

Verkorte versie

A stylized map of the African continent is shown in the background, rendered in shades of blue and purple. The country of Nigeria is highlighted in a distinct red color, positioned in the upper right quadrant of the map.

Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen

Evaluatie van de schuldverlichtings-
overeenkomst van 2005 tussen de
Club van Parijs en Nigeria

Verkorte versie

Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen

Evaluatie van de schuldverlichtings-
overeenkomst van 2005 tussen de
Club van Parijs en Nigeria

Voorwoord

De voor u liggende samenvatting is gebaseerd op het hoofdrapport van de gemeenschappelijke evaluatie van de in 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria overeengekomen schuldverlichting.

In 2009 startten de evaluatiediensten van de Belgische Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking, DBE) en van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, IOB) de voorbereidingen voor de evaluatie. De uitnodiging aan andere evaluatiediensten van het *DAC Network on Development Evaluation* eraan deel te nemen kon zich in een warme belangstelling van potentiële deelnemers verheugen, maar leverde om verschillende redenen geen actieve deelname op. Na een internationale aanbesteding (begin 2010) werd de evaluatieopdracht gegund aan een consortium bestaande uit Ecorys Nederland BV en Oxford Policy Management (OPM).

De schuldenregeling die de schuldeisers van Nigeria, verenigd in de Club van Parijs, en de regering van de Federale Republiek van Nigeria in oktober 2005 sloten, was op zijn minst controversieel te noemen. Nigeria was zijn crediteuren ruim USD 30 miljard schuldig. Hiervan betaalde Nigeria uit de hoge opbrengsten uit de olie-exploitatie USD 12 miljard terwijl de crediteuren USD 18 miljard kwijtscholden. Dat was geen bagatel, 18.000 miljoen dollar, in euro's van die tijd omgerekend 12.000 miljoen euro.

De controverse over deze schuldverlichtingsovereenkomst hield de gemoederen flink bezig, niet alleen in sommige crediteurlanden maar ook in Nigeria, met meer dan 150 miljoen inwoners het meest bevolkte land van het Afrikaanse continent. De discussie werd aan beide zijden echter vaak gevoerd op basis van soms twijfelachtige argumenten, eerder op politieke overtuiging dan op feiten berustend. In de crediteurlanden hingen tegenstanders van de schuldenregeling een beeld op van Nigeria als een bijna *failed state* waar corruptie hoogtij vierde, de grote massa van de bevolking niet deelde in de opbrengsten van de olierijkdom, en politiek, religieus en etnisch geweld telkens weer tot uitbarsting kwamen en van de rechtsstaat en de democratie een schertsvertoning maakten. Het was hoog tijd dat een onafhankelijke evaluatie meer helderheid zou brengen in de voorgeschiedenis, aard en gevolgen van deze op een na grootste schuldkwijtschelding ooit, na die van Irak in 2004.

De vier meest prangende vragen waren: Waarom deze schuldverlichting? Was het een juist besluit om deze schuldverlichtingsovereenkomst te sluiten? En moest dat zoveel kosten? Tot slot, niet onbelangrijk, wat heeft het opgeleverd, wat waren de resultaten?

In deze evaluatie heeft een team van onafhankelijke evaluatoren¹ deze vragen allereerst uitgewerkt in bijna 30 subvragen en vervolgens op kundige wijze beantwoord. De antwoorden

¹ Het evaluatieteam bestond uit: Geske Dijkstra (teamleidster), Boladale Akanji, Kenneth Chukwuemeka, Christian Hiddink, François-Xavier de Mevius, Adewumi Olajide Ogunsola en Sanga Sangarabalan.

liggen voor u. De werkelijkheid is altijd meer genuanceerd dan oneliners, maar één zaak staat voorop: de schuldenregeling was in het voordeel van beide partijen. Nigeria – in omvang de tweede economie van Sub-Sahara Afrika – zag hiermee zijn buitenlandse schuld bijna geheel verdwijnen; de crediteurlanden kregen meer terug dan ze verwacht hadden. Hoe dat in elkaar steekt, maakt de evaluatie op heldere wijze duidelijk.

Waren er dan geen verliezers? Volgens sommigen wel. In die landen waar deze schuldkwijtschelding gemeld werd als overheidshulp, *Official Development Assistance*, en niet bóvenop het bestaande budget kwam, maar ten laste van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking, moesten andere ontwikkelingsrelevante uitgaven wijken voor deze kwijtschelding van overwegend exportkredieten die, naar alle waarschijnlijkheid, bij het aangaan óók wederzijds voordeel vertegenwoordigden.

De analyse door het evaluatieteam is sterk gebaseerd op de interventietheorie die aan het fenomeen schuldverlichting ten grondslag ligt. De onderliggende mechanismen zijn vrij technisch van aard. Daarom hebben wij ervoor gekozen om naast het hoofdrapport, dat overigens een uitstekende Verklarende Woordenlijst bevat, twee verschillende samenvattingen aan te bieden. Eén samenvatting is van de hand van de evaluatoren en gebruikt vakjargon dat vooral voor specialisten begrijpelijk is. De voor u liggende samenvatting is voor een grotere groep van geïnteresseerden toegankelijk. Deze bevat niet de technische analyses en details, maar brengt op heldere wijze duidelijk in beeld wat de hoofdbevindingen, conclusies en geleerde lessen zijn van deze gezamenlijke evaluatie. Deze niet-specialistische samenvatting is in het Frans en het Nederlands beschikbaar. De specialistische samenvatting is in drie talen beschikbaar: Engels, Frans en Nederlands.

Alle documenten zijn ook te vinden op <http://diplomatie.belgium.be/nl> , <http://diplomatie.belgium.be/fr> en <http://www.minbuza.nl>

Onze samenwerkende evaluatiediensten zijn verantwoordelijk voor de inhoud van de voor u liggende verkorte versie. Wij verwijzen naar het hoofdrapport voor een gedetailleerd en volledig inzicht in de bevindingen en conclusies van de evaluatoren.

Evalueren heeft als doel ‘verantwoorden’ en ‘leren’. Wij hopen dat deze samenvatting daaraan bijdraagt en wensen u veel leesgenoegen.

Dominique de Crombrugghe de Looringhe
Bijzonder Evaluator van de Internationale Samenwerking
Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking (DBE)
FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Prof. dr. Ruerd Ruben
Directeur, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoudsopgave

Voorwoord

Kaarten

Kaart 1	Afrika – Nigeria	6
Kaart 2	De 36 deelstaten van de federale republiek Nigeria	14
Kaart 3	De top-5 van Afrika: bevolking en economie	16

Geschiedenis Nigeria in het kort	7
---	----------

1	Inleiding	10
	Onderwerp en doel	11
	Evaluatievragen	11
	Organisatie	11

2	Feiten en achtergronden Nigeria	12
	Geschiedenis na 1960	13
	Bestuur en politiek	15
	Economie	15
	Economische sectoren	16
	Milieuproblemen	17
	Conflicten en geweld	17
	Internationale relaties	17

3	Schuldproblematiek	18
	Groei schulden	19
	Herzieningen	19
	Op weg naar schuldverlichting	20

4	De overeenkomst met de Club van Parijs	22
	Policy Support Instrument	23
	De overeenkomst	23
	Belangen van Nigeria	23
	Buitenlandse belangen	24
	Kritische overheden: België en Nederland	24

5	Directe effecten van de overeenkomst	26
	Minder uitstaande schulden	27
	Geen aflossingen meer	27
	Beleidsvormingen	27

6	Indirecte effecten van de overeenkomst	30
	Schuldhoudbaarheid	31
	Macro-economische stabiliteit	31
	Kredietwaardigheid	32
	Armoedebestrijding	32
7	Conclusies en geleerde lessen	34
	Economische groei en armoede	35
	Duurzaamheid	36
	Conclusies	36
	Geleerde lessen	37



161

Kaart 1 Afrika - Nigeria

Geschiedenis Nigeria in het kort

Voor de kolonisatie

500 v. Chr.	Eerste nederzettingen Nok, begin IJzertijd.
Vanaf ca. 11e eeuw	Koninkrijken en stadstaten ontstaan.
16e – 18e eeuw	Transatlantische slavenhandel.
Begin 19e eeuw	Islamitisch rijk Fulani.
Rond 1850	Britten vestigen zich rond Lagos.
Tweede helft 19e eeuw	Christelijke missionarissen actief in zuiden Nigeria.

Kolonisatie

Vanaf 1903	Groot-Brittannië heerst via lokale leiders over zuiden en noorden Nigeria.
1914	Groot-Brittannië voegt noordelijke en zuidelijke regio samen.
1958	Shell begint met olieproductie in Nigerdelta.

Onafhankelijkheid

1960	Nigeria onafhankelijk van Groot-Brittannië.
1962-1963	Religieuze en etnische spanningen door volkstellingen.

Militair regime

1966	Militaire coup, gevolgd door tegencoup.
1967-1970	Mislukte poging van drie zuidoostelijke staten om republiek Biafra te vestigen. Burgeroorlog kost naar schatting een miljoen mensen het leven.
Jaren zeventig	Olieproductie Nigeria groeit explosief.
1976	Generaal Olusegun Obasanjo wordt staatshoofd en belooft democratische verkiezingen.
1979-1983	Tijdelijke onderbreking militair bewind. Civiele regering onder leiding van Shehu Shagari.
1983	Militaire coup, generaal Muhammad Buhari wordt staatshoofd.

