Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2012–2013

31 271 Beleidsdoorlichting Buitenlandse Zaken

Nr. 6 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 18 oktober 2012

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) heeft in juli van dit jaar de beleidsdoorlichting «Begrotingssteun: resultaten onder voorwaarden – Doorlichting van een instrument (2000–2011)» afgerond. Hierbij heb ik het genoegen u dit rapport en de daarbij behorende landenstudies aan te bieden *), evenals mijn beleidsreactie op de bevindingen van het rapport.

Tevens bied ik u aan de evaluatie «*Between high expectations and reality: An evaluation of budget support in Zambia (Synthesis report)*», die IOB gezamenlijk met de Duitse en Zweedse evaluatiediensten tot stand heeft gebracht en in november 2011 heeft gepubliceerd *).

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

kst-31271-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2012

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Beleidsreactie

Ik spreek mijn waardering uit voor de kwaliteit van deze studies. Het zijn gedegen en diepgaande onderzoeksrapporten.

De beleidsdoorlichting is positief over de effectiviteit van begrotingssteun, maar zet kritische kanttekeningen bij het Nederlandse beleid. De belangrijkste conclusie is dat begrotingssteun een effectief instrument is om bestaande positieve ontwikkelingen te versterken, maar dat het niet geschikt is om beleidsmatige veranderingen te bewerkstelligen die door het ontvangende land niet worden gewenst. Ik onderschrijf die conclusie. Het is ook om die reden dat ik volgens mijn huidige beleid geen begrotingssteun meer geef aan landen die wat betreft corruptiebestrijding, voorkomen van mensenrechtenschendingen en bevorderen van goed bestuur niet op de Nederlandse lijn zitten.

De onderhavige beleidsdoorlichting richt zich op de voor- en nadelen van het instrument begrotingssteun en de resultaten die met de inzet van dit instrument zijn behaald. De doorlichting spreekt ook een oordeel uit over de wijze waarop het instrument door Nederland in de afgelopen tien jaar is toegepast, en spitst zich daarbij toe op algemene begrotingssteun.

Begrotingssteun is als instrument sinds het begin van deze eeuw sterk opgekomen, als reactie op de nadelen van vooral projecthulp en betalingsbalanssteun. Met name projecthulp zou leiden tot versnippering, hoge transactiekosten, gebrek aan afstemming op de lokale context en gebrek aan duurzaamheid. Ondanks het feit dat begrotingssteun in de afgelopen periode vaker werd gebruikt, bedroeg de Nederlandse algemene begrotingssteun tussen 2000 en 2011 niet meer dan ongeveer 3,4% van de totale Nederlandse ODA.

Het begrotingssteunbeleid is eind 2010 opnieuw vastgesteld op basis van de ervaringen met begrotingssteun in de periode sinds 2000. Die ervaringen hadden al aanleiding gegeven tot intensieve maatschappelijke en politieke discussie, waarin de nadelen van begrotingssteun een belangrijke rol speelden. Sinds eind 2010 wordt bij het verlenen van begrotingssteun strenger gekeken naar de situatie op het vlak van corruptie, mensenrechtenschendingen en goed bestuur.

De herziening van 2010 betekende een omslag. Anders dan in het verleden wordt geen begrotingssteun meer gegeven tenzij aan de eerder genoemde «entree-voorwaarden» is voldaan. Ook is het instrumentele karakter versterkt: begrotingssteun dient de Nederlandse inzet op de vier speerpunten te ondersteunen. In deze zin blijft begrotingssteun onderdeel van het Nederlandse OS-instrumentarium.

Tegen deze achtergrond geef ik hieronder mijn appreciatie bij de conclusies van de beleidsdoorlichting.

Eén van de belangrijkste constateringen van de beleidsdoorlichting is dat in de onderzochte periode goed bestuur aanvankelijk een voorwaarde was voor begrotingssteun. Later werd het, aldus de IOB, één van de doelen van begrotingssteun. Hoewel deze omslag nooit feitelijk als nieuw beleid is gepresenteerd leidt IOB deze omslag af uit de praktijk van de Nederlandse begrotingssteun waar bijvoorbeeld veel belang werd gehecht aan de beleidsdialoog met de ontvangende overheid en waar met enige regelmaat ook aan goed bestuur gerelateerde sancties werden getroffen. IOB betoogt dat deze praktijk de facto leidde tot een bijstelling van het Nederlandse begrotingssteun*beleid*.

Het rapport maakt vervolgens overtuigend duidelijk dat begrotingssteun in de onderzochte periode niet effectief was als breekijzer om door de ontvangende overheid ongewenste politieke hervormingen of beleidswijzigingen te bewerkstelligen. Anderzijds had de oplegging van sancties negatieve effecten op de (hoofd)doelstelling van armoedebestrijding.

Dit zijn belangwekkende constateringen met consequenties voor de inzet van het begrotingssteun instrument. Het is niet effectief om met begrotingssteun ingrijpende politieke hervormingen na te streven die door het land zelf niet worden gewenst. Dit impliceert dat een besluit om begrotingssteun te verstrekken alleen kan zijn gebaseerd op de vaststelling dat de beleidsdoelstellingen en politieke uitgangspunten van Nederland en de ontvangende overheid met elkaar sporen. Dit geldt in het bijzonder voor uitgangspunten ten aanzien van mensenrechten, corruptiebestrijding en goed bestuur.

IOB concludeert aanvullend dat goed bestuur noch een noodzakelijke, noch een voldoende voorwaarde is voor de effectiviteit van algemene begrotingssteun als armoedebestrijdingsinstrument. Vanuit een technocratisch standpunt kan ik een dergelijke conclusie billijken, maar dat doet geen recht aan de bredere relatie die er tussen Nederland en de ontvangende overheid bestaat. Deze is niet waardenvrij, maar stoelt op politieke uitgangspunten en voorkeuren, in het bijzonder betreffende mensenrechten, democratie en corruptiebestrijding. De belangrijkste les van de afgelopen periode is mijns inziens dat te soepele politieke entreevoorwaarden onvermijdelijk en voorspelbaar leiden tot tussentijdse opschorting bij ernstige mensenrechtenschendingen, onvoldoende optreden tegen corruptie en/of het schenden van minimale normen van goed bestuur. Gezien de negatieve gevolgen van deze voorspelbare opschortingen op het armoedebeleid mag begrotingssteun in theorie een effectief instrument zijn, in de praktijk is dat slechts het geval als aan zeer beperkende politieke en goed bestuursvoorwaarden is voldaan. Ik verwacht dan ook dat in de toekomst aanzienlijk minder van dit instrument gebruik zal worden gemaakt dan in de onderzochte periode.

De beleidsdoorlichting brengt een aantal positieve effecten van begrotingssteun in kaart:
- Begrotingssteun heeft een positief effect gehad op armoedebestrijding, in de vorm van meer middelen voor met name onderwijs en gezondheidszorg en verhoogde toegang tot deze publieke diensten.
- Ontvangende landen hebben aanmerkelijke verbeteringen aangebracht in het beheer van publieke middelen, mede door de extra aandacht hiervoor van begrotingssteundonoren.
- De effecten op de opbouw van instituties voor de planning, monitoring en verantwoording van publieke middelen zijn doorgaans positief.
- Doordat de planningsinformatie van de donoren over begrotingssteun steeds beter werd, konden de ontvangers daadwerkelijk extra armoede-uitgaven plannen en doen.
- Begrotingssteun bracht minder transactiekosten met zich mee voor ontvangers en donoren dan bij klassieke projecten het geval zou zijn geweest.
- Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat begrotingssteun het verwerven van eigen belastinginkomsten door ontvangende landen negatief heeft beïnvloed.
- Ook zijn er geen aanwijzingen gevonden dat begrotingssteun corruptie aanwakkert, defensie-uitgaven verhoogt of leidt tot een algemene verslechtering van goed bestuur.

Deze bevindingen onderstrepen dat begrotingssteun, mits ingezet binnen de juiste context, een goede hulpmodaliteit kan zijn.

Nederland verstrekte van 2006 tot 2010 begrotingssteun aan Burundi. IOB concludeert dat de wijze waarop het ministerie deze hulp heeft gepresenteerd een negatieve weerslag heeft gehad op de beoordeling van begrotingssteun in het algemeen. In feite was er volgens IOB geen sprake van begrotingssteun ten behoeve van armoedebestrijding, maar van stabiliteitssteun om economische stabiliteit te creëren, om zo te voorkomen dat een fragiele staat (verder) afglijdt. De twee vormen zouden niet langs dezelfde meetlat moeten worden gelegd.

Om verwarring te voorkomen zou het beter zijn in de toekomst te spreken over begrotingssteun en stabiliteitssteun. Begrotingssteun heeft tot doel het armoedebeleid van de ontvangende overheid te ondersteunen en versterken. Stabiliteitssteun is een bijdrage aan de overheid van een fragiel land met het doel de overgang van instabiliteit naar stabiliteit te bevorderen. Van stabiliteitssteun kan alleen sprake zijn indien er voldoende waarborgen aanwezig zijn dat de fondsen goed terechtkomen. Het is essentieel dit met andere donoren samen te doen. *Multi-donor trustfunds*, beheerd door een multilaterale instelling zoals de Wereldbank, zijn daarvoor goede instrumenten.

De beleidsdoorlichting besteedt ook aandacht aan de Nederlandse inzet in de EU-discussie over begrotingssteun. De Nederlandse inzet was er op gericht om ook in het EU-beleid te verankeren dat alleen begrotingssteun moet worden gegeven aan landen die aan minimale entree-voorwaarden voldoen. De Nederlandse inzet heeft geleid tot een politiekere aanpak door de EU van begrotingssteun, met een scherpere focus op mensenrechten, democratie en rechtsstaat en een gezamenlijk weegmoment voorafgaand aan de beslissing of een land algemene begrotingssteun krijgt (zie Raadsconclusies over begrotingssteun van 14 mei 2012).

Samenvattend onderschrijf ik de hoofdconclusie van de IOB dat begrotingssteun een effectief instrument kan zijn als er tussen de donor en de ontvanger overeenstemming bestaat over de prioriteiten van beleid en uitgaven. De effectiviteit van begrotingssteun is gebaat bij een stabiele en voorspelbare financiering over een langere periode. Om het risico van tussentijdse opschorting te beperken is terughoudendheid bij het toekennen van begrotingssteun op zijn plaats. Uiteindelijk leiden deze overwegingen tot de verwachting dat begrotingssteun in de toekomst zeer beperkt en bij uitzondering zal worden verstrekt. Uiteraard is dit aan een nieuw Kabinet.