

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010

Nr. 55

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2009

Bij het Wetgevingsoverleg op 2 november jl. over het onderdeel Ontwikkelingssamenwerking van de begroting van Buitenlandse Zaken heb ik, naar aanleiding van een aantal uitdrukkelijke wensen uit uw Kamer, een drietal toezeggingen gedaan waarover ik u vóór de begrotingsbehandeling nader zou informeren. Tijdens het overleg heb ik reeds toegezegd positief te zullen bijdragen aan het zogenoemde «Guyana Shield» project en heb tevens een aantal andere toezeggingen gedaan. In deze brief zal worden ingegaan op het thema HIV/AIDS binnen ontwikkelingssamenwerking, op het onderwijsprogramma in Mozambique en op de planning en besteding van het budget voor ontwikkelingssamenwerking (0,8% BNP).

Thema HIV/AIDS binnen ontwikkelingssamenwerking

Allereerst wil ik uitdrukkelijk benadrukken dat het bestrijden van HIV/Aids voor deze minister voor Ontwikkelingssamenwerking van essentieel belang is en ik de leiderschapspositie die Nederland door de jaren heen heeft opgebouwd mogelijk verder wil versterken. Ik voel me daarbij gesterkt door brede steun in uw Kamer en in het bijzonder door het meerpartijen-initiatief dat ook de afgelopen weken een groot aantal activiteiten heeft ontplooid.

Ik stel het zeer op prijs dat mijn Ambassadeur voor HIV/Aids daarbij uitdrukkelijk werd betrokken.

Naar aanleiding van de door mij gemaakte budgettaire keuzes heb ik u een nadere toelichting toegezegd over de rol van de verschillende organisaties in de aidsbestrijding. Daarbij heb ik u tevens toegezegd nader in te gaan op de suggestie van een aantal uwer om de budgettaire korting op het GFATM in te ruilen voor een korting op de Nederlandse bijdrage aan de Wereldbank.

Daarbij is voor mij essentieel dat de 3 MDG's voor gezondheid sterk samenhangen. Zo is malariabestrijding essentieel voor het terugdringen van moeder en kindsterfte, is toegang tot informatie en diensten op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheid essentieel voor een

effectieve aidsbestrijding en zijn voor het verminderen van de ziekte en sterfte ten gevolge van zwangerschap en geboorte, tuberculose, malaria, aids en andere ziekten goed functionerende gezondheidsvoorzieningen onontbeerlijk. Mijn commitment om een substantiële bijdrage te leveren aan de hiv/aids bestrijding blijft onveranderd door op al deze fronten een politiek en financieel sterke rol te spelen.

Uiteraard is een goede taakverdeling van internationale organisaties nodig om beschikbare kennis en financiering zo effectief mogelijk in te zetten, passend binnen de afgesproken mandaten en rollen. Maar in de afgelopen jaren is gebleken dat een goede samenwerking nodig is om duplicatie te voorkomen en elkaars inzet te versterken. Daarbij is een verbeter slag uitdrukkelijk geboden.

In dat kader ligt het om verschillende redenen niet voor de hand om een verhoging van de bijdrage aan GFATM te compenseren met een verlaging van een bijdrage aan de Wereldbank. Ten eerste geeft NL geen geormerkte bijdrage aan de Wereldbank ten behoeve van HIV/Aids. Nederland geeft wel een algemene bijdrage aan IDA, het loket van de Wereldbank voor de armste landen, maar deze ligt voor de periode 2008–2011 vast. Allocatie van deze gelden geschiedt op basis van brede afwegingen en de vraag van landen en niet enkel vanuit een gezondheidsperspectief. De geormerkte bijdragen aan de Wereldbank betreffen juist de sectoren anders dan gezondheid waaraan de Regering en uw Kamer bijzondere prioriteit hechten zoals onderwijs en milieu.

Maar wat de regering betreft, spelen ook inhoudelijke afwegingen een rol. Daarbij gaat het om de rol en de meerwaarde van de Wereldbank voor de gezondheid MDG's. Ik wil dan ook in de eerste plaats stil staan bij de twijfels die de kamer heeft geuit over de effectiviteit van het hiv/aidsprogramma van de Wereldbank.