- 1985** Generaal Ibrahim Babangida neemt de macht over.
- 1993** Babangida treedt gedwongen af nadat hij democratische verkiezingen herroepen heeft. Ernest Shonekan aan het hoofd van een interim-regering. Shonekan aan de kant geschoven door generaal Sani Abacha.
- 1995** Executie Ken Saro-Wiwa en acht andere actievoerders tegen olieindustrie in Ogoni-gebied. Sancties Europese Unie, Nigeria uit het Gemenebest gezet.
- 1998** Abacha overlijdt. Generaal Abdulsalami Abubakar volgt hem op. Nigeria treedt weer toe tot Gemenebest, einde sancties Europese Unie.

Burgerregeringen

- 1999** Olusegun Obasanjo president na democratische verkiezingen.
- 2000** Sharia in noordelijke deelstaten. Honderden doden bij gewelddadigheden tussen christenen en moslims.
- 2001** Duizenden ontheemden door etnische conflicten in deelstaat Benue.
- 2003** Obasanjo gekozen voor tweede termijn, na betwiste verkiezingen.
- 2004** Noodtoestand in deelstaat Plateau na geweld tussen christenen en moslims.
- 2005** Club van Parijs en Nigeria sluiten overeenkomst voor schuldverlichting.
- 2007** Umaru Yar'Adua in april gekozen tot president van Nigeria.
- 2008** Olieprijs stijgt, mede door geweld militante groeperingen in Nigerdelta.

Minstens tweehonderd doden bij gewelddadigheden tussen christenen en moslims in Jos, deelstaat Plateau, in november.
- 2009** Islamistische beweging Boko Haram probeert in juli met geweld de sharia aan het hele land op te leggen. Honderden doden in het noordoosten van Nigeria.
- 2010** Minstens 269 doden bij geweld tussen christenen en moslims in Jos in januari en maart.

President Umaru Yar'Adua overlijdt in mei na lang ziekbed. Vice-president Goodluck Jonathan volgt hem op. Verkiezingen worden gepland voor april 2011.

In december dertig doden in deelstaat Plateau na bombardement op kerstavond.

1

Inleiding

Inleiding

Onderwerp en doel

In 2005 sloten de Club van Parijs en Nigeria een overeenkomst voor schuldverlichting. De schuld van Nigeria bedroeg op dat moment ruim 30 miljard dollar. Hiervan moest Nigeria 12 miljard dollar afbetalen, de overige 18 miljard dollar werd kwijtgescholden. Om voor de regeling in aanmerking te komen, moest Nigeria eerst voldoen aan diverse beleidsvoorwaarden. De schuldeisende landen rapporteerden nagenoeg het hele kwijtgescholden bedrag als officiële ontwikkelingshulp.

Deze evaluatie gaat over de bovengenoemde overeenkomst en beslaat de jaren 2005 tot en met 2010. Voor een goed begrip belicht de evaluatie ook de voorgeschiedenis: ontwikkelingen die hebben geleid tot het ontstaan van de schuld en eerdere pogingen van Nigeria om de schuld te herzien.

Doel van de evaluatie is in de eerste plaats om lessen te trekken uit de schuldverlichting aan Nigeria: in hoeverre heeft deze impact gehad op de groei en armoedevermindering in Nigeria? En: klopt de logica die achter schuldverlichting zit? In de tweede plaats is de evaluatie bedoeld als verantwoording voor de gemaakte keuzes en het gevoerde beleid.

| 11 |

Evaluatievragen

De evaluatie is uitgevoerd aan de hand van 29 evaluatievragen. Daarvan zijn de volgende zes de belangrijkste:

- Welke politieke, economische en institutionele ontwikkelingen hebben geleid tot de afspraken over schuldverlichting?
- Heeft de overeenkomst ertoe geleid dat Nigeria weer in staat is om schulden af te betalen?
- Welke rol speelden de voorwaarden van de overeenkomst?
- Hoe effectief was het armoedefonds, het *Virtual Poverty Fund*, dat gecreëerd werd na de overeenkomst?
- In hoeverre zijn de resultaten van de schuldverlichting blijvend?
- De vooronderstelling bij schuldverlichting is dat deze bijdraagt aan economische groei en minder armoede. In hoeverre is deze interventietheorie geldig en bruikbaar? Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden?

Organisatie

Deze evaluatie is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de evaluatieafdelingen van het Belgische en het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken, DBE (België) en IOB (Nederland). Het internationale evaluatieteam bestond uit Geske Dijkstra (teamleidster), Boladale Akanji, Christian Hiddink, Sanga Sangarabalan, François-Xavier de Mevius, Kenneth Chukwuemeka en Adewumi Olajide Ogunsola (Ecorys Nederland BV / Oxford Policy Management); Daniel Rogger was de interne peer reviewer. Twee externe panels waren verantwoordelijk voor het bewaken van de kwaliteit van het eindrapport: de *Abuja Advisory Group* in Nigeria en de *European Reference Group* in Den Haag.

2

Feiten en achtergronden Nigeria

Feiten en achtergronden Nigeria²

De Federale Republiek Nigeria ligt in West-Afrika. Nigeria grenst aan Benin, Niger, Tsjad en Kameroen en ligt aan de Atlantische Oceaan (Golf van Guinea). Zie Kaart 1. Het land telt ongeveer 250 etnische groepen en is met circa 150 miljoen inwoners het dichtstbevolkte land van Afrika.

Het hedendaagse Nigeria is getekend door een geschiedenis van koloniale overheersing, militaire coups, democratisering, olierijkdom, corruptie, armoede, geweld en conflicten van politieke, etnische, regionale of religieuze aard.

Geschiedenis na 1960

Op 1 oktober 1960 werd Nigeria onafhankelijk van het Verenigd Koninkrijk, in 1963 werd het een republiek. Militairen namen de macht over in 1966. In totaal zouden militairen het land gedurende vijftig jaar onafhankelijkheid 33 jaar lang besturen.

Van oudsher stonden landbouw en handel centraal in Nigeria. Dit veranderde na de ontdekking van olie in de Nigerdelta eind jaren vijftig. Als eerste westerse oliemaatschappij kreeg Shell toestemming om vanaf 1958 aardolie te winnen. Midden jaren zeventig was Nigeria de vijfde olieproducent van de wereld. De olieproductie zorgde voor groeiende exportinkomsten en voor massale investeringen in industrie, landbouw, infrastructuur en sociale voorzieningen. De snelle groei leverde echter ook problemen op: mislukte investeringen, eenzijdige afhankelijkheid van de olie-inkomsten, een tekort aan basisvoorzieningen, distributieproblemen in de havens, corruptie en ongelijke verdeling van de welvaart. De eerste oliecrisis zorgde voor een forse val in het nationale inkomen. De overheid bezuinigde echter niet op de uitgaven, wist zelfs geld voor reusachtige ontwikkelingsprojecten binnen te slepen en diverse leningen af te sluiten. Nigeria stak zichzelf in snel tempo in de schulden.

| 13 |

In 1979 kwam het militaire regime tijdelijk tot een einde: luitenant-generaal Olusegun Obasanjo droeg de macht vrijwillig over aan de democratische gekozen regering van Alhaji Shehu Shagari.

In december 1983 vond opnieuw een militaire coup plaats. Diverse generaals volgden elkaar op. Het regime van generaal Sani Abacha, die eind 1993 de macht greep, geldt als het meest wrede in de geschiedenis van Nigeria. Abacha onderdrukte de bevolking en verrijkte zichzelf met naar schatting 3 miljard dollar.

Nigeria werd het toneel van burgerprotesten, moorden en door de overheid gesponsord terrorisme. Inmiddels had het land enorme schulden opgebouwd. Daar stapelden zich aanvullende leningen en achterstallige rentebetalingen op.

² De landeninformatie in dit hoofdstuk is niet afkomstig uit het hoofdrapport, maar is gebaseerd op een tekst van Bukola Adeyemi Oyeniyi van de Faculteit voor Geschiedenis en Internationale Betrekkingen, Joseph Ayo Babalola Universiteit te Ikeji-Arakeji in Nigeria. De integrale tekst is te lezen op een cd-rom bij het hoofdrapport.

Na de dood van Abacha in 1998 waaide er een andere wind onder generaal Abdulsalam Abubakar. Hij stond politieke partijen toe en liet politieke gevangenen vrij. Begin 1999 organiseerde Abubakar bovendien democratische verkiezingen. Olusegun Obasanjo werd gekozen tot president.

De eerste vier jaar van het regime van Obasanjo werden gekenmerkt door geweld. Dit vond vooral plaats na de invoering van de sharia, de islamitische wetgeving, in noordelijke deelstaten in 2000 en rond de olie- en gasproductie in de Nigerdelta.

Obasanjo werd in 2003 herkozen. Lokale en internationale waarnemers bestempelden de verkiezingen als oneerlijk. Obasanjo werkte aan economisch herstel. De overheid ging van start met een hervormingsprogramma, het *National Economic Empowerment Development Strategy (NEEDS)*, en privatiseerde een aantal staatsbedrijven. Obasanjo maakte bovendien werk van corruptiebestrijding. Desondanks zagen veel Nigerianen de president zelf als corrupt.

In 2007 werd Alhaji Umaru Yar'Adua president. Toen hij in 2010 met ernstige gezondheidsproblemen werd overgebracht naar een ziekenhuis in Saoedi-Arabië, werd de macht aanvankelijk niet overgedragen. Bovendien deed de regering nauwelijks mededelingen over zijn toestand. Dit werkte verlammend voor het bestuur en de politiek. Umaru Yar'Adua overleed in mei 2010. Hij werd opgevolgd door vice-president Goodluck Jonathan.



Kaart 2 De 36 deelstaten van de federale republiek Nigeria

Bestuur en politiek

Na diverse herindelingen na de onafhankelijkheid in 1960 is Nigeria sinds 1999 een federatie van 36 deelstaten. Abuja is de federale hoofdstad (zie Kaart 2). Net als tijdens de militaire regimes ligt de sociaal-economische en politieke macht nog altijd bij de centrale overheid. De meeste deelstaten beschikken over minerale rijkdommen, maar de opbrengsten vallen toe aan de federale overheid. De deelstaten zijn sterk afhankelijk van de financiële steun van de federale overheid.

De federale overheid bestaat uit een uitvoerende, een wetgevende en een rechterlijke macht. De president, die de leiding heeft over de uitvoerende macht, is zowel staatshoofd, hoofd van de regering als opperste bevelhebber van het leger. Hij wordt gecontroleerd door het parlement, de wetgevende macht. De rechterlijke macht wordt gevormd door een pluriform stelsel van rechtbanken, inclusief de sharia-rechtspraak in negen noordelijke deelstaten.

De politiek in Nigeria wordt beïnvloed door diverse factoren, zoals etniciteit, religie en sociale klasse. De grootste politieke partijen zijn de regeringspartij *People's Democratic Party (PDP)*, oppositiepartijen als *All Nigeria People's Party (ANPP)*, *Action Congress (AC)* en ongeveer veertig andere partijen. De meeste partijen, behalve de PDP, zijn verbonden aan een etnische groep of een religie.

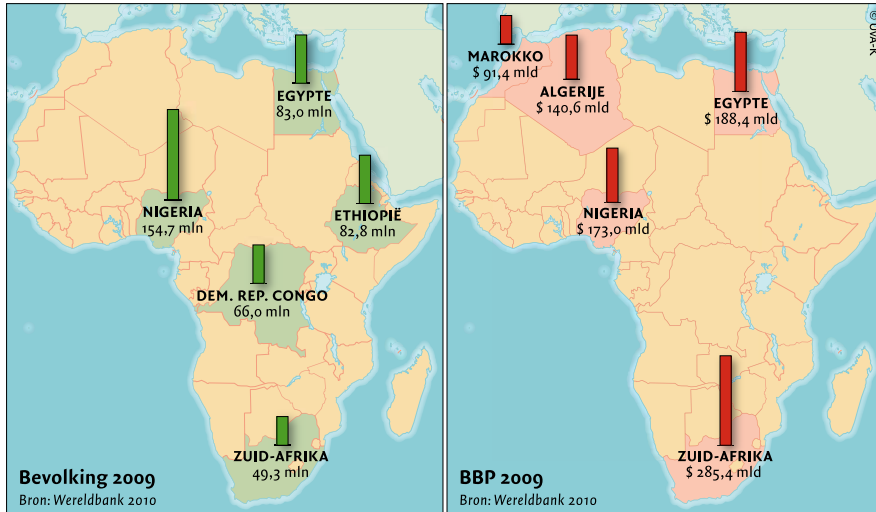
| 15 |

De militaire machthebbers toonden weinig respect voor de rechtsstaat: ze dreven de oppositie in het nauw, schonden talloze mensenrechten en doodden tegenstanders. Inmiddels heeft Nigeria diverse mensenrechten vastgelegd in wetten, deze worden echter onvoldoende gehandhaafd.

Baantjes in de politiek en bij overheidsdiensten zijn vaak een kwestie van voortrekkerij: familieleden of leden van de eigen etnische groep krijgen indien mogelijk voorrang. Ambtsmisbruik, corruptie en verduistering van publiek geld zijn wijdverbreid in de publieke sector. Verkiezingen in Nigeria gaan gepaard met bedrog, stembusfraude, geweld, corruptie en andere wanpraktijken.

Economie

Het bruto nationaal product (BNP) is per hoofd van de bevolking lager dan vóór de onafhankelijkheid in 1960. De laatste jaren trekt de economie aan. Nigeria is nu de derde economie van Afrika, na Egypte en Zuid-Afrika (zie Kaart 3). Het werkloosheidscijfer was in 2003 10,8 procent, sindsdien is er weinig veranderd. Zes op de tien Nigerianen werkt in de informele sector. Ongeveer 67 procent van de bevolking leeft onder de armoedegrens van 1 dollar per dag.



Kaart 3 De top-5 van Afrika - bevolking en economie

| 16 |

Het NEEDS-programma van president Obasanjo is een ambitieus sociaal-economisch plan voor diverse terreinen, zoals macro-economische hervormingen, meer werkgelegenheid, meer verscheidenheid in de economie, meer nadruk op de private sector en minder overheidsbemoediging. Het is Nigeria's ambitie om in 2020 tot de twintig belangrijkste economieën in de wereld te horen (Plan 2020). In het kader van de Millenniumdoelen is in 2000 bovendien een VN-armoedebestrijdingsprogramma van start gegaan.

Economische sectoren

De winning van petroleum en aardgas is goed voor 95 procent van de exportinkomsten, 40 procent van het BBP en 80 procent van de overheidsinkomsten. Nigeria is de twaalfde olieproducent ter wereld. De gasreserves gelden als de op tien na grootste wereldwijd. Veel gas, dat vrijkomt bij de oliewinning, wordt echter verbrand in plaats van gedistribueerd voor gebruik.

De eenzijdige afhankelijkheid van de olie- en gasproductie maakt Nigeria kwetsbaar, met name door de schommelende grondstofprijzen. Bovendien wordt de Nigerdelta geteisterd door aanhoudende conflicten over zeggenschap over de oliebronnen, kidnapping, gijzelingen en vernieling van de pijpleidingen.

Hoewel Nigeria in grote mate afhankelijk is van de winning van ruwe olie en aardgas, spelen ook andere sectoren in toenemende mate een rol: landbouw, industrie en dienstverlening. De landbouw heeft erg geleden onder jarenlange verwaarlozing en mismanagement, deels door de jarenlange eenzijdige afhankelijkheid van olie, maar ook door droogte, ziektes en verminderde vruchtbaarheid. Ook mijnbouw speelt een grote rol in Nigeria. Belangrijke delfstoffen zijn ijzererts, bruinkool, kalksteen, tin, columbiet, goud en uranium.

Milieuproblemen

Nigeria kampt met serieuze milieuproblemen: de gevolgen van oliewinning, mijnbouw en industrie, gebrekkige afvalverwerking in de steden, vervuiling, bodemaantasting en klimaatverandering. Oliewinning, mijnbouw en industrie hebben hun sporen vooral op het platteland nagelaten: hier hebben de bewoners sterk te lijden onder olie lekkages (door sabotage), verspilling van gas, ontbossing en erosie. Landbouwgrond en visvijvers worden onbruikbaar, sommige flora- en faunasoorten verdwijnen. Bovendien blijven ook de gevolgen van de wereldwijde klimaatverandering niet uit, zoals verwoestijning.

Conflicten en geweld

Onlangs de invoering van de democratie wordt Nigeria nog steeds verscheurd door conflicten. Ze ontwrichten de economie en de politiek en leiden tot dodelijke slachtoffers en stromen vluchtelingen. De conflicten spelen onder andere tussen en binnen etnische groepen, bijvoorbeeld tussen de Hausa en Igbo, tussen Hausa en Yoruba en tussen Berom en Hausa-Fulani.

Ook religie vormt een belangrijke bron van conflicten. De afgelopen jaren is het diverse keren gekomen tot geweld tussen christenen en moslims in de stad Jos (deelstaat Plateau). De invoering van de sharia heeft in het noorden al meerdere malen geleid tot conflicten.

Olie- en gaswinning zorgen er samen met sociaal-economische en milieu problemen voor dat de conflicten in de Nigerdelta blijven voortbestaan. Verschillende groepen strijden tegen vervuiling. Ze ijveren ook om zeggenschap over de olie. De groepen zijn vaak militant: ze saboteren bijvoorbeeld pijpleidingen en kidnappen buitenlandse werknemers van oliemaatschappijen.

Internationale relaties

Sinds de onafhankelijkheid propageert Nigeria Afrikaanse eenheid en samenwerking en onafhankelijkheid van Westerse grootmachten. Nigeria is lid van de Afrikaanse Unie (AU), de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS) en de Beweging van Niet-Gebonden Staten (NAM).

Nigeria is ook lid van het Britse Gemenebest en de VN en onderhoudt betrekkingen met de Bretton Woods-instellingen IMF en Wereldbank. De relaties met voormalig kolonisator Groot-Brittannië zijn sterk. Nigeria werkt samen met de VS op terreinen als terreurbestrijding en vredeshandhaving in de regio. Bovendien koopt de VS een groot deel van de Nigeriaanse olie op. Nigeria en de EU werken eveneens samen, bijvoorbeeld op het gebied van economische en institutionele hervormingen.

Nigeria en China handelen met elkaar en zijn onlangs een strategisch partnerschap aangegaan. Nigeria is een belangrijke olieleverancier voor China, in ruil daarvoor geeft China economische, militaire en politieke steun.

3

Schuldproblematiek

Schuldproblematiek

Groei schulden

Eind jaren tachtig van de vorige eeuw kwamen veel ontwikkelingslanden in de problemen door de leningen die ze in de jaren zeventig hadden afgesloten bij westerse banken. Ook Nigeria had tot 1978 vooral kleine leningen tegen gunstige voorwaarden uitstaan bij de Wereldbank. Daarna werd onder luitenant-generaal Olusegun Obasanjo de eerste grote lening afgesloten. Terugbetalen leek geen probleem, gezien de hoge opbrengsten van de oliewinning, en Nigeria bleef lenen. Dit bleek eenvoudig, want Nigeria stond te boek als kredietwaardig. In 1980 had Nigeria in totaal voor 8,92 miljard dollar aan leningen uitstaan. Terugbetaling hiervan had voor de regering nauwelijks prioriteit.

Begin jaren tachtig, onder president Shagari, groeiden de schulden enorm. De aanvankelijk lage rentepercentages stegen, de olieprijs en de exportinkomsten daalden fors vanaf 1982. De uitgaven aan import overstegen de exportinkomsten aanzienlijk. Het geleende geld werd meer dan eens geïnvesteerd in projecten die geen rendement opleverden. Nigeria bleef echter lenen, ook om de al uitstaande schulden te kunnen afbetalen. Nigeria had inmiddels diverse commerciële leningen, verzekerde en onverzekerde handelskredieten en officieel verzekerde exportkredieten uitstaan.

De leningen liepen via verschillende kanalen: niemand had duidelijk overzicht hoeveel geld er precies mee gemoeid was, wie welke leningen afsloot en waar het geld van de leningen aan besteed werd. Er was nauwelijks coördinatie en er waren onvoldoende duidelijke juridische regels.

Herzieningen

Midden jaren tachtig was Nigeria al niet meer in staat zijn schulden af te betalen. De achterstallige betalingen en nieuwe schulden hoopten zich op. De olieinkomsten bleven dalen, de waarde van de nationale munt nam af. Bovendien weigerden sommige deelstaten steeds vaker mee te betalen aan de aflossing van schulden waar zij zelf niet aan hadden bijgedragen, aangezien de schulden waren gemaakt door de oude deelstaten, vóór de bestuurlijke herindeling van Nigeria.

In 1986 kreeg Nigeria geen nieuwe leningen meer. Generaal Babangida maakte in 1986, 1989 en 1991 afspraken over een andere terugbetalingsregeling met de Club van Parijs, een informele groep van negentien rijke landen die gezamenlijk onderhandelen over schuldherziening. In ruil daarvoor moest Nigeria een Structureel Aanpassingsprogramma (SAP) van het IMF volgen. Ook de afspraken met commerciële banken werden herzien. De herzieningen draaiden echter alleen om uitstel van betaling, de rente liep ondertussen gewoon door.

In 1989 kwamen commerciële banken met het Brady-plan: ontwikkelingslanden die in de problemen waren gekomen, konden hun oude schulden inruilen voor nieuwe schuldenclaims tegen de gangbare markttarieven. Ze konden ook tegen korting hun eigen schulden terugkopen. In 1992 sloot Nigeria een regeling in het kader van dit plan. Nigeria kon nu

62 procent van de schuld bij commerciële banken afschrijven. De private schulden namen hierdoor fors af, mede doordat banken niet bereid waren opnieuw geld uit te lenen aan Nigeria.

In hetzelfde jaar weigerde de Club van Parijs een soortgelijke regeling te treffen, omdat Nigeria niet voldeed aan de eisen van het IMF-programma. Eén van de criteria van de Club van Parijs was bovendien dat gedeeltelijke schuldkwijtschelding alleen mogelijk was voor 'IDA-landen'. Dit zijn lage-inkomenslanden die voldoen aan de criteria van de *International Development Association* van de Wereldbank: zij hebben een inkomen onder een bepaalde drempel, zijn niet kredietwaardig en hebben een redelijk goed bestuur. Dankzij de olie-inkomsten gold Nigeria niet als *IDA-only* land en kon het dus geen gebruik maken van deze regeling.

Nigeria hoopte in de jaren negentig alsnog een regeling te kunnen treffen met de Club van Parijs en betaalde daarom maar een deel van de bilaterale leningen terug. Bovendien was Nigeria hier erg selectief in: de ene kredietverstrekker kreeg meer terug dan de andere. Daar kwam bij dat de olieprijs in 1994 en 1995 laag was. De achterstanden hoopten zich hierdoor op. Ondertussen verstrekten sommige landen wel nieuwe leningen aan Nigeria.

| 20 |

Westerse overheden begonnen in de jaren negentig met het verminderen en kwijtschelden van schulden van andere ontwikkelingslanden. Deze benadering loste hun schulden crisis echter niet op. Multilaterale instellingen gingen namelijk door met het verstrekken van leningen. Vaak gebruikten de ontwikkelingslanden bilaterale schenkingen om multilaterale schulden terug te betalen. Dit veranderde enkele jaren later, toen het inzicht doordrong dat de multilaterale instellingen niet alleen deel van de oplossing, maar ook van het probleem waren. Dit leidde tot een aantal hervormingen en initiatieven. Voorbeelden hiervan zijn het *HIPC-initiative* in 1996, voor schuldverlichting van *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC), en het *Enhanced HIPC-Initiative* in 1999. Vanaf 2006 konden landen bovendien in het kader van het *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) kwijtschelding aanvragen bij de Wereldbank, IMF, de Afrikaanse Ontwikkelingsbank en later ook bij de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank.

Op weg naar schuldverlichting

Obasanjo, die al sinds zijn aantreden als president in 1999 lobbyde bij de Club van Parijs voor een aantrekkelijke overeenkomst voor schuldverlichting, wist in december 2000 een regeling te treffen. Niet voor kwijtschelding, zoals hij het liefste had gezien, maar voor een herschikking van de schulden. Deze overeenkomst zou een vervolg krijgen in 2001, mits Nigeria dan zijn zaakjes op orde zou hebben. Dit vervolg kwam er echter niet: Nigeria liep achter met het IMF-programma, betaalde diverse aflossingen niet op tijd en liet de achterstallige betalingen opnieuw oplopen.

Eind 2004 stond de teller op 34 miljard dollar. Van deze schulden stond bijna negentig procent uit bij de Club van Parijs, met name bij Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland. Twee derde van de schuld bestond uit achterstallige betalingen. Ongeveer drie kwart was de verantwoordelijkheid van de federale regering, een kwart kwam op rekening van de deelstaten. Bij aanvang van zijn tweede ambtstermijn in 2003 stelde Obasanjo een kundig financieel

team aan. Dit team, onder leiding van een Nigeriaanse topeconome van de Wereldbank, moest tactisch opereren.

In eigen land stelden het parlement, maatschappelijke organisaties en ngo's zich sceptisch op. Ook de stemming onder de bevolking was negatief: de Nigerianen wilden niet langer betalen voor schulden waar ze zich zelf niet voor verantwoordelijk voelden.

Om ook de Club van Parijs te overtuigen, moest Nigeria een aantal hobbels nemen. Het financiële team werkte in de eerste plaats aan een betere reputatie: het voerde belangrijke macro-economische hervormingen, zoals corruptiebestrijding, door met behulp van het hervormingsprogramma NEEDS. Ook werden de betalingen aan de Club van Parijs hervat.

In de tweede plaats wilde Nigeria de *IDA-only* status verkrijgen bij de Wereldbank. Deze status gaf – onder voorwaarden – recht op een kwijtschelding van 67 procent. In mei 2005 werd Nigeria voor het eerst als *IDA-only* land omschreven in een document van de Wereldbank en DFID. Omdat deze status zonder overleg was toegekend, leverde dit protest op van onder andere Nederland.

De derde hobbel was deelname aan een programma van het IMF. In 2005 nam Nigeria als eerste land deel aan het *Policy Support Instrument (PSI)* van het IMF. Het PSI is onder andere gericht op het hervormen van de economie en de financiën en op armoedebestrijding.

| 21 |

Ten slotte moest Nigeria zijn schuldeisers ervan overtuigen dat het zijn schulden niet kon afbetalen. Dit was lastig, want de olieprijs steeg na 2003. Het IMF vond in 2005 dan ook dat Nigeria geen schuldkwijtschelding nodig had, gezien de olie-inkomsten. De Wereldbank kwam met een andere analyse: als Nigeria zoveel schulden moest blijven afbetalen, zou het land nooit de Millenniumdoelen kunnen halen. In hetzelfde jaar stelde de Wereldbank daarom zwart op wit in een studie dat Nigeria zijn schulden niet 'kon' afbetalen.

De Nigeriaanse overheid startte een intensieve lobbycampagne, gesteund door onder andere het *Centre for Global Development (CGD)* en Groot-Brittannië, met name bij monde van premier Tony Blair en minister van Financiën Gordon Brown.

4

De overeenkomst met de Club van Parijs

De overeenkomst met de Club van Parijs

De Verenigde Staten en Groot-Brittannië waren de grote voortrekkers van schuldkwijtschelding. Tijdens een vooroverleg voor de G8 in juni 2005 besloten de G8-ministers van Financiën tot schuldkwijtschelding. De leden van de Club van Parijs die niet bij de G8 hoorden, wisten niets van deze afspraak. België, Nederland, Oostenrijk en Zwitserland toonden zich onstemd.

Policy Support Instrument

Op 17 oktober 2005 maakte het IMF de weg vrij voor een schuldenregeling door een tweejarig PSI voor Nigeria goed te keuren. Het geld dat vrijkwam doordat er voortaan geen schuld meer afgelost hoefde te worden, moest worden gebruikt voor de Millenniumdoelen en het opzetten van een armoedefonds, het *Virtual Poverty Fund (VPF)*.

De voorwaarden van het PSI waren gebaseerd op het eigen hervormingsprogramma van Nigeria. Waar NEEDS zich vooral beperkte tot kwalitatieve doelstellingen, hielpen de kwantitatieve doelen en de nauwkeurige tijdplanning in het PSI om de al bestaande plannen uit te voeren.

| 23 |

De overeenkomst

Op 20 oktober 2005 tekenden Nigeria en de Club van Parijs de overeenkomst voor schulverlichting. De overeenkomst werd in twee fasen uitgevoerd. De eerste fase stond in het teken van het PSI-programma. Tevens betaalde Nigeria alle achterstanden terug aan de Club van Parijs. Vervolgens kreeg Nigeria 33 procent van de schuld kwijtgescholden.

De tweede fase ging pas in toen Nigeria had bewezen dat het zich voldoende inspande voor het PSI. Nigeria betaalde alle schulden af die na de herziening van 2000 waren gemaakt en kocht een deel van de resterende schuld terug met een korting van 35 procent. Deze terugkoop was mogelijk dankzij spaargeld uit de olieverkoop en de opnieuw stijgende olieprijs. Vervolgens schold de Club van Parijs nog eens 34 procent kwijt.

De overeenkomst betekende feitelijk een schone lei voor Nigeria. Van de in totaal 30,4 miljard dollar aan schulden betaalde Nigeria 12,1 miljard dollar terug. De rest, ongeveer 18 miljard dollar, werd kwijtgescholden. Als resultaat hiervan stonden er geen schulden meer uit bij de Club van Parijs.

Belangen van Nigeria

De Nigeriaanse overheid had diverse beweegredenen om van de schuldenlast af te komen. In de eerste plaats economische belangen: Nigeria moest weer aantrekkelijk worden voor investeerders. De grote economische ambities werden neergelegd in het hervormingsplan NEEDS en, later, Plan 2020. Obasanjo had ook politieke motieven, aangezien het parlement en de bevolking grote weerstand hadden tegen afhankelijkheid van de Club van Parijs. Ook internationaal wilde hij betere sier maken: om de verhoudingen met het Westen te verbeteren, was Obasanjo bereid tot substantiële politieke hervormingen en tot het

terugkopen van een deel van de schuld. Verder zag de regering een belangrijke rol weggelegd voor Nigeria op het politieke toneel van West-Afrika in het bijzonder en in Afrika in het algemeen. Dan moest het land wel bevrijd zijn van de schuldenlast.

Buitenlandse belangen

Er stonden niet alleen belangen van Nigeria op het spel, maar ook van de schuldeisende landen van de Club van Parijs. Hoewel de beweegredenen per land verschilden, speelden voornamelijk zes beweegredenen een rol:

- *Strategische belangen*: Nigeria speelt een cruciale rol in de regio en is dus bepalend voor de stabiliteit van West-Afrika. De VS beschouwden Nigeria bovendien als frontlijnstaat in de strijd tegen het internationale terrorisme.
- *Olieaanvoer*: een voordelige regeling voor Nigeria zou de olieaanvoer naar de VS en andere westerse landen veiligstellen.
- *Financiële belangen*: onderdeel van de overeenkomst was dat Nigeria 40 procent van de schuld in een keer zou terugbetalen. Dit was meer dan de geldverstrekkers zonder overeenkomst waarschijnlijk gekregen zouden hebben.
- *Economische belangen*: op de lange termijn zou Nigeria weer aantrekkelijk worden voor handel en investeringen.
- *Humanitaire doeleinden*: de deal zou helpen om de armoede te verminderen en de Millenniumdoelen te halen.
- *Reputatie*: de overeenkomst verhoogde de officiële hulpcijfers zonder dat er extra geld aan uitgegeven hoefde te worden. Het kwijtschelden van exportkredieten mag volgens een internationale afspraak in de boeken worden weggeschreven als officiële hulp, *Official Development Aid (ODA)*. In het geval van bilaterale leningen mag alleen de kwijtschelding van rentebetalingen als ODA worden aangetekend. Voor landen met een vast hulpbudget of een vast percentage (zoals Nederland en Zweden) betekent schuldverlichting dus dat er minder geld voor andere doelen overblijft. Voor landen waar het budget niet vastligt, kan kwijtschelding betekenen dat de ODA-cijfers stijgen. Dit argument was in het bijzonder van belang voor Groot-Brittannië en Duitsland.

| 24 |

Kritische overheden: België en Nederland

De VS, Groot-Brittannië, Duitsland en Frankrijk steunden de overeenkomst, maar Nederland en België voelden aanvankelijk niets voor schuldverlichting. Beide landen vonden dat Nigeria best in staat was zijn schulden af te lossen. Ze stemden uiteindelijk echter in omdat ze zich onder druk gezet voelden: de G8 had al een besluit genomen. Bovendien moeten besluiten binnen de Club van Parijs altijd met consensus genomen worden.

België was vooral om financiële redenen geen voorstander van schuldverlichting. Nigeria had een schuld van 470 miljoen euro bij België, voornamelijk exportkredieten. België stemde alsnog in met de overeenkomst om zijn geloofwaardigheid en onderhandelingspositie binnen de Club van Parijs veilig te stellen. Bovendien zorgde de kwijtschelding voor hogere hulpcijfers. België kreeg in totaal 200 miljoen euro terug van Nigeria, de rest werd kwijtgescholden. Volgens sommigen had België er meer uit kunnen halen. Anderen vonden dit bedrag relatief gezien juist meevallen, aangezien België bij eerdere betalingen in verhouding beter was bedeed dan andere schuldeisers.

Terwijl ngo's en het parlement in België weinig tegengas gaven, klonk het protest in Nederland luider. De schuld van Nigeria aan Nederland bedroeg in 2005 ongeveer 1,3 miljard euro. Het oorspronkelijke bedrag aan verzekerde exportkredieten was nog niet de helft hiervan. Naast de exportkredieten bestond dit bedrag in 2005 voornamelijk uit achterstallige rente (9 procent) en boetes, en voor een heel klein deel uit hulp (bilaterale leningen). Nederlands grootste bezwaren waren dat Nigeria maar gedeeltelijk aflostte en de bilaterale schuld zich bleef ophopen. Nederland stemde pas in nadat de Club van Parijs in juni 2005 akkoord was gegaan met een aantal randvoorwaarden:

- Nigeria moest starten met betalen voordat de overeenkomst getekend zou zijn.
- Het PSI moest een programma voor twee jaar bevatten.
- Het IMF moest de uitvoering van het PSI in de gaten houden.
- Nigeria moest het vrijgekomen geld gebruiken voor armoedebestrijding.

In debatten in de Tweede Kamer voerde de regering als argument voor de overeenkomst aan dat Nederland op deze manier in elk geval nog een deel van het geld terug zou krijgen. Bovendien benadrukte de regering de humanitaire kant: de deal zou leiden tot meer uitgaven op het gebied van armoedebestrijding.

Na veel debat in de Tweede Kamer tekende Nederland de overeenkomst eind december 2005. Nigeria betaalde 574 miljoen euro terug, 731 miljoen euro was kwijtgescholden. Nederland betaalde het grootste deel van de kwijtschelding uit het hulpbudget, 622 miljoen euro. Dit betekende dat er minder geld beschikbaar was voor hulp aan andere ontwikkelingslanden.

5

Directe effecten van de overeenkomst

Directe effecten van de overeenkomst

De schuldverlichtingsovereenkomst heeft voor Nigeria op drie manieren resultaat opgeleverd: het totale bedrag aan uitstaande schulden verminderde fors, voortaan kon er 1 miljard dollar worden bespaard op de overheidsuitgaven en de overheid besloot haar beleid te hervormen.

Minder uitstaande schulden

Het *totale bedrag aan uitstaande schulden* verminderde fors. Zonder schuldenovereenkomst zou Nigeria waarschijnlijk op dezelfde voet zijn doorgegaan met het deels afbetalen van de schulden. Met een jaarlijkse aflossing van slechts ongeveer 1 miljard dollar zou de schuld dan gestegen zijn van 36 (2004) naar 54 miljard dollar (2009).

Dankzij de regeling met de Club van Parijs werden alle achterstanden weggewerkt en stond er in 2009 nog 4 miljard dollar aan schulden uit. Dat was dus 50 miljard dollar minder dan anders het geval geweest zou zijn.

Hierdoor verbeterde ook de kredietwaardigheid. Nigeria werd opnieuw aantrekkelijk voor internationaal kapitaal en buitenlandse investeringen. Bovendien stimuleerde dit de overheid extra om het overheidsbeleid te hervormen.

| 27 |

Geen aflossingen meer

Dat Nigeria niet langer 1 miljard dollar per jaar hoefde terug te betalen, betekende dat er *meer geld beschikbaar* zou komen voor andere doeleinden. In 2005 en 2006 betaalde Nigeria echter wel, volgens afspraak, een bedrag van 12 miljard dollar terug. Feitelijk was er vanaf dat moment dus juist minder geld beschikbaar. Hier was in de praktijk echter weinig van te merken, de import en de overheidsuitgaven werden er niet minder om.

Dit kwam deels doordat de ontwikkelingshulp aan Nigeria niet verminderde, maar vooral doordat Nigeria de 12 miljard dollar betaalde van een speciale spaarrekening voor overtollige olie-inkomsten. Dankzij de vanaf 2003 stijgende olieprijs, en als gevolg daarvan groeiende exportinkomsten, was het bedrag op deze rekening al fors gestegen in 2005. In Nigeria zag men de aflossing van 12 miljard dollar dan ook vooral als investering waarmee jaarlijks voortaan 1 miljard dollar aan schuldaflossing bespaard zou worden.

In 2007 was het effect van de deal op de *betalingsbalans* en de *overheidsuitgaven* nauwelijks merkbaar omdat de olieprijs bleef stijgen en er dus genoeg geld was. In 2009 daalden de olie-inkomsten en de belastinginkomsten en scheelde het wel aanzienlijk dat er geen 1 miljard dollar afbetaald hoefde te worden.

De *deelstaten* namen gezamenlijk ongeveer 25 procent van de aflossing van 12 miljard dollar voor hun rekening. Het precieze bedrag was per staat afhankelijk van het aandeel dat ze hadden gehad in de schuld.

Beleidsvormingen

De voorwaarden die aan de schuldenregeling verbonden waren, hebben geleid tot *beleidsvormingen*. In de hoop op een overeenkomst, en op aandringen van internationale donoren,

was Nigeria al in 2003 serieus aan de slag gegaan: de regering-Obasanjo kwam met het al genoemde hervormingsprogramma NEEDS. Dit moest de macro-economische ontwikkeling stimuleren en vooruitlopen op de voorwaarden van een mogelijke schuldovereenkomst. De overheid maakte, soms op een spectaculaire manier, werk van de strijd tegen corruptie, de hervorming van de overheidsdiensten en privatiseringen. Bovendien investeerde ze met het oog op de Millenniumdoelen en armoedebestrijding meer in bijvoorbeeld sociale voorzieningen. De regering voerde zelfs aanpassingen door die gevoelig lagen bij de deelstaten. Voorbeelden hiervan zijn hervormingen van het openbaar bestuur en het bevorderen van transparantie in de oliesector. Ook werd er een belangrijke richtlijn voor de begroting van kracht: de nationale begroting werd voortaan opgesteld op basis van een conservatieve inschatting van de toekomstige olieprijs. Zodra een hogere olieprijs extra inkomsten opleverde, mocht dit bedrag niet meteen worden uitgegeven, ook niet in de deelstaten, maar werd het op een federale 'spaarrekening' gezet.

De overheid had door schade en schande geleerd dat efficiënt *schuldenbeheer* essentieel is voor gezonde overheidsfinanciën. In 1999 werd daarom het *Debt Management Office (DMO)* opgezet. Dit draagt onder andere zorg voor een centrale afhandeling van de schuldenadministratie, een helderder inzicht in lopende leningen, betere wetgeving en analyses. Op centraal niveau is het schuldenmanagement inmiddels aanzienlijk verbeterd, maar in veel deelstaten zijn de capaciteiten van de diensten voor het schuldenbeheer nog zwak.

| 28 |

Een van de voorwaarden van de deal was dat er een IMF-programma zou komen. Het *Policy Support Instrument* van het IMF sloot aan bij de al bestaande hervormingsplannen, maar doordat het kwantitatieve doelen en tijdslimieten stelde, gaf het de hervormingen een extra stimulans.

Sommige hervormingen zijn duurzaam gebleken, andere veranderingen zwakten af aan het einde van de PSI-periode (2005-2007). Een voorbeeld hiervan is de begrotingsrichtlijn voor het deels gebruiken en herverdelen van de olie-inkomsten. Die inkomsten bleven toenemen, maar in de verkiezingsperiode van 2007 en onder de nieuwe regering van president Yar'Adua en ook erna werd deze regeling minder strikt toegepast. Ook rekte de regering de regels op voor het gebruik van de rekening met oliespaargeld. Ze gebruikte het geld tijdens de economische crisis van 2009 om de economie te stimuleren. Maar ook daarna, toen de olieprijs weer steeg, bleef de regering het geld uitgeven.

Volgens het PSI moest Nigeria door middel van het *Virtual Poverty Fund (VPF)* investeren in *armoedebestrijding*. Hierin moest jaarlijks 1 miljard dollar worden gestort, het bedrag dat Nigeria anders had moeten afbetalen. In de praktijk ging jaarlijks slechts 750 miljoen dollar naar het VPF, het aandeel van de federale regering. Vanaf 2007 verdubbelden de regeringen van de deelstaten het bedrag aan VPF-geld dat in hun staat werd uitgegeven.

In 2006 is het VPF van start gegaan. Tussen 2006 en 2009 varieerden de uitgaven van 490 miljoen dollar tot 725 miljoen dollar per jaar, gemiddeld werd maar 75 procent van het VPF-geld daadwerkelijk uitgegeven. Het overgebleven geld werd teruggestort. Het VPF-geld werd met name uitgegeven aan gezondheidszorg, basisonderwijs, de toegang tot water en toiletten en huisvesting. Ook heeft de overheid geïnvesteerd in het opzetten van een sociaal vangnet en in de infrastructuur op het platteland.

De centrale overheid beheert het VPF, maar sinds 2007 kunnen ook deelstaten een subsidie-aanvraag indienen voor projecten die bijdragen aan de Millenniumdoelen. Tussen 2007 en 2009 hebben de deelstaten jaarlijks bijna 200 miljoen dollar aan subsidie ontvangen. Sinds 2010 kunnen ook lokale overheden subsidie aanvragen.

Tussen 2005 en 2009 stegen de overheidsuitgaven, jaarlijks werd ongeveer 23 procent daarvan uitgetrokken voor de Millenniumdoelen. In absolute zin namen deze uitgaven dus toe, aangezien de overheidsuitgaven ook stegen. In verhouding tot het stijgende BNP en de stijgende kapitaaluitgaven van de overheid werd het aandeel VPF-uitgaven kleiner tussen 2006 en 2008: van 14 naar 8 procent.

De bedoeling van het VPF was om extra uitgaven te doen bovenop de al geplande uitgaven voor de Millenniumdoelen. Volgens direct betrokkenen voldoet het VPF voor een groot deel aan die voorwaarde.

Een heel goede bijkomstigheid van de schuldverlichtingsovereenkomst is dat het VPF vooruitgang bevorderde op het gebied van *planning, budgettering, monitoring en evaluatie* van projecten. Nigeria heeft nu bijvoorbeeld een gedecentraliseerd monitoring- en evaluatiesysteem ontwikkeld voor de VPF uitgaven. Hierbij schakelt de overheid, in het kader van transparantie en verantwoording, experts in uit de private sector en van maatschappelijke organisaties. Het is de bedoeling dat niet alleen centrale overheidsinstellingen, maar ook deelstaten en (vanaf 2011) lokale overheden deze manier van werken zullen overnemen. Direct betrokkenen geven aan dat deze werkwijze breder dan alleen het VPF heeft gezorgd voor verbeteringen op het gebied van bijvoorbeeld beleidsontwikkeling, planning, monitoring en evaluatie.

Corruptie is een groot probleem in Nigeria, ook binnen overheidsdiensten, en was daarom een belangrijk punt van aandacht in NEEDS en in het PSI. Tussen 2004 en 2008 boekte de overheid enige vooruitgang, na 2009 volgde echter een terugval. De toestand is op dit moment nog altijd beter dan in 2003, maar corruptie blijft een enorm probleem. Zowel nationale en internationale bedrijven als alle lagen van de bevolking hebben hier last van.

6

Indirecte effecten van de overeenkomst

Indirecte effecten van de overeenkomst

Naast de directe effecten die hiervoor beschreven werden, heeft de overeenkomst ook indirect invloed uitgeoefend. Nigeria was bijvoorbeeld beter in staat schulden af te betalen, de zogenaamde schuldhoudbaarheid verbeterde. Daarnaast had de deal indirect gevolgen voor de macro-economische stabiliteit, de kredietwaardigheid van Nigeria, de rente, buitenlandse investeringen en armoedebestrijding.

Schuldhoudbaarheid

Eigenlijk was Nigeria in 2005 in staat zijn schulden af te betalen, maar de schuldenregeling bracht het land in een nog veel comfortabelere positie. Dit positieve effect is mede te danken aan het verbeterde schuldenbeheer. Deze comfortabele positie zal naar verwachting zeker drie tot vijf jaar aanhouden, mits Nigeria niet opnieuw een onverstandig schuldenbeleid gaat voeren.

Ook andere schulden spelen hierbij een rol. In de jaren 2000 heeft Nigeria het bedrag aan commerciële leningen terug weten te brengen van 2 miljard dollar (2002) naar 0,1 miljard dollar (2006). Deze leningen, voor een groot deel afkomstig van Chinese bedrijven, zijn bedoeld om projecten te financieren op het gebied van bijvoorbeeld telecommunicatie, wegebouw of een gasinstallatie.

Daarnaast stegen de multilaterale schulden van 2,5 miljard dollar (2005) naar 3,5 miljard dollar (2009). Ook de bilaterale schuld is iets gegroeid, maar bedroeg eind 2009 nog minder dan een half miljard. Het gaat hier om leningen van landen die niet zijn aangesloten bij de Club van Parijs, in het bijzonder Zuid-Korea en China.

Het aandeel van de deelstaten in de totale schuld was in 2004 ongeveer 25 procent (7,7 miljard dollar). In 2006 was dit nog maar 1,4 miljard dollar. Na 2005 hebben de deelstaten alleen nog multilaterale schulden gemaakt.

De binnenlandse schuld is wel sterk gegroeid: van 11,5 (2005) naar 21,7 miljard dollar (2009). Hoewel deze schuld als percentage van het BBP (13 procent) nog steeds laag is, is het bedrag toch aanzienlijk. De binnenlandse schuld is reden tot zorg. Het blijft dan ook een grote uitdaging om de schulden verstandig te beheren.

Macro-economische stabiliteit

Het macro-economische beleid, dat Obasanjo al inzette voor 2005, en het wegvallen van de schulden hebben voor meer stabiliteit gezorgd. Dit was onder andere te merken aan de dalende inflatiecijfers. Bovendien hielpen de gespaarde oliegeden om de effecten van de economische malaise op te vangen. In 2009 sloeg de crisis wel toe, maar als de spaarrekening niet was gebruikt om de eerste schok op te vangen, zou Nigeria waarschijnlijk weer meer leningen hebben afgesloten.

Ook het wegvallen van de aflossing van 1 miljard dollar per jaar heeft bijgedragen aan meer stabiliteit. Met name vanaf 2009 was dit effect goed merkbaar.

Een bedreiging voor de stabiliteit is wel dat Nigeria de laatste jaren een minder verstandig begrotingsbeleid voert. Het sparen van de olie-inkomsten werd in 2009 en 2010 namelijk minder consequent toegepast. Om de economie te stimuleren, namen de overheidsuitgaven toe. Het is nog onduidelijk of dit het gewenste effect heeft gehad. Het risico bestaat dat Nigeria met dit beleid de macro-economische stabiliteit aantast.

Kredietwaardigheid

Het vertrouwen van investeerders in de economie en de kredietwaardigheid van Nigeria is gegroeid. Na de overeenkomst kon Nigeria weer nieuwe leningen afsluiten: bilaterale, met name met China en Zuid-Korea, en commerciële leningen. Bovendien deden weer meer buitenlandse bedrijven investeringen in het land.

Dit toegenomen vertrouwen heeft diverse oorzaken. Ten eerste was het van belang dat Nigeria geen miljardenschuld meer had uitstaan. Daarnaast speelden beleidshervormingen vanaf 2003 een rol: deze hadden voor meer macro-economische stabiliteit gezorgd. Maar ook de overeenkomst op zich maakte verschil: ze gold als signaal dat Nigeria op de goede weg was.

Het investeringsklimaat vormt nog wel een probleem. Met name de regelmatige stroomuitval, de gebrekkige toegang tot financiering en de slechte infrastructuur spelen internationale bedrijven parten. Bovendien zijn de douaneprocedures lang en kostbaar, en lopen alle bedrijven aan tegen criminaliteit en corruptie.

Armoedebestrijding

Gedurende de jaren 2006-2008 slaagden steeds meer projecten die met VPF-geld gefinancierd werden. Vooral op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg en watervoorziening is vooruitgang geboekt. Op andere terreinen zijn de effecten iets minder groot, zoals wegen op het platteland, elektriciteit, opslag voor landbouw, microkrediet en sociale zekerheid.

In de deelstaten zijn meer VPF-projecten met succes afgerond dan onder verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Dit had vooral te maken met een gebrek aan planning en capaciteit en langzame procedures. Ook onderling laten de deelstaten verschillen zien. Oorzaken hiervoor zijn bijvoorbeeld lokale verschillen waar onvoldoende rekening mee werd gehouden, gebrekkige communicatie en onvoldoende kwaliteit.

Het VPF geeft een duidelijk inzicht in hoeverre projecten geslaagd zijn. Dat is op zich al een verdienste, maar het is nog te vroeg om te zeggen in hoeverre vaardigheden zoals monitoring en evaluatie hierdoor blijvend verbeterd zijn.

Het VPF wordt voorlopig waarschijnlijk in stand gehouden, aangezien een brede groep hier inmiddels belang bij heeft: lokale overheden, parlementsleden en maatschappelijke organisaties. Maar de duurzaamheid van de resultaten hangt wel sterk af van de politieke en economische stabiliteit in het land.

7

Conclusies en geleerde lessen

Conclusies en geleerde lessen

Economische groei en armoede

De vooronderstelling bij schuldverlichting luidt dat deze bijdraagt aan economische groei en armoede. In hoeverre gaat dit op voor de overeenkomst met de Club van Parijs?

In de jaren 2004-2009 bedroeg de economische groei tussen de 6 en 7 procent. Tot 2003 was de groei voornamelijk afkomstig van de oliekoop, daarna van andere sectoren, met name de landbouw en de dienstverlening. Voor de industrie golden tussen 2006 en 2008 negatieve groeicijfers.

Een deel van deze groei kan inderdaad worden toegeschreven aan de schuldverlichting en de directe effecten hiervan: de verdwenen schuldenberg, de jaarlijkse besparing van 1 miljard en de beleidshervormingen. Ook de indirecte effecten hebben bijgedragen aan de economische groei: meer macro-economische stabiliteit, verbeterde kredietwaardigheid en toegenomen buitenlandse investeringen, een grotere schuldhoudbaarheid en de investeringen van het VPF. De aflossing van 12 miljard dollar heeft de economische groei niet afgeremd, omdat ze betaald werd met spaargeld dat anders niet uitgegeven zou zijn.

De overeenkomst heeft ook op twee manieren invloed gehad op armoede: direct, via het verbeterde beleid en de VPF-uitgaven, en indirect, door de economische groei.

Tussen 2003 en 2008 is er op diverse terreinen verbetering opgetreden. Er gaan bijvoorbeeld meer kinderen naar school, het alfabetiseringscijfer is gestegen, er is meer schoon drinkwater beschikbaar en er zijn meer kinderen gevaccineerd. De positieve ontwikkelingen kunnen *deels* worden toegeschreven aan het verbeterde armoedebestrijdingsbeleid in de aanloop naar een schuldenovereenkomst, *deels* aan het VPF. De vooruitgang op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs en water kan echter niet een-op-een worden verklaard door de schuldverlichting. Ook andere factoren kunnen hierbij namelijk een rol hebben gespeeld. Bovendien is de volledige impact van het VPF nog niet zichtbaar, aangezien het pas in 2006 is ingesteld. Maar het is wel zeer waarschijnlijk dat het van invloed is geweest op de sociale zekerheid en de rurale infrastructuur.

| 35 |

De schuldverlichting heeft, door de economische groei te stimuleren, in bescheiden mate ook bijgedragen aan een verbetering van het inkomensniveau. In de periode 1999-2006 heeft de economische groei in het algemeen nog niet geleid tot een stijging van de formele werkgelegenheid. De officiële werkloosheid steeg juist van 12 procent in 2006 tot 15 procent in 2008. In de landbouw was echter wel sprake van groei doordat er meer land in gebruik werd genomen. Waarschijnlijk gingen daardoor ook de inkomens van boerenfamilies omhoog. Ook de dienstverlening kreeg te maken met groei, de industrie daarentegen niet.

Economische groei zou ten goede moeten komen aan de armen, maar de resultaten zijn niet in alle regio's hetzelfde. Tussen 2004 en 2007 nam het gemiddelde inkomen in het noorden en zuidwesten toe, in het zuiden en zuidoosten niet. De inkomensongelijkheid is de laatste jaren afgenomen, maar ook hier zijn grote verschillen zichtbaar tussen regio's. De inkomensongelijkheid is bijvoorbeeld lager in het noorden en hoger in het zuiden.

In rurale gebieden is bovendien iets meer sprake van inkomensongelijkheid dan in stedelijke gebieden.

Duurzaamheid

De duurzaamheid van de resultaten van de overeenkomst zal op de middellange termijn (drie tot vijf jaar) per onderdeel verschillen:

- Langzaam neemt het effect af van de voorwaarden van de schuldenregeling. Sommige beleidsverbeteringen blijken echter blijvend. Een voorbeeld hiervan is de begrotingsregel voor de herverdeling van de olie-inkomsten. Deze werd de afgelopen jaren weliswaar minder consequent toegepast, maar de overheid is wel van plan om de regel aan te houden. Op het gebied van corruptiebestrijding hangt de duurzaamheid af van de politieke situatie. De corruptiecijfers laten een lichte verslechtering zien, maar zijn nog altijd beter dan voor 2004.
- Het VPF is waarschijnlijk van blijvende aard. Dit komt vooral doordat een brede groep betrokkenen er inmiddels belang bij heeft: deelstaten, lokale overheden, parlementsleden en maatschappelijke organisaties. Dankzij het VPF kon extra geld besteed worden aan de Millenniumdoelen. Het is echter niet met zekerheid te zeggen in hoeverre deze bedragen echt additioneel zijn of hoe dan ook uitgegeven zouden zijn.
- De schuldenovereenkomst heeft ervoor gezorgd dat Nigeria beter in staat is buitenlandse schulden af te betalen. Dit is mede te danken aan verbeteringen in het schuldenbeheer. Deze zijn duurzaam gebleken en de verwachting is dat de managementcapaciteiten verder zullen verbeteren. De groei van de binnenlandse schulden is echter wel reden tot zorg.

| 36 |

Conclusies

De evaluatie heeft laten zien dat de schuldverlichting een bescheiden positief effect heeft gehad op de economische groei. De eenmalige afbetaling van 12 miljard dollar hinderde de economische groei niet, doordat dit bedrag van de rekening met gespaarde olie-inkomsten werd betaald.

De beleidshervormingen sorteerden het meeste effect voorafgaand aan de schuldenovereenkomst. Toen stelde president Obasanjo namelijk een kundig economisch team aan en werden voor het eerst serieuze pogingen ondernomen om armoede te bestrijden. Ook het PSI-programma, dat van 2005 tot 2007 van kracht was, had enige invloed: het zorgde voor lagere inflatie en een stabielere overheidsbeleid.

Daarnaast heeft ook de instelling van het VPF overduidelijk voor verbeteringen gezorgd. Niet alleen ging er geld naar succesvolle projecten, ook de vaardigheden op het gebied van planning, implementatie, budgettering, monitoring en evaluatie verbeterden.

Het verwijderen van de schuldenlast en de beleidshervormingen zorgden ervoor dat Nigeria weer aantrekkelijk werd voor buitenlandse en private investeerders. Hierdoor, en door het verbeterde schuldenbeheer, is Nigeria inmiddels bovendien zeer goed in staat om nieuwe schulden af te lossen.

De economische groei heeft geleid tot een daling van de armoede, de armen hadden ook baat bij een lage inflatie. Daarnaast betekende het verbeterde armoedebeleid, dat al vóór de overeenkomst werd ingezet, een vooruitgang voor sommige Nigerianen. Er valt nog wel een lange weg te gaan.

De resultaten van deze evaluatie zijn positiever dan in de meeste studies over schuldverlichting in andere landen. Een reden hiervoor is dat Nigeria een frisse start kon maken. Bovendien sorteerden de voorwaarden die bij de overeenkomst hoorden een groter effect dan in andere landen. In het verleden nam Nigeria de verantwoording nooit echt op zich. Eerdere IMF-programma's ontspoorde daardoor al snel. Pas toen Groot-Brittannië en de Verenigde Staten hadden aangegeven dat hervormingen vereist waren voordat er sprake kon zijn van schuldvermindering, zette Nigeria zich hier serieus voor in.

Geleerde lessen

De interventietheorie dat schuldverlichting economische groei stimuleert en armoede vermindert, blijkt te kloppen. Voor Nigeria waren dit echter aanvankelijk niet de belangrijkste overwegingen om toe te werken naar een schuldendeal: vooral politieke overwegingen speelden een rol. De crediteuren hadden strategische en geopolitieke belangen, met name olie.

De overeenkomst heeft op verschillende terreinen resultaat opgeleverd. Maar rechtvaardigt dit de inzet van ongeveer 18 miljard dollar hulpgeld en 12 miljoen Nigeriaans geld? Ja, luidt onze conclusie. De investering is substantieel, maar de mogelijke voordelen zijn eveneens enorm. Nigeria is een groot land met een bevolking van ongeveer 150 miljoen mensen. Hiervan leefde in 2004 nog steeds meer dan de helft onder de armoedegrens.

De schuldenovereenkomst zorgde er niet alleen voor dat Nigeria met een schone lei kon beginnen, maar scherpte ook het overheidsbeleid aan, waaronder het armoedebestrijdingsbeleid. Bovendien hoeft Nigeria niet meer jaarlijks 1 miljard af te dragen. Die afbetalingen waren in het bijzonder een zware financiële last in de jaren waarin de olie-inkomsten afnamen en zorgden voortdurend voor publiek debat. De aflossing van 12 miljard dollar beschouwt Nigeria als een investering om een verse start te kunnen maken.

Waarschijnlijk zijn niet alle veranderingen blijvend, maar er zijn desondanks al positieve effecten van uitgegaan: het schuldenbeheer is verbeterd, de schuldhoudbaarheid is toegenomen en het armoedebestrijdingsbeleid is aangescherpt.

Ook voor de schuldeisers leverde de overeenkomst voordelen op. In de eerste plaats is Nigeria aantrekkelijker geworden voor handel en investeringen. Bovendien is de regeling gunstig gebleken voor hun strategische belangen, zowel in politiek als economisch opzicht. Daarnaast heeft Nigeria de schuldeisers een groot bedrag terugbetaald, wat ze anders waarschijnlijk niet hadden teruggekregen. Tot slot schoten de officiële hulpcijfers in een klap omhoog door de schuldverlichting, vooral bij de grootste schuldeisende landen. Hiermee benaderden zij de internationale afspraak om 0,7 procent van het BNP te besteden aan ontwikkelingshulp.

Colofon

Evaluatie Stuur- en Management Groep

Dominique de Crombrugghe de Looringhe (DBE)
Andrée François (DBE)
Fred van der Kraaij (IOB)
Ruerd Ruben (IOB)

Abuja Adviesgroep

Nigeriaanse overheid

Centrale Bank van Nigeria (CBN)
Ministerie van Financiën (FMF)
Bureau Schuldenbeheer (DMO)
Nationale Plan Commissie (NPC)
Bureau van de speciale adviseur van de President voor de Millenium Ontwikkelingsdoelen (OSSAP-MDGs)

Donoren

Ambassade van België
Ambassade van Duitsland
Ambassade van Frankrijk
Ambassade van Nederland
DFID
Wereldbank

Onafhankelijke deskundigen

David U. Enweremadu (Universiteit van Ibadan, Nigeria)
Mercy Ezechi (Centrum voor Democratie en Ontwikkeling – CDD)
Jibril Ibrahim (Centrum voor Democratie en Ontwikkeling – CDD)

Referentiegroep in Europa

Ministeries

Federale Overheidsdienst (FOD) Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (België)
Federale Overheidsdienst (FOD) Financiën (België)
Ministerie van Buitenlandse Zaken (Nederland)
Ministerie van Financiën (Nederland)

Onafhankelijke deskundigen

Akinyinka Akinyoade (Afrika Studie Centrum, Leiden, Nederland)
Bernard Berendsen (freelance)
Stefaan Marysse (Universiteit van Antwerpen)

Evaluatieteam

Geske Dijkstra (teamleidster)

Boladale Akanji

Kenneth Chukwuemeka

Christian Hiddink

François-Xavier de Mevius

Adewumi Olajide Ogunsola

Daniel Rogger (referent)

Sanga Sangarabalan

Auteur

Marusja Aangeenbrug

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.minbuza.nl
www.rijksoverheid.nl
<http://diplomatie.belgium.be>

Opmaak: vijfkeerberlauw, Rijswijk
Druk: OBT bv, Den Haag
Kaarten : UvA-Kaartenmakers
ISBN/EAN: 978-90-5328-398-1
Wettelijk depotnummer : 0218/2011/13

© Ministerie van Buitenlandse Zaken, Koninkrijk der Nederlanden, maart 2011

Deze joint evaluatie is georganiseerd en gefinancierd door de Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking (DBE), Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (Brussel, België) en de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken ('s-Gravenhage, Nederland). De samenwerkende evaluatiediensten zijn verantwoordelijk voor de inhoud van deze verkorte versie.

Dit rapport zal als volgt worden geciteerd :

'Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking (DBE), FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Brussel, en de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), ministerie van Buitenlandse Zaken, 's-Gravenhage, *Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de schuldsverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. Verkorte versie. (2011)*'; of (verkort): 'DBE en IOB, *Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de schuldsverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. Verkorte versie. (2011)*'.

De schuldenregeling die 15 schuldeisende landen, verenigd in de Club van Parijs, en Nigeria in 2005 overeenkwamen was de op één na grootste ooit. IMF en Wereldbank speelden hierbij een belangrijke rol. Nigeria betaalde USD 12 miljard en introduceerde economische hervormingen in ruil voor USD 18 miljard die werd kwijtgescholden. In deze gezamenlijke evaluatie van België en Nederland wordt allereerst verklaard hoe de

schuldenregeling tot stand kwam (2000 – 2005) en wordt vervolgens uit de doeken gedaan wat de gevolgen waren voor de Nigeriaanse economie en de vermindering van de armoede in dit Westafrikaanse land – met ruim 150 miljoen mensen Afrika's grootste land (2005 - 2010).

Deze verkorte versie is speciaal geschreven voor de niet-deskundige lezer.

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.minbuza.nl | <http://diplomatie.belgium.be>
© Ministerie van Buitenlandse Zaken | maart 2011

11BUZ282653|N

Dit project kwam tot stand door een samenwerking tussen:



Ministerie van Buitenlandse Zaken



KONINKRIJK BELGIË
Federale Overheidsdienst
Buitenlandse Zaken,
Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking