

Vergaderjaar 2007–2008

31 250

Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2007

Op 29 juni jl. bood ik u de Kabinetsagenda 2015 aan over het realiseren van de Millennium Ontwikkelingsdoelen (Kamerstuk 31 105, nr. 1). Op de derde dinsdag in september ontving u de Begroting V, Buitenlandse Zaken voor het jaar 2008 (Kamerstukken 31 200 V).

In de Kabinetsagenda berichtte ik u namens het Kabinet over de voortgang van het project «De Millennium Ontwikkelingsdoelen dichterbij». In de Begroting 2008 zijn de beleidsintensiveringen beschreven die voortvloeien uit de bevindingen van het project «De Millennium Ontwikkelingsdoelen dichterbij».

Bijgaande beleidsbrief schetst de achtergronden van de beleidskeuzes zoals deze in de Begroting 2008 zijn neergelegd. Ook wordt een verdere uitwerking van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid gepresenteerd, met name voor wat betreft de bilaterale samenwerkingsrelaties. In de beleidsbrief wordt tevens aangegeven welke verdere uitwerking u nog tegemoet kunt zien.

De Kabinetsagenda, de Begroting 2008 en de brief «Een zaak van iedereen» vormen een geheel. Het doet mij een genoegen u deze beleidsbrief namens het kabinet te kunnen aanbieden ten behoeve van nader overleg met uw Kamer over de begroting 2008 en het verdere ontwikkelingsbeleid van de regering.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld

Beleidsbrief aan de Tweede Kamer

16 oktober 2007

Inleiding

We leven in een tijd van snelle veranderingen die een grote invloed hebben op het dagelijkse leven van mensen over de hele wereld. Globalisering maakt de wereld kleiner en rijker. Burgers, bedrijven en landen grijpen kansen die worden geboden door nieuwe (communicatie)technologieën, arbeidsdeling en de vraag naar nieuwe producten. De mondiale welvaart is groter dan ooit. Maar lang niet iedereen heeft gelijke kansen of mag meepraten. En niet alle groei is even duurzaam. De kosten en baten van de globalisering zijn zeer ongelijk verdeeld. Nog steeds moeten 2,5 miljard mensen rondkomen van minder dan twee dollar per dag. Het merendeel van de armen is vrouw. Gebrek aan fatsoenlijk werk en inkomen gaat bijna altijd hand in hand met onvoldoende toegang tot scholing, gezondheidszorg, veilig drinkwater en andere basisvoorzieningen. Klimaatverandering en milieudegradatie hebben juist voor armen de meest ingrijpende gevolgen. Voor duurzame armoedebestrijding zijn volledige, productieve werkgelegenheid en effectieve dienstverlening van groot belang. Maar evenzeer de mogelijkheid tot participatie van de armen in besluitvorming, een goed functionerende rechtsorde, en bescherming tegen conflict, economische schokken en natuurrampen. De millennium ontwikkelingsdoelen (Millennium Development Goals, MDG's) verwoorden een brede agenda voor ontwikkeling, maar worden met de huidige inzet in veel landen niet gehaald. De grootste achterstanden doen zich voor in Sub-Sahara Afrika, en in het bijzonder in conflictgebieden.

Niet alleen de economische, maar ook de politieke, culturele en religieuze scheidslijnen in de wereld worden scherper. Ook in Nederland. Dit alles stelt ons voor keuzes. De Nederlandse regering kiest niet voor terugtrekken achter de dijken, maar voor het overbruggen van scheidslijnen. Voor een inzet op een rechtvaardiger verdeling – van welzijn, zeggenschap, milieugebruiksruimte en van veiligheid. Juist voor diegenen die de minste kansen hebben.

Globalisering stelt het ontwikkelingsbeleid op scherp. Dat betekent niet dat we het wiel opnieuw moeten uitvinden. De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking vernieuwt zich doorlopend en vervult in veel opzichten een voorbeeldfunctie. Er zijn mede op Nederlands initiatief internationale afspraken gemaakt over eigenaarschap van de ontwikkelingsagenda. Arme landen en arme groepen binnen landen moeten zelf bepalen hoe deze agenda wordt uitgevoerd en welke bijdrage internationale donoren daaraan kunnen leveren.

Ook is Nederland in oktober 2007 opnieuw gerangschikt als nummer één in de groep van 's werelds rijkste landen op basis van hun inzet voor beleid dat ten goede komt aan arme landen. Het gaat in deze index niet alleen om de kwaliteit van onze hulpinspanning, maar ook om zaken als eerlijke handel, adequate investeringen, milieu en *human security*. Om coherentiebeleid dus. Ontwikkelingssamenwerking als onderdeel en motor van een brede agenda van internationale samenwerking. Daar kunnen wij trots op zijn en dat is de regering ook. Maar vergeleken bij de omvang van de problemen is er reden tot bescheidenheid. Er zijn nieuwe en grotere spelers op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. En: er is geen panacee voor ontwikkeling. Ontwikkelingssamenwerking gaat

erom kansen te benutten, te leren van eerdere prestaties – goed of slecht – en samenwerking te zoeken met anderen om de effectiviteit van de hulp te vergroten. Nieuwe coalities zijn mogelijk met het private bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en vernieuwende fondsen op het terrein van kennis, groei en ontwikkeling.

De Nederlandse regering heeft zich vanaf het begin ingezet voor de millennium ontwikkelingsdoelen. Dat blijkt ook uit de Kabinetsagenda 2015¹ en de Memorie van Toelichting bij de Begroting van 2008. De regering als geheel zet zich politiek in voor een krachtige en gezamenlijke strategie om de achterstanden bij het behalen van de millennium ontwikkelingsdoelen terug te dringen, en zal daarbij meer aandacht besteden aan sociale én economische ontwikkeling die is gericht op het armste deel van de bevolking. Economische groei op lange termijn is niet mogelijk zonder economische integratie van arme mensen. Iedereen in ontwikkelingslanden moet kunnen profiteren van ontwikkeling. De mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking staat voorop en daarbij wordt uitgegaan van de ondeelbaarheid van politieke en sociaaleconomische mensenrechten. De verdeling van welvaart moet hoog op de politieke wereldagenda. Terecht is door ontwikkelingsdeskundigen opgemerkt dat armoede de achilleshiel is van de globalisering.

Deze beleidsbrief vormt een uitwerking van de Kabinetsagenda 2015 en de Memorie van Toelichting 2008 op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. De brief is nadrukkelijk niet bedoeld als een alomvattende nota. Het doel van de brief is om de keuzes te beschrijven die de regering maakt om een bijdrage te leveren aan de realisatie van de millennium ontwikkelingsdoelen. Hoofdstuk 1 schetst daartoe eerst een beperkt aantal wereldwijde ontwikkelingen die om een antwoord vragen en tot scherpere keuzes binnen ontwikkelingssamenwerking dienen te leiden. Het gaat daarbij om een korte duiding van de belangrijkste omgevingsfactoren waarvan ontwikkelingssamenwerking zich bewust dient te zijn wil zij haar effectiviteit en niche vergroten. Aandacht wordt besteed aan zowel een aantal cruciale mondiale veranderingen als aan belangrijke veranderingen in de rol van de hulp zelf (zoals hulparchitectuur, bureaucratisering en hulpafhankelijkheid). In hoofdstuk 2 wordt vervolgens ingegaan op de vier thematische beleidsintensiveringen, die gebaseerd zijn op de analyse in het eerste hoofdstuk en die reeds vertaald zijn in de begroting 2008, te weten (i) veiligheid en ontwikkeling, (ii) economische groei en verdeling, (iii) meer rechten en kansen voor vrouwen en bijzondere aandacht voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, en (iv) klimaat, duurzaamheid en energie. In hoofdstuk 3 wordt uitgelegd waarom er niet in alle partnerlanden voor dezelfde aanpak is gekozen. Daarvoor is de problematiek in deze landen te verschillend, evenals de voortgang met de millennium ontwikkelingsdoelen. Er bestaat geen «one-size-fits-all». De landen zijn daarom ingedeeld in drie groepen met verschillende beleidsprofielen die van donoren en internationale organisaties een aanpak op maat vragen.

In deze brief schetst de regering het algemene kader voor ontwikkelingssamenwerking. Zij zal nog een vervolgotitie uit brengen waarin wordt ingegaan op de consequenties van het algemene beleidskader voor het multilaterale en particuliere kanaal. De regering is verder voornemens om aanvullend hierop specifieke uitwerkingen in deelnotities te presenteren. Samen met de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zal een notitie worden opgesteld over landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid. Ontwikkelingssamenwerking zal medewerking verlenen aan een notitie van de staatssecretaris van Economische Zaken over maatschappelijk verantwoord ondernemen. Met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu zal een notitie over milieu en duur-

¹ *Kabinetsagenda 2015 over het realiseren van de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDG's)*. Kamerstuk 31 105, nr. 1, 29-6-2007.

zame energie worden geschreven en met de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over Ontwikkelingssamenwerking en Sport. Over de inzet in het kader van corruptiebestrijding en van migratie in relatie tot ontwikkelingssamenwerking en over de inzet in fragiele staten zal de Tweede Kamer apart geïnformeerd worden. Verder zijn de Kamer al beleidsreacties toegezegd op de evaluaties van de programma's gericht op hoger onderwijs (samen met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), hiv/aids en reproductieve gezondheid en rechten.

Armoedebestrijding is een zaak van iedereen. Nieuwe partners en nieuwe coalities gaan de armoede in de wereld te lijf. Ontwikkelingssamenwerking komt uit het schuttersputje. De eerste pijler van het Kabinetsbeleid en de Akkoorden van Schokland zijn daar een mooie illustratie van. De regering wil het voortouw nemen door het voeren van een coherent buitenlandbeleid. Ontwikkelingssamenwerking als katalysator voor ontwikkeling moet daarbij politieker worden met meer aandacht voor mensenrechten, vooral die van vrouwen, en een geïntegreerde aanpak om conflicten te beslechten. Een grotere inzet aan de internationale onderhandelingstafels over handel en milieu is nodig, zodat ontwikkelingslanden en arme mensen in evenredige mate profiteren van economische ontwikkeling in de wereld.

HOOFDSTUK 1. ONTWIKKELINGSSAMENWERKING IN EEN GLOBALISERENDE WERELD

1.1. De wereld in verandering: zes belangrijke ontwikkelingen beschreven

a. Snelle groei biedt enorme kansen, maar voor de achterblijvers wordt de kloof steeds groter

Globalisering maakt de wereld kleiner en rijker. Maar de wereld wordt ook ongelijker¹. De mondiale economische groei in de jaren negentig was beduidend sterker dan in de jaren tachtig en die trend zet zich voort. De openstelling van de wereldmarkt, de groei van de private sector als motor van ontwikkeling, mogelijkheden voor exportgeleide ontwikkeling en mondiale arbeidsdeling hebben veel landen en honderden miljoenen mensen, vooral in Azië, in staat gesteld zich te ontworstelen aan de armoede. De wereld en haar burgers kunnen profiteren van liberaliseringsprocessen. Er zijn veel winnaars, maar tegelijk ook veel verliezers: voor de achterblijvers – de allerarmsten – blijft het moeilijk om aansluiting te vinden. Wereldwijd nemen de vermogens- en inkomensverschillen toe. De concurrentie wordt groter en de eisen die de wereldmarkt stelt – aan de kwaliteit van producten en aan kredietwaardigheid – zijn hoog. Bovendien zijn de prijzen van industriële producten gedaald door het aanbod van onder andere goedkope Chinese en Indiase arbeid. Echter, de snelle groei van China en India leidt ook tot een sterk verhoogde vraag naar energie en grondstoffen waardoor de prijzen van grondstoffen en voedsel sterk stijgen. Voor nieuwkomers op de wereldmarkt zijn er daarom zeker kansen, maar het blijkt in de praktijk heel moeilijk om die kansen ook daadwerkelijk te benutten.

Voor partnerlanden in Afrika, maar ook elders, hebben deze ontwikkelingen ingrijpende gevolgen. Zij profiteren van de gestegen grondstofprijzen en lagere kosten van importen. De economische groei in sommige Afrikaanse landen is zes procent en wordt met name gegenereerd via exporten met daarin een groot aandeel grondstoffen en gewassen. De hoge bevolkingsgroei is er mede oorzaak van dat per capita inkomen en koopkracht slechts weinig toenemen. De armoede neemt daardoor slechts

¹ De GINI-ongelijkheidsindicator tussen landen steeg in de periode van 1980 tot 2000 van 0,46 naar 0,54 (Bron: *World Development Report 2006*).

langzaam af. Consumenten in Afrikaanse landen profiteren wel van de opkomst van China en India, maar formele werkgelegenheid neemt nauwelijks toe. Afrika dreigt de concurrentieslag met China en India te verliezen. Niet alleen vanwege extreem lage loonkosten in bijvoorbeeld China en India, maar ook omdat die landen over veel betere infrastructuur beschikken en werknemers er veel gezonder en beter geschoold zijn. Bovendien zijn loonkosten er soms laag omdat fundamentele arbeidsnormen niet worden gerespecteerd of omdat er sprake is van kinderarbeid.

Naast de concurrentiekracht van landen elders in de wereld, kampt het merendeel van de Afrikaanse landen met binnenlandse markten die te klein zijn voor het bereiken van schaalvergroting en kostenverlaging. De industriële basis ontbreekt om toenemende urbanisatie op te vangen, met groter wordende stedelijke armoede als gevolg. Kostennadelen door vooral zwakke infrastructuur remmen groeikansen voor de export van landbouwgewassen. Het Aziatische ontwikkelingsmodel, waarbij via exportbevordering kapitaal wordt gegenereerd voor investeringen gericht op de ontwikkeling van binnenlandse markten, heeft daarom vooralsnog weinig kans van slagen in Afrika. Bij het bevorderen van zogenoemde *pro-poor growth* spelen ook de landbouw en de informele sector een belangrijke rol, mede omdat zich hier de werkgelegenheid van de armen vaak nog concentreert. De Afrikaanse landbouwsector ondervindt concurrentie van landen met een hogere arbeidsproductiviteit. Daarnaast hebben handelsbelemmeringen en subsidies aan producenten in OESO-landen vaak een negatieve invloed op de ontwikkeling van de Afrikaanse economie. Er zijn grote investeringen nodig in landbouwkundig onderzoek, infrastructuur, gezondheidszorg, onderwijs en een goed functionerende publieke en private sector om de markttoegang elders te benutten. De aidsepidemie treft Afrika zwaar en vooral de werkzame bevolking. Het is daarom niet eenvoudig kansen die de wereldeconomie biedt te grijpen en velen worden uitgesloten.

Globalisering leidt ook tot veranderingen in financiële markten en daarmee ruimte voor investeringen. Dat vergt dan wel vaak aanpassing en die kan kostbaar zijn, zoals de Azië-crisis eind jaren negentig leerde. Landen die hun financiële markten hadden geliberaliseerd en daarmee opengesteld voor de internationale financiële markten, bleken vooral beleggingskapitaal aan te trekken en maar weinig investeringskapitaal om productie duurzaam te kunnen verhogen. Aan de daarvoor benodigde investeringscondities kon niet in hetzelfde tempo worden voldaan omdat gevestigde binnenlandse belangen, juridische beschermingsconstructies en ondoorzichtige informele belangenverstrengeling dit niet toe stonden. Veel arme landen in met name Sub-Sahara Afrika hebben zich nog nauwelijks opengesteld voor internationale financiële markten. Toch neemt ook voor hen het belang van private kapitaalstromen toe. Enkele landen, zoals Ghana en Kaapverdië, profiteren daar al van omdat hun werknemers in het buitenland geld overmaken naar achtergebleven familieleden. En in landen als Angola, Zambia en Sudan wordt geïnvesteerd in de exploitatie van grondstoffen. Deze financiële ruimte zal echter ook in deze landen pas als katalysator kunnen dienen indien binnenlandse markten beter gaan werken en bestuur transparanter en effectiever wordt. Vooralsnog blijven de meeste arme landen afhankelijk van ontwikkelingssamenwerking als financieringsbron voor het stimuleren van hun economie om zo tot verdere ontwikkeling te komen.

b. De gevolgen van milieudegradatie en klimaatverandering: grote risico's voor de armste landen

De wereldwijde economische groei en klimaatverandering leggen een

zware druk op kwetsbare ecosystemen. Uit een aantal recente rapporten blijkt dat ontbossing, verdroging, overstromingen en uitputting van landbouwgrond en grondstoffenvoorraden alarmerende vormen aannemen. Arme landen worden het zwaarst getroffen door de aantasting van het milieu. De meest kwetsbare bevolkingsgroepen, die nauwelijks profiteren van de economische groei, worden het meest in hun bestaanszekerheid bedreigd. Zij wonen in droge gebieden die nog minder regen zullen krijgen, langs rivieren die vaker zullen overstromen en in kustgebieden die worden getroffen door cyclonen en orkanen. Veilig drinkwater en brandstoffen worden schaarser. Hulpbronnen raken aangetast. Uit onderzoek blijkt dat door de klimaatverandering het aantal slachtoffers van ziekten als dengue en malaria zal stijgen en het aantal mensen dat honger lijdt, zal toenemen. Ook wordt voorspeld dat migratiestromen verder zullen toenemen. Milieudegradatie en klimaatverandering maken het dus moeilijker om alle millennium ontwikkelingsdoelen te halen.

De toenemende aandacht voor klimaatverandering biedt ook grote kansen om nieuwe synergie tot stand te brengen in de strijd tegen de armoede: meer aandacht voor het energievraagstuk, de gevaren van ontbossing, de handel in emissierechten, de opkomende vraag naar biobrandstoffen en de hogere prijzen voor landbouwproducten en grondstoffen bieden hiervoor aanknopingspunten. Hierbij doen zich echter nieuwe risico's voor. De groeiende vraag naar biobrandstoffen heeft impact op voedselzekerheid en genereert dilemma's met betrekking tot landgebruik en het behoud van biodiversiteit in producerende landen. De aandacht zal erop gericht moeten zijn om negatieve effecten voor milieu en voedselzekerheid te voorkomen en om monopolisering van productie en delfstofwinning door lokale elites of buitenlandse investeerders met uitsluiting van arme bevolkingsgroepen te ontmoedigen.

c. Energie, ontwikkeling en conflict: een risicovolle samenhang

Arme mensen hebben slechts in geringe mate de beschikking over energiebronnen die voor ontwikkeling en economische groei noodzakelijk zijn. Toegankelijke energiebronnen worden ook nog eens schaarser, waardoor de import van met name olie en gas voor alle landen duurder wordt. Ook ontwikkelingslanden ontkomen niet aan de noodzaak om structureel om te schakelen naar energiebesparing en duurzaam geproduceerde energie. Echter op korte termijn zijn duurzame alternatieven, zoals zonne- en windenergie, slechts beperkt beschikbaar. Bovendien staat de levering van olie en gas onder druk door politieke spanningen en instabiliteit in het Midden-Oosten, Nigeria en tussen Rusland en zijn buurlanden. Binnen energieproducerende ontwikkelingslanden is de exploitatie van olie- en gasvoorraden dikwijls in handen van een elite, die de opbrengsten van de export gebruikt voor consumptieve doeleinden en bijna nooit investeert in de eigen economie of verbetering van de dienstverlening door de overheid. Dit leidt tot maatschappelijke spanningen, zoals in Bolivia, waar de ongelijke verdeling de inkomsten uit gas een politiek strijdpunt is. In Afrikaanse landen zoals Sudan, is de controle over olie- en gasvoorraden oorzaak van gewapende conflicten. Politieke interventies van Westerse landen, maar ook China, om de levering van olie en gas veilig te stellen, versterken dit proces en kunnen in de weg staan bij het vinden van duurzame oplossingen voor armoede, conflicten en milieudegradatie¹.

d. De stand van zaken met betrekking tot millennium ontwikkelingsdoelen: actie noodzakelijk

De VN-top van 2005 onderstreepte nog eens hoezeer veiligheid, ontwikkeling en mensenrechten verbonden zijn. Dat blijkt ook uit de voortgang met de millennium ontwikkelingsdoelen. Er is wereldwijd goede vooruitgang

¹ *Oil Wars*, Mary Kaldor, Pluto Press, 2007.

geboekt met betrekking tot millennium ontwikkelingsdoel 1 (halvering extreme armoede en honger), millennium ontwikkelingsdoel 2 (alle jongens en meisje naar school) en millennium ontwikkelingsdoel 7 (duurzame leefomgeving) voor wat betreft drinkwater. Er is echter geen of nauwelijks vooruitgang geboekt met betrekking tot millennium ontwikkelingsdoel 3 (mannen en vrouwen gelijke rechten) voor wat betreft aandeel van vrouwen in betaald werk en aantallen vrouwelijke parlementleden, millennium ontwikkelingsdoel 4 en 5 (terugdringen van kinder- en moedersterfte) en millennium ontwikkelingsdoel 6 (terugdringen van malaria en hiv/aids). De achterstand in Sub-Sahara Afrika is het grootst, gevolgd door Zuid-Azië¹. Meer in het bijzonder zijn achterstanden in fragiele landen erg groot. Ook binnen landen is sprake van grote ongelijkheid, waardoor toch nog steeds honderden miljoenen mensen niet profiteren van economische groei. Dit geldt ook voor China. Zij hebben geen of slecht betaald werk en nauwelijks toegang tot land en krediet en staan bloot aan alle aspecten van armoede, zoals ongelijke rechten en kansen van vrouwen, gebrek aan scholing, en aantasting van het milieu. Zij staan, kortom, nog steeds kansloos aan de zijlijn.

e. Kwaliteit van politiek en economisch bestuur: de noodzaak van verdieping en versterking

Het niet halen van de millennium ontwikkelingsdoelen kan zeker niet alleen herleid worden tot externe oorzaken, maar heeft evenzeer te maken met de kwaliteit van het bestuur. Hoewel in steeds meer landen democratische verkiezingen worden gehouden, bepalen de belangen van politieke en economische elites nog vaak de agenda. Arme mensen, en vooral vrouwen, ontberen de middelen om zich te informeren en te organiseren om zo invloed uit te oefenen op de verdeling van economische groei en welvaart en de dienstverlening door de overheid. Daarbij zijn in veel ontwikkelingslanden informele patronagesystemen nog steeds invloedrijker dan formele democratische instituties. Parlementen zijn nog te vaak een platform voor behartiging van specifieke – regionale, etnische of andere – deelbelangen. Tegelijkertijd is patronage in veel landen het enige systeem dat leidt tot politieke en sociale cohesie. Institutionele hervorming en democratisering kunnen leiden tot participatie van een groter deel van de bevolking. De versterking van onafhankelijke initiatieven in de samenleving, vaak ondersteund door partners uit Nederland, speelt daarbij een rol. Pogingen van buitenaf om bestaande systemen te vervangen door westerse bestuursmodellen kunnen echter onbedoeld ook leiden tot grotere instabiliteit, zeker wanneer economische groei of financiële investeringen uitblijven.

f. Fragiele staten; een blijvend fenomeen

Er is wereldwijd sprake van een afname van conflicten tussen staten, maar miljoenen mensen zijn het slachtoffer van intrastatelijke conflicten. In fragiele staten is de achterstand van de millennium ontwikkelingsdoelen het grootst. Deze staten kenmerken zich door politieke instabiliteit en een overheid die niet of nauwelijks functioneert. Vaak vallen ze na een periode van relatieve vooruitgang weer terug. De oorzaken daarvan zijn divers en complex, zoals machtsmisbruik en politieke manipulatie door elites, religieuze of etnische spanningen, corruptie, en geweld door leger, politie of rivaliserende clans. Daardoor ontbreken basisvoorwaarden voor ontwikkeling en investering met alle desastreuze gevolgen van dien. Meer dan een derde van alle moeder- en kindsterfte komt voor in fragiele staten. Daarnaast leiden conflicten onvermijdelijk tot schending van burgerlijke vrijheden, vrijheid van meningsuiting en mensenrechten. Met name vrouwen verkeren wat dat betreft in een zeer kwetsbare positie, zoals blijkt uit de verschrikkelijke situatie van seksueel geweld en verkrach-

¹ Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking en de Millennium Ontwikkelingsdoelen, Ministerie van Buitenlandse Zaken, juni 2007.

tingen in het oosten van de Democratische Republiek Congo. Groot-schalige rekrutering van kindsoldaten toont de kwetsbaarheid van kinderen in landen als Sudan, Uganda en Sierra Leone.

Fragiele staten zijn een bedreiging voor ons allemaal. Juist doordat de wereld kleiner geworden is kunnen terrorisme, vluchtelingen, migratiestromen en (drugs)criminaliteit een golfbeweging veroorzaken die zijn weerslag heeft op andere landen. Het is dus belangrijk dat fragiele staten als Afghanistan en Burundi substantiële hulp krijgen bij hun opbouw.

g. Nieuwe spelers en uitdagingen voor internationaal bestuur

De opkomst van landen als China, India, Brazilië, Mexico en Zuid-Afrika op het wereldtoneel heeft geleid tot een nieuwe machtsdeling in de wereld. Internationale bedrijven en maatschappelijke organisaties spelen een steeds belangrijkere rol. Er wordt naar internationale organisaties gekeken om een leiderschapsrol te vervullen. Landen zijn echter beducht om deze organisaties een scherp mandaat en bijbehorende middelen te geven. Er is nog geen overeenstemming bereikt over nieuwe stemverhoudingen in de VN en de Bretton Woods-instellingen die de nieuwe politieke realiteit reflecteren. Hervormingen zijn nodig om mondiale problemen werkelijk effectief te kunnen aanpakken. De kloof echter tussen wat de Verenigde Naties kunnen en waaraan behoefte bestaat, is groter geworden. Ook de huidige onderhandelingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie kenmerken zich door uiteenlopende standpunten van verschillende leden die zich niet gemakkelijk laten verenigen. Ondertussen is het belang van regionale organisaties in het laatste decennium sterk gegroeid. De Europese Unie is daarvan het duidelijkste voorbeeld, maar ook landen in Afrika en Azië zetten stappen naar meer samenwerking op economisch, politiek en veiligheidsgebied, zoals binnen de Afrikaanse Unie en de ASEAN. Informele en exclusievere internationale fora, zoals de G8 en de G20, worden belangrijker ten koste van VN-organisaties. Het is essentieel om rond internationale publieke goederen nieuwe coalities te sluiten en de internationale organisaties verder te ontbureaucratiseren, te versterken en te democratiseren.

h. Scherpere politieke, culturele en religieuze scheidslijnen: de noodzaak van bruggenbouwers

De wereld wordt dus kleiner en ongelijker. Er zijn enorme kansen voor groei, investering en beter bestuur. Maar achterblijvers kunnen vaak de kloof niet overbruggen naar degenen die wel mee kunnen in de globaliserende wereld. De groter wordende kloof uit zich ook in politieke, culturele en religieuze polarisatie. De terroristische dreiging vergroot deze polarisatie: na 11 september 2001 wordt de islam door een deel van de westerse bevolking gezien als een ideologie die geweld rechtvaardigt. Proportionele bestrijding van terrorisme vergt repressief optreden, maar niet alleen dat. Het vergt ook analyse en aanpak van de oorzaken van de polarisatie, van de verwevenheid tussen politieke, economische, sociale, culturele en religieuze tegenstellingen die tot radicalisering kunnen leiden. Er zijn regeringen die de strijd tegen het terrorisme hebben aangegrepen om noodsituaties te handhaven en burgerlijke vrijheden verder in te perken. In sommige landen gaat dat ten koste van vrouwenrechten. Stabieliteit en ontwikkeling hebben een open vizier nodig, debat, betrokkenheid. Confrontatie, zeker in de vorm van religieuze polarisatie, verhoudt zich slecht met het streven naar ontwikkeling. Angst en wantrouwen worden gevoed door verdergaande polarisatie. Kennis van andere culturen en religies biedt mogelijkheden om angst en wantrouwen te verminderen. Concrete samenwerking vergroot deze kansen verder. Er ligt een duidelijke rol voor ontwikkelingssamenwerking om naast bestrijding en indam-

ming juist openheid naar meer gematigde krachten te stimuleren en zo mensenrechten beter te beschermen en democratie te bevorderen.

1.2. Ontwikkelingssamenwerking in verandering: een beschrijving van vier factoren

a. Veranderde hulpstructuur: ander geld en meer spelers

Armoedebestrijding is als thema terug op de internationale politieke agenda. De ondertekening van de Millenniumverklaring en de internationale inzet voor het bereiken van de millennium ontwikkelingsdoelen in 2015 is daar het beste bewijs van. Maar ook de vele privé-initiatieven, van kleine projecten tot initiatieven als maatschappelijk verantwoord ondernemen, getuigen hiervan. De officiële ontwikkelingshulp (van de 22 landen aangesloten bij de OESO/DAC) is gegroeid van 60 miljard dollar in 1997 tot meer dan 100 miljard in 2006. De verdubbeling van de hulp aan Sub-Sahara Afrika in vijf jaar tijd, die was toegezegd door de G8-landen, is echter niet gerealiseerd. Papier blijft geduldig, zeker als het thema's betreft die de binnenlandse politiek raken, zoals handelspolitiek of migratiebeleid.

De traditionele donoren, aangesloten bij OESO/DAC, zijn niet de enige spelers in de ontwikkelingswereld. China speelt in toenemende mate een belangrijke rol in een groot aantal Afrikaanse landen. Daarbij voeren economische motieven de boventoon. Milieu en mensenrechten blijken vaak van ondergeschikt belang. Nieuwe wereldwijde stichtingen, zoals de Bill and Melinda Gates Foundation richten zich op slechts enkele specifieke thema's of ontwikkelingsdoelen en hebben daarbij hun eigen werkwijze. Zo zijn de fondsen in de gezondheidssector gericht op het halen van één specifieke doelstelling, zoals hiv/aidsbestrijding. Dit is vaak effectief, maar tegelijkertijd kunnen dergelijke fondsen een negatief effect hebben op de structuur van de gezondheidszorg, omdat benodigde investeringen in middelen en gekwalificeerd personeel vaak niet in de eerstelijnszorg terecht komen. De private en commerciële geldstromen nemen in betekenis toe ten opzichte van de traditionele hulpgevers. Daarnaast wordt het bedrag dat migranten overmaken naar familieleden in hun geboorteland steeds groter. In 2006 ging het om een bedrag van 200 miljard dollar en in een aantal landen is dat bedrag groter dan de ontwikkelingshulp die langs officiële kanalen gegeven wordt aan de overheid of maatschappelijke organisaties. Dat geldt overigens meestal niet voor de armste landen die juist weinig profiteren van emigratie. Deze ontwikkelingen vragen om een nieuwe, scherpe plaatsbepaling van ontwikkelingssamenwerking en meer overleg met de nieuwe actoren.

b. De Parijse agenda voor effectieve hulp: de noodzaak van politiek leiderschap en minder bureaucratie

De noodzaak om op effectievere wijze hulp te geven wordt al lang onderkend. De Verklaring van Parijs uit 2005, waarin OESO/DAC-landen verregaande afspraken hebben gemaakt over afstemming van beleid, eigenaarschap en meerjarige financiering, was in dat opzicht een mijlpaal. De ontwikkelingslanden beloofden op hun beurt ook beterschap met betrekking tot beter bestuur en het beheer van financiën. Er werden afspraken gemaakt over grotere betrokkenheid van parlementen en het maatschappelijk middenveld bij het opstellen en uitvoeren van ontwikkelingsbeleid. Ook werd afgesproken dat ontwikkelingslanden en donoren zich wederzijds verantwoordden voor hun beleid. Al deze afspraken hebben in een vijftiental partnerlanden geleid tot substantiële wijzigingen in de manier waarop hulp wordt gegeven: gezamenlijke financiering van sectoren als onderwijs en gezondheid, vaak in de vorm van begrotingsteun. Van een

taakverdeling tussen donoren is nog te weinig terecht gekomen. Gezamenlijke financiering leidt tot grotere voorspelbaarheid en meer eenduidigheid in doelstellingen. Juist begrotingssteun leidt tot meer financiële armslag voor betere dienstverlening door de overheid en capaciteitsversterking op het gebied van personeel en organisatie. Een aantal resultaten, vooral op het gebied van onderwijs, zijn hoopgevend. Er gaan nu veel meer kinderen naar school.

Dat is goed nieuws, maar er zijn ook nog steeds verschillen van inzicht tussen de ondertekenaars van de Parijse agenda. Betere coördinatie van hulp is namelijk geen doel op zich, maar wordt soms wel zo behandeld. Veel aandacht gaat uit naar de manier waarop hulp wordt verstrekt, nog te weinig naar wat met hulp wordt bereikt. De verantwoording in partnerlanden over het gebruik van hulp verdient meer aandacht. De Verklaring van Parijs gaat over de hulp van overheid tot overheid. Hulp aan productieve sectoren, met name in de landbouw, is achtergebleven en steun aan lokale maatschappelijke organisaties is afgenomen. Ook Nederland heeft die ervaring. In de sectorale benadering is alle aandacht uitgegaan naar de beleidsdialoog met de overheid over de begroting, planning en controle op nationaal niveau. Hoe meer het land afhankelijk is van buitenlandse hulp, des te meer tijd er wordt besteed aan het overleg met de donoren en minder aan het eigen parlement en de samenleving. En op hun beurt besteden donoren te weinig aandacht aan een gesprek met maatschappelijke organisaties, lokale overheden en bedrijfsleven over de nationale ontwikkelingsplannen van de overheid.

Die plannen zijn vaak te ambitieus: er worden geen duidelijke keuzes gemaakt, er wordt geen rekening te houden met beperkte capaciteit om de plannen uit te voeren, er is sprake van veel bureaucratie en het ontbreekt vaak aan politieke wil van betrokken partijen. Toch wordt er wel degelijk veel bereikt ook al worden de hoge verwachtingen die de plannen oproepen niet waargemaakt. De beleidsdialoog moet meer worden gebruikt om samen met de overheid de analyses te verscherpen en toetsbaarheid vast te stellen van wat de samenleving werkelijk van haar verlangt. Wil het beleid daadwerkelijk een verschil maken voor armen, dan zullen overheden eigen parlement en bevolking bij hun plannen ten aanzien van dienstverlening moeten betrekken en over de uitvoering verantwoording moeten afleggen.

c. Toegenomen vraag naar resultaten en verantwoording

Er is niet alleen een brede consensus dat voldoende geld nodig is om armoede effectief te kunnen bestrijden, maar ook dat er goede resultaten moeten worden geboekt. Ontwikkelingssamenwerking is daarmee op de goede weg¹. Dit is essentieel voor het draagvlak. Open communicatie over hoe ontwikkelingssamenwerking werkt, is van belang. Dit geldt bijvoorbeeld voor begrotingssteun, waarvan de resultaten vaak niet meteen zichtbaar zijn. Ontwikkelingssamenwerking is investeren in moeilijke omstandigheden. In conflictlanden moeten risico's genomen worden. Het is belangrijk deze inzichtelijk te maken. Steeds moet bedacht worden dat voor het bereiken van duurzame resultaten economische en maatschappelijke processen in gang moeten worden gezet die zelden onmiddellijk resultaten laten zien. Juist in onzekere situaties is inzicht in feitelijke veranderingen en resultaten belangrijk om houvast te krijgen en te bepalen of de ingeslagen wegen wel de juiste zijn. En om daarmee het vertrouwen van burgers in ontwikkelingssamenwerking te behouden. Evaluaties dragen bij aan het vergroten van kennis, mits voldoende gegevens aanwezig zijn over de uitgangssituatie, de bereikte veranderingen en de daarvoor geleverde inspanningen. Bevindingen moeten worden besproken en moeten kunnen leiden tot andere of scherpere keuzes. Hier-

¹ *Resultaten in Ontwikkeling*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, mei 2007.

voor is politiek debat over de inhoud van de keuzes en de resultaten nodig. In Nederland, maar vooral ook in partnerlanden. Ook nationale parlementen en burgers in ontwikkelingslanden hebben er recht op dat aan hen verantwoording wordt afgelegd over de resultaten van de hulp, de geleverde inspanningen en de lessen die uit evaluaties getrokken worden. Resultaatsbereiking en verantwoording zijn daarom een gedeeld belang.

d. Meer nadruk op bescheidenheid

Donoren en ontwikkelingswerkers werken binnen smalle marges. Er wordt wel eens vergeten dat interventies van buitenaf zoals meer hulp, een betere markttoegang of humanitaire interventies maar een deel van de oplossing vormen. De structurele oorzaken van armoede zijn gerelateerd aan historische ontwikkelingen, klimaat, ligging van het land, culturele factoren en mondiale machtsverhoudingen en vooral de initiatieven die in landen zelf worden genomen. Er is niet één weg die naar ontwikkeling leidt en dus moet er ruimte gelaten worden voor eigen keuzes en het inspelen op de verschillende uitgangssituaties. Ontwikkelingssamenwerking mag zich nooit losmaken van de specifieke omstandigheden van elk individueel land of regio. Ontwikkelingshulp kan daarbij onder de juiste voorwaarden een katalysator zijn. Dat inzicht wordt door steeds meer deskundigen gedeeld, zoals recent nog door de toonaangevende economen Dani Rodrik¹ en William Easterly² en eerder al door Pritchett en Woolcock³. Dit besef noopt tot bescheidenheid en realistische ambities. Het gaat erom dat de «searchers» in het veld de plannenmakers aan de top nog beter weten te bereiken.

1.3 De keuzes voor 2008 en volgende jaren: van de beschrijving naar de prioriteitsstelling

Er is, zoals hierboven beschreven, sprake van trends die van invloed zijn op het behalen van de millennium ontwikkelingsdoelen in 2015, te weten:

- Een hoge economische groei, maar de welvaart is ongelijk verdeeld;
- Toegenomen concurrentie op de wereldmarkt en een verschuivende internationale arbeidsdeling;
- Versnelde klimaatverandering, die vooral ontwikkelingslanden zwaar treft;
- Een grotere strijd om schaarse energie en hulpbronnen, zoals olie en water;
- Arme landen en arme mensen, vooral vrouwen, die steeds meer op een zijspoor komen te staan;
- Geopolitieke belangen en lokale omstandigheden die de oplossing van hardnekkige conflicten in de weg staan;
- Een gebrek aan goed politiek en economisch bestuur;
- De verwoestende invloed van hiv/aids;
- De hoge bevolkingsgroei;
- Mondiaal onvoldoende coherentie tussen handelsbeleid en ontwikkelingsbeleid;
- Nieuwe ontwikkelingen in de hulparchitectuur (meer spelers, uitvoering van de Verklaring van Parijs, meer nadruk op verantwoording, risicospreiding en een realistisch ambitieniveau).

Deze beschrijving van de omgeving van ontwikkelingssamenwerking leidt tot de volgende conclusies:

Een goede balans tussen continuïteit en vernieuwing

Sectoren als onderwijs, gezondheid, hiv/aids, water, milieu, ontwikkeling van de private sector en goed bestuur blijven centraal staan in ontwikke-

¹ *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?*, Dani Rodrik, *Journal of Economic Literature*, Vol. XLIV (December 2006), pp. 973–987.

² *The White Man's Burden: why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, William Easterly, London, Penguin Press, 2006.

³ *Solutions when the solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development*, Lant Pritchett en Michael Woolcock, Centre for Global Development, Working Paper nr. 10, September 2002.

lingssamenwerking. Zo zal wat betreft onderwijs de voortgang van de laatste jaren verder worden ondersteund, vooral in landen die achterblijven op de millennium onderwijsdoelstelling. Investeren in kinderen is immers investeren in ontwikkeling. Voor water geldt dat de doelstellingen voor toegang tot water en sanitaire voorzieningen actief worden nagestreefd, ook omdat Nederland op dit thema onderscheidende meerwaarde heeft¹. Vandaar dat er stevig wordt geïnvesteerd in meerjarenprogramma's op al deze terreinen, zoals blijkt uit de Begroting 2008. Hier hoeft het wiel dus niet opnieuw uitgevonden te worden.

Deze beleidsbrief gaat vooral over wat er wel zal veranderen, zowel binnen de bestaande programma's als in de vorm van enkele intensiveringen en nieuwe prioriteiten. Het gaat daarbij soms om extra geld, maar vooral om een andere werkwijze. Een meer politieke ontwikkelingssamenwerking, die gericht is op een eerlijkere verdeling van middelen en fatsoenlijk werk, een betere toegang tot onderwijs, gezondheidszorg, sociale voorzieningen en water, waarbij meer aandacht wordt besteed aan duurzaamheid zonder dat de armen daar de rekening voor betalen. Parlementen en politieke partijen in ontwikkelingslanden moeten een grotere rol spelen bij het beleid, evenals maatschappelijke organisaties en de private sector.

Deels via intensiveringen...

De vier intensiveringen die in de Kabinetsagenda 2015 en de Memorie van Toelichting zijn aangekondigd, vloeien voort uit de analyse in paragraaf 1.1 en de achterstanden die opgelopen zijn bij het realiseren van de millennium ontwikkelingsdoelen. Daarbij gaat het om:

- (i) Aandacht voor **fragiele staten**, omdat in deze landen de achterstanden veelal het grootst zijn en de gevolgen van de hierboven beschreven ontwikkelingen het scherpst tot uitdrukking komen. De regering houdt vast aan het belang van goed bestuur voor duurzame armoedevermindering. De nadruk die donorlanden hebben gelegd op goed bestuur heeft er echter toe geleid dat landen die de hulp het hardst nodig hebben, deze niet krijgen omdat de voorwaarden voor programmasteun ontbreken. Resultaatgerichtheid mag niet leiden tot een keuze van slechts die landen die succesvol zijn in het bereiken van hun ontwikkelingsdoelen. Daarom heeft de regering besloten om samen met andere donoren bewust ook fragiele landen te ondersteunen, als onderdeel van de lijst met partnerlanden (*zie tabel 1, par 3.2*);
- (ii) Meer aandacht voor **gelijke rechten en kansen voor vrouwen** en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (srg). Er wordt nauwelijks voortgang geboekt op millennium ontwikkelingsdoel 3 (gelijke rechten voor mannen en vrouwen) en millennium ontwikkelingsdoel 5 (terugdringen van moedersterfte en meer toegang tot srg). Gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes zijn voor het kabinet een absolute prioriteit én een noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van alle overige millennium ontwikkelingsdoelen. De in hoofdstuk 1 beschreven trends onderschrijven het belang van deze prioriteit.
- (iii) Een grotere nadruk op **groei én verdeling van groei**, om de beschreven kloof tussen arm en rijk te helpen overbruggen, zowel tussen als binnen landen. Tussen landen gaat het om het stimuleren en faciliteren van ontwikkelingslanden om aan het wereldhandelsstelsel deel te nemen. Duurzame groei moet hoger op de agenda gezet worden. Binnen landen gaat het om het bevorderen van zogenoemde *pro-poor* groei in de private sector en groei in de voor armen belangrijke landbouw en informele sectoren. Veel partnerlanden waarmee Nederland een bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt,

¹ *Nederland veroveren op de toekomst; kabinetsvisie op het waterbeleid*. Kamerstuk 27 625, nr. 101, 14-9-2007.

- profiteren nauwelijks van de wereldwijde economische groei en raken uitgesloten;
- (iv) Meer aandacht voor het belang van **milieu en energie** voor het realiseren van alle millennium ontwikkelingsdoelen en erkenning dat **klimaatverandering** daarop invloed zal hebben. De nadruk die momenteel gelegd wordt op klimaatverandering en biomassa moet leiden tot nieuwe kansen voor ontwikkelingslanden, maar mag niet leiden tot een achteruitgang van toegang tot schaarse hulpbronnen, biodiversiteit en energie voor arme mensen. Het gaat om een eerlijke verdeling van de internationale milieugebruiksruimte.

De achtergrond en inhoud van deze intensiveringen worden toegelicht in hoofdstuk 2.

... en deels via een andere benaderingswijze in bestaande programma's

De inzet in het kader van lopende programma's zal een scherper politieker accent krijgen in het licht van de analyse (zie paragraaf 1.2). Hulp moet effectiever worden, maar het uitgangspunt daarbij blijft dat arme landen baas zijn over hun eigen ontwikkelingsproces. Donorcoördinatie en programmahulp zijn daarbij eerst en vooral een middel om ontwikkeling te bereiken. De huidige praktijk van ontwikkelingssamenwerking blijft nog te veel aanbodgestuurd, ondanks de stimulansen tot verandering die de Verklaring van Parijs biedt. Ook verhuult de aandacht voor planning en uitvoering nog te veel het politieke karakter van de besluitvorming die hieronder ligt¹. Hervormingsplannen houden nog te weinig rekening met eisen van de bevolking, met politieke weerstanden en gevestigde belangen. Duurzame ontwikkeling vraagt om politieke keuzes, ook in ontwikkelingslanden. Echte verantwoording betekent dat de politieke keuzes zichtbaar worden gemaakt en opengesteld voor debat. De politieke, culturele en economische oorzaken van armoede, zoals eigendomsrechten van vrouwen, horen op de agenda waarover verantwoording moet worden afgelegd. Dit geldt ook voor corruptie.

Nederland heeft bij dit alles een eigen verantwoordelijkheid. De verantwoording voor ónze uitgaven als donor mag niet ten koste gaan van politieke verantwoording in het partnerland. Dit betekent dat onze inzet zich sterker moet richten op actieve participatie van lokale belanghebbenden: lokale overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en vakbonden. Zij moeten de prioriteiten stellen, niet de donoren. En zij moeten hun overheid ter verantwoording roepen met betrekking tot goede en betaalbare dienstverlening en openbaarheid van bestuur. De stem van de arme bevolking mag daarbij niet worden vergeten, hoewel zij vaak niet rechtstreeks vertegenwoordigd is. Voor donoren betekent dit een inzet op «politiek goed bestuur». Kansen om politieke verandering en emancipatie te stimuleren en ondersteunen moeten worden aangegrepen. In Afrika, Azië en Latijns-Amerika, maar ook in het Midden-Oosten. De regering zal een fonds voor democratische hervormingen in de Arabische regio instellen. Uit dit bescheiden fonds kunnen activiteiten worden gefinancierd waarmee strategisch kan worden aangesloten bij bestaande lokale veranderingsprocessen.

In ontwikkelingssamenwerking bestaan allerlei afspraken en procedures die betrekkingen tussen partnerlanden regelen en in banen leiden. Maar de verhoudingen zijn niet gelijkwaardig en het zijn en blijven de donoren die hun wensen opleggen aan hun ontwikkelingspartners, ondanks alle uitspraken over *ownership*. Het zou getuigen van volwassenheid in de relaties tussen ontwikkelingspartners als beide partijen bereid zouden zijn ter verantwoording geroepen te worden over allerlei aspecten van de relatie die onduidelijk zijn, vragen oproepen of zelfs wrevel opwekken. De

¹ Hiertoe is in aanvulling op het bestaande analyse-instrumentarium het Strategic Governance and Anti-Corruption Assessment instrument ontwikkeld dat vanaf 2007 wordt toegepast.

regering zal in de toekomst meer met zogenaamde «ontwikkelingscontracten» werken: Nederland – en andere donoren – bieden meerjarige hulp voor ontwikkelingsprioriteiten van arme landen. Er worden afspraken gemaakt op het gebied van goed bestuur, het betrekken van de lokale bevolking bij het vaststellen van prioriteiten en controle op de uitvoering van het beleid. Dat is geen nieuwe voorwaarde vooraf, maar een verbreding van het begrip eigenaarschap, zoals in de Verklaring van Parijs is vastgelegd. Voorbeelden van dergelijke «contracten» zijn de *memoranda of understanding* waarin gezamenlijke donorinspanningen worden vastgelegd. In de geest van de Verklaring van Parijs gaat het niet om bilaterale overeenkomsten, maar veeleer om vastlegging van wederzijdse verplichtingen met verschillende partijen, toetsing daarvan en om het feit dat partners elkaar op die verplichtingen kunnen aanspreken. Ook in die gevallen dat hiervoor geen gezamenlijk kader met andere partners beschikbaar is, zal langs deze weg de bilaterale relatie worden vormgegeven, waarbij er gedifferentieerd zal worden al naar gelang de inhoud en vorm van de bilaterale relatie. Ook zal de regering onderzoeken of een ombudsman-achtig instrument, aangepast aan het terrein van intergouvernementele betrekkingen een rol zou kunnen spelen in het herstel van meer evenwichtige relaties tussen donoren en ontvangers.

Samenwerking met partners

De Nederlandse regering zal daarbij zo veel mogelijk samenwerken met gelijkgestemde donoren en internationale organisaties die zich inzetten om de positie van burgers, ondernemers en organisaties te verbeteren. De samenwerking kan financieel van aard zijn, maar ook politiek met organisaties als Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD), het Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) of de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Het versterken van politieke partijen of parlementen is een belangrijk middel om goed bestuur te realiseren. De Sociaaleconomische Raad (SER), SNV en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dragen bij aan een versterking van lokaal bestuur en participatie van lokale partijen.

De toenemende vervlechting van internationale vraagstukken en groeiende diversiteit aan organisaties en fora maakt coalitievorming steeds noodzakelijker, te beginnen in Nederland. Ontwikkelingssamenwerking zal met alle departementen nauwer samenwerken om bovengenoemde uitdagingen beter het hoofd te kunnen bieden. Ook maatschappelijke partners en het bedrijfsleven zullen worden betrokken, waar het Akkoord van Schokland een goed voorbeeld van is. Zonder het bedrijfsleven zullen de millennium ontwikkelingsdoelen niet worden gehaald. Het is van belang dat de ervaring, kennis en kunde van de private actoren benut en ingezet kunnen worden ter bevordering van duurzame ontwikkeling en armoedevermindering. Daarom werkt het Kabinet ook aan een grotere betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven¹.

Ook internationaal worden er nieuwe allianties gesmeed. Het International Health Partnership dat op 5 september jl. in Londen is gelanceerd, is een coalitie van ontwikkelingslanden, multilaterale organisaties, wereldwijde fondsen en bilaterale donoren, die zich gezamenlijk willen inzetten voor het verbeteren van de gezondheidszorg, het terugdringen van kindsterfte, het verbeteren van de gezondheid van moeders en de bestrijding van infectieziekten. Gezondheid is immers een *global public good*, dat belangrijk is voor het bereiken van de millenniumdoelen. Ontwikkelingssamenwerking en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport combineren op dit gebied hun expertise. Zo kon in juni 2007 samen met de Wereldgezondheidsorganisatie en de OESO het *High Level Forum on neglected and emerging infectious diseases* worden georganiseerd. De

¹ *Private Sectorontwikkeling in ontwikkelingslanden*, Kamerstuk 30 800 V, nr. 110, 29 juni 2007.

daar overeengekomen «Noordwijk Medicines Agenda» is een internationale leidraad om innovatief onderzoek naar en de productie van prioritaire medicijnen voor ontwikkelingslanden te verbeteren. Deze samenwerking zal in de eerstkomende jaren nog meer haar beslag krijgen.

Strategische samenwerking is het meest prangend voor onderwerpen die een duidelijke mentaliteitsverandering vereisen, zoals seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. Een constructieve dialoog met andersgezinden is daarvoor een vereiste, zonder verwatering van uitgangspunten zoals die ook internationaal zijn vastgelegd.

Multilaterale instellingen als de Wereldbank en UNDP bepalen relevante spelregels in internationale fora, zijn belangrijke hulpkanalen en kenniscentra en bieden een platform voor een kritische dialoog met andere ontwikkelingsactoren. Tegelijkertijd functioneren ze soms log en bureaucratisch. Beïnvloeding van hun koers en inzet op het effectiever functioneren van deze instellingen is cruciaal. Dit vergt een actieve benadering door Nederland en het smeden van coalities met Nederlandse en internationale partners. Recente beleidsontwikkelingen hebben van de EU een interessanter kader voor samenwerking gemaakt. Er is door de EU-lidstaten een aantal belangrijke afspraken gemaakt, zoals over de groei van de hulp naar minimaal 0,7% van het BNP in 2015 en een gemeenschappelijk beleidskader (Europese Consensus betreffende Ontwikkeling en de EU-Gedragscode voor Werkverdeling). De EU biedt bovendien mogelijkheden voor een meer politieke benadering van ontwikkelings samenwerking door de aandacht voor coherentie van beleid en het Cotonouoverdrag. In een aparte nota over de inzet van het multilaterale kanaal zal dit verder uitgewerkt worden.

Landenspecifieke invulling en landenprofielen

Nederland maakt een bewust onderscheid tussen verschillende typen partnerlanden. De aard van de ontwikkelingsproblemen en kwaliteit van bestuur verschilt te zeer om overal eenzelfde aanpak te kiezen. Dat geldt ook voor de mate waarin de millennium ontwikkelingsdoelen worden bereikt. In hoofdstuk 3 worden drie landenprofielen beschreven, namelijk een profiel waarbij het versneld realiseren van de ontwikkelingsdoelen centraal staat, een profiel waarbij veiligheid en ontwikkeling prioritair is en een profiel waarbij naast ontwikkelingssamenwerking een breed spectrum aan beleidsinstrumenten wordt ingezet. Deze profielen geven, op hoofdlijnen, richting aan het zwaartepunt van de Nederlandse inzet, de omvang van de financiering en de keuze van financieringskanalen en partners. De Nederlandse regering richt zich in het algemene ontwikkelingssamenwerkingbeleid op het halen van alle millennium ontwikkelingsdoelen. Op het niveau van landen en binnen de profielen, wordt echter uitgegaan van maatwerk en worden realistische prioriteiten gesteld. Daarbij zal gelet worden op de bestaande Nederlandse input- en outputdoelstellingen en de wijze waarop Nederlandse hulp effectief kan worden ingezet, maar Nederland kan niet eenzijdig een bepaalde sectorverdeling opleggen aan het partnerland en aan de andere donoren die daar actief zijn. De Parijse Agenda is daarbij richtinggevend.

HOOFDSTUK 2. VIER BELEIDSINTENSIVERINGEN

1. Veiligheid en ontwikkeling

Urgentie

In een conflictgevoelige samenleving heeft de overheid vaak een gebrek

aan capaciteit en/of legitimiteit. De kerntaken van de overheid, zoals een adequate bescherming van burgers en bezit, handhaving van de openbare orde en veiligheid in het land, verlening van basisdiensten en het behoud van economische stabiliteit, kunnen hierdoor onvoldoende worden uitgevoerd. Om veiligheid en ontwikkeling van het land te bevorderen moet deze fragiliteit worden aangepakt. Conflictgevoelige, fragiele staten kenmerken zich door:

- Geen of geringe voortgang op de millennium ontwikkelingsdoelen. Een derde van de armsten woont in dit soort landen, terwijl deze landen slechts tien procent van de wereldbevolking vertegenwoordigen¹;
- (Potentiële) terugval in conflict, met verwoestende effecten voor de bevolking; en
- Veiligheidsrisico's voor andere landen in de regio.

In sommige landen is fragiliteit het hoofdprobleem, zoals in de postconflictlanden Democratische Republiek Congo (DRC) en Afghanistan. Maar ook in landen met een sterkere overheid en minder open conflict kan de veiligheid bedreigd worden. In Colombia is het decennia oude conflict in eerste instantie ontstaan uit gewapend protest tegen een zeer ongelijke verdeling van welvaart en politieke macht. Momenteel wordt de strijd in stand gehouden door de drugshandel. In Guatemala vormen parallelle structuren van voormalige militairen en straffeloosheid een bedreiging voor veiligheid en ontwikkeling van het land. Ook in de Grote Merenregio, de Hoorn van Afrika, Afghanistan, het Midden-Oosten en de Westelijke Balkan is fragiliteit een belangrijke blokkade voor het creëren van veiligheid en ontwikkeling.

Om veiligheid en ontwikkeling te bevorderen dient de internationale gemeenschap niet alleen conflicten op te lossen, maar ook te proberen deze te voorkomen. Het oplossen van conflicten en de wederopbouw van postconflictlanden blijkt risicovol, lastig en kostbaar, zoals de inzet in Afghanistan aantoont. Tegelijkertijd toont Afghanistan ook aan dat in korte tijd (bescheiden) resultaten te boeken zijn met geïntegreerd beleid. Zo heeft Nederland binnen «inktvlekken» gezorgd voor basisveiligheid en is – ondanks de moeilijke omstandigheden – een begin gemaakt met opbouwprojecten. Er dient dus vooral ook samengewerkt te worden met die landen die wel gelijkgezind zijn. De regering geeft prioriteit aan conflictpreventie, bij voorkeur door nauwe samenwerking binnen de internationale gemeenschap. Dit vereist een geïntegreerde benadering met een breed scala aan actoren, waarbij inzet van diplomatieke diensten, ontwikkelingshulp en soms ook militaire middelen een rol kunnen spelen. Uitgangspunt blijft zo civiel als mogelijk, en militair waar nodig. Voor het oplossen van de kwetsbaarheid van een land is vaak een langdurige inzet vereist, zoals blijkt uit de meerjarige Nederlandse inzet in Afghanistan, de Balkan, Burundi, Democratische Republiek Congo en Sudan. De wijze waarop veiligheid en ontwikkeling kunnen worden bevorderd, verschilt per land en conflict. Het vergt een gezamenlijke internationale inzet om goed inzicht te verkrijgen.

Stand van het debat

Het nauwe verband tussen veiligheid en ontwikkeling wordt internationaal steeds meer erkend.

- De VN-top van 2005 benadrukte hoezeer veiligheid, ontwikkeling en mensenrechten verbonden zijn. De top gaf de impuls tot de oprichting van de Peace Building Commission (PBC) met Sierra Leone en Burundi als pilot-landen. Ook werd het concept *responsibility to protect* aanvaard, dat aangeeft dat de internationale gemeenschap een verantwoordelijkheid heeft als een overheid de mensenrechten van de eigen

¹ Bron: Wereldbank LICUS-initiative.

bevolking niet beschermt. Het concept van *human security* leverde tijdens de top minder overeenstemming op, al wordt het wel steeds meer gebruikt om het belang van een focus op de bevolking en niet alleen op staten te benadrukken. De VN probeert effectiever en meer geïntegreerd op te treden door vredesmissies met aandacht voor zowel veiligheid als ontwikkeling samen te stellen, en door financieringsinstrumenten zoals het noodhulpfonds CERF¹ en multi-donorfondsen voor postconflictlanden op te richten. Het VN-rapport *Delivering as one (2006)* pleitte voor de rol van de UNDP als aanspreekpunt voor postconflictlanden en regio's binnen de VN. Het politieke besef van de negatieve effecten van geweld op ontwikkeling is vastgelegd in de *Geneva Declaration on Armed Violence and Development (2006)*.

- Rapporten van de Wereldbank en OESO/DAC bieden een aanzet voor beleids- en uitvoeringsrichtlijnen, zoals de OESO/DAC *Principles for good international engagement in fragile states and situations* en het *Low Income Countries Under Stress (LICUS)* concept. Het gaat bij de *principles* met name om het *do no harm* principe (inmenging van buitenaf moet conflictpartijen niet verder uit elkaar drijven) en om het belang van maatwerk, een geïntegreerde inzet, coördinatie en prioriteitstelling. Tevens is het van belang dat overheden alle relevante ministeries bij het ontwikkelen en uitvoeren van het veiligheidsbeleid betrekken. Daarnaast wordt binnen de OESO/DAC gewerkt aan een *Guidance on Armed Violence Reduction*.
- De laatste jaren is er een groeiende belangstelling voor de verschillende rollen die vrouwen en mannen spelen bij het vermijden, ontstaan, beheersen en oplossen van conflicten en bij wederopbouw. De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties nam daartoe in 2000 een speciale resolutie aan: resolutie 1325 over vrouwen, vrede en veiligheid. Inmiddels is er een brede consensus dat goed veiligheidsbeleid onderscheid maakt tussen mannen en vrouwen.
- De EU is een belangrijke speler, vanwege de aanwezigheid van de Europese Commissie en lidstaten in fragiele staten en het brede instrumentarium dat kan worden ingezet, waaronder de Afrika Vredesfaciliteit, de Stabiliteits- en Ontwikkelingsinstrumenten.
- Er zijn internationale initiatieven ten aanzien van de rol van de private sector, zoals het EITI (*Extractive Industries Transparency Initiative*), waarmee gestreefd wordt naar grotere openheid over het gebruik van de inkomsten uit grondstofexploitatie.
- Een toenemend aantal bilaterale donoren, inclusief Nederland, erkent de noodzaak om in fragiele landen meer aan veiligheid en ontwikkeling te werken. Daarbij zijn multilaterale kaders en samenwerking met andere partners cruciaal. Onder het motto «leren van elkaar» moet samenwerking gezocht worden met maatschappelijke partners. De tijdens de Schoklandmanifestatie getekende overeenkomst van het kennisnetwerk op het gebied van fragiele staten is hier een voorbeeld van.

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat op een aantal sporen tegelijk aan veiligheid en ontwikkeling moet worden gewerkt. Humanitaire hulp kan tijdelijk in de primaire levensbehoeften van de bevolking voorzien. Opbouw/hervorming van de veiligheidssector en demobilisatie kunnen bijdragen aan veiligheid. Aandacht voor de legitimiteit en capaciteit van het bestuur en voor mensenrechten, moet helpen basisdiensten en vertrouwen op te bouwen. Werken aan sociaaleconomische wederopbouw brengt landen dichterbij de millennium ontwikkelingsdoelen en versterkt de economische grondslag voor veiligheid en ontwikkeling. Nederland heeft op al deze vlakken ervaring opgebouwd, waarbij ook de noodzakelijke afstemming tussen de verschillende sporen plaatsvond. Er is bijgedragen aan demobilisatie en integratie van het leger in Burundi, een geïntegreerde inzet op veiligheid, bestuur en (weder)opbouw binnen

¹ Central Emergency Response Fund van de Verenigde Naties.

de *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan, demobilisatie en opbouw van een nieuw leger in de Democratische Republiek Congo en aan de veiligheidssector en wederopbouw (via fondsen waar meerdere donoren in deelnemen) in Sudan. Nederland speelt een leidende rol in het gebruik van en de discussie over dergelijke fondsen voor ontwikkeling in postconflictlanden. Nederland heeft bijgedragen aan versnelling van humanitaire hulpverlening door aan te sturen op een sterkere coördinerende rol van de VN en een flexibelere financiële inzet. Daarbij gaat het om de volgende punten:

- *Koppeling tussen humanitaire hulp en wederopbouw*: De overgang van de fase van humanitaire hulp, met sterke coördinatie van buitenaf, weinig lokaal eigenaarschap en snelle interventie, naar een fase van ontwikkeling met vaak te hoge verwachtingen van de nog zwakke overheid, is moeilijk. Een sterkere ondersteunende rol van de VN en coördinatie door een efficiëntere inzet van gezamenlijke donorfondsen kunnen deze overgang versoepelen.
- *Effectieve instrumenten voor preventie*: Hoewel een concept als *responsibility to protect* de internationale gemeenschap meer recht van spreken heeft gegeven, beperkt de soevereiniteit van staten de mogelijkheden tot ingrijpen door de internationale gemeenschap¹. Preventie kan echter bevorderd worden door scherpe analyse in internationaal verband, de inzet van EU- en VN-gezanten en tijdige politieke initiatieven. Lessen kunnen geleerd worden van de inzet van bijvoorbeeld de Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en het financieren van vredesdialogen.
- *Balans tussen legitimiteit en effectiviteit van de overheid*: vroegtijdige verkiezingen in postconflictlanden waar maatschappelijke structuren en democratische uitgangspunten nog zwak zijn, leiden zelden tot draagvlak en vaak tot terugval naar conflict. Daarom is de timing van verkiezingen essentieel. Er wordt meer resultaat bereikt als de overheid op een effectieve manier basisdiensten levert. De internationale gemeenschap dient de tijd te nemen om in deze opbouwfase aanwezig te zijn. De mensenrechtensituatie is in veel conflictgevoelige landen reden tot zorg, temeer omdat voor de oplossing van het conflict medewerking van alle betrokken partijen noodzakelijk is. Een gebalanceerde benaderingswijze van partijen is van belang.
- *Ontwikkelingsuitdagingen bij zeer geringe capaciteit*: bij gebrek aan capaciteit van de overheid is het soms verstandig om hulp direct aan hulpbehoevenden te geven. Er dient echter te worden voorkomen dat dit de capaciteit en legitimiteit van de overheid verder ondermijnt.

Nederlandse inzet

Het hoofddoel van Nederland zal zijn om de voorwaarden voor veiligheid en ontwikkeling tot stand te helpen brengen, inclusief naleving van mensenrechten. Het vergroten van eigenaarschap, effectiviteit en legitimiteit van de overheid in het uitvoeren van kerntaken staat centraal.

Nederland heeft al ervaring met instrumenten om uitvoering te geven aan de doelstellingen op het vlak van veiligheid en ontwikkeling. Het gaat hierbij om humanitaire hulp, die in hoge mate naar fragiele staten gaat, op basis van humanitaire noden; om ondersteuning van het bestuur en mensenrechten (inclusief *transitional justice*); om steun voor hervorming van de veiligheidssector om in elementaire veiligheid te kunnen voorzien; en om steun voor sociaaleconomische wederopbouw.

Eigenaarschap in het betrokken land is van cruciaal belang. Bij een zwakke overheid kan niet altijd volstaan worden met het eigenaarschap van de

¹ Kamerbrief inzake een adequaat volkenrechtelijk mandaat, 22 juni 2007.

overheid. Er zal actieve betrokkenheid moeten worden gezocht vanuit de gehele samenleving.

De Nederlandse inzet maakt gebruik van een geïntegreerde benadering met inzet van onder andere financiële en personele middelen van diplomatie, defensie en ontwikkelingssamenwerking (3D). Ook politie en rechterlijke macht zijn hier belangrijke actoren. Nederland hecht bij het formuleren en uitvoeren van beleid dan ook zeer aan de betrokkenheid van alle relevante overheidsonderdelen, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven. Ontwikkelingssamenwerking heeft hierin een belangrijke, eigenstandige rol. De civiele kant van (internationale) stabilisatiemissies dient versterkt te worden, waarbij opbouw, eerlijk bestuur en mensenrechten de succesfactoren zijn. Uitgangspunt voor Nederland is het tot stand brengen van internationale kaders en mandaten en multilaterale inzet; bilaterale inzet dient vooral als aanvulling hierop. In aanvulling op de bestaande notitie «Wederopbouw na gewapend conflict» zal de Kamer een notitie over veiligheid, ontwikkeling en fragiliteit toekomen.

Multilateraal uitgangspunt

Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten vergen een sterke inzet van de internationale gemeenschap, een multilateraal kader en soms een volkenrechtelijk mandaat (in het geval van VN-vredesmissies). De VN, en in de wederopbouwfase de Wereldbank, kunnen richting geven aan de inzet van de internationale gemeenschap. Coalities van landen kunnen deze internationale inzet ondersteunen. Gezamenlijke verkenningssmissies kunnen de noden helpen identificeren, donorconferenties en multi-donorfondsen brengen de internationale gemeenschap bij elkaar. Nederland zal sterk inzetten op actie in multilateraal en EU-verband en de gezamenlijke actie tegen kleine wapens en voor ontmijning blijven ondersteunen. Daarbij is van groot belang dat de trend naar gezamenlijke geïntegreerde analyse en strategiebepaling wordt voortgezet en dat de internationale gemeenschap een gebalanceerde inzet heeft op veiligheid, bestuur, sociaaleconomische ontwikkeling en naleving van mensenrechten.

Nederland zal actief met de genoemde organisaties samenwerken om het instrumentarium te verbeteren, de organisaties effectiever te maken en bruggen te slaan tussen ontwikkelings-, politieke en veiligheidsdimensies. Concreet passen hierbij de volgende stappen:

- Versterkte partnerschappen met internationale organisaties;
- Verkenning van de mogelijkheden om financiering en menskracht ter beschikking te stellen en expertise op te bouwen bij internationale organisaties;
- Verbetering van multilaterale instrumenten zoals het verlenen van bijstand voor de oplossing van een conflict door een andere staat of internationaal orgaan («good offices»), gezamenlijke bepaling van behoeftes en flexibelere multi-donorfondsen;
- Duidelijke aanwijzing van UNDP als loket voor postconflictlanden binnen de VN, onder meer via steun aan het UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery;
- Ondersteuning van en samenwerking met EU- en VN-gezanten;
- Stimulering van grotere samenwerking tussen de eerste en tweede pijler van de EU op het gebied van veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten.

Bilaterale inzet

Op basis van een beoordeling van de Nederlandse meerwaarde en een duidelijke formulering van prioriteiten levert Nederland waar nodig een katalyserende of complementaire bijdrage.

Een eigen bilaterale ambitie is ook nodig, omdat de noden in deze landen groot zijn en veel bereikt kan worden bij de verbetering van (regionale) veiligheid en ontwikkeling. Naast een duidelijke internationale committering sluit de intensieve inzet in deze landen aan bij de bestaande Nederlandse beleidsfocus en ervaring. Door de beperkte beschikbaarheid van middelen en menskracht dient Nederland zich te concentreren op betrokkenheid bij een beperkt aantal landen en regio's. De inzet in Afghanistan, de Grote Merenregio, de Hoorn van Afrika, Colombia en Guatemala zal in elk geval voortgezet en waar mogelijk verdiept worden.

- Nederland zal zich bij preventie laten leiden door multilaterale inzet. Daarbij kan Nederland een bijdrage leveren in partnerlanden die geen «fragiele staten» zijn, maar wel kampen met conflictgevoeligheid. Hier is fragiliteit niet het hoofdprobleem, maar kan wel een spanningsfactor vormen.
- In conflictsituaties kan Nederland waar nodig interventies met een katalyserende werking overwegen indien deze aansluiten bij de reactie van de internationale gemeenschap.

Nederland heeft in een aantal postconflictlanden ervaring opgebouwd met het verlenen van humanitaire hulp, stimuleren van goed bestuur, hervorming van de veiligheidssector en het bevorderen van sociaal-economische ontwikkeling. Nederland heeft al enige jaren ervaring met een werkbaar geïntegreerd beleid (op basis van de notitie «Wederopbouw na gewapend conflict»), heeft een flexibel financieringsbeleid, is bereid tot het nemen van politieke risico's en schakelt relatief gemakkelijk tussen multilateraal en bilateraal beleid. Daarnaast beschikt Nederland over een krijgsmacht, politie en justitie die inzetbaar zijn voor internationale taken, inclusief hervorming van de veiligheidssector.

Steun aan en via maatschappelijke organisaties, zowel voor elementaire sociale dienstverlening als voor het bieden en versterken van tegenwicht tegen de overheid, zal onderdeel uitmaken van de Nederlandse beleidspraktijk. Hiervoor zal nauw samengewerkt worden met andere actoren zoals maatschappelijke organisaties, universiteiten, Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD), bedrijven en religieuze organisaties.

De volgende mogelijkheden voor beleidsintensivering zullen worden benut:

- *Meer capaciteit:* de extreem zwakke capaciteit van fragiele landen betekent in veel gevallen dat hulp van andere landen noodzakelijk is om de situatie te verbeteren. Waar meer structurele aanwezigheid en inzet nodig blijken om een effectieve bijdrage te leveren aan de vermindering van fragiliteit (in het bijzonder in postconflictlanden), worden meer BZ-medewerkers aan ambassades en permanente vertegenwoordigingen toegevoegd. In dat kader komt er in Den Haag een flexibel inzetbare eenheid voor de ondersteuning van het ontwikkelingsbeleid voor fragiele staten, zodat een snelle en adequate Nederlandse bijdrage geleverd kan worden.
- *Versterkte analyse:* in partnerlanden waar fragiliteit een duidelijk knelpunt is, zal worden ingezet op een diepgaande gezamenlijke analyse van de oorzaken op basis waarvan de wenselijke inzet kan worden bepaald. Dit geldt in het bijzonder voor het stellen van prioriteiten, aangezien landen met fragiliteitsproblemen vaak minder aankunnen dan landen waar instituties al voldoende effectief werken. De opgedane praktijkervaring zal snel geëvalueerd worden om de daaruit te trekken lessen terug te koppelen voor nog te ontwikkelen multilateraal en bilateraal beleid.
- *Politieke dialoog, preventie:* gerichte en kritische dialoog wanneer de regering en/of relevante andere partijen onvoldoende actie ondernemen om de oorzaken van fragiliteit aan te pakken. Ook hier zal uiter-

aard nauw worden samengewerkt met gelijkgezinde partijen, al dan niet in EU-verband. Bezoeken aan deze landen op politiek niveau kunnen vaker als instrument worden ingezet. Ook kan Nederland een flexibele financiering, bijvoorbeeld via het Stabiliteitsfonds, beschikbaar stellen om internationale strategische interventies (met een katalyserende werking) ter voorkoming van conflicten mogelijk te maken.

- *Inzet op de veiligheidssector:* bouwend op de reeds opgedane ervaring zal Nederland inzetten op een pool van goed gekwalificeerde medewerkers van Buitenlandse Zaken, Defensie, Justitie en Politie en andere relevante expertise binnen internationale vredesmissies en bilaterale Nederlandse programma's voor de hervorming van de veiligheidssector. Het gaat hierbij enerzijds om deskundige en ervaren medewerkers voor het in teamverband uitvoeren van analyses en anderzijds goed getrainde SSR-adviseurs, beschikbaar voor uitzending naar prioritaire landen. Zij kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van een democratisch gecontroleerde en gedisciplineerde veiligheidssector die bijdraagt aan stabiliteit, rechtszekerheid en het vredesaandeel. Ook zal Nederland aandacht blijven besteden aan de problematiek van kleine wapens en ontmijning.
- *Inzet op sociaaleconomische ontwikkeling:* gericht op het wegnemen van sociaaleconomische oorzaken van conflicten of spanningen, zoals het tegengaan van uitsluiting van bepaalde bevolkingsgroepen (vrouwen, kinderen) en het versterken van capaciteit van de overheidsdienstverlening. Bedrijvigheid en economische activiteiten kunnen perspectief bieden op daadwerkelijke verbeteringen in het dagelijkse bestaan.
- *Flexibel instrumentarium:* het flexibiliseren van de huidige organisatie en het OS-beleidsinstrumentarium om beter en sneller te kunnen inspelen op veiligheid en ontwikkeling. Dit loopt uiteen van de financiering van maatschappelijke organisaties – waartoe onder meer de SALIN-subsidieregeling voor internationale maatschappelijke organisaties wordt aangevuld – tot vormen van begrotingssteun in fragiele staten.

In de Memorie van Toelichting 2008 zijn de volgende inspanningen op het gebied van fragiliteit vastgelegd:

- Verbreden van de 3D-benadering door in Nederland en internationaal krachten te bundelen
- Het bevorderen van vrede, stabiliteit, duurzame veiligheid en ontwikkeling in Afghanistan, de Hoorn van Afrika, het Grote Meregebied, het Midden-Oosten en de Westelijke Balkan.
- Nederlandse bijdrage aan het Multi-Donor Trust Fund en de donorconferentie in Darfur.
- Additionele middelen voor fragiele staten: 15 mln euro in 2008, 25 mln in 2009 en 35 mln vanaf 2010.

2. Groei & verdeling

Urgentie

Het vorige decennium heeft mondiaal een omslag naar sterkere economische groei laten zien, niet alleen in Europa, de VS en Azië, maar ook in Afrika. Globalisering en mondiale groei hebben velen uit de armoede getrokken, maar hebben nog niet geleid tot kleinere verschillen in welvaart (zie paragraaf 1.1). Ook binnen landen is de ongelijkheid groot. Dit hangt nauw samen met factoren die belemmeren dat armen, en vooral vrouwen, betaald fatsoenlijk werk kunnen doen in de formele economie en zelf voordeel hebben van de economische groei van het land. Millennium ontwikkelingsdoel 1 – halvering van het aantal mensen dat van minder dan een dollar per dag leeft en het percentage mensen dat honger

lijdt – zal mogelijk mondiaal gehaald worden, maar in veel van onze partnerlanden zonder extra inspanningen niet. Er is te weinig groei en waar wel groei aanwezig is, profiteert niet iedereen in gelijke mate. De aandacht voor economische groei is binnen de nieuwe internationale hulpstructuur ten onrechte onderbelicht gebleven, evenals de rol van de private sector als motor voor werkgelegenheid. Voor groei en verdeling is een breed, samenhangend palet aan maatregelen nodig en dient er meer samenwerking te komen tussen de grote diversiteit aan actoren.

Nederlandse inzet

Een open en eerlijk handelssysteem

Voor een betere verdeling van welvaart *tussen* landen blijft een eerlijk en open wereldhandelssysteem een vereiste, en de Wereldhandelsorganisatie (WTO) is daarvoor het geëigende forum. Nederland blijft zich dan ook inzetten voor het zo spoedig mogelijk afronden van de Doha-ronde en een ontwikkelingsvriendelijke uitkomst, ook nu de Europese Unie parallel onderhandelt over regionale en bilaterale akkoorden. Nederland is van mening dat OESO-landen, maar ook snel groeiende middeninkomenslanden, hun markten dienen open te stellen voor (landbouw)producten die exportpotentieel hebben voor ontwikkelingslanden, en hun eigen marktversturende subsidies geleidelijk verder dienen af te schaffen. De armste landen moeten worden geholpen te integreren in de wereldhandel, maar tegelijk moeten zij voor een bepaalde periode hun eigen markt kunnen beschermen tegen (oneerlijke) concurrentie die ten koste gaat van kwetsbare sectoren, ontwikkeling van landelijke gebieden en voedselzekerheid. Nederland is bijvoorbeeld in het kader van de handelsakkoorden (de EPA's) met de voormalig koloniën in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan (ACS) voor asymmetrische markttoegang (wij stellen onze markten meer open dan zij) en flexibele regels van oorsprong. De aandacht voor ontwikkelingsperspectieven in handelsakkoorden is een verantwoordelijkheid van de ministers van Economische Zaken, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Ontwikkelingssamenwerking gezamenlijk. Om te zorgen dat ontwikkelingslanden ook kunnen profiteren van de extra markttoegang is implementatie van een effectieve Europese en Nederlandse *Aid for Trade* strategie van belang. Nederland hoort wat dit betreft bij de Europese koplopers, en geeft jaarlijks € 550 miljoen aan ontwikkelingshulp op het gebied van *Aid for Trade*. Dit niveau zal de komende jaren op zijn minst gehandhaafd blijven. Hierbij zal ook het duurzaam maken van internationale handelsketens, maatschappelijk verantwoord ondernemen in ontwikkelingslanden en bevorderen van regionale integratie en regionale handel aandacht krijgen.

Een evenwichtig groeibeleid

Veel factoren die een bredere groei en ontwikkeling in de partnerlanden in de weg staan, zijn echter van binnenlandse aard. Dit blijkt ook uit het feit dat de bestaande handelsmogelijkheden door de minst ontwikkelde landen en de ACS-landen niet optimaal worden benut. Dit wordt versterkt door het feit dat zij vaak nog traditionele manieren van arbeidsverdeling hebben. Juist binnen partnerlanden die achterblijven in het globaliseringproces kan ontwikkelingssamenwerking een bijdrage leveren aan millennium ontwikkelingsdoel 1. De steun van donoren heeft zich de laatste jaren gericht op een beperkt aantal sectoren (zoals onderwijs, gezondheid, water) waar relatief gunstige uitgangsvoorwaarden lagen. Dat geldt veel minder voor de productieve sectoren. Daarbij ontbreekt in de door partnerlanden opgestelde nationale plannen voor de bestrijding van armoede (de zogenoemde *Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP's) vaak een heldere samenhangende groeistrategie, die gericht is op het scheppen van werkgelegenheid. Hierdoor heeft Nederland – net als veel andere donoren – de financiële steun aan productieve sectoren afgebouwd. In de

tweede generatie PRSP's wordt meer belang gehecht aan economische groei en zijn vaker deelstrategieën opgenomen op het gebied van private sectorontwikkeling, landbouw of infrastructuur. Maar ook nu nog ontbreekt vaak de koppeling tussen goede sectorstrategieën en het macro-economische en begrotingsbeleid.

Nederland kan, met andere donoren, meer doen aan een verbetering van de samenhang tussen macro- en sectorbeleid met aandacht voor verdeling, arbeidsrechten, maatschappelijk verantwoord ondernemen en werkgelegenheid, binnen een brede sociaaleconomische dialoog. Daarom zal steun worden geboden aan de instelling van SER-achtige organen en kan de inbreng van producentenorganisaties, vakbonden, kennisinstellingen, het maatschappelijke middenveld of de media worden versterkt.

Het belang van transparant begrotingsbeleid en -beheer en macro-economische stabiliteit voor een duurzame groei- en ontwikkelingsstrategie wordt vaak onderschat. De regulerende rol van overheden, het belastingbeleid en schuldenbeleid zijn bepalende factoren voor economische groei en sociaaleconomische ontwikkeling van een land en zijn bevolking. Nederland onderkent dit belang en zet daarom bijvoorbeeld in op ondersteuning van ontwikkelingslanden bij het voeren van een gedegen schuldenbeheer in lijn met de uitgangspunten van het zogenoemde «debt sustainability framework» dat ook door IMF en Wereldbank wordt gehanteerd. Omdat goed schuldenbeheer net zo goed een verantwoordelijkheid is van crediteuren als debiteuren pleit de regering internationaal voor nieuwe afspraken over verantwoord leenbeleid door crediteuren. Ook nationaal zal de regering dit in haar herverzekeringsbeleid uitwerken.

De afbakening van de taak- en rolverdeling tussen de publieke en private sector en een investeringsbeleid waarin rekening wordt gehouden met (economische) groei op termijn bepalen vaak de haalbaarheid van voorgenomen ontwikkelingsplannen. Door landen te helpen hun begrotingsbeleid realistischer te maken en meer gevoelig voor armoede-effecten, wordt ook aan andere partijen dan de overheid zelf duidelijkheid geboden over de rol die zij zouden kunnen vervullen. Voorspelbaarheid is hierbij belangrijk. Dat betekent ook dat moet worden voorkomen dat relatief grote fluctuaties in inkomsten zullen leiden tot het onverwachts niet doorgaan van specifiek aan armoede gerelateerde uitgaven. Dit geldt voor partneroverheden, maar ook donoren moeten onvoorspelbaarheid in hun uitgaven vermijden. Macro-economische advisering en ondersteuning hebben dan ook vaak tot doel om stabiliteit te bevorderen, planning te verbeteren en begrotingsuitvoering meer conform planning te laten verlopen. Dit kan echter onbedoelde effecten opleveren die pas op termijn zichtbaar worden. De risico's dat dit zich voor zal doen zijn groter indien te nemen maatregelen niet goed zijn toegesneden op landspecifieke situaties. Het macro-economische aanpassingsbeleid eind jaren tachtig en begin jaren negentig heeft aangetoond dat terugval in economische groei, vooral een krimpende economie, vaak een groot effect heeft op armoede en dat het veel tijd vergt om dat effect weer ongedaan te maken. Ook bij handhaving van het principe dat aan alle uitgaven en ontvangsten realistische ramingen ten grondslag moeten liggen, zijn er landenspecifieke omstandigheden die tot verschillende beleidskeuzes aanleiding kunnen geven.

De Nederlandse begrotingssteun in veertien partnerlanden biedt een goede ingang voor dialoog over deze sectoroverstijgende vraagstukken, waar beter gebruik van zal moeten worden gemaakt. Onderdeel hiervan is een kritische dialoog met Wereldbank en IMF. Zij zullen gestimuleerd worden hun macro-economische advisering af te stemmen op de nationale plannen om armoede te verminderen en daarbij ook alternatieve

scenario's te durven aanreiken. Zij dienen te toetsen of hun (leningen-) beleid geen negatieve uitwerking heeft op wereldwijde en nationale groei- en verdelingsvraagstukken. De Wereldbank heeft met recente rapporten als *Lessons of the Nineties* bepleit om de knelpunten per land te bekijken in plaats van standaardrecepten te leveren. Dit inzicht moet ook terug te vinden zijn in de programma's die de Wereldbank zelf uitvoert. Een vervolgotitie over ontwikkelingsamenwerking via het multilaterale kanaal zal hier verder op ingaan.

Private sector als motor van groei

Economische groei is een voorwaarde voor armoedebestrijding. De private sector zorgt voor werkgelegenheid en draagt zo bij aan het behalen van met name millennium ontwikkelingsdoel 1. In overeenstemming met het AIV-advies «Private-sectorontwikkeling en armoedebestrijding» blijft aandacht nodig voor verbetering van wet- en regelgeving (bedrijfsregistratie, vergunningen, licentieverstrekkings- en heffingenbeleid voor import en export van goederen bijvoorbeeld) en kennis daarover, rechtspraak en het tegengaan van corruptie. Verbeteringen in het algemene investeringsklimaat zijn een belangrijke voorwaarde voor groei die ook de armen ten goede komt. Zo is gebleken dat verruimde toegang tot financiële diensten vooral voor armen en kleine bedrijven grote inkomenseffecten heeft. Op Schokland werd het Currency Exchange (TCX)-akkoord ondertekend, dat het mogelijk maakt buitenlandse leningen in lokale valuta aan te bieden zonder het valutarisico op lokale ondernemers en banken af te wentelen. Het initiatief om de toegang van het midden- en kleinbedrijf (MKB) tot financiële diensten te vergroten verdient eveneens ondersteuning. Hierbij zal Nederland wel nauw in de gaten houden dat de eigen initiatieven en die van zijn multilaterale partners niet met reguliere beschikbare financiering van private sector partijen gaan concurreren.

Of economische groei ook daadwerkelijk leidt tot vermindering van armoede hangt af van de kansen die armen krijgen om deel te nemen aan de formele arbeidsmarkt en de wijze waarop groei uiteindelijk voor alle lagen van de bevolking zal uitwerken. Juist door goede toegang tot productiemiddelen en kapitaal voor armen wordt economische groei op lange termijn gegarandeerd. In aanvulling op de bestaande Nederlandse inzet zal onderzocht worden hoe verbreding van groei naar sectoren en regio's waarin veel armen leven en actief zijn, gesteund kan worden. Gezien het feit dat een relatief groot deel van de armen zich onder de landelijke bevolking bevindt, is landbouw een belangrijke productieve sector voor het behalen van millennium ontwikkelingsdoel 1. De bijdrage die de inkomsten uit de landbouwsector levert aan de economische groei in vooral Sub-Sahara Afrika is vaak teleurstellend. Sterkere groei en verbetering van de productiviteit zijn noodzakelijk. Tegelijk zal een deel van de armen werk moeten vinden in een andere sector dan de landbouwsector. Overheden in partnerlanden moeten zich gaan inzetten voor het stimuleren van werkgelegenheid in landelijke gebieden, zowel binnen de landbouwsector als in andere sectoren. Dit kan door te investeren in kennis (opleidingen) en in regionale infrastructuur (wegennet, communicatiestructuren) en door te stimuleren dat kleine ondernemers actief kennis en vaardigheden blijven ontwikkelen en de organisatie van hun onderneming in orde is. Dit kan ook door marktwerking te verbeteren. De *Decent Work* agenda van de ILO biedt hiervoor goede houvast. Het stimuleren van technologische vernieuwingen en innovatie of marktregulering en het onderhouden van een goede kennisinfrastructuur zijn taken voor een overheid. Een deel van de arme boeren zal dergelijke kansen niet weten te benutten en daardoor terugvallen in de sociale vangnetfunctie die traditionele landbouw in Afrika ook vervult. Ook hier ligt een taak voor overheidsbeleid. De private sector is de belangrijkste speler als het gaat

om de kansen en mogelijkheden voor commerciële landbouw in productietekens. Samenspel tussen overheid, private sector en ngo's is ook hier weer van groot belang. Een verdere uitwerking van mogelijke Nederlandse beleidskeuzes zal plaatsvinden in een nota over landbouw, rurale bedrijvigheid en de informele sector. Hierbij zal het gedachtegoed van het binnenkort te verschijnen World Development rapport 2008 worden betrokken¹.

De overheden in partnerlanden zullen gerichte maatregelen moeten nemen om daadwerkelijk gelijke kansen voor de armen, en vooral vrouwen, te bieden bij de toegang tot informatie, (micro)krediet en productiemiddelen. In Sub-Sahara Afrika wordt 85% van de arbeid op het land door vrouwen verricht, terwijl slechts 1% van het land in bezit is van vrouwen. Vrouwen hebben wereldwijd ook een lagere scholingsgraad dan mannen en krijgen slechter betaald. Goed en relevant (beroeps)onderwijs en rechtsbescherming voor vrouwen zijn daarom ook voorwaarden voor de algehele groei van het land. Evenals een goede gezondheid en het voorkomen van hiv/aids.

Structurele armoede en honger kunnen evenmin bestreden worden zonder aandacht te besteden aan overdrachtsmechanismen naar de meest kwetsbare groepen, inclusief progressieve belastingen en een activerend sociaal beleid. Hierbij valt te denken aan ziektekosten-, landbouw- en inkomensverzekeringen. Ook zal ingezet worden op alternatieve vormen van werkgelegenheid in de vorm van productieve vangnetten, zoals *cash for work*-programma's. Op deze terreinen is samenwerking met de private sector essentieel. De private sector kan een belangrijke bijdrage leveren, bijvoorbeeld via verzekeringssystemen. Het initiatief in Nigeria met het *Health Insurance Fund* voor private zorgverzekeringen is hiervan een voorbeeld.

De Nederlandse inzet op groei en verdeling zal – conform de aanbeveling uit het OESO/DAC landenexamen – meer vorm krijgen via de bilaterale landenprogramma's, naast het multilaterale en particuliere kanaal. De aard en omvang van deze inzet zal afhankelijk zijn van de vraag in de partnerlanden, beschikbare capaciteit op de posten en de taakverdeling met andere actoren. Hiervoor zal ook gebruik worden gemaakt van het beschikbare bedrijfsleveninstrumentarium en samenwerkingsverbanden met kennisinstellingen. De regering wil ook in fragiele landen bijdragen aan groei en verdeling. Daarvoor zal zo veel mogelijk via het multilaterale kanaal worden gewerkt. In middeninkomenslanden (zie profiel 3 in hoofdstuk 3) zal ontwikkelingssamenwerking zich vooral richten op aspecten als arbeidsrechten voor vrouwen en etnische minderheden en de duurzaamheid van economische groei, naast toepassing van het bedrijfsleveninstrumentarium.

Het bedrijfsleveninstrumentarium zal meer gericht worden op de versterking van de private sector en publiek-private samenwerking in de partnerlanden zelf. De bijdrage die een investering levert aan de vermindering van armoede en de toegevoegde waarde van de financiering vormen hierbij de toetsstenen. Zo zal een opvolger van ORET meer gericht worden op infrastructuur die daadwerkelijk impact heeft op toegang voor armen tot energie, schoon water en markten. Het Nederlandse private-sectorbeleid richt zich op actoren op diverse niveaus: individuele ondernemers, Kamers van Koophandel, werkgeversassociaties en vakbonden, en nationale entiteiten als douane, belastingdiensten en ondernemingskamers bij rechtbanken. Het is van belang een echte bijdrage te leveren aan de ontwikkeling door, waar nodig, zinvolle regelingen te combineren en deze in samenhang te bekijken met steun voor groei en verdeling in bilaterale landenprogramma's.

¹ *World Development Report 2008: Agriculture for Development*, nog te verschijnen.

Daarnaast zal de regering steun verlenen aan goede initiatieven vanuit de private sector zelf, zoals het op Schokland getekende akkoord inzake Duurzame Handel. Dit initiatief wil toeleveringsbedrijven in ontwikkelingslanden helpen hun productieproces aan te passen aan de eisen die de Westerse wereld stelt, maar die niet onnodig handelsbelemmerend mogen zijn. De departementen van Economische Zaken en Ontwikkelings-samenwerking zullen het bedrijfsleven in het kader van zijn MVO-beleid actief benaderen en daarbij aandacht vragen voor de maatschappelijke gevolg bij de inkoop van goederen en het zaken doen in ontwikkelings-landen.

In de Memorie van Toelichting 2008 zijn voor Groei en Verdeling de volgende voornemens vastgelegd:

- Het vergroten van de toegang tot markten voor achtergestelde groepen en regio's door in de dialoog aandacht te vragen voor investeringen in infrastructuur en capaciteits-versterking.
- Bevorderen van initiatieven van de Nederlandse SER, vakbonden en werkgevers om in ontwikkelingslanden thema's als verdeling, arbeidsrechten en werkgelegenheid te helpen agenderen en te ondersteunen met advies en geld.
- Inzet op ontwikkelingsvriendelijke aanpassingen van de zogenaamde oorsprongsregels, dat wil zeggen de regels die bepalen of de armere ontwikkelingslanden ook vrije toegang krijgen voor de producten die zij niet volledig zelf produceren, maar waar zij alleen een substantiële bewerking op loslaten.
- Opbouw van regionale integratie als onderdeel van het slagen van de Economic Partnership Agreements van de Europese Unie (EPA's).
- Samen met het ministerie van Economische Zaken bedrijven sterker dan voorheen aanspreken op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van hun handelen bij de inkoop van hun goederen en bij het zaken doen in ontwikkelingslanden.
- Steun aan nieuwe initiatieven op het terrein van sociale verzekeringen en voorzieningen voor de meest kwetsbaren. Het *Health Insurance Fund* wordt uitgebreid naar Tanzania en mogelijk ook naar andere landen.

De komende jaren zullen de volgende middelen additioneel ter beschikking worden gesteld voor de Groei en Verdelingsagenda: 20 mln euro in 2008, 30 mln in 2009 en 40 mln vanaf 2010.

3. Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten

Urgentie

Ten opzichte van de andere millennium ontwikkelingsdoelen is er in vrijwel alle landen minder vooruitgang geboekt op het bevorderen van de gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes (millennium ontwikkelingsdoel 3) en het verbeteren van de gezondheid van moeders (millennium ontwikkelingsdoel 5). Internationaal zijn ook de aandacht en beschikbare budgetten voor de vrouwenagenda de laatste jaren sterk afgenomen. Hieruit blijkt een gebrek aan politieke wil om bestaande maatschappelijke en culturele patronen te doorbreken en machtsverhoudingen te veranderen. Het is onacceptabel dat mensen gediscrimineerd en achtergesteld worden vanwege hun geslacht. Ook de toenemende weerstand tegen een grotere keuzevrijheid op gebied van seksualiteit en voortplanting is zorgelijk. Alle vrouwen en mannen, jongens en meisjes moeten zelf, zonder discriminatie, dwang of geweld kunnen beslissen over wat ze doen ten aanzien van voortplanting, en dienen gelijke toegang te hebben tot de informatie en middelen om die keuze te maken. Dit is helaas nog steeds niet het geval. Successen op deze agenda leiden tot successen bij de bestrijding van armoede in brede zin. Geschoolde meisjes en vrouwen hebben meer zeggenschap over hun eigen lichaam. Meer rechten en kansen voor vrouwen leiden tot meer economische groei dankzij een grotere deelname op de arbeidsmarkt, een verruiming van de nationale

kennis en capaciteit. Met scholing zijn vrouwen sneller geneigd en in staat om hun stem te laten horen en een plek op te eisen in lokale bestuursorganen en de nationale politiek.

Nederlandse inzet

Nederland is sinds lange tijd een land dat actief strijdt voor de verbetering van de positie van vrouwen en in het bijzonder voor betere seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (srg). Nederland helpt emancipatie en seksualiteit bespreekbaar te maken en zet deze onderwerpen ook op de (internationale) agenda. Zo voert de Nederlandse regering een onderzoek uit naar de positie van homoseksuelen in partnerlanden. Dit duidelijke standpunt heeft internationale erkenning opgeleverd. Voortbouwend hierop wil het kabinet de komende vier jaar krachtig weerstand bieden aan de verminderde aandacht voor de vrouwenagenda, en de positie van vrouwen – in brede zin – opnieuw hoog op de agenda plaatsen. Dit sluit aan bij de binnenlandse aandacht voor vrouwen zoals vastgelegd in de Emancipatienota. Met actieve diplomatie en een financiële intensivering zal Nederland zich op dit terrein gaan inzetten.

In de Memorie van Toelichting 2008 en in het Akkoord van Schokland zijn de intensiveringen op millennium ontwikkelingsdoel 3 en millennium ontwikkelingsdoel 5 als volgt ingevuld:

Millennium ontwikkelingsdoel 3:

Additionele middelen voor de komende periode: 20 mln euro in 2008, 25 mln euro in 2009 en 30 mln euro vanaf 2010

- Bestrijding van geweld tegen vrouwen agenderen als elementair vrouwenrecht, uitbreiding van publiciteitscampagnes door het integreren van huiselijk en seksueel geweld in hiv/aids- en srg-voorlichting, opvangen en verzorgen van slachtoffers en het opheffen van straffeloosheid; het Akkoord van Schokland: «Geweld tegen vrouwen de wereld uit».
- Nederlands Nationaal Actieplan voor de uitvoering van VN-Veilighedsraadresolutie 1325 over vrouwen, vrede en veiligheid.
- MDG 3-fonds voor het tegengaan van genderongelijkheid (Akkoord van Schokland).
- Agenderen van seksegelijkheid voor het *High Level Forum on Aid Effectiveness* in Accra.

Millennium ontwikkelingsdoel 5 *Additionele middelen voor de komende periode: 10 mln euro in 2008, 15 mln euro in 2009 en 20 mln euro vanaf 2010*

- Concrete afspraken over betere nationale plannen voor gezondheidssystemen en betere afstemming en ondersteuning van donoren en internationale organisaties.
- Toename van het gebruik van dienstverlening en producten op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, onder andere door een prijsdaling van het vrouwencondoom en de ontwikkeling van hittebestendige oxytocine tegen bloedingen bij bevallingen in OS-landen, zoals vastgelegd in het Akkoord van Schokland. Ondersteuning van de *Reproductive Health Supplies Coalition* ter verbetering van de logistiek en distributie van middelen voor reproductieve gezondheid.
- Training van vroedvrouwen voor bevallingen onder professionele begeleiding.

De rechten en kansen van vrouwen en meisjes (millennium ontwikkelingsdoel 3)

Werken aan vrouwenrechten en genoemde prioritaire thema's is geen gemakkelijke opdracht: de hardnekkige achterstelling van vrouwen en meisjes heeft diepgewortelde sociale en culturele oorzaken die vaak ook doorwerken in de wettelijke rechten van vrouwen en meisjes.

Doordat ontwikkelingssamenwerking meer aandacht is gaan besteden aan sectorale en algemene begrotingssteun, en minder aan de ondersteuning van specifieke doelgroepen, hebben Nederland en andere donoren specifiek op vrouwen gerichte activiteiten vaak afgebouwd. De afgelopen jaren is het accent komen te liggen op een algemene strategie om aandacht aan

de positie van vrouwen te besteden, de zogenaamde *gender mainstreaming*. Gelijke kansen en rechten voor vrouwen zijn namelijk in alle sectoren essentieel en maken deel uit van elke geloofwaardige strategie om armoede te bestrijden. Vooral op het gebied van onderwijs en gezondheid heeft Nederland hard ingezet op de positie van vrouwen en zijn er, in samenwerking met andere partijen, goede resultaten geboekt. Ook de aandacht voor vrouwen in programma's voor microkrediet is een positief voorbeeld.

In bredere zin echter, en vooral op macroniveau, stuit het streven naar *gender mainstreaming* op geringe politieke wil en prioriteit. Armoedestrategieën en beleidsdocumenten klinken veelbelovend, maar in de uitvoering gaan geld en aandacht naar andere zaken. Mainstreaming alleen blijkt dus niet te werken. Ook de inzet van donoren is te weinig consistent en resultaatgericht. Aan ambassades zal daarom gevraagd worden een actieve genderdiplomatie te bedrijven, juist ook in de (politieke) dialoog op nationaal niveau. Er moet ook bevorderd worden dat relevante vrouwen- en jongerenorganisaties betrokken worden in de nationale dialoog en bij het vaststellen en toezicht houden op de ontwikkelingsdoelen en -resultaten. Een actieve genderdiplomatie in niet-partnerlanden (in onder meer Latijns-Amerika, het Midden-Oosten en Zuid-Azië) zal nodig zijn om wereldwijd de millennium ontwikkelingsdoelen te kunnen halen.

Om deze reden worden extra middelen vrijgemaakt voor specifieke activiteiten ter ondersteuning van millennium ontwikkelingsdoel 3. De steun aan (inter)nationale maatschappelijke organisaties die opkomen voor gelijke kansen en rechten voor vrouwen zal worden vergroot via het «virtuele millennium ontwikkelingsdoel 3 fonds»: een Schokland-initiatief met bijdragen van de regering, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Ook zal Nederland zich in multilateraal verband inzetten voor een actieve diplomatie op het gebied van vrouwenrechten. UNFPA en UNDP zijn hierin belangrijke partners. Nederland steunt actief de instelling van een nieuw, coördinerend VN-orgaan op het gebied van gender om de huidige versnippering binnen de vrouwenagenda tegen te gaan.

Gelijke kansen voor vrouwen en meisjes beginnen bij het gelijkstellen van de lichamelijke veiligheid. Specifieke extra aandacht zal dan ook worden besteed aan twee deelonderwerpen die betrekking hebben op bijzonder schrijnende misstanden tegen vrouwen.

- (i) Bestrijding van geweld tegen vrouwen, zoals huiselijk en seksueel geweld, genitale verminking, eerwraak en vrouwenhandel. Te beginnen in vier en oplopend tot in negen partnerlanden in 2010 zal Nederland zich ervoor inzetten deze thema's op de agenda te krijgen en regeringsinstanties en lokale maatschappelijke organisaties steunen bij publiciteitscampagnes, opvang van slachtoffers en het aanpakken van straffeloosheid. Hierbij zal worden samengewerkt met internationale vrouwenorganisaties en Nederlandse partners, mede op basis van het Schoklandakkoord «Geweld tegen vrouwen de wereld uit».
- (ii) Aandacht, erkenning en ondersteuning voor vrouwen als stille slachtoffers van oorlog en conflict, en verbetering van de positie van vrouwen in fragiele staten. Een breed gedragen Nederlands Nationaal Actieplan ten behoeve van VN-Veiligheidsraadresolutie 1325 over vrouwen, vrede en veiligheid zal nog voor het eind van het jaar worden vastgesteld, vervolgens zal er gestart worden met de uitvoering ervan. Hierbij zal de uitstekende samenwerking met het ministerie van Defensie op dit terrein worden uitgebreid, zowel in landen waar Nederland zelf actief is, waaronder Afghanistan, als bij ons optreden in internationale fora. Zo adviseert Nederland de NAVO nu

al bij het integreren van VN-resolutie 1325 binnen de NAVO-operaties.

Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (millennium ontwikkelingsdoel 5)

Het terugdringen van moedersterfte en «reproductieve gezondheid voor iedereen» blijven de komende jaren speerpunten. Moedersterfte blijft hardnekkig hoog in grote delen van de wereld: er is in de afgelopen twintig jaar geen verbetering geboekt. Moedersterfte is niet alleen een direct gevolg van de ondergeschikte positie van vrouwen, maar ook een resultaat van onvoldoende beschikbaarheid van en toegang tot de noodzakelijke voorbehoedsmiddelen. Praten over seksualiteit is in veel samenlevingen een taboe en dit leidt tot vele ongewenste zwangerschappen. Daarvan wordt een op de vijf afgebroken waarvan ruim een derde onder onveilige omstandigheden. Dezelfde factoren zijn ook de oorzaak van het toenemende aantal vrouwelijke slachtoffers van de hiv/aids-epidemie.

Moedersterfte is de meest gevoelige indicator voor het (slechte) functioneren van gezondheidssystemen. Nederland zal dan ook vooral bijdragen aan het versterken van (basis)gezondheidssystemen met specifieke aandacht voor integratie van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (srg) en hiv/aids-preventie. Bijzondere aandacht gaat uit naar gezondheidspersoneel, en vooral de opleiding van vroedvrouwen, om daarmee de kwaliteit van de zorg rond bevallingen te verbeteren. Ook verbeterende beschikbaarheid van en toegang tot de noodzakelijke diensten en middelen voor een goede srg, juist ook voor jongeren en in post-conflictgebieden, past daarbij. De op Schotland ondertekende samenwerking met bedrijven en maatschappelijke organisaties op het gebied van het vrouwencondoom is hierbij een positieve stap. Een Nederlandse inzet op de verdediging van vrouwenrechten, op nationaal en internationaal niveau, als integraal onderdeel van de mensenrechtenagenda (met name op het gebied van srg en hiv/aids) past daar eveneens bij. De Nederlandse inzet zal worden bepaald op basis van de specifieke situatie in de partnerlanden en de mate waarin samengewerkt kan worden met andere actoren. Bijdragen zullen worden geleverd via bilaterale (sector)programma's, multilaterale organisaties als UNFPA, UNAIDS en WHO, publiek-private samenwerkingsverbanden en via gespecialiseerde internationale maatschappelijke organisaties.

4. Duurzaamheid, klimaat en energie

Urgentie

Wereldwijd zijn 2,6 miljard mensen afhankelijk van een ongezonde en inefficiënte energiebron: biomassa, en vooral hout, houtskool en mest. De tijd die, vooral in Afrika en Zuid-Azië, geïnvesteerd wordt in het verzamelen van brandhout gaat ten koste van scholing, met name van meisjes, en van productieve taken. De verbranding binnenshuis leidt tot ernstige gezondheidsklachten. Op macroniveau vormt ontoereikende energievoorziening – en de vaak inefficiënte en weinig transparante organisatie van de energiesector – voor veel landen een belangrijk obstakel voor verdere groei. Ingrijpende verbeteringen in de energiesituatie zijn daarom van groot belang voor armoedebestrijding. Tegelijkertijd worden arme landen verhoudingsgewijs harder getroffen door de negatieve gevolgen van het verbruik van fossiele brandstoffen in rijkere landen. Het *Intergovernmental Panel on Climate Change* maakt duidelijk dat, zonder extra inspanningen, klimaatverandering niet alleen millennium ontwikkelingsdoel 7 (in 2015 leven meer mensen in een duurzaam leefmilieu) in gevaar brengt, maar ook de overige millennium ontwikkelingsdoelen – door tekorten aan

water en voedsel, gezondheidsproblemen, (interne) migratie en conflict over hulpbronnen.

Voor een rechtvaardiger en tegelijk meer duurzame wereldwijde energiesituatie zijn maatregelen nodig op verschillende fronten. Hervorming en vernieuwing van de energiesector in arme landen voor een betere toegang tot beschikbare energiebronnen; wereldwijde invoering van het principe «de vervuiler betaalt»; energiebesparingen waar mogelijk; een groeiend aandeel van duurzame energiebronnen in het totale mondiale energieverbruik; en sterkere internationale instellingen voor het houden van toezicht op gebruik en verdeling van *global public goods* en een intensievere klimaatdiplomatie.

De uitvoering van actief milieubeleid blijft achter bij wat is afgesproken in internationale afspraken over klimaat, biodiversiteit en verwoestijning. Ontwikkelingslanden zelf stellen zich afwachtend op. Ook worden zij te weinig gestimuleerd om zelf een beter milieubeleid te voeren. Mede als gevolg van de eenzijdige aandacht voor (grootschalige) privatiseringen in de energiesector in de jaren negentig hebben veel landen bovendien weinig controle over hun eigen energiesituatie. Zij hebben vaak niet de kennis, capaciteit of middelen die nodig zijn om een goede oplossing te vinden voor het tegengaan van klimaatverandering, eigen duurzame energievoorziening én voor de noodzakelijke aanpassing aan (klimaat-) verandering.

Nederlandse inzet

De OESO-landen zijn door hun energieverbruik in hoge mate verantwoordelijk voor de toename van broeikasgassen in de atmosfeer. Maar ook de snelgroeiende grote ontwikkelingslanden dragen in steeds belangrijker mate bij aan uitstoot, hoewel hun uitstoot per hoofd van de bevolking nog ver achterblijft bij die van ontwikkelde landen. Deze landen, waaronder Nederland, dienen daarom als eerste stappen te nemen om de uitstoot te verminderen. De Europese Unie toont hiertoe meer bereidheid dan andere industrielanden. Het kabinet zal zich de komende jaren sterk maken voor een intensieve internationale klimaatdiplomatie om landen met een hoog energieverbruik, inclusief snelgroeiende economieën, aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. Tegelijk heeft het kabinet extra middelen gereserveerd voor duurzame energie.

Het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen (*mitigatie*) door rijke landen en snel groeiende grote ontwikkelingslanden is van cruciaal belang. Maar dat is niet voldoende. Mitigatie is in beginsel een zaak voor allen volgens het principe «common but differentiated responsibilities». Volgens het principe «de vervuiler betaalt» ligt het in de rede dat Westerse landen bijdragen aan de hoge kosten voor de aanpassing aan klimaatverandering (*adaptatie*) waarvoor arme landen zich geplaatst zien. Over de precieze aard en omvang van deze kosten is nog weinig bekend. Alvovens het principe van «de vervuiler betaalt» te kunnen toepassen is het nodig om de schade die is veroorzaakt in kaart te brengen.

- De kosten van aanpassing (adaptatie) moeten zichtbaar gemaakt worden. Nederland neemt samen met het Verenigd Koninkrijk en de Wereldbank het initiatief tot een multi-donoronderzoek naar de kosten en baten van maatregelen die landen kunnen nemen om klimaatrisico's beheersbaar te houden. Nederland richt zich daarbij specifiek op ontwikkelingslanden.
- Nederland ondersteunt innovatieve vormen van financiering en wettelijke instrumenten die nodig zijn voor de aanpak van klimaatverandering (mitigatie en adaptatie).
- De handel in emissierechten met arme landen, bijvoorbeeld in het

kader van het *Clean Development Mechanism* (CDM), kan verbreed worden waardoor ook landen in Sub-Sahara Afrika hierbij worden betrokken. Nederland geeft steun aan capaciteitsopbouw in arme landen opdat deze beter gebruik kunnen maken van voordelen die emissiehandel zoals het CDM hen kan bieden.

- Nederland zal zich er – via de Wereldbank, VN en OESO – voor inzetten dat rijke landen de risico's van klimaatverandering gaan meewegen én hun verantwoordelijkheid zullen nemen voor het bereiken van oplossingen. Daarnaast zal Nederland ontwikkelingslanden steunen bij het integreren van de risico's van klimaatverandering in hun eigen beleid, en hen helpen bij het vergroten van het aanpassingsvermogen in kwetsbare sectoren als landgebruik, voedselproductie, water en gezondheid. De bestaande aanpassingsstrategieën van deze landen en de arme bevolkingsgroepen zelf zijn het uitgangspunt; er worden geen nieuwe recepten van buitenaf opgelegd. Nederland zal deze werkwijze uitdragen in de daartoe geëigende fora.

Duurzame Energie

Om nog in deze kabinetsperiode een tastbare bijdrage te leveren aan het klimaat- en armoedebeleid, worden de gereserveerde extra middelen ingezet voor toepassing van duurzaamheidscriteria bij grootschalige biomassaproductie, voor energievoorziening in het Grote Merengebied en in Indonesië (mede in relatie tot duurzaam bosbeheer en klimaatbeleid) en voor toegang tot energie. Met de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken zal in het kader van het «investeringsraamwerk voor schone energie» worden geïnvesteerd in de toegang tot schone energie in Sub-Sahara Afrika en Zuidoost-Azië.

In verschillende landen zal door bevordering van duurzaamheidscriteria en ondersteuning van certificering steun worden verleend aan de duurzame productie van biobrandstoffen voor export en het bevorderen van duurzame internationale productieketens. Het gaat onder meer om de productie van suikerriet voor ethanol in Mozambique en van palmolie in Indonesië. De EU en Nederland hebben hoge ambities op het gebied van het gebruik van biomassa voor elektriciteitsopwekking en biobrandstoffen. De ministers van VROM en Ontwikkelingssamenwerking willen de productie van biomassa voor energiegebruik verduurzamen. Hiertoe worden in proefprojecten de duurzaamheidscriteria van de commissie Cramer getest en wordt certificering ondersteund. De projecten zijn zowel gericht op de kleine producenten en de productie voor de lokale markt als op grootschalige productie van duurzame biomassa voor export. Slecht functionerende markten en een gebrek aan eigendomsbescherming brengen het risico met zich mee dat een select groepje van investeerders grond in beslag nemen voor een lucratieve monocultuur, waarbij grootschalige houtkap plaatsvindt en kleine boeren van hun land worden verdreven of als loonarbeiders worden uitgebuit. Ook dient de import voor onze energiebehoefte niet ten koste te gaan van de voedselzekerheid, de eigen energiebehoefte, het milieu en de biodiversiteit in die landen. Gezien de maatschappelijke belangstelling voor zowel de kansen als risico's van de import van biobrandstoffen is in Nederland en internationaal verdere dialoog nodig. Het bedrijfsleven heeft een eigen verantwoordelijkheid bij het naleven van deze duurzaamheidscriteria, onder meer door certificering van duurzame productie. Een goed voorbeeld hiervan is het Akkoord van Schokland «partnerschap verduurzaming biomassa». Daarnaast zal bekeken worden of een aantal proefprojecten opgezet kan worden voor kleinschalige productie.

Binnen het kabinet draagt de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van internationale duurzaam-

heid. Het kabinet zal zich inzetten voor meer samenhang tussen internationale afspraken op het gebied van handel, milieu en klimaat en armoedebestrijding. Speciale aandacht voor de verduurzaming van internationale handelsketens voor producten als koffie, hout, palmolie en soja, duurzame energie en water is noodzakelijk. Duurzaamheid heeft, zoals het voorbeeld van de biobrandstoffen duidelijk maakt, betrekking op zowel de ecologische, economische als sociale duurzaamheidsaspecten. Het streven is een zo goed mogelijke balans tussen deze dimensies te vinden, uitgaande van de eigen maatschappelijke en culturele kaders in de partnerlanden. Duurzaamheid zal een onderdeel worden van onze diplomatie. In Nederland zal hierbij nauw samen gewerkt worden met de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, evenals de vele bedrijven, financiële instellingen en maatschappelijke organisaties die op dit terrein actief zijn. De Schoklandinitiatieven voor Duurzame Handel (paragraaf 2.2) en voor water, sanitatie en hygiëne (WASH) zijn hiervan voorbeelden.

In de Memorie van Toelichting 2008 zijn voor Klimaat en Energie de volgende voornemens vastgelegd:

- Toegang tot energie voor koken of verlichting voor 1 miljoen mensen dankzij Nederlandse ondersteuning. Doel is om in 2015 10 miljoen mensen duurzame toegang te geven tot energiediensten.
- Realisatie van ecologische netwerken in drie regio's in Afrika
- Bijdrage aan realisatie van duurzame productieketens voor de productie van palmolie, soja en vismeel/olie in Bolivia, Ethiopië, Indonesië, Mali en Mozambique.
- Verbeteren van het bosbeheer in het Congobekken, het Amazonegebied en in Indonesië.
- De capaciteit in partnerlanden voor klimaatadaptatie zal toenemen. Ook zal wereldwijd en per land een beter inzicht komen in de kosten van aanpassing aan klimaatverandering.

Voor duurzame energie wordt in deze kabinetsperiode 500 mln euro extra beschikbaar gesteld.

HOOFDSTUK 3. ONTWIKKELINGSSAMENWERKING MET PARTNERLANDEN

3.1 Kiezen voor profielen

Nederland onderhoudt met 36 partnerlanden een structurele relatie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Sinds enkele jaren wordt daarnaast substantiële hulp verleend aan vier landen in een (post)conflictsituatie: Sudan, Burundi, Democratische Republiek Congo en Kosovo¹. De Nederlandse inzet in termen van hulpvolume, financieringskanaal en intensiteit van de samenwerking in deze landen wisselt sterk naar gelang de specifieke omstandigheden. De verschillen en de onderliggende keuzes zullen beter zichtbaar worden gemaakt en onze inzet op basis hiervan zal verder aanscherpt worden. Daartoe worden drie profielen geïntroduceerd: landen die vallen in het profiel van versnelde MDG-bereiking (profiel 1), in het profiel Veiligheid & Ontwikkeling (profiel 2) en in het profiel Brede Relatie (profiel 3). De profielen bieden in hoofdlijnen de kaders voor te maken keuzes; ze zijn nadrukkelijk niet bedoeld als keurslijf. Een profiel bestaat uit een combinatie van:

- (i) de belangrijkste karakteristieken en situatie van het land;
- (ii) de door Nederland gewenste beleidsinzet, en
- (iii) de specifieke behoeften van onze partners.

Het profiel vormt een ijkpunt aan de hand waarvan we onze inzet kunnen bepalen in overeenstemming met de specifieke situatie per land. De

¹ Kosovo valt onder internationaal bestuur volgens Resolutie 1244 van de Veiligheidsraad.

uitwerking hiervan vindt plaats in de meerjarige strategische planning van de ambassades.

Indeling in profielen is om drie redenen van belang:

- In de huidige landenlijst komt de grote diversiteit tussen landen onvoldoende tot uiting, terwijl deze in de praktijk wel bepalend is voor de inzet. Bovendien vallen enkele landen, waaraan substantiële steun wordt verleend, buiten de lijst. Het werken met profielen is een erkenning van de diversiteit in uitgangssituaties en in de Nederlandse werkwijze. Dit sluit aan bij de aanpak van andere donoren.
- De profielen geven duidelijk aan waar het zwaartepunt van de inzet zal liggen en bieden daarmee een leidraad voor het formuleren en meten van resultaten. Hiermee wordt beoogd om de mogelijkheid tot leren te versterken en het debat over de effectiviteit van de (Nederlandse) ontwikkelingssamenwerking te verdiepen.
- De profielen bieden ook een handreiking voor de omvang en het kanaal van financiering, mogelijke inzet van andere departementen en voor vormen van samenwerking met partners als de overheid, donoren, maatschappelijk middenveld en private sector. Dat biedt dan weer mogelijkheden om onderbouwde besluiten te nemen over de inzet van mensen en middelen.

3.2 Profielindeling

De genoemde veertig landen zijn ingedeeld in de volgende drie profielen:

Profiel 1. Versnelde MDG-bereiking

In dit profiel gaat het om arme landen (de minst ontwikkelde landen, MOLs, en lage-inkomenslanden) met een redelijke mate van stabiliteit en een verbeterend bestuur. De millennium ontwikkelingsdoelen (MDG's) liggen in deze landen nog (ver) achter, maar kunnen met een extra inzet en in nauwe samenwerking met de overheid en andere donoren dichterbij worden gebracht. Deze landen zijn vaak in hoge mate afhankelijk van donoren. Harmonisatie, *alignment* (donorhulp in lijn met het beleid en de procedures in de partnerlanden) en een betere taakverdeling spelen in deze landen een belangrijke rol en bieden weinig of geen ruimte voor sterke profilering van donoren (geen eigen «vlaggen»). De beleidsinzet richt zich op het bereiken van de millennium ontwikkelingsdoelen.

Profiel 2. Veiligheid & ontwikkeling

In dit profiel gaat het om landen die zich kenmerken door een dominant veiligheidsprobleem of scherpe maatschappelijke tegenstellingen met een potentie voor conflict. De problematiek in deze landen maakt dat de millennium ontwikkelingsdoelen meestal niet snel haalbaar zijn. De beleidsinzet zal vooral gericht zijn op het creëren van randvoorwaarden om het behalen de millennium ontwikkelingsdoelen dichterbij te brengen, waarbij de aandacht zal uitgaan naar elementaire voorzieningen om veiligheid voor burgers te waarborgen en om de legitimiteit en capaciteit van de overheid en haar instituties te vergroten.

Profiel 3. Brede relatie

In dit profiel gaat het om landen die al de status van middeninkomensland hebben bereikt, of deze status binnen afzienbare tijd zullen bereiken. De millennium ontwikkelingsdoelen liggen over het algemeen op schema. De Nederlandse inzet richt zich vooral op de achterblijvende millennium ontwikkelingsdoelen en het verbreden van de ontwikkeling van het land. Andere vormen van samenwerking, in het bijzonder op economisch vlak, worden belangrijker. De beleidsinzet zal op specifieke niches worden gericht, vanuit het perspectief dat de landen steeds minder ODA-gelden nodig zullen hebben voor het financieren van hun ontwikkelingsinspanningen en daarmee ontwikkelingssamenwerking op (langere) termijn kan worden uitgefaseerd.

Voor de indeling van de landen naar profiel is een beoordeling gemaakt van de karakteristieken van het land. Daarbij is in het bijzonder gekeken naar de relatieve welvaart, (potentiële) fragiliteit en de bestuursituatie van het land. De indeling van landen is niet statisch; een land kan in de tijd van het ene profiel naar het andere verschuiven op basis van ontwikkelingen in het land en/of een veranderende Nederlandse inzet. Voor zeven landen is gekozen voor uitfasering van de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie. Dit zal aan het einde van dit hoofdstuk (paragraaf 3.4) nader worden toegelicht.

Met de landen in de onderstaande tabel onderhoudt Nederland een structurele samenwerking ten behoeve van ontwikkeling, waarvan de invulling over de jaren heen evolueert. Naast deze groep landen ontvangt een aantal andere landen middelen om specifieke problemen aan te pakken zonder daarbij te streven naar een structurele OS-relatie. Voorbeelden zijn hiv/aids programma's in zuidelijk Afrika en democratiseringsprogramma's in Bhutan. Het gaat hier om een klein deel van de bilaterale ontwikkelingshulp. Voor de in de tabel opgenomen uitfaseringslanden resteert de inzet van het bedrijfsleveninstrumentarium. Over de bedrijfsleveninstrumenten die op deze en andere ontwikkelingslanden kunnen worden toegepast wordt in samenwerking met de staatssecretaris van Economische Zaken een samenhangende strategie ontwikkeld.¹

Tabel 1. Indeling van de partnerlanden in de profielen.

Versnelde MDG-bereiking	Veiligheid & ontwikkeling	Brede relatie
Hoofdcriteria: 1. Laaginkomensland 2. Fragiliteitsprobleem is niet dominant 3. Overheidsstructuren bieden voldoende perspectief om mee te werken	Hoofdcriterium: 1. Fragiliteit of scherpe ongelijkheid blokkeert armoedevermindering	Hoofdcriteria: 1. (aankomend) middeninkomensland 2. Fragiliteitsprobleem is niet dominant
Bangladesh* Benin Bolivia* Burkina Faso Ethiopië* Jemen* Ghana Kenia Mali Mongolië Mozambique Nicaragua Rwanda* Senegal Tanzania Uganda* Zambia	Afghanistan Burundi Colombia Congo, Democratische Rep. Guatemala Kosovo VR Res.1244 Pakistan Palestijnse Gebieden Sudan	Egypte* Georgië* Indonesië Moldavië Vietnam Zuid-Afrika Suriname**
Uitfasering van ontwikkelingssamenwerking in de komende vier jaar:	Bosnië-Herzegovina Eritrea Sri Lanka***	Albanië Armenië Kaapverdië Macedonië, FYR

¹ De inzet ten behoeve van het bedrijfsleveninstrumentarium is nader uitgewerkt in de *Kamerbrief inzake private-sectorontwikkeling in ontwikkelingslanden* van 29 juni 2007, kenmerk 30 800 V, nr. 110, vergaderjaar 2006-'07.

Opmerkingen:

* = landen die tevens (potentiële) veiligheidsproblemen kennen

** = binnen de verdragsrelatie afspraak gemaakt over uitfasering van de verdragsmiddelen

*** = alleen humanitaire hulp als gevolg van huidige veiligheidssituatie

3.3. Toelichting per profiel

Profiel 1: Versnelde MDG-bereiking

De landen ingedeeld bij profiel 1 hebben een overwegend stabiele politieke en veiligheidssituatie met gevestigde instituties, maar hebben vaak ook met een hardnekkige en grootschalige armoede te maken. Er zijn relatief grote achterstanden bij het bereiken van de millennium ontwikkelingsdoelen. De overheid heeft zich gecommitteerd aan armoedebestrijding en economische groei, maar slaagt er onvoldoende in om noodzakelijke diensten aan de hele bevolking te verlenen, mede doordat de financiële middelen ontoereikend zijn en de capaciteit beperkt is. Nederland heeft voldoende vertrouwen in de overheid van deze landen om een langdurige samenwerkingsrelatie aan te gaan. Ankerpunt in dit profiel is het streven naar effectieve en efficiënte dienstverlening door overheden en bestaande instituties. Het daadwerkelijk bereiken van de arm(st)en is hiervoor de toetssteen.

MDG-bereiking via sectorbrede en macrosteun

De Nederlandse inzet is gebaseerd op een substantiële financiering en actieve beleidsdialoog in een beperkt aantal sectoren, die van belang zijn voor het bereiken van de millennium ontwikkelingsdoelen. Gestreefd wordt naar financiering via de begroting, waarbij algemene begrotingssteun waar mogelijk de voorkeur heeft. Begrotingssteun betekent echter niet dat er een exclusieve focus op de centrale overheid wordt gelegd. Ook lokale overheden hebben taken en verantwoordelijkheden die voor het bereiken van de millennium ontwikkelingsdoelen van vitaal belang zijn. Daarnaast verstrekken ook particuliere organisaties een aanzienlijk deel van de basisvoorzieningen en diensten voor de armsten. De wijze waarop deze andere actoren hun rol kunnen vervullen samen met of in aanvulling op de overheid zal onderwerp zijn van de beleidsdialoog. Adequate financiering van overheidsinstanties en andere dienstverleners op decentraal niveau is daarvan een logische component.

Goed beleid voor sectoren alleen is niet voldoende om de millennium ontwikkelingsdoelen te realiseren. Het algemene macro-economische en financiële beleid dient de basis te leggen voor prestaties in de sectoren. Hieronder valt ook het stellen van prioriteiten voor de noodzakelijke investeringen, niet alleen voor de sociale sectoren, maar ook voor infrastructuur en productieversterking, marktversterking en verhoging van de concurrentiekracht en milieubeheer. Het macro-economische beleid is daarmee het kader waarbinnen de keuzes voor groei en verdeling worden vastgelegd. De overeenkomsten die partnerlanden met de Wereldbank en het IMF hebben gesloten over schuldverlichting in HIPC-kader zijn vaak bepalend voor het economische stabilisatie- en groeibeleid. De algemene basisconcepten die de Wereldbank en het IMF in het verleden toepasten kregen de kritiek te star en te zeer van buitenaf opgelegd te zijn. Deze kritiek heeft geleid tot het streven om meer landenspecifiek te werk te gaan. Dit krijgt nog niet altijd navolging. Nederland zal met partners aan wie het begrotingssteun verstrekt, en indien nodig ook met de Wereldbank en het IMF, het macro-economische en fiscale beleid bespreken.

Hulpafhankelijkheid en noodzaak van groei en verdeling

Omvangrijke donorsteun aan de sociale sectoren zal nog geruime tijd onmisbaar zijn voor het bereiken van de millennium ontwikkelingsdoelen in de landen van Profiel 1. De relatief grote hulpafhankelijkheid maakt een gelijktijdige en toenemende inzet gericht op economische groei van groot belang. Zonder groei ontbreekt het aan de middelen om de benodigde investeringen en salariskosten in de onderwijs- en gezondheidssector te kunnen blijven financieren. Tegelijk is het voor het bestrijden van armoede

van belang dat de groei aan zo veel mogelijk armen ten goede komt, of beter gezegd dat zo veel mogelijk armen kunnen bijdragen aan groei. Bredere toegang van armen tot productiemiddelen als land en kapitaal is daarvoor noodzakelijk. De overheid speelt daarbij een belangrijke faciliterende rol.

Bedrijvigheid is de motor van inkomstenverwerving, maar die komt niet vanzelf tot stand. De private sector heeft ruimte en ondersteuning nodig om zijn rol in het ontwikkelingsproces te kunnen vervullen. Verbetering van het ondernemingsklimaat is daarbij een eerste vereiste, maar ook energie en infrastructuur zijn van belang. Samenwerking tussen de publieke en private sector kan de productie van diensten en toegang tot diensten voor de armen vergroten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het vergroten van de toegang van armen tot duurzame energie. De ontwikkeling van productieve sectoren verdient daarom meer aandacht. De aard en reikwijdte van de inzet zal op landenniveau worden bepaald, rekening houdend met de taakverdeling tussen donoren en de beschikbare capaciteit op de ambassades.

Eigenaarschap, alignment en taakverdeling: de Parijse agenda als uitgangspunt

Nederland steunt vergaande harmonisatie en *alignment*, zoals dit is afgesproken in de Verklaring van Parijs en verder ingevuld in de EU Code of Conduct. De betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en afstemming van de gezamenlijke donorbijdrage is belangrijk om te voorkomen dat de ontwikkelingsstrategie van landen door actoren van buitenaf wordt gefrustreerd. Dit kan alleen slagen als donoren bereid zijn zich te schikken in gezamenlijke besluitvorming met partners op landenniveau, waarbij het partnerland zelf de leidende rol heeft en ook verantwoording aflegt aan alle geledingen van de maatschappij. Gezamenlijke besluitvorming heeft immers juist ook tot doel om *lokale* verantwoording te versterken. Een goed afgestemd donorbeleid gericht op de ondersteuning van parlementen kan bijdragen aan de werking en representativiteit van deze parlementen. Ook versterking van partijen buiten de overheid, zoals maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor mensenrechten, vrouwenorganisaties, producentenorganisaties en vakbonden, maken deel uit van deze inzet.

Risico's, verantwoording en «checks and balances»

Met betrekking tot de landen in profiel 1 zijn de volgende beleidsrisico's denkbaar:

- Waar donorafhankelijkheid erg groot is, dreigt het gevaar dat donoren meer dan overheden de inhoud van het beleid bepalen, wat nationale verantwoordingsprocessen kan doorkruisen.
- Door de voorkeurspositie van de ontvangende overheid kan een gebrek aan expliciete aandacht ontstaan voor de noodzaak van integriteit, participatieve besluitvorming, verantwoording en parlementaire controle. Dit kan ook een kritische beoordeling van de mate waarin de overheid de armsten weet te bereiken, in de weg staan.
- De sturing van overheid en donoren op het bereiken van de millennium ontwikkelingsdoelen kan leiden tot een te zware focus op kwantiteit, die ten koste gaat van kwaliteit. Er moet voor worden gewaakt dat de wens om méér mensen te bereiken niet betekent dat programma's zich uitsluitend richten op die gebieden waar het eenvoudigste winst kan worden behaald, waarbij de armste en moeilijkst bereikbare groepen worden vergeten. Impactevaluaties bieden vaak een scherp beeld van de kwaliteitsaspecten en zijn daarom goed bruikbaar om de beleidskeuzes scherper te maken.

Om genoemde risico's te ondervangen zal meer dan voorheen worden ingezet op gezamenlijke analyse van de bestaande situatie met oog voor wat zich «achter de façade» afspeelt. Steeds weer zal gelet worden op de betrokkenheid van belanghebbenden bij beleidsformulering en beleidsuitvoering. Door dit systematisch te doen kan de beleidsdialoog op alle niveaus relevanter worden. Het is immers van belang om een betere doorwerking van nationaal beleid naar het lokale niveau (en daarmee ook de armsten) te bereiken. Er dient versterkte aandacht te zijn voor het bestrijden van corruptie; voor de overdracht van middelen naar lokale overheden en directe dienstverleners; voor gezamenlijke monitoring door overheid én maatschappelijke actoren van de kwaliteit en toegang van diensten. Ook gendergelijkheid, de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel tot in de armste gebieden en publieke toegang tot informatie om overheid en dienstverleners ter verantwoording te roepen zijn van belang. Om dit te bewerkstelligen is samenwerking met organisaties als SNV, VNG, MFS-partners en lokale organisaties nodig en nuttig vanwege het complementaire karakter. De beleidsdialoog met dergelijke partners zal geïntensiveerd worden.

Profiel 2: Veiligheid en ontwikkeling

Het zwaartepunt binnen dit profiel ligt bij het aanpakken van de oorzaken van fragiliteit, ongelijkheid en conflictgevoeligheid. Het vergroten van de legitimiteit en overheids capaciteit voor het handhaven van veiligheid en essentiële sociale dienstverlening vormen het ankerpunt.

Versterking van overheidsstructuren

Hoewel het accent bij de hulp ligt op versterking van de overheidsstructuren om veiligheid te kunnen garanderen en elementaire sociale voorzieningen te leveren, zullen vaak additionele en directere vormen van hulp noodzakelijk zijn om tegemoet te komen aan de eerste noden, zoals voedsel, onderwijs en gezondheidszorg. Zeker in de eerste fase na een conflict dient de prioriteit te liggen bij het voorzien in eerste behoeften. Vervolgens zal geleidelijk meer prioriteit gegeven moeten worden aan de opbouw van een functionerende overheid. Het is van belang realistisch te blijven, aangezien de capaciteit van overheden en georganiseerde maatschappelijke organisaties slechts langzaam versterkt zal kunnen worden.

De grootschalige hulpbehoefte bij wederopbouw na beëindiging van conflict en de zwak ontwikkelde overheids- en maatschappelijke structuren vergen intensieve afstemming tussen donoren en multilaterale organisaties. Het leeuwendeel van de Nederlandse hulp zal een combinatie zijn van flexibele korte termijndonsen ter leniging van de eerste nood en multi-donorfondsen voor de lange termijn. De VN, de Wereldbank en de Europese Unie zijn belangrijke partners. Bilaterale steun richt zich op katalyserende activiteiten en op versterking van de positie van zwakke groepen binnen de samenleving, bijvoorbeeld door bescherming van vrouwen tegen (seksueel) geweld, het vergroten van zeggenschap bij vredesbesprekingen en wederopbouw, landrechten, of versterking van rechten en bewustzijn daarvan. Het weer op gang brengen van economische bedrijvigheid zal aandacht krijgen. Het is immers van belang dat na een conflict de bevolking zo snel mogelijk zelf in haar dagelijkse levensonderhoud kan voorzien. In landen met extreme ongelijkheid is bedrijvigheid enorm belangrijk opdat dynamiek en groei zich ook verdiepen naar de armste groepen in de samenleving.

Vergroten van legitimiteit

In situaties waar fragiliteit veroorzaakt wordt door een te monopolistische staat, zal Nederland zich richten op het versterken van (politieke) participatie. Deze inzet is preventief bedoeld: doel is toekomstige conflicten te

voorkomen door bijvoorbeeld het versterken van achtergestelde groepen in de samenleving. Soms zal de overheid aangesproken moeten worden op haar verantwoordelijkheid om bredere toegang te creëren en spanningen te verminderen. Dit vraagt om een zorgvuldige strategie, omdat veelal sprake zal zijn van een overheid die onwillig is om de veiligheids- en armoedeproblemen aan te pakken. Donorinterventies zullen snel gezien worden als ongewenste inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Het is daarom van belang om het profiteren van ontwikkeling als erkend recht te benaderen, gebaseerd op internationaal overeengekomen verplichtingen. Feitelijke informatie is noodzakelijk om het debat te kunnen aangaan, betrouwbaarheid is nodig om als gerespecteerde partners in debat te kunnen blijven. Zorgvuldige monitoring is daarvoor de basis: niet de goed bedoelde plannen, maar hun daadwerkelijke effect is belangrijk.

Mogelijkheden grijpen waar die zich voordoen

Fragiliteit heeft vaak een grillig verloop. Perioden van geleidelijke wederopbouw, snelle transitie en (langdurige) terugval wisselen elkaar af. Landen die het eerst goed deden vallen soms abrupt terug in conflict. Dit vereist flexibiliteit van onze inzet, zowel binnen landen als tussen landen. Waar kansen op herstel zich voordoen, moeten ze worden gegrepen. De periode waarin significante voortgang kan worden gemaakt, is vaak kort en moet ten volle worden benut. Dit geldt eveneens voor de effectieve inzet van preventie. Naast het structureel werken aan fragiliteit in een aantal landen zal dit eveneens betekenen dat op tijdelijke basis soms ook in andere landen zal moeten worden gewerkt. Wanneer door de internationale gemeenschap een beroep op Nederland wordt gedaan, dan is Nederland bereid om flexibiliteit te tonen. Een regionale benadering is hier medebepalend.

Werken met hoge risico's

Actieve betrokkenheid in fragiele staten is beslist risicovol ten aanzien van resultaatbereiking en de mate waarin verantwoording kan worden afgelegd over de besteding van de middelen. De internationale gemeenschap noch Nederland kan het zich echter permitteren niets te doen. De prijs is simpelweg te hoog. Dit vergt een flexibele benadering, waarbij bewust risico's genomen kunnen worden. Wel is het van groot belang om risico's adequaat in kaart te brengen en zo goed mogelijk te beheersen. Hieronder worden drie samenhangende elementen genoemd:

- **Slecht bestuur** is het probleem in fragiele staten. Er zijn echter veel oorzaken voor slecht bestuur. Misstanden stapelen zich vaak op en laten zich achteraf moeilijk ontleden. Oplossing van het ene probleem kan juist een ander probleem zichtbaar maken. Samenwerking zal daarom *ups* en *downs* kennen en vergt een robuuste inspanning van beide partners. Goede oplossingen zullen schaars blijken en de bereidheid om er samen naar te blijven zoeken kan onder druk komen te staan. De politieke dialoog kan hierdoor van tijd tot tijd flink kritisch zijn. Incidenten mogen echter niet afleiden van het beoogde doel, dat een langere adem vergt. Tevens dient actief gezocht te worden naar eilanden van goed bestuur en actieve NGO's en bedrijven.
- **Ontoereikende financiële verantwoording** vergroot het risico van inefficiëntie en misbruik van middelen. Toch zal met overheden gewerkt moeten worden die nauwelijks in staat zijn tot betrouwbaar beheer en die de capaciteit ontberen om in basistaken te voorzien. Begrotingssteun aan deze landen lijkt ver weg, maar is soms toch de meest efficiënte manier om de elementaire overheidsfuncties op peil te krijgen. Voor donoren die bereid zijn om andere voorwaarden te verbinden aan de (begrotings)steun voor deze landen moet het handelen van de partneroverheid wel voorspelbaar en toetsbaar zijn. Risico's zullen dus nauwlettend moeten worden gemonitord en bevin-

dingen zullen correcties tot gevolg moeten hebben. Nederland zal bij voorkeur samen met multilaterale of internationale partners, activiteiten in deze landen financieren en ook samen de dialoog voeren. Zo kan subjectiviteit en willekeur bij het accepteren van risico's worden voorkomen. De gezamenlijkheid van risico-inschatting en risico-acceptatie zal ook in de eigen procedures van Nederland beslag moeten krijgen.

- **Te hoge verwachtingen** aan donorzijde kunnen het draagvlak voor de (internationale) inzet snel doen afbrokkelen. De oorzaken van fragiliteit zijn complex terwijl de lokale capaciteit en instituties vaak zwak en/of onwillig zijn; significante resultaten vallen daardoor pas na jaren te verwachten. Daarom zal Nederland bereid moeten zijn zich voor een langere periode te committeren zolang er redelijk uitzicht bestaat op verbetering, en soms ook moeten doorzetten in periodes van turbulentie. Dit vergt een duidelijke communicatie naar de Nederlandse samenleving.

Profiel 3: Brede Relatie

Landen met een solide economische groei, die de meeste voortgang maken op de millennium ontwikkelingsdoelen, zijn rijp voor het aangaan van een groeiend palet aan relaties met Nederland en met andere landen. Ontwikkelingssamenwerking vormt dan een deel van het beleid, maar niet meer de kern. Deze groep van partnerlanden is ondergebracht in profiel 3. Zij zijn steeds beter in staat om zelfstandig de armoedebestrijding ter hand te nemen, inclusief de financiering daarvan. Ze hebben immers vaak al het welvaartsniveau van een (laag)middeninkomensland bereikt of zullen dat niveau binnen afzienbare tijd bereiken. Zelfstandige toegang tot de kapitaalmarkt voor financiering van overheidsuitgaven, gekoppeld aan een sterke stijging van private geldstromen zijn kenmerkend. Gerichte samenwerking om deze landen de mogelijkheid te bieden toegang te krijgen tot de wereldmarkt zijn hierin onontbeerlijk. De ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit bevorderen bijvoorbeeld gezamenlijk publiek-private partnerschappen die deze landen helpen te voldoen aan de brede kwaliteitseisen die in toenemende mate op de wereldmarkt worden gesteld. Daarnaast wordt vanuit het ministerie van Economische Zaken volop steun gegeven aan het versterken van economische samenwerking. Maar ook al lopen deze landen doorgaans voorop bij het behalen van de millennium ontwikkelingsdoelen, toch gaat de economische groei niet altijd gepaard met een eerlijke verdeling. Soms leidt de groei ook tot ongewenste sociale en ecologische consequenties, met negatieve gevolgen voor de legitimiteit van overheidsinstituties.

Verbreding

De overheid in dit type landen is in staat om effectief op te treden en doet dat ook in grote mate. Toch kunnen lagen van de bevolking uitgesloten blijven. De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in deze landen zal zich juist hierop richten en daarbij gebruik maken van meer dan alleen ontwikkelingssamenwerking. Het zwaartepunt zal liggen bij terreinen aanpalend aan ontwikkelingssamenwerking, waaronder de economische, politieke en culturele betrekkingen, maar ook klimaatbeleid en veiligheidsaspecten. Dit kan in sommige landen gepaard gaan met een verschuiving van ontwikkelingssamenwerking naar andere vormen van samenwerking. In een land als Vietnam zal het accent liggen op economische samenwerking en zal de ondersteuning, in overleg met de staatssecretaris van Economische Zaken, ook gericht kunnen zijn op verbetering van ondernemingsklimaat en versterking van instituties met behulp van Nederlandse expertise. Het instrumentarium ter bevordering van handel en investeringen kan hiervoor worden ingezet. In andere landen, bijvoorbeeld Indo-

nesië en Egypte, gaat het ook om politieke en veiligheidsbelangen, dikwijls in een regionale context. Democratisering en mensenrechten spelen hierbij een belangrijke rol.

Specifieke interventies gericht op het behalen van de millennium ontwikkelingsdoelen

Soms bestaan nog specifieke achterstanden bij de millennium ontwikkelingsdoelen, waar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, instituties of bedrijven daadwerkelijk een toegevoegde waarde kunnen hebben. Een voorbeeld is het hiv/aids-programma in zuidelijk Afrika. In het algemeen zal hierbij het multilaterale kanaal of een internationale partner de voorkeur genieten. Bilateraal gaat in het bijzonder aandacht uit naar de in hoofdstuk 2 genoemde thema's vrouwenrechten, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, verdeling van economische groei en inkomen, toegang tot energie, en internationale publieke goederen als het klimaat. Een voorbeeld van dat laatste is de Nederlandse inzet in Indonesië. Andere voorbeelden zijn de bevordering van economische en politieke participatie in Zuid-Afrika en het versterken van de positie van vrouwen en meisjes in Egypte. Samenwerking tussen een veelheid aan maatschappelijke actoren draagt bij aan versterking van de eigen maatschappelijke diversiteit in deze landen. Instrumenten als het vakbondsmedefinancieringsprogramma, het *Decent Work*-programma bij de International Labour Organization (ILO, bestrijding van kinderarbeid), de SER, maar ook innovatieve zorgverzekerings- en pensioensystemen zullen daarbij behulpzaam zijn.

Internationaal kader en beleidsrisico's

In dit profiel is er een natuurlijk leiderschap bij de partners voor hun eigen ontwikkelingsproces, waardoor het risico van donorsturing met nadelige effecten beperkt is. Hoewel de internationale afspraken over effectieve hulp bepalend blijven voor de samenwerking, zal er meer ruimte zijn voor bilaterale afspraken. Risico's die van belang blijven zijn:

- **Onzekerheid of economische en welvaartsgroei zich doorzetten.** Het is daarom verstandig om niet al te snel uit te faseren. Landen die de MOL-status overstijgen zijn nog altijd niet rijk en mogelijk kwetsbaar voor financiële crises, verdelingsproblemen, energie-zekerheid en milieuproblemen. Betrokkenheid blijft noodzakelijk bij die programma's die juist gericht zijn op het bevorderen van economische groei en verdeling.
- **Institutionele zwakheden** op het gebied van (maatschappelijke) verantwoording, rechten en rechtszekerheid. Welvaartsgroei leidt niet automatisch tot verbeteringen op dit vlak. Een geleidelijk verminderde ontwikkelingsrelatie heeft ook consequenties voor de beïnvloeding die mogelijk is om deze structuren en processen te blijven verbeteren.

3.4 Toelichting op uitfasering en overige landen

Bij de landenindeling is per profiel een aantal landen onder de streep geplaatst. De ontwikkelingsrelatie met deze landen zal de komende vier jaar worden beëindigd. Ook deze uitfaseringsstrategie maakt deel uit van het streven naar meer samenhang en focus. Voor een aantal van de genoemde landen is de relatie de laatste jaren al sterk veranderd. In Armenië en Macedonië FYR neemt het belang van ontwikkelingsamenwerking binnen de kiesgroeprelatie af. Samenwerking met de Europese Unie wordt voor deze landen steeds belangrijker, waardoor de inzet van andere instrumenten van buitenlands beleid binnen de kiesgroeprelatie aan belang zal winnen. Voor Kaapverdië was uitfasering al ingezet. Voor Sri Lanka geldt dat het land de middeninkomensstatus bereikt heeft en dat de huidige slechte veiligheidssituatie alleen nog humanitaire hulp mogelijk maakt, die ook voortgezet zal worden. Andere donoren richten zich

reeds op fragiliteit, waardoor er voor Nederland geen reden overblijft de ontwikkelingsrelatie te continueren. Albanië en Bosnië-Herzegovina maken beiden deel uit van de regionale inzet voor de Balkan, waarvan de beëindiging wordt voorzien in 2010. Handhaving van zelfstandige bilaterale programma's voor beide landen ligt gezien de relatieve hoge inkomenspositie niet voor de hand. Dit geldt overigens niet voor de middelen die voor Srebrenica beschikbaar worden gesteld. Met Eritrea heeft Nederland de afgelopen jaren zeer intensief geprobeerd om een goed lopende ontwikkelingsrelatie op te bouwen. Als gevolg van de uiterst moeilijke politieke situatie liggen de bestedingen thans onder de één miljoen euro per jaar. Onder deze omstandigheden is een versnipperde inzet niet langer te rechtvaardigen. Mochten de vooruitzichten op zinvolle samenwerking verbeteren, dan kan hervatting van de ontwikkelingsrelatie worden overwogen.

Er is nog geen definitief vastgestelde procedure voor de uitfasering, noch een vastgelegd tijdsregime, ook omdat de situatie per land verschilt. In uitfaseringsstrategieën zullen de mogelijkheden worden onderzocht voor de betrokkenheid van de private sector, al dan niet via de inzet van het Nederlandse bedrijfsleveninstrumentarium. Deze strategieën zullen nauw worden afgestemd met onze partners en andere donoren. Na afronding ontvangt u bericht over de wijze waarop de uitfasering in de genoemde landen vorm zal krijgen.