mogelijk gekozen voor (tijdelijke) opschorting, het omzetten van algemene begrotingssteun in sectorale hulp, het

aanscherpen van de afspraken, het uitvoeren van extra controles (onafhankelijke *audits*), alles op basis van een dialoog waarin duidelijke signalen worden gegeven van ontevredenheid en de verwachte acties. Nederland heeft de noodzakelijke stappen vastgelegd in het sanctiebeleid voor begrotingssteun.

#### *(ii) Procesafspraken over samenwerking*

De manier waarop het partnerland en de donor samenwerken ten aanzien van begrotingssteun wordt meestal via het bovengenoemde MoU vastgelegd. Het omvat afspraken over hoe de interactie tussen donoren en ontvangende overheid wordt georganiseerd, de frequentie van de formele dialoog, het leiderschap binnen de overheid en de groep donoren, de wijze van monitoring, de wijze van vastlegging van afspraken en de samenhang met sectorale groepen. Ook worden afspraken gemaakt over de wijze en de timing waarop donoren hun financiële committering en de uiteindelijke overmaking doen. Naast deze gestructureerde afspraken blijven andere vormen van uitwisseling natuurlijk bestaan. Echter, vanuit het oogpunt van verminderde transactiekosten wordt van donoren verwacht zich hierin terughoudend op te stellen, zeker waar het gaat om bilaterale contacten. Bij cofinanciering verloopt de samenwerking anders, aangezien de Wereldbank in eerste instantie aanspreekpunt is voor de dialoog. De uiteindelijke uitbetalingsbeslissing neem ik echter op basis van een grondige afweging.

#### *(iii) Resultaatafspraken*

Inhoudelijke beleidsdoelen (armoedebestrijding, economische hervorming, *accountability* en *governance*) worden vertaald in resultaatafspraken. Deze resultaatafspraken worden vastgelegd in een monitoringsmatrix die in veel landen *Performance Assessment Framework* (PAF) heet. In het geval van een cofinanciering met de Wereldbank wordt een vergelijkbare matrix gebruik. De resultaatafspraken zijn de uitkomst van zowel een selectie- als een onderhandelingsproces. De selectie vindt plaats door een keuze uit de doelen en indicatoren van de lokale armoedebestrijdingstrategieën, de *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) of een vergelijkbaar document. Deze worden veelal aangevuld met *governance* en macro-economische indicatoren (afhankelijk van de reikwijdte van de PRSP). Daarbij is ook afstemming nodig met sectorale programma's (die soms een eigen PAF hanteren) en het IMF-programma. Naast een selectie vindt ook een onderhandeling plaats, waarbij ontvangende overheid en donoren streven naar zowel voldoende ambitie als een realistisch niveau van haalbaarheid.

#### *Monitoring en toetsing*

De monitoring van de situatie in de partnerlanden, evenals de voortgang op resultaten vindt voortdurend plaats als onderdeel van het reguliere diplomatieke werk. In veel gevallen vindt regelmatig overleg plaats tussen donoren en met de overheid van het partnerland op verschillende niveau's (van technisch en ambtelijk tot ministerieel) in verscheidene fora (bilateraal, gelijkgezinden, multi-donorverband). Minimaal één keer per jaar tijdens de *review* bespreken overheid en donoren gezamenlijk de voortgang op resultaatafspraken op basis van veldgegevens, beleidsrapportages en beleidsstukken. De *review* leidt uiteindelijk tot een gezamenlijk oordeel over de voortgang. Op basis daarvan stelt elke donor de hoogte van de hulpbijdrage vast. In een aantal partnerlanden worden ook halfjaarlijkse tussenstanden opgemaakt. In sommige landen zijn niet-overheidspartners betrokken (Benin, Tanzania, Zambia) bij de *review*. Een aantal landen (Mozambique, Rwanda, Zambia) heeft expliciete indicatoren opgenomen over *donorperformance* (voorspelbaarheid, tijdige overma-

king, etc.) die eveneens formeel worden getoetst. De algemene *review* wordt in veel gevallen gevoed vanuit sectorale *reviews*. De ervaring leert dat de voortgang lang niet altijd «clear cut» is en dat in een aantal gevallen doelstellingen maar ten dele zijn bereikt. Recente *reviews* in onder meer Ghana, Zambia en Mozambique bevestigen dit beeld. Ontwikkelingen vormen geen rechte lijn omhoog, maar bieden wel voldoende basis voor voortzetting van begrotingssteun. Zo is in Ghana in de afgelopen 5 jaar een reductie van 28% van de kindersterfte gerealiseerd. Daarnaast zijn rurale watervoorzieningen verbeterd en is de immunisatiegraad toegenomen. Tegelijkertijd zijn doelstellingen in onder meer sanitatie, decentralisatie en energieregelgeving niet gehaald. Zambia laat ook een gemengd beeld zien. Ontwikkelingen in de onderwijssector zijn positief; de infrastructuur is verbeterd, het aantal leerkrachten neemt toe en de klassen worden kleiner. Ook op gebied van gezondheid en in de strijd tegen HIV/AIDS zijn de resultaten redelijk tot goed. Echter, de resultaten op het gebied van de bestrijding van rurale armoede blijven achter, alsmede de voortgang ten aanzien van hervormingen op het gebied van PFM. In Mozambique laat de watersector goede resultaten zien; steeds meer mensen krijgen toegang tot veilig drinkwater en adequate sanitaire voorzieningen. Ook op macro-economisch en PFM gebied boekt Mozambique goede resultaten, waarbij de overheidsinkomsten zijn toegenomen. In de justitiesector bestaan echter nog uitdagingen, onder meer het beperkte aantal afgeronde rechtszaken.

Het algemene beeld is dat voortgang van jaar tot jaar en van sector tot sector fluctueert. De essentie van de dialoog rondom de *review* is te achterhalen waarom dit zo is en daarop vervolgafspraken te maken. De beoordeling is daarmee nooit mechanisch en naast een inhoudelijke ook een politieke afweging. Nederland brengt daarnaast voor zijn eigen oordeelsvorming de uitkomsten op landenniveau samen met andere informatie (afkomstig van *watchdog organisations*, internationale monitoring, etc.).