Midden jaren tachtig, lang voor UNAIDS en GFATM bestonden, had de Wereldbank reeds een aantal grote aidsinterventieprogramma's. Deze programma's zijn in de periode 2005–2006 geëvalueerd, zowel intern als extern. Geconstateerd is dat de Wereldbank met haar vroege programma's ondanks de situatie van nog grote onduidelijkheid over de aard en omvang van de epidemie, met voortdurend veranderende informatie én de buitengewone situatie van stigma en ontkenning er toch in is geslaagd om een aantal programma's van de grond te krijgen. De evaluatie van het «Africa Multi-Country AIDS Program (MAP)» in 2005 constateerde dat de sterke punten van deze MAP zijn: het vergroten van politieke commitment, het bevorderen van de efficiëntie van Nationale Aids Programma's, het helpen opzetten van robuuste nationale Aids organisaties in de landen en het aanmoedigen van overheden om capaciteit van NGO's te versterken. Als zwakke punten zijn genoemd: het overschatten van de capaciteit van NGO's en basisorganisaties om programma's uit te voeren, en het overschatten van de daadwerkelijke politieke commitment in een aantal landen. Tevens waren de procedures voor de uitvoering complex, werd nog te weinig geïnvesteerd in preventieprogramma's voor hoog risico groepen en was de monitoring en evaluatie te zwak.

Begin dit jaar verscheen een evaluatierapport van de onafhankelijke evaluatie groep van de Wereldbank over het *health, nutrition and population program* (HNP) programma van 1997–2007. De te lage performance van de HNP portfolio was voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de regio Afrika en daarbinnen aan het hiv/aids programma (MAP). Verder werd geconcludeerd dat de supervisie en de ondersteuning van de uitvoering van de activiteiten niet goed genoeg is geweest vanwege veranderende interne procedures voor het vrijmaken van fondsen voor dit doel. Samenvattend kan worden gesteld dat de verschillende evaluaties een gemengd beeld laten zien van tekortkomingen en successen maar geen

aanleiding geven voor een overwegend kritisch oordeel over het hiv/aids programma van de Wereldbank.

Mede op basis van Nederlandse druk is het beleid fors aangepast middels een nieuwe HNP-strategie waarin veel van de conclusies van de evaluatie zijn verwerkt. Daarbij ligt het zwaartepunt op versterken van de rol van de Wereldbank op die aspecten waarin ze een meerwaarde heeft: versterken van gezondheidssystemen, multisectorale beleid ten behoeve van gezondheid, voeding en reproductieve gezondheid. De capaciteit voor ondersteuning van de uitvoering op landenniveau is vergroot. Er is brede steun, zowel binnen als buiten de Wereldbank voor deze nieuwe strategie. Cruciaal is dat deze strategie gericht op versterking van gezondheidssystemen bijdraagt aan het oplossen van een belangrijk knelpunt voor een effectieve en duurzame aanpak van de hiv/aids problematiek. De belangrijkste uitdaging voor de financiering van de hiv/aids aanpak is hoe deze gevestigde prioriteit geïntegreerd kan worden in de realiteit van landen met een dynamisch maar slecht functionerend gezondheidssysteem. Om die reden is voor mij juist de samenwerking tussen de Wereldbank, het GFATM en GAVI belangrijk. De samenwerking geeft meerwaarde aan alle drie organisaties, waarbij de zwakke punten van elke organisatie worden gemitigeerd door de sterkte van de partners. Deze samenwerking is onlangs gelanceerd tijdens de AVVN op een side event van de *Task Force for International Innovative Financing for Health* waar ik deel van uitmaakte. De samenwerking richt zich op het effectief aanwenden van financiële middelen voor het versterken van het gehele gezondheidssysteem. Deze coördinatie is belangrijk voor het op schaal brengen van de aanpak om de gezondheid MDG's te realiseren, voor hiv/aids maar ook voor de gezondheid van moeder en kind en seksuele en reproductieve gezondheid. Dit initiatief maakt nadrukkelijk deel uit van de brede agenda van het International Health Partnership, waarin donoren en ontwikkelingslