

Vergaderjaar 2005–2006

30 548

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsvaluatie (IOB)

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWER- KING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2006

Gaarne bied ik u hierbij aan de managementsamenvatting van het rapport *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report. A joint evaluation of General Budget Support 1994–2004* en mijn beleidsreactie daarop. De studie heeft betrekking op de gezamenlijke algemene begrotingssteun die is verleend aan zeven landen¹ over de periode 1994–2004. Hij is uitgevoerd in opdracht van een consortium van een 20-tal donoren², waaronder Nederland, en de zeven betrokken landen onder auspiciën van het DAC Network on Development Evaluations. De uitvoering lag in handen van een consortium van consultants onder leiding van het International Development Department (IDD) van de Universiteit van Birmingham. De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsvaluatie (IOB) heeft namens Nederland financieel en inhoudelijk bijgedragen aan de evaluatie, maar de uitkomsten van de evaluatie komen geheel voor rekening van de auteurs.

Het doel van deze evaluatie was het vaststellen onder welke omstandigheden en in welke mate algemene begrotingssteun relevant, efficiënt en effectief is in termen van duurzame armoedebestrijding en economische groei. De zeven landenstudies en het Synthese Rapport zijn gepresenteerd tijdens een conferentie onder leiding van de voorzitter van de OESO/DAC, de heer Richard Manning, gehouden op 9 en 10 mei in Parijs. Het volledige Synthese Rapport alsmede de landenstudies kunt u vinden op de website van de OESO³. Mijn beleidsreactie heeft alleen betrekking op het Synthese Rapport.

Algemene begrotingssteun maakt onderdeel uit van het bredere begrip programmahulp. Met de «Notitie macro-georiënteerde programmahulp» (Kamerstuk 26 433, nr. 22, 1999–2000) is het Nederlandse beleid ten aanzien van deze hulpmodaliteit voor het laatst vastgelegd. Over de uitvoering van het gevoerde beleid is vervolgens tot en met 2003 jaarlijks gerapporteerd in de zogenaamde programmahulpbrieven. Daarna is deze rapportage geïntegreerd in de jaarverslagen van het Ministerie van

¹ Het betreft de landen Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Oeganda, Rwanda en Vietnam. Malawi is geen partnerland van Nederland. Van de partnerlanden ontvangt Rwanda geen algemene begrotingssteun van Nederland.

² Dit consortium bestond uit de overheden van de landen Australië, België, Canada, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Ierland, Japan, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigde Staten van Amerika, Zweden, en Zwitserland alsmede de Europese Commissie, De Japanse bank voor Internationale Samenwerking (JBIC), de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IADB), het IMF, de OESO/DAC en de Wereldbank.

³ http://www.oecd.org/findDocument/0,2350,en_35038640_35074403_1_35074430_1_1_1,00.html

Buitenlandse Zaken. Deze beleidsreactie borduurt voort op deze programmahulpbrieven en sluit tevens aan bij de beleidsreactie op het IOB-evaluatierapport inzake de sectorale benadering (Kamerstuk 30 548, nr. 1, 2005–2006) van 26 april 2006.

Met deze beleidsreactie heb ik tevens voldaan aan mijn toezegging aan het lid Samsom, gedaan tijdens de begrotingsbehandeling Buitenlandse Zaken in november 2005, om de Tweede Kamer te informeren over hoe Nederland omgaat met de politieke dialoog en met conditionaliteiten.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven

Inleiding

Algemene begrotingssteun wordt gedefinieerd als de overdracht van financiële middelen aan een ontvangende overheid ter financiering van het door haar voorgestane beleid. De besteding van deze hulpvorm is niet specifiek geoormerkt. Algemene begrotingssteun wordt onderdeel van de algemene middelen van de ontvangende overheid en wordt dientengevolge beheerd, besteed en verantwoord volgens de beheersregels en -procedures van de ontvangende overheid. Daarmee is deze modaliteit te kenmerken als volledig afgestemd op de plannings- en begrotingsstructuren van ontvangende landen (in het Engels wordt dit wel aangeduid met het bekende begrip «alignment»). Algemene begrotingssteun komt eigenlijk voort uit een praktijk van betalingsbalanssteun, waarin met het stabielere worden van economieën het begrotingseffect van deze steun steeds belangrijker werd. Hetzelfde geldt eigenlijk voor schuldverlichting. Onder impuls van het HIPC schuldeninitiatief en de daarvoor vereiste totstandkoming van strategieën voor armoedebestrijding veranderde begrotingssteun geleidelijk van karakter als een belangrijke hulpmodaliteit voor het financieren van armoedebeleid via de begroting van partnerlanden. In de evaluatiestudie wordt daarom gesproken van PGBS, «partnership general budget support». Deze praktijk van begrotingssteun gaat altijd gepaard met een serie afspraken over inhoud en uitvoering van het overheidsbeleid ten aanzien van armoedebestrijding, macro-economische zaken, beheer van de overheidsfinanciën en andere algemene beleids terreinen. Deze afspraken worden middels indicatoren voor voortgangsmeting vastgelegd in een *Performance Assessment Framework*. Nederland is een belangrijke speler geweest in de ontwikkeling van deze nieuwe vorm van partnerschap, zonder daarbij overigens in volume volledig door te schakelen. In 2005 is in 15 landen algemene begrotingssteun gegeven met een totale omvang van EUR 125,1 mln.

De studie toont aan dat algemene begrotingssteun uitgesproken positieve effecten heeft op de vorm van samenwerking tussen de donoren en ontvangende overheid en bijdraagt aan de efficiëntie en effectiviteit van overheidsdiensten. Hoofddoel van de evaluatie was om vast te stellen of die effecten ook zichtbaar waren in termen van armoedebestrijding en economische groei. Ten aanzien van armoedebestrijding geven de bevindingen geen eensluidend antwoord. Wel is duidelijk dat middelen voor publieke dienstverlening, met name in sociale sectoren, aanmerkelijk zijn verruimd. Het kwantitatieve effect hiervan, hoe positief ook, gaat echter deels verloren door soms teruglopende kwaliteit van de dienstverlening. Het uiteindelijke effect op de gebruikers van de diensten is daarom met deze studie niet vast te stellen en vergt wellicht parallel onderzoek onder de groep van feitelijke en potentiële gebruikers. Hier ligt dus nog een methodologische uitdaging. Ik heb het DAC evaluatienet al gevraagd om een nadere uitwerking van de methodologie op dit punt. Hetzelfde geldt voor de effecten op economische groei en op de inkomensdimensie van armoede. Eind dit jaar zal de uitvoerende consultant een nadere methodologische verkenning presenteren. Ten aanzien van economische groei zijn de resultaten aanzienlijk minder duidelijk. Ten eerste is het de vraag in hoeverre overdrachten om niet, vooral bedoeld ter financiering van lopende kosten binnen een begroting, kunnen bijdragen aan economische groei. In dat verband is het overigens vermeldenswaardig dat die overdrachten om niet er niet toe hebben geleid dat belastinginkomsten zijn teruggelopen. Er heeft dus geen substitutie plaatsgevonden. Ten tweede dient zich hier ook de vraag aan in hoeverre de overheid als hoeder van de begroting ook daadwerkelijk een beleid nastreeft waarin de publieke

sector stimulerend en katalyserend optreedt voor de private sector. Kortom, het verlenen van begrotingssteun heeft ten maximale indirecte effecten op economische groei indien het overheidsbeleid in algemene zin daar ook werkelijk op is gericht. Die vraag lag buiten de directe onderzoeksvraag van de evaluatie en kon daarmee ook niet volledig bevredigend beantwoord worden.