Om landen te bewegen tot goede voortgang ten aanzien van de gemaakte afspraken, wordt in veel landen een *incentive tranche* gehanteerd. Een basisgedeelte van de begrotingssteun wordt dan gegeven op basis van een algehele voldoende. Daarbovenop kan uitbetaling van de *incentive tranche* plaatsvinden wanneer bovendien is voldaan aan vooraf overeengekomen selectie van indicatoren (veelal zoals vastgelegd in de PAF). Het gebruik van deze *incentive tranches* is de laatste jaren toegenomen. Hoewel het hier meestal gaat om een minderheidsaandeel van de totale begrotingssteun, laat de praktijk zien dat ontvangende landen over het algemeen zowel de mogelijke kortingen als het reputatierisico belangrijk genoeg vinden om actief te proberen de *incentive tranche binnen te halen*. Het risico is dat de dialoog door de *incentive tranche* wordt vernauwd tot een beperkt aantal indicatoren en dat donoren hun *tranches* en daarmee de voorwaarden lang niet altijd coördineren.

### **Deel 3. Landenspecifieke afspraken en politieke dialoog**

Ik zal nu per partnerland een specifieke beschrijving geven van de afspraken, dialoog en hoe de monitoring plaatsvindt. Daarbij wordt niet ingegaan op de algemene kaders zoals hierboven geschetst, maar op de landenspecifieke ontwikkelingen, zodat u een beeld krijgt van hoe Nederland zich (gezamenlijk met andere donoren) inzet om begrotingssteun een bijdrage te laten leveren aan de armoedebestrijding op landenniveau, en welke rol resultatenafspraken, dialoog en monitoring daarbij spelen. Begrotingssteun vormt hierbij een onderdeel van een modaliteitenmix, van de bredere Nederlandse inzet in het partnerland. In de landenoverzichten wordt eveneens de relevante inzet op *accountability* vermeld,

vanwege het belang dat ik daaraan hecht in het kader van begrotingssteun maar ook in bredere zin als cruciaal onderdeel van de Nederlandse inzet.

### **Tanzania: *accountability* krijgt voet aan de grond**

De belangrijkste politieke dialoog in Tanzania vindt plaats tussen de groep van begrotingssteundonoren en de minister van Financiën en Economische Ontwikkeling. Deze politieke dialoog heeft in 2008 in belangrijke mate bijgedragen aan concrete maatregelen in onder meer de corruptie-affaire met de Bank van Tanzania. Tientallen arrestaties zijn verricht en daarnaast moesten de premier en enkele ministers aftreden nadat een parlementaire commissie hun betrokkenheid in een aanbestedingschandaal had vastgesteld. De gebeurtenissen in 2008 zouden wel eens het omslagpunt kunnen markeren in de ontwikkeling van Tanzania, door de wijze waarop de democratie en *accountability* voet aan de grond kregen. In 2008 heeft Nederland, samen met andere begrotingssteundonoren, meerdere ontmoetingen gehad met parlementaire commissies om begrotingsgerelateerde zaken te bespreken, zoals de bevindingen van de Tanzaniaanse rekenkamer. Het doel hiervan is het parlement te versterken in zijn toezichhoudende rol. De afspraken binnen de *Performance Assistance Framework* (PAF) richten zich op armoedebestrijding en het hiervoor benodigde economisch groeibeleid, het begrotingsbeleid in de macro-economische context, ondernemingsklimaat, gelijkheid en efficiëntie van dienstverlening door de overheid, en corruptiebestrijding. Bij de jaarlijkse beoordeling van de resultaten is ook het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigd. Een belangrijke basis voor het jaarlijkse overleg is het jaarrapport van de Tanzaniaanse rekenkamer. Deze rapporteert sinds 2006 tijdig en rechtstreeks aan het parlement. De rapporten zijn openbaar en de publicatie gaat gepaard met veel publiciteit en discussie in het publieke domein. In 2008 is vanwege uitblijvende voortgang de dialoog rondom de hervorming van lokaal bestuur en de verbetering van het ondernemingsklimaat aangescherpt. Aanvullend worden via lokale multi-donor *trust funds* en subsidies activiteiten gesteund op het gebied van democratisering, verkiezingen, de media en het maatschappelijk middenveld.

Recentelijk heb ik besloten de algemene begrotingssteun aan Tanzania aan te houden. De Tanzaniaanse overheid slaagt er slechts mondjesmaat in om een klimaat te creëren waarbinnen private initiatieven tot bloei komen en buitenlandse investeerders zich gesteund weten door een betrouwbare en transparant optredende overheid. Het bevorderen van een dergelijk klimaat ligt aan de basis van de afspraken tussen Nederland en Tanzania, waarbij Tanzania optimale condities creëert om de eigen ontwikkeling ter hand te nemen, terwijl Nederland daaraan vervolgens een bijdrage levert. De wijze van optreden van de zijde van de overheid jegens een Nederlandse investeerder heeft het gebrekkig ten uitvoer brengen van deze afspraken onlangs weer onderstreept, zo zeer dat ik heb besloten de druk op Tanzania om orde op zaken te stellen.

### *Ghana: terugkeer naar macro-economische stabiliteit*

De nieuwe Ghanese regering heeft de afspraken over grondbeginselen, proces en resultaten zonder meer overgenomen. De PAF omvat resultaat-afspraken verdeeld over drie pijlers: productieve sectorontwikkeling, sociale sectoren en goed bestuur/*accountability*. Ghana maakt een zware macro-economische crisis door, waardoor afspraken op terreinen van macro-economische stabiliteit, institutionele hervormingen en transparantie (onder meer *Extractive Industries Transparency Initiative* en tussen-tijdse publicatie van begrotingsuitvoering) zijn aangescherpt en de dialoog is geïntensiveerd. Een selectie van tien sleutelindicatoren (onder



meer energie, decentralisatie, *governance*) bepaalt de hoogte van de *incentive tranche*. Ter versterking van *accountability* zet Nederland in op financiële *accountability* door leidende rollen te vervullen op *public financial management* (PFM), zowel op overkoepelend niveau als binnen de sectorale programma's gezondheid en milieu. Collega-donoren ondersteunen het parlement, waaronder de *public accounts committee* die verantwoordelijk is voor de financiële controle en de externe controle door de rekenkamer. Ghana telt een aantal sterke *civil society* organisaties en onafhankelijke denktanks die betrokken zijn bij het ontwikkelingsdebat. Nederland ondersteunt deze organisaties via het overkoepelend ngo-platform en via twee sectorale platforms (milieu, gezondheidzorg) en dringt ook aan op meer responsiviteit van de overheid. Het beleidsproces zit in een cruciale fase nu de nieuwe regering haar verkiezingsbeloftes op het gebied van groei en verdeling en *accountability* moet vertalen in beleid en uitvoering en zoekt hiervoor eveneens beleidsadvies bij de begrotingssteondonoren. Steeds bepalender in de dialoog is de recente olievondst, waarvoor in de nieuwe PAF voor 2009–2011 doelstellingen voor transparantie zijn opgenomen. De meeste donoren verwachten dat algemene begrotingssteun daardoor binnen enkele jaren niet meer nodig zal zijn.

### **Burkina Faso: positieve prikkel voor corruptiebestrijding**

Voor de begrotingssteun zijn afspraken gemaakt onder vier pijlers: groei en verdeling, toegang tot basisvoorzieningen, toegang tot werk, en *good governance*. Expliciete aandacht wordt gegeven aan afspraken over ondernemingsklimaat, hervorming van de justitiële sector en corruptiebestrijding. Om resultaten verder te stimuleren, hanteert Nederland een *incentive tranche* van 5 miljoen euro, welke wordt uitgekeerd bij het behalen van een aantal concrete resultaatindicatoren uit de PAF. De *incentive tranche* is bedoeld als een (extra) prikkel voor de overheid om voortgang te boeken op een aantal politiek gevoelige onderwerpen zoals corruptiebestrijding. Momenteel werken overheid en donoren aan een verbetering van de systematiek van monitoring en dialoog, onder meer door het betrekken van parlement en maatschappelijke actoren. Nederland zet via de begrotingssteundonorgroep in op de dialoog op het vlak van goed bestuur (corruptiebestrijding, decentralisatie), PFM (openbare aanbestedingen, de relatie tussen beleid en begroting, ex-post controle) en de sectoren onderwijs en gezondheid. De gezamenlijke donoren voeren zo'n vier keer per jaar een politieke dialoog met de premier van Burkina Faso, waarin politiek lastige onderwerpen (zoals corruptie) worden besproken en omgezet in afspraken. In de politieke dialoog is de overheid responsief, maar prioriteitstelling en coherentie met sector-dialogen moet beter. Mede door de aanjagende rol van Nederland worden corruptie en corruptiebestrijding periodiek aan de orde gesteld in de beleids- en politieke dialoog met de overheid, en wordt vooraf een gezamenlijk donorstandpunt voor die dialoog overeengekomen. De anticorruptie-eenheid wordt mede met behulp van financiering in multi-donorverband gesterkt in zijn rol als luis in de pels. Aanvullend wordt gewerkt aan de effectiviteit van het maatschappelijk middenveld en belangenorganisaties van de media door deze zichtbaar te ondersteunen. Zo is binnen de onderwijssector onder Nederlands voorzitterschap bewerkstelligd dat de vertegenwoordigers van ouders van schoolgaande kinderen deelnemen aan de jaarlijkse sector *reviews*, waardoor eindgebruikers meer zijn betrokken bij het publieke verantwoordingsproces.

## **Vietnam: de begrotingssteun voorbij**

Begrotingssteun in Vietnam wordt uitgefaseerd met de laatste bijdrage in 2009. Daarmee komt een einde aan acht jaar begrotingssteun. Vietnam heeft in deze periode een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt, waarbij begrotingssteun minder noodzakelijk geworden is. De Nederlandse begrotingssteun is altijd gegeven als aanvulling op de *Poverty Reduction Support Credit* (PRSC) van de Wereldbank. In Vietnam is de PRSC voor alle begrotingssteundonoren het harmoniserend kader. Dit proces wordt geleid door de Wereldbank, waarbij andere donoren worden geconsulteerd. De onderhandelingen worden gevoerd vanuit een overeenkomst tussen de Wereldbank en de Vietnamese overheid. De resultaatafspraken omvatten doelstellingen op het terrein van armoedebestrijding, *economic governance* en modernisering van de overheid, met als belangrijkste basis het *Social-Economic Development Plan* (SEDP). *Governance* hervormingen gaan echter langzaam en leiden geregeld tot bijstelling van doelstellingen en afspraken. De dialoog met de Vietnamese overheid is open, maar de directe respons wordt beperkt doordat de politieke structuur (één-partijstaat) leidt tot het spreken met één stem. Om die reden houdt Nederland meerdere ingangen voor de politieke dialoog open via vele fora, zowel bilateraal als multilateraal. Belangrijke formele momenten zijn de jaarlijkse PRSC-review, en de halfjaarlijkse *Consultative Group Meeting* tussen donoren en overheid op hoog niveau (ministers en ambassadeurs). Tussentijdse evaluaties en de herziening van het SEDP vormen een wezenlijk moment van beleidsbeïnvloeding. Er is groeiende aandacht voor bredere *accountability* en corruptie. Nederland ondersteunt de anti-corruptie-eenheid om de aandacht hiervoor ook om te zetten in beleid en uitvoering. Verder is met steun van de *International Finance Cooperation* de private sector bij de *Consultative Group* betrokken via het *Vietnam Business Forum*. Langzaam worden ook maatschappelijke organisaties betrokken, onder meer via een voorbereidende dialoog over corruptie, hoewel drastische voortgang niet te verwachten valt.

## **Mozambique: corruptiebestrijding op de agenda**

De PAF omvat resultaatafspraken op gebied van PFM, onderwijs, gezondheidszorg, water, landbouw, goed bestuur, justitie, economische ontwikkeling en dwarsdoorsnijdende thema's zoals milieu en *gender*. De ervaring van donoren is dat in de meeste sectoren overleg open en gemakkelijk is, hetgeen ook voor de overkoepelende politieke dialoog geldt. Afsproken is dat de ambassadeurs en de ministers elkaar vier keer per jaar ontmoeten. Onderwerpen die onder meer besproken worden zijn de verkiezingen, de justitiële sector, corruptiebestrijding en mensenrechten, evenals regionale kwesties. Nederland zet in op afspraken op corruptiebestrijding, aidspreventie, op groei die meer *pro-poor* is en op landrechten. Bovendien is sprake van een verbreding van de dialoog aangezien er naast ontmoetingen met de minister van Buitenlandse Zaken en Financiën regelmatig gesprekken plaatsvinden met overige relevante bewindslieden. Nederland scherpt, in goed overleg met de groep begrotingssteundonoren, de politieke dialoog op goed bestuur en corruptiebestrijding verder aan. De strijd tegen corruptie is nog onvoldoende voortvarend aangepakt en donoren hebben hier een hard punt van gemaakt in de *Joint Review in 2008, waarna een aantal hooggeplaatste personen is gearresteerd op verdenking van corruptie. In december 2008 hebben de donoren een aide memoire* aan de regering overhandigd met daarin concrete voorstellen voor verbeteringen op het terrein van corruptie in 2009, zoals onder andere het opstellen van een monitoringsmechanisme voor de uitvoering van anti-corruptieplannen binnen vijf vakministeries. Ik voer zelf regelmatig bilaterale gesprekken met de president, de premier en de ministers van Buitenlandse Zaken, Financiën, Landbouw en Gezondheidszorg onder

meer tijdens mijn bezoeken van mei 2008 en mei 2009 aan Mozambique en tijdens het bezoek van de president aan Nederland begin 2008. Om de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij beleid, de dialoog en *accountability* te stimuleren, ondersteunt Nederland een aantal ngo's in verschillende sectoren. Domestic accountability is één van de specifieke aandachtspunten van Nederland in Mozambique. Nederland werkt op dit gebied ook samen met SNV, met name op provinciaal niveau (provincie Nampula).

### **Nicaragua: begrotingssteun bevroren**

Via begrotingssteun voerde Nederland tot voor kort een brede dialoog met de regering over politieke aangelegenheden, *governance*, corruptie, MDG's en armoedebestrijding. De dialoog van begrotingssteondonoren was tot aan de lokale verkiezingen over het algemeen bevredigend en leverde resultaten op. De dialoog vond plaats in multi-donorverband door middel van halfjaarlijks formeel donoroverleg met de overheid. Politiek gevoelige zaken werden besproken met betrokken ministers, resulterend in afspraken over macro-economisch beleid, onafhankelijkheid van de juridische macht, transparantie van Venezolaanse fondsen, energie, armoedebestrijding, moedersterfte, abortus en vrouwenrechten. De relaties met de ministers waren en zijn constructief. De politisering van de macht en de centralistische en autoritaire bestuursstijl blijven echter een zorg.

In 2008 heb ik besloten tot halvering van de algemene begrotingssteun voor 2008 na uitsluiting van enkele politieke partijen van de verkiezingen, en tot het bevriezen van de steun voor 2009 vanwege verkiezingsfraude na de gemeentelijke verkiezingen van november 2008. Nederland heeft, tezamen met de andere begrotingssteondonoren, in het voorjaar van 2009 een intensieve dialoog met de regering van Nicaragua gevoerd. De focus lag, naast macro-economisch beleid en operationalisering van de lokale PRSP, op goed bestuur en herstel van vertrouwen in de regering. De hoop was dat de dialoog zou leiden tot concrete voornemens van de regering ter voorkoming van frauduleuze verkiezingen in de toekomst, o.a. bereidheid tot het inzetten van internationale waarneming. Deze beleidsdialoog heeft weliswaar geleid tot overeenstemming over het gevoerde macro-economisch beleid en een verdere operationalisering van de Nicaraguaanse ontwikkelingsstrategie (PRSP). Echter, concrete maatregelen ter verbetering van toekomstige verkiezingen zijn vooralsnog uitgebleven en daarmee het herstel van vertrouwen in de regering en haar instituties. Er is nochtans geen aanleiding de begrotingssteun vrij te geven, zoals ik ook heb toegelicht tijdens het Algemeen Overleg over de Latijns-Amerikabrief op 9 juni jongstleden. Wel heb ik eind juni tijdens de VN-top over de financieel-economische crisis een gesprek gehad met de Nicaraguaanse regering in New York over hoe de situatie in het land verbeterd kan worden.

### **Benin: druk op financiële *accountability***

In de PAF staan resultaatafspraken onder vijf pijlers; economische groei, infrastructurele ontwikkeling, onderwijs, goed bestuur en duurzame en evenwichtige ontwikkeling. Nederland is sinds 2007 voorzitter van de groep van begrotingssteondonoren in Benin. De dialoog heeft onder meer geresulteerd in het PFM-actieplan. Afgesproken is dat consequente uitvoering van dit actieplan nodig is om te zorgen dat Benin voor algemene begrotingssteun in aanmerking blijft komen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de dialoog, gekoppeld aan ondersteuning die de donoren hebben toegezegd bij de uitvoering van het actieplan. De politieke druk is daarnaast vergroot door de introductie van een *incentive tranche* binnen algemene begrotingssteun. Hierbij is de uitbetaling van een gedeelte van

de algemene begrotingssteun gekoppeld aan het behalen van beoogde resultaten uit de PAF. De dialoog spitst zich in 2009 naast de afspraken over het actieplan toe op uitputting van de sectorale begrotingen, formulering van *pro-poor* landbouwbeleid en verbetering van het ondernemingsklimaat. Sinds kort is Nederland de leidende donor in de watersector en heeft het goed bestuur hoog op de agenda geplaatst. Zo komen ook afspraken over corruptiebestrijding, transparantie en het afleggen van verantwoording aan bod tijdens de *review*, waaraan zowel de overheid als de private sector en het maatschappelijk middenveld deelnemen. De Nederlandse ambassade ondersteunt een aantal ngo's die zich richten op goed bestuur via politieke lobby, mobilisatie van het maatschappelijk middenveld op gemeenteniveau en versterking van *domestic accountability*. De *Inspection Générale de l'Etat*, voor een belangrijk deel ondersteund door Nederland, is de coördinerende anti-corruptie-eenheid van de regering die recentelijk heeft bijgedragen aan het inperken van straffeloosheid op het gebied van PFM. Corruptiebestrijding vormt een cruciaal onderdeel van het programma van de Beninse president. Verder ondersteunt de Nederlandse ambassade organisaties als *Social Watch Benin* om een actieve rol te vervullen bij het opstellen van de armoedebestrijdingstrategie, bij de beoordeling van de begroting, en het monitoren van de MDG's. In het kader van een in 2008 door de ambassade, SNV en VNG geïnitieerde *domestic accountability* initiatief, is samen met lokale partners een *pilot* activiteit geformuleerd ter versterking van *domestic accountability* in de watersector en, op decentraal niveau, in een drietal gemeentes.

### **Mali: dialoog in ontwikkeling**

In de gezamenlijke PAF staan resultaatafspraken op het gebied van het macro-economische beleid, PFM, goed bestuur, decentralisatie, rechtspraak, corruptiebestrijding, financiële sector, private sector, landbouw/katoen, vervoer en sociale sectoren (gezondheidszorg, onderwijs, water en sanitatie). Afgesproken is verder dat de overheid leiderschap toont, interministeriële coördinatie verbetert, de politieke dialoog versterkt, bereid is om andere actoren te betrekken in het hervormingsproces en de nationale systemen en procedures versterkt. Van donoren wordt onder meer verwacht dat zij de principes van de Parijsverklaring volgen, dat zij binnen het kader van de PRSP werken en nationaal eigenaarschap bevorderen. De gezamenlijke dialoog via de donorgroep is sterk in ontwikkeling waardoor nog vaak via de bilaterale dialoog wordt gewerkt. Als tweede donor in Mali en als voorzitter van de donorgroep in 2008 heeft Nederland een belangrijke inbreng. Belangrijke onderwerpen in de politieke dialoog zijn versterking van democratische structuren, aanpak van corruptie, verbetering van vrouwenrechten, versnelling van hervormingen in de gezondheids- en onderwijssector en economische groei- en verdelingskwesties. Nederland focust daarbij in het bijzonder op goed bestuur en legt in de dialoog met de overheid het accent op onder meer versterking van het democratisch gehalte van het openbaar bestuur en corruptiebestrijding, en stimuleert actieprogramma's op het gebied van institutionele ontwikkeling en voorlichting over burgerrechten. De instelling van de anti-corruptie-eenheid door de president is een stimulans gebleken voor de aanpak van corruptie en mismanagement. De gezamenlijke donoren gebruiken de dialoog om tot concrete implementatie te komen. Een positief signaal is het recente ontslag van de minister voor Mijnen en Water wegens corruptie. Aanvullende versterking van het maatschappelijk middenveld is in de oprichtingsfase.

### **Senegal: betere dialoog door budgettaire crisis**

De PAF voor algemene begrotingssteun is gestructureerd aan de hand van de vier pijlers van de armoedebestrijdingsplannen, te weten *wealth creation*, grotere toegang tot sociale dienstverlening, *social protection and risk management* en goed bestuur en decentralisatie. In de politieke dialoog staan de onderwerpen PRSP-uitvoering, beheer openbare financiën, interne en externe controle, *accountability*, mensenrechten en goed bestuur centraal. In de tweede helft van 2008 heeft de politieke dialoog een stevige impuls gekregen door de budgettaire problemen waarin de overheid zich bevond en de wijze waarop de donoren, op initiatief van Nederland, hierop hebben gereageerd. Nederland heeft vervolgens drie voorwaarden gesteld waaraan Senegal moet voldoen voor uitbetaling van de (algemene en sectorale) begrotingssteun 2009. Deze betreffen het nakomen van de harde afspraken tussen Senegal en het IMF over het macro-economisch beleid en verbetering van het financieel beheer, evenals een positief oordeel van de begrotingssteondonoren over de *domestic accountability*, waaronder transparantie van de regering tegenover het parlement en de bevolking over de begrotingsproblematiek en de verregaande maatregelen die genomen zullen moeten worden. Ieder trimester vinden bijeenkomsten plaats tussen de donoren en de premier. Daarnaast is er periodiek overleg tussen begrotingssteondonoren en de minister van Financiën en de minister van Budget. Ook wordt de dialoog gevoerd met de minister van Buitenlandse Zaken, zowel in EU-verband als bilateraal. De sectorale begrotingssteun voor de milieusector is nauw gekoppeld aan de basisvoorwaarden voor de algemene begrotingssteun en aan de behaalde resultaten in de milieusector. Gebleken is dat in een tijd van budgettaire crisis, zoals waarin Senegal zich momenteel bevindt, ook de budgetten voor de sociale en transversale sectoren (waaronder milieu) onder druk komen te staan. Met de verlenging van de sectorale budgetsteun voor 2010–2011 wordt daarom gewacht op de uitkomst van de bilaterale politieke dialoog over het veiligstellen van het budget voor de milieusector. Naast begrotingssteun wordt door de ambassade onder meer steun aan ngo's gegeven om hun capaciteit op het gebied van bewustmaking, signalering en lobbyen te vergroten.

### **Zambia: constructief kritische dialoog**

De inhoudelijke afspraken in de PAF zijn geclusterd in drie thema's; *Reform Process and Financial Management* (o.a. PFM en belasting-systemen), *Wealth Creation* (o.a. landbouw, infrastructuur en private sector) en *Social Equity* (gezondheid, onderwijs, HIV/AIDS en milieu). Zambia voert een goed macro-economisch beleid. Ook op gebied van gezondheid en onderwijs en in de strijd tegen HIV/AIDS zijn de resultaten redelijk tot goed. Echter, de resultaten op het gebied van de bestrijding van rurale armoede blijven achter, alsmede de voortgang ten aanzien van hervormingen op het gebied van *public financial management*. In reactie op deze ontwikkeling zetten donoren vraagtekens bij de grondbeginselen van structurele armoedebestrijding en gaven donoren informeel een kritisch signaal af aan Zambia. Deze informele reactie leidde tot overleg over een actieplan van de regering om aan deze negatieve ontwikkeling het hoofd te bieden. Momenteel is de donorgroep een formele dialoog gestart, aangezien zorgen bestaan op het gebied van *public financial management* en goed bestuur (mede ingegeven door het recente corruptieschandaal in de gezondheidssector, zie Kamerbrief DAF 631/09). Een dergelijke dialoog werd in Zambia nooit eerder gevoerd. Hoewel de dialoog op constructief kritische wijze wordt gevoerd, staat deze tevens onder druk van onderzoeken naar corruptieschandalen en begrotings-hervormingen die mede op verzoek van donoren worden doorgevoerd. Om transparantie en *accountability* te verbeteren ondersteunt de Neder-

landse ambassade onder meer de rekenkamer en het lokale *Public Expenditure Management and Financial Accountability* programma dat PFM structuren versterkt. Zambia kan in aanmerking komen voor een jaarlijkse aanvullende tranche wanneer ten minste 80% van de PAF-doelen worden bereikt, maar dit was dit jaar, evenals de twee voorgaande jaren, niet het geval. Nederland is vanaf 1 januari 2010 voorzitter van de groep begrotingssteondonoren. Naast de dialoog via de groep van begrotingssteondonoren komt de bredere groep van donorpartners, de zogenoemde *Cooperating Partners Group* maandelijks bijeen op hoog ambtelijk niveau, ook ter voorbereiding op belangrijke bijeenkomsten met de regering. Nederland maakt sinds januari 2009 voor anderhalf jaar deel uit van het voorzitterschap.

### **Burundi: steun aan stabiliteit**

In 2007 is door Nederland begrotingssteun toegezegd voor een periode van 4 jaar via de Wereldbank als onderdeel van het *Economic Reform Support Grant (ERSG)* programma. Voor Burundi is het primaire beleidsdoel stabiliteit. Hiervoor gelden de basisvoorwaarden voor begrotingssteun aan fragiele staten. Ten eerste dient er sprake te zijn van beleid ter bevordering van de politieke stabiliteit en voor het oplossen van de resterende activiteiten van rebellen. Ten tweede wordt de implementatie van het armoedebestrijdingsbeleid vereist en de vertaling hiervan in budgetvoorstellen om sociaal-economisch herstel te bevorderen. Verder dienen de evaluaties van het IMF met betrekking tot macro-economische stabiliteit positief te zijn. Ten slotte is voldoende openheid van de regering naar de internationale partners een voorwaarde, zodat een adequate dialoog mogelijk is over zaken zoals stabilisatie en wederopbouw. Gezien de volatile situatie wordt de voortgang in Burundi permanent gemonitord via reguliere rapportage door het ambasadekantoor. Ook vindt geregeld ministeriële dialoog plaats tijdens bezoeken en conferenties. Jaarlijks wordt voorafgaand aan de besluitvorming over financiering bekeken of nog aan de basisvoorwaarden wordt voldaan. Wat betreft de resultaatafspraken gelden de voorwaarden van het ERSG van de Wereldbank, waarbij de focus ligt op financieel beheer, de justitiële en institutionele kaders en het ondernemingsklimaat. Nederland en het Verenigd Koninkrijk financieren aanvullend een financieel deskundige van het IMF bij het Burundese ministerie van Financiën ter versterking van de financiële accountability. Tijdens mijn meest recente reis aan Burundi heb ik aangegeven dat ik aanstaande september een vervolgbesluit zal nemen over de lopende begrotingssteun.

### **Macedonië: op weg naar Europa**

Macedonië heeft in het verleden regelmatig begrotingssteun ontvangen in de vorm van cofinanciering met Wereldbankleningen als de *Programmatic Development Policy Loans (PDPL)*. De overeenkomst tussen de Wereldbank en de Macedonische overheid omvat tevens de afspraken voor de Nederlandse begrotingssteun. De PDPL bevat een programma van structurele hervormingen op het gebied van justitie, arbeidsmarkt, ondernemingsklimaat, PFM en gezondheid, waaraan de Macedonische overheid zich heeft gecommitteerd. De Wereldbank monitort de voortgang op dit programma, de Nederlandse ambassade wordt hier nauw bij betrokken. Voor Nederland is een positieve IMF evaluatie een aanvullende basisvoorwaarde voor het al dan niet verstrekken van begrotingssteun. Daarnaast kijkt Nederland ook specifiek naar de voortgang op het gebied van externe accountantscontroles en douanezaken. Ten slotte vormen de Kopenhagen criteria, zoals gemonitord door de EC, belangrijke resultaat-indicatoren. De bilaterale dialoog is open en constructief, mede dankzij de kiesgroeprelatie en het feit dat Nederland steeds een belangrijke en

betrouwbare donor is geweest sinds de onafhankelijkheid. De dialoog met de Macedonische overheid over de ontwikkelingsrelatie gaat hoofdzakelijk over PFM, onderwijs, private sectorontwikkeling en de hervormingsagenda die ten grondslag ligt aan de begrotingssteun. Daarnaast vormen ontwikkelingen rondom politiek en democratie vaste punten op de agenda. De coördinatie en discussies omtrent begrotingssteun met de Macedonische overheid vinden plaats in een samenwerkingsverband tussen Nederland, de Wereldbank, het IMF en de EC. De ontwikkelingsrelatie met Macedonië zal uiterlijk 2011 afgebouwd zijn; 2009 is het laatste jaar waarin Nederland rekening houdt met begrotingssteun. Besluitvorming over Nederlandse begrotingssteun is aangehouden totdat sprake is van duidelijk *commitment* aan een programma van macro-economische stabilisering.

### **Moldavië: Europese ambities**

Begrotingssteun wordt gegeven via de Wereldbank als onderdeel van het *Poverty Reduction Support Credit* (PRSC) programma voor Moldavië. In het PRSC-programma staan afspraken tussen de Wereldbank en de Moldavische overheid, gebaseerd op de Moldavische armoedebestrijdingsplannen. De PRSC is gericht op drie prioritaire gebieden: verbetering van het investeringsklimaat, verbetering van PFM en versterking van het systeem van sociale zekerheid. Deze afspraken vormen tevens de basisvoorwaarden voor de Nederlandse begrotingssteun, naast een positieve evaluatie van de macro-economische situatie door het IMF. De bilaterale dialoog wordt gevoerd door de Nederlandse ambassade in Kiev en vindt plaats op een open wijze en in goede verstandhouding met de Moldavische overheid. Moldavië heeft Europese ambities en is mede als gevolg hiervan responsief. Dit bleek onder meer bij de demarches inzake de stopzetting van de onafhankelijke TV-zender door de Moldavische overheid eind december. Ambassade Kiev legt regelmatig bezoeken af aan Moldavië waarbij gesprekken worden gevoerd op hoog ambtelijk en ministerieel niveau. De focus ligt hierbij op de mensenrechtensituatie en vooral de persvrijheid tijdens en na het verkiezingsproces. De vooruitgang die op dit terrein die afgelopen jaren gemaakt was, lijkt onder druk van de verkiezingen (april 2009) tot een halt te zijn gekomen. De dialoog via het multilaterale kanaal (EU, Wereldbank, IMF en Raad van Europa) en tezamen met EU lidstaten is een belangrijke aanvulling op het bilaterale kanaal, bij afwezigheid van een Nederlandse ambassade ter plaatse. De monitoring van resultaten binnen het Wereldbank PRSC-programma geschiedt via periodieke *review*missies van de Wereldbank en in regulier overleg tussen de Wereldbank en de Moldavische overheid wordt de mate van voortgang op deze indicatoren besproken, waar de ambassade Kiev nauw bij betrokken is. Ook via de Wereldbank wordt de aandacht gevestigd op goed bestuur en anti-corruptiemaatregelen. Er vindt eveneens regelmatig multi-donor overleg plaats dat voortvloeit uit het *Partnership Agreement*. In het kader van de Partnerschap- en Samenwerkingsovereenkomst (PSO) is er jaarlijks een Samenwerkingsraad (*Cooperation Council*), die een forum biedt voor politieke dialoog, en waarin aspecten als democratisering en mensenrechten uitgebreid aan de orde komen. Vanwege zorgen over de politieke situatie in Moldavië na de parlementsverkiezingen van april jl., heb ik onlangs besloten om de uitbetaling van de toegezegde begrotingssteun voor 2009 ad € 5 miljoen vooralsnog aan te houden. Dit besluit heb ik, samen met minister Bos, ook besproken met de Moldavische regering tijdens het recente kiesgroepoverleg in Montenegro. Nadere besluitvorming is afhankelijk van de politieke dialoog met de Moldavische overheid, in nauw overleg met andere donoren, waarin Nederland zal inzetten op goed bestuur en mensenrechtenbeleid. Het verloop van de verkiezingen eind juli dit jaar zullen in dit verband nauwlettend worden gevolgd.

### **Georgië: onzekerheid na de crises**

Begrotingssteun aan Georgië wordt gegeven via de Wereldbank als onderdeel van het *Poverty Reduction Support Operation* (PRSO) programma voor Georgië. Hierin staan afspraken tussen de Wereldbank en de Georgische overheid, gebaseerd op de Georgische armoedebestrijdingsplannen. Deze omvatten de hervorming van de publieke sector en ontwikkeling van de implementatiecapaciteit van de overheid, waaronder beheer van openbare financiën, verbetering private sector klimaat, verbetering van diensten in de sociale sectoren, m.n. gezondheidszorg en onderwijs, en verbetering van de voorzieningen in de elektriciteit- en gasector. Door de aansluiting bij dit PRSO-programma vormen de genoemde afspraken tevens de basisvoorwaarden voor de Nederlandse begrotingssteun, naast een positieve evaluatie van de macro-economische situatie door het IMF. De crisis met Rusland en de financiële crisis hebben voor een onzekere situatie in Georgië gezorgd. Naar aanleiding van de crisis tussen Rusland en Georgië vond in oktober 2008 een internationale donorconferentie plaats waarbij Nederland zijn bijdrage aan algemene begrotingssteun bevestigde. Nederland onderstreepte hierbij de noodzaak van hervormingen op onder meer PFM-gebied als voorwaarde. Ook de Europese Commissie monitort de voortgang van hervormingen nauwlettend (o.a. in het kader van het Europees Nabuurschap programma). Voor deze crises kende het land een sterke economische groei. Hervormingen vonden plaats op (macro-)economisch gebied en de uitgaven in de sociale sectoren namen toe. Sociale programma's zijn in het leven geroepen die (tot de crisis) ook door de internationale financiële instellingen (IFI's) als adequaat bestempeld werden en waarmee juist de zwakkere groepen werden bereikt. Aangezien de begrotingssteun aan Georgië via de Wereldbank loopt, vinden regelmatig *reviews* plaats binnen de kaders van deze organisatie. In regulier overleg tussen de Wereldbank en de Georgische overheid wordt de mate van voortgang op de indicatoren gemonitord. De effectiviteit van de dialoog is toegenomen, met name als gevolg van de toegenomen politieke interesse van Georgië in de EU en de NAVO, naast het al bestaande belang van de kiesgroeprelatie. Onderwerpen die in dit verband aan bod komen, zijn niet alleen gelieerd aan conflictresolutie, maar ook aan goed bestuur en PFM-systemen.

### **Uganda: zakelijk en resultaatgericht**

Door Nederland werd in 2008 voor het laatst algemene begrotingssteun gegeven. Om directer verband te leggen tussen begrotingssteun en sectorale ontwikkelingsresultaten wordt de begrotingssteun sindsdien ingezet via twee sectorale programma's in onderwijs en justitie (zie ook TK 29 237, nr. 74 en nr. 87). Nederland legt momenteel samen met andere begrotingssteundonoren de laatste hand aan een *Joint Assessment Framework* waarin de resultaatafspraken zijn vastgelegd. Dit resultatenkader beslaat de periode 2009–2011 en bestaat uit drie delen: basisvoorwaarden voor het geven van begrotingssteun (waaronder een minimumniveau van goed macro-economisch beleid en openbare financiën), resultaatindicatoren en acties op het terrein van algemene hervormingen binnen de overheid (zoals publieke dienstverlening, verhouding tussen centrale overheid en districten, openbare aanbestedingen en corruptiebestrijding), en concrete resultaatafspraken per sector (onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur, water en sanitatie). De hoogte van de sectorale begrotingssteun aan onderwijs zal op termijn afhankelijk worden gemaakt van de mate van bereiking van concrete resultaten. Hoe meer kinderen hun school afmaken, hoe hoger de steun aan de onderwijssector. Totdat de afspraken hierover zijn uitonderhandeld, wordt uitbetaling van de steun gekoppeld aan de mate van voortgang bij het oplossen van concrete problemen



zoals het verzuim van leraren, ongelijkmatige inzet van leraren tussen districten, in districten en in scholen, gebrek aan instructiematerialen voor leraren en leerlingen en gebrekkige participatie van ouders. Op justitieel gebied zijn resultaatafspraken gemaakt over hervormingen van relevante wetgeving, de publieke toegang tot wetten en rechtspraak en de bevordering van mensenrechten (inclusief speciale trainingen voor politie- en gevangenisstaf en aanpassing van curricula van juridische instellingen). Aanvullend is onlangs onder het Zweedse voorzitterschap de maandelijkse politieke dialoog tussen de EU-landen en de Ugandese overheid geïntensiveerd. Dit overleg is twee keer per jaar met de president en regelmatig met andere bewindspersonen. Het doel is invloed uit te oefenen op de voorbereidingen van de verkiezingen in 2011, de politieke ruimte voor vertegenwoordigers van niet-regeringspartijen en van het maatschappelijk middenveld, de strategie en uitvoering van het beleid inzake armoedebestrijding en voortgang op de MDG's, de gevolgen van de financiële crisis voor Uganda, goed bestuur, corruptiebestrijding en mensenrechten. Aanvullend wordt met de multi-donorgroep *Partners for Democratic Governance* (PDG) een breder politiek ambassadeursoverleg met de Ugandese overheid gevoerd. De ambassade zet daarnaast in op het versterken van *accountability*, onder meer door steun aan de Uganda Revenue Authority en in de sector onderwijs door participatie van ouders, de gemeenschap en schoolmanagement bij de lokale school te stimuleren. Ook de wederopbouw van het door het LRA conflict getroffen Noorden van Uganda blijft voor de komende jaren centraal staan in het Uganda programma.

#### **Rwanda: geen algemene begrotingssteun**

Nederland heeft tot nu toe nog geen algemene begrotingssteun verleend aan Rwanda. Hierover is met Uw Kamer regelmatig overleg gevoerd, zoals recentelijk tijdens het Algemeen Overleg Grote Merenregio op 1 april 2009. De Nederlandse inzet in Rwanda is zoals met U afgesproken sectoraal; de onderwijssector wordt door middel van sectorale begrotingssteun ondersteund en de begrotingssteun aan de justitiesector gaat binnenkort van start. Voor deze sector is recentelijk een beleidsplan opgesteld met daarin afspraken over o.a. universele toegang tot kwalitatief goede rechtspraak, uitbanning van de genocide-ideologie en versterking van verzoeningsmechanismen. Nederland besteedt daarnaast bijzondere aandacht aan het versterken van binnenlandse processen van inspraak en verantwoording; via *accountability* platforms op lokaal niveau, de *Private Sector Federation* en publieke radiodebatten. Deze *accountability* initiatieven bieden een mogelijkheid om veranderingsgezinde krachten te ondersteunen, en geven informatie om de situatie hierop te monitoren. Tijdens de jaarlijkse *beleidsreview* tussen de Rwandese regering en de donoren worden de stand van zaken besproken, lessen getrokken voor de toekomst en doelen voor het volgende jaar vastgesteld. De *beleidsreview* vindt plaats aan de hand van afspraken uit de *Common Performance Assessment Strategy*, gebaseerd op de Rwandese Strategie voor Economische Groei en Vermindering van Armoede. Zo bevat het economische cluster afspraken over het aantal huishoudens dat toegang heeft tot elektriciteit, de kwaliteit van het ondernemersklimaat, inkomensongelijkheid, infrastructuur en groei in de landbouwsector. Voor het goed bestuur/justitie cluster zijn afspraken gemaakt over het wegwerken van de achterstand van juridische dossiers, het aantal corruptiegevallen dat in behandeling wordt genomen, de inspraak van burgers bij besluitvorming en het aantal mensenrechtzaken dat wordt behandeld. Voor een aantal zaken worden momenteel indicatoren en *baselines* nader geconcretiseerd. Naast de jaarlijkse *review* vindt ook dialoog plaats in de *Budget Support Harmonisation Group* en de *Development Partners Consultative Group*. De EU Artikel 8-dialoog wordt strate-

gisch ingezet voor meer politiek gevoelige zaken zoals justitiële aangelegenheden als *gacaca* (traditionele rechtspraak), verkiezingen en de nieuwe kieswet. Onder Nederlands lokaal EU-voorzitterschap werden dit afgelopen halfjaar twee Artikel 8-dialogen met de overheid gevoerd. Tijdens mijn eigen bezoeken aan de Rwandese regering blijf ik die zaken aankaarten die voor mij cruciaal zijn in de relatie met Rwanda en waarover U eerder bent ingelicht.

### **Colombia: milieu strategisch versterkt**

Milieu, goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw. Dat zijn de vier zaken waar Nederland zich in de samenwerking met Colombia vooral mee bezighoudt. Dit is uitgebreid aan de orde gekomen tijdens het Algemeen Overleg over de Latijns-Amerikabrief op 9 juni jongstleden. De Nederlandse sectorale begrotingssteun ondersteunt het Colombiaanse milieubeleid en richt zich door versterking van goed bestuur in de milieusector op duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. De milieuprogramma's moeten de sociale en economische ontwikkeling van het Amazonegebied en de Choco-regio bevorderen. Ook moeten ze de bevolking in conflictgebieden beschermen en de biodiversiteit behouden. Nederland is tot nu toe de enige donor die sectorale begrotingssteun verleent. In 2007 werd een *Memorandum of Understanding* getekend met hierin de grondbeginselen. Daarnaast werden afspraken gemaakt over resultaten, vastgelegd in een PAF. Via de begrotingssteun is een grotere betrokkenheid van het ministerie van Financiën en het nationale planning bureau bij de uitvoering van het milieubeleid tot stand gekomen en is milieu een structureel onderdeel geworden van de nationale politieke agenda en begroting. In regulier overleg met het ministerie van Financiën en het ministerie voor Milieu kan Nederland specifieke thema's inbrengen. Zo heeft een bespreking van noodzakelijke hervormingen van economische en financiële milieu-instrumenten ertoe geleid dat nu wordt gewerkt aan een ambitieuze hervormingsstrategie waar bijvoorbeeld mechanismen voor betaling van milieudiensten onderdeel van vormen. Nederland werkt in de milieusector onder meer samen met de Wereldbank, de andere grote milieudonor, en het Duitse GTZ die technische assistentie verleent aan het milieuministerie. Naast deze steun wordt, in overleg met de Colombiaanse autoriteiten, ook directe projectsteun gegeven aan kritische milieuorganisaties.

### **Conclusie**

Begrotingssteun heeft mijn volle aandacht. Ik wil het instrument inzetten daar waar het een verschil kan maken en bijdraagt aan de doelstellingen van mijn beleid. Deze afweging wil ik blijven maken op basis van heldere afspraken en de politieke respons van partnerlanden.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
A. G. Koenders