Voor het overige onderschrijf ik de bevindingen, die goed aansluiten bij de bevindingen van de IOB-evaluatie inzake sectorale benadering. Ook hier blijkt duidelijk dat we nog in een vroege fase zijn van een ingrijpend en tijdrovend proces van systeemverandering. Het huidige rapport geeft zich meer rekenschap van dat proceskarakter en geeft daarin ook wat meer inzicht. Het rapport is daarmee van groot belang. Naar mijn mening heeft algemene begrotingssteun hiermee definitief een plaats veroverd als toepasbare hulpmodaliteit.

Het rapport komt met een groot aantal aanbevelingen. Ik ga daarbij met name in op enkele zaken die van belang zijn voor het Nederlandse beleid. Ten aanzien van politieke risico's geef ik het belang aan van het onderscheid tussen legitimiteit en effectiviteit van de samenwerkingsrelatie en de mogelijke consequenties van deze risico's. Ik benadruk het belang van het inzetten van een mix aan hulpmodaliteiten met daarbij de aantekening dat algemene begrotingssteun wordt gezien als de meest gewenste vorm van hulp. De samenwerking rond algemene begrotingssteun is gericht op het behalen van resultaten en het versterken van monitoring. Mijn inzet om tot een resultaten rapportage te komen sluit hier nauw op aan. Een eventueel verlies aan zichtbaarheid van de Nederlandse inspanningen is daarbij acceptabel. De studie geeft aan dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening aandacht behoeft. Het Nederlandse beleid ten aanzien van een betere integratie van capaciteitsontwikkeling en technische assistentie in armoedestrategieën sluit hier goed op aan. Tenslotte ga ik kort in op de constatering in het rapport over ownership en verantwoording en over de risico's ten aanzien van corruptie.

Opzet van de studie en algemene uitkomsten

Met de onderhavige evaluatie is een methodologie ontwikkeld om de modaliteit te kunnen evalueren. Deze methodologie is gebaseerd op een «logical framework» benadering, waarbij vijf niveaus zijn onderscheiden: (i) inputs, (ii) directe effecten, (iii) outputs, (iv) resultaten (outcomes) en (v) impact. Dit raamwerk is verder uitgewerkt in een overzicht van oorzaken en gevolgen, waarin de belangrijkste (veronderstelde) relaties, de zogenaamde oorzaak-gevolg-ketens, tussen de verschillende niveaus worden weergegeven (zie de figuren 2.1. en 2.2. van het Synthese Rapport). Vervolgens zijn negen kernvragen geformuleerd die betrekking hebben op bepaalde relaties in het overzicht.

Het Synthese Rapport is gebaseerd op zeven landenspecifieke deelstudies. De landen zijn niet gekozen om in kwantitatieve zin een representatieve steekproef te vormen van alle landen die algemene begrotingssteun ontvangen, maar zijn specifiek geselecteerd op basis van een aantal criteria, waaronder het aantal jaren dat het land al in deze vorm financiering ontvangt, omvang ervan, geografische spreiding, verwachte resultaten, enz. De gebruikte methodologie is voldoende robuust gebleken om in de toekomst als basis te dienen voor gezamenlijke evaluaties van algemene begrotingssteun in andere landen. Ik heb er reeds op aangedrongen dat het DAC Network on Development Evaluations het vergroten van de feitenbasis tot meer landen met behulp van min of meer dezelfde methodologie tot prioriteit stelt. Hiermee zal over een beperkt aantal jaren het inzicht verder verbreed en verdiept kunnen worden.

De studie heeft op de niveaus input, directe effecten en outputs verschillende positieve uitkomsten van begrotingssteun kunnen vaststellen. Zo is bijgedragen aan verbetering en versterking van (i) het beheer van de overheidsfinanciën, (ii) ownership ten aanzien van het gebruik van hulp en implementatie van armoedebestrijdingprogramma's, (iii) donor-harmonisatie en (iv) afstemming van hulp op beleid en beheer van en door de overheid (*alignment*). Begrotingssteun is een duurzaam instrument dat op efficiënte en effectieve wijze ondersteuning geeft aan armoedebestrijdingstrategieën, zoals aangetoond in vijf van de zeven onderzochte landen (Burkina Faso, Mozambique, Rwanda, Uganda en Vietnam). Ten aanzien van Nicaragua kunnen nog geen conclusies worden getrokken omdat de modaliteit daar pas sinds 2005 wordt toegepast. In Malawi was sprake van een mislukte start.

Op het niveau van de outcomes (de publieke dienstverlening in de sociale sectoren) wordt aangetoond dat de positieve effecten vooral kwantitatief van aard zijn. Voor de sociale sectoren zijn meer middelen beschikbaar gekomen. De kwaliteit van de publieke dienstverlening blijft echter achter en loopt in sommige gevallen door de sterk toegenomen omvang zelfs achteruit (bijvoorbeeld door te veel kinderen in de klas). Omdat op dit niveau de uitkomsten niet eenduidig zijn kan de studie daarom ook nog niet aantonen wat het effect van algemene begrotingssteun is geweest op de vermindering van armoede. Dit geldt in het bijzonder voor de inkomensdimensie van armoede. De toegenomen toegang tot de publieke dienstverlening heeft wel effect gesorteerd op de sociale dimensie van armoede. De kwaliteit hiervan verdient echter meer aandacht waarbij mede capaciteitsversterking centraal moet staan. De huidige praktijk van verbrokkelde technische assistentie en te weinig aandacht voor capaciteit in (sector) strategieën is onbevredigend gebleken. Het is juist van belang om op maat gesneden oplossingen te zoeken. Nederland heeft in lijn met het DAC-paper «The Challenge of Capacity Development: Working towards good practice»¹ zich hiervan rekenschap gegeven. Daarom gaat dit jaar een nieuw, breed ondersteuningsprogramma voor de posten van start (*Support Programme for Institutional and Capacity Development, SPICAD*) dat erop gericht is kennis en bewustzijn van (in)formele institutionele knelpunten te vergroten. Daar waar zinvol zal worden aangesloten bij initiatieven van lokale partners.

Relatie algemene begrotingssteun met andere hulpmodaliteiten

Zoals ik reeds heb aangegeven in de beleidsreactie op het IOB-evaluatierapport inzake de sectorale benadering, ga ik in mijn beleid uit van de optimale modaliteitenmix per land. Dit betekent dat er geen standaard evolutie is van projecthulp via sectorale programmahulp naar algemene begrotingssteun, maar dat verschillende hulpmodaliteiten naast elkaar kunnen bestaan, waarbij deze complementair aan elkaar zijn en zelfs elkaar kunnen versterken. De studie geeft echter ook aan dat in sommige gevallen de positieve effecten van begrotingssteun teniet kunnen worden gedaan door de inzet van andere hulpmodaliteiten, met name wanneer die niet afgestemd zijn met de nationale begroting. Daarom is complementariteit niet alleen belangrijk binnen de Nederlandse OS-portefeuille maar ook tussen de hulpinspanningen van andere in een land betrokken donoren. Op het gebied van capaciteitsversterking zal dat ondermeer worden bewerkstelligd door uit te gaan van de vraag van het ontvangende land.

De meerwaarde van begrotingssteun is vooral gelegen in de afstemming met de nationale begroting, het nationale begrotingsproces en het nationale armoedebeleid. Dit leidt tot minimalisering van transactiekosten voor onze partners en maximalisatie van ownership en duuraamheid van de

¹ DCD/DAC/GOVNET 2005)5/REV1.

interventie. Sectorale steun dient vooral om specifieke resultaten in de sectoren te bereiken en kan afhankelijk van de omstandigheden in het land, meer of minder programmatisch worden ingezet. Mijn beleid is terughoudend te zijn met projectfinanciering. Deze is vooral geschikt voor activiteiten met een innovatief of pilot karakter. Immers, ontwikkeling is gebaat bij experimenteeruimte. De projectvorm kan een goede manier zijn om kleinschaliger te experimenteren, goede voorbeelden te ontwikkelen en kennis te vergaren waarom soms wel en soms geen resultaten worden bereikt. Die kennis zal begrotingssteun ook weer effectiever kunnen maken. Mijn terughoudendheid geldt echter het feit dat lokale capaciteit dusdanig beperkt is, dat de grote beheerlast – niet alleen voor ons zelf maar vooral ook voor onze partners – een te wijdverbreid gebruik van de projectmodaliteit eerder tot schade dan tot voordeel zal strekken. Op deze notie is ook de Parijse agenda voor effectievere hulpverlening gestoeld. Daar heb ik mij volop aan gecommitteerd.

Voor wat de inzet van verschillende hulpmodaliteiten betreft, vraag ik speciale aandacht voor *notional earmarking*. De studie geeft aan dat deze virtuele toerekening van algemene begrotingssteun aan één specifieke sector aantrekkelijk kan zijn, met name wanneer uit de analyse geconcludeerd wordt dat knelpunten zich met name voordoen binnen een sector. Met een minimale extra belasting aan transactiekosten worden fondsen toegerekend aan een specifieke sector en wordt het gevaar van balkanisering van de begroting voorkomen. De beleidsdialoog wordt dan mede of met name gevoerd met het sectorministerie (de sectorministeries). Het gaat bij deze modaliteit om de voortgang in de sector waarbij het sectorministerie en het ministerie van financiën onderling bepalen hoe dit financieel wordt afgewikkeld. Ik ben van mening dat deze vorm van sectorale begrotingssteun vaker ingezet kan worden, omdat hiermee de te bereiken resultaten in de sectoren centraal komen te staan.

Voor de aansluiting van sectorale bij algemene begrotingssteun is van belang dat er een goede coördinatie bestaat tussen de dialoog die binnen de sectoren wordt gevoerd en de dialoog op macroniveau. Dit geldt zeker voor thema's en sectoren die ook een dwarsdoorsnijdend en/of sectoroverstijgend karakter hebben zoals HIV/AIDS, gender, goed bestuur en milieu. Er bestaat hierbij echter een spanning tussen enerzijds de behoefte om deze zaken te mainstreamen en anderzijds de waarschuwing die uit de studie naar voren komt om de met deze modaliteit gepaard gaande dialoog met de overheid niet te zwaar te belasten. Dit laatste wil Nederland zien te voorkomen, vooral omdat we toch al met veel donoren samenwerken waarbij iedereen zijn eigen prioriteiten wil profileren. Om een goede relatie tot stand te brengen tussen de verschillende niveaus waarop de dialoog met de overheid plaatsvindt moet vooral gekeken worden naar het strategische of politieke belang van een bepaalde zaak. Zo is bijvoorbeeld in Ghana de voortgang ten aanzien van de verlening van concessies voor de houtkap als indicator opgenomen in de met de algemene begrotingssteun gepaard gaande dialoog, omdat bleek dat daar grote politieke belangen mee gemoeid waren.

Voor de bepaling van de meest geschikte modaliteitenmix wordt door alle Nederlandse ambassades in de 36 partnerlanden jaarlijks een Track Record analyse (TRA) opgesteld. De TRA omvat vier clusters waarbij de ambassade een oordeel geeft over 1) het beleid op het gebied van armoedebestrijding, 2) het macro-economische beleid en ondernemingsklimaat, 3) openbare financiën en goed bestuur en 4) de dialoog en afstemming met de overheid en de mate van harmonisatie met andere donoren. Waarin het verleden de TRA alleen werd gebruikt voor het beoordelen of een land in aanmerking kon komen voor macro-

georiënteerde programmahulp, is deze dus thans geëvolueerd naar een beoordeling van de inzet van alle hulpmodaliteiten.

Constateringen en aanbevelingen van de evaluatie

In de studie wordt naar aanleiding van de beantwoording van de negen kernvragen en de behandeling van de thematische onderwerpen een aantal constateringen en aanbevelingen gedaan. Ik wil graag nader ingaan op de politieke risico's en de risico's ten aanzien van corruptie. Tevens ga ik kort in op het vraagstuk van ownership en verantwoording.

Vertrouwen en politieke risico's

De kracht van de studie zit niet alleen in de positieve uitkomsten van de evaluatie, maar juist ook in de constatering dat de verwachtingen ten aanzien van deze modaliteit soms te hoog zijn geweest. Zo is geconstateerd dat begrotingssteun bijdraagt aan de versterking van macro-economische stabiliteit, maar deze stabiliteit niet zelf tot stand kan brengen. Hetzelfde wordt gezegd over politieke veranderingsprocessen. Alleen wanneer die processen in gang zijn gezet, kan begrotingssteun een belangrijke bijdrage leveren aan de versterking daarvan. Het initiatief tot deze veranderingsprocessen moet dus bij het ontvangende land liggen. Algemene begrotingssteun zal bij voorkeur meerjarig worden ingezet als dit is vastgesteld. In de Nederlandse context gebeurt dit middels de eerder genoemde Track Record analyse. Deze inzet gaat gepaard met een beleidsdialoog waarbij met de ontvangende overheid afspraken worden gemaakt over de te behalen resultaten. Capaciteitsopbouw en institutionele veranderingen maken hier deel van uit. De te behalen resultaten worden gemonitord in een *Performance Assessment Framework*. Deze vorm van samenwerking kan alleen werken indien deze is gebaseerd op een langetermijnverplichting van beide partijen. Dit vereist een langdurige en duurzame samenwerkingsrelatie waarbij vertrouwen, in goede en in slechte tijden, een belangrijke rol speelt. Dat betekent dus ook dat we verantwoorde (politieke) risico's durven te nemen.

De studie concludeert dat het niet zinvol is een standaardset van minimum-eisen te ontwikkelen voordat een land in aanmerking komt voor algemene begrotingssteun. Er zijn veel contextspecifieke variabelen die de legitimiteit van de samenwerking bepalen. Wel is het mogelijk een aantal factoren op te noemen die het succes van deze modaliteit in belangrijke mate bepalen, zoals een voldoende mate van wederzijds vertrouwen tussen de deelnemende partijen, overeenstemming over de hoofdlijnen van het beleid waaronder mensenrechten en democratisering, een competent ministerie van financiën en planning, macro-economische stabiliteit en begrotingsdiscipline.

De consequentie van het stellen van minimale eisen en het feit dat de samenwerkingsrelatie langdurig en duurzaam is, betekenen dat er sprake is van een zekere asymmetrie in het aangaan van samenwerkingsrelatie met begrotingssteun. Bij aanvang wordt de lat hoog gelegd voordat wordt overgegaan tot vormen van volledig afgestemde hulp. Wordt deze hulpvorm eenmaal ingezet, dan wordt deze in principe niet zomaar beëindigd. Dit kan betekenen dat indien een land terecht komt in een situatie die als minder bevredigend wordt beoordeeld dan de startsituatie, niet onmiddellijk het besluit tot (volledige) opschorting wordt genomen. Zolang met de ontvangende overheid een goede dialoog gevoerd kan worden op basis van concrete afspraken over prestaties en bij die overheid de bereidheid bestaat om de situatie weer ten goede te keren, moet een dergelijke tijdelijke situatie worden geaccepteerd. Ontbreekt echter in zo'n situatie de basis voor een dialoog dan komt de legitimiteit van de relatie in het

geding. Dit heeft consequenties voor de gehele samenwerkingsrelatie. Het is in dit verband van belang zoveel mogelijk gelijk op te trekken met andere donoren en een sanctie in verhouding te laten staan tot de ernst van de terugval (de zogenaamde *graduated approach*).

Met de constatering dat veranderingsprocessen niet met algemene begrotingssteun tot stand kunnen worden gebracht, geeft de studie terecht aan dat het geen zin heeft om de modaliteit hieraan voorwaardelijk te maken. Initiatieven voor goed beleid kunnen niet door het stellen van condities worden afgedwongen. Dit is overigens niet iets nieuws, want ervaringen met de structurele aanpassingsprogramma's van de jaren tachtig en begin negentig hebben al eerder aangetoond dat de bruikbaarheid van (economische en politieke) conditionaliteiten gering is. Los daarvan is het karakter van de publiek-publieke samenwerking ook veranderd: weg van hardere macro-economische conditionaliteit naar vraagstukken van effectiviteit en efficiëntie van overheidsuitgaven. Een model van meetbaarheid aan de hand van met de ontvangende overheid te maken afspraken over de uitvoering van het beleid blijkt een effectieve wijze van monitoring en een goede basis voor dialoog met onze partners. Mochten de resultaten tegenvallen als gevolg van gebrek aan inspanningen van die overheid, dan schaadt dat de legitimiteit van de relatie en zullen daar consequenties aan worden verbonden. Nederland hecht er aan dat dit op voorspelbare en transparante wijze gebeurt, waarbij tijdig wordt aangegeven wanneer dit financiële consequenties kan hebben.

De studie toont aan dat door het stellen van condities en door betaling afhankelijk te maken van resultaten, begrotingssteun in feite minder voorspelbaar kan worden dan andere hulpmodaliteiten. In de Verklaring van Parijs hebben donoren juist afgesproken de effectiviteit van de hulp te vergroten door deze meer voorspelbaar te maken. Daardoor wordt onder meer aanbevolen niet in alle gevallen tegenvallende resultaten van het ontvangende land inzake de *Poverty Reduction and Growth Facility* van het IMF te volgen met financiële consequenties, omdat dit de volatiliteit in het lopende begrotingsjaar alleen maar vergroot. Daarom zal Nederland het gebruik van zogenaamde flexibele tranches, waarbij de betaling van een deel van de begrotingssteun in het lopende begrotingsjaar afhankelijk wordt gesteld van overeengekomen resultaten, tot een minimum beperken omdat daardoor de budgettering onnodig volatiel wordt. In het specifieke geval dat de gezamenlijke donoren daarover afspraken hebben gemaakt zal Nederland de geharmoniseerde aanpak volgen.

Ownership en verantwoording

De constatering dat veranderingsprocessen moeten worden geïnitieerd door de overheden van de partnerlanden toont het belang van ownership aan. De studie merkt daarbij op dat donoren en ontvangende overheden niet vanzelfsprekend dezelfde belangen hebben. Soms kunnen zij zelfs rivalen zijn, omdat armoedebestrijding de gevestigde belangen van (bepaalde groepen binnen) de ontvangende overheid kunnen raken. Het is dus zaak zo transparant mogelijk te zijn over zowel de te behalen doelen als de resultaten daarvan. Donoren en ontvangende overheid worden daarmee gezamenlijk verantwoordelijk voor deze te behalen resultaten. Maar het versterken van lokale verantwoordingsstructuren is daarbij ook van belang. Met de toename van de omvang van de hulp bestaat de neiging dat de ontvangende overheid meer verantwoording aflegt naar donoren, terwijl voor armoedebestrijding de verantwoording gericht zou moeten zijn op de eigen bevolking. Het versterken van lokale verantwoordingsstructuren, in de eerste plaats het parlement maar ook bijvoorbeeld van civil society organisaties, maakt daarom onderdeel uit van mijn beleid ten aanzien van capaciteitsontwikkeling.

Vanwege het feit dat algemene begrotingssteun ongeoormerkte middelen ter beschikking stelt aan de ontvangende overheid bestaat de notie dat deze hulpvorm meer gevoelig zou zijn voor corruptie dan andere hulpmodaliteiten. De studie heeft geconstateerd dat dit niet het geval is en dat ten opzichte van andere hulpmodaliteiten dit zelfs minder het geval zou kunnen zijn.

Met deze constatering ben ik het geheel eens, en wel om twee redenen. Ten eerste omdat algemene begrotingssteun in de regel gepaard gaat met flankerende maatregelen die de risico's op het gebied van openbare financiën zoveel mogelijk moeten terugdringen. Deze maatregelen zijn met name gericht op verbeteringen en capaciteitsopbouw met betrekking tot de begrotingsvoorbereiding, -uitvoering en -verantwoording, alsmede de externe controle. Al deze maatregelen beogen ook de mogelijkheden tot corruptie te reduceren. Het gaat hierbij om het beheer van alle middelen, zowel de eigen middelen van het partnerland als de door de donoren via de begroting beschikbaar gestelde middelen. Complementair daaraan zijn ook specifieke activiteiten gericht op ondersteuning van de Rekenkamer en van anti-corruptie-organisaties zowel bij de overheid zelf als van civil society. Bij al deze maatregelen en activiteiten gaat het om bijdragen aan de verbetering van betrouwbaarheid, transparantie en verantwoording, om aanpak van de zwakste schakels en ondersteuning van de veranderingsgezinden.

Ten tweede is bij uitstek de politieke dialoog met de overheid rondom algemene begrotingssteun, al dan niet in multidonorverband, het platform om de noodzaak van corruptiebestrijding en de resultaten daarvan te bespreken tot en met op het hoogste niveau.

Indien uit de risicoanalyse van de openbare financiën volgt dat het risico dat samenhangt met algemene begrotingssteun niet beheersbaar is dan komt het betreffende land niet in aanmerking voor een Nederlandse bijdrage hiervoor.

Voor detailinformatie met betrekking tot anti-corruptiemaatregelen verwijs ik naar de brieven terzake aan uw Kamer (2004–2005 29 800V, nr. 93, 2005–2006, 30 300 V, nr. 103) en de beantwoording van bijbehorende Kamervragen dd 10 februari 2006.

Conclusie

Concluderend beschouw ik deze gezamenlijke evaluatie als een ondersteuning van mijn beleid inzake het gebruik van algemene begrotingsteun en op enkele punten een aanscherping van de uitvoering. De studie biedt voldoende ruimte voor de inzet van deze hulpmodaliteit, zodat zowel het aantal landen dat begrotingssteun ontvangt als de omvang binnen een land geleidelijk aan verder zal stijgen. Dit sluit aan bij de gezamenlijke inzet van donoren zoals vastgelegd in de Verklaring van Parijs. Ik zal met de inzet van deze hulpvorm gezamenlijk blijven optrekken met andere donoren. Vanuit het belang van de modaliteitenmix zal dat ook het geval zijn met donoren die deze hulpmodaliteit niet gebruiken. Ik hecht eraan vast te stellen dat ik ook in een geharmoniseerd optreden natuurlijk zelf primair verantwoordelijk blijf voor de Nederlandse bijdrage, zoals vastgelegd in de Nota Beheer en Toezicht (Kamerstuk 25 860, nr. 2, 1997–1998). De studie is ook een belangrijke stap in de ontwikkeling van methodologie teneinde de resultaten van algemene begrotingssteun op gedegen wijze te kunnen evalueren. Nadere uitwerking van de methodologie moet het in de toekomst mogelijk maken om ook een plausibele relatie te kunnen leggen tussen resultaten op het gebied van vermindering van (de inkomensdimensie van) armoede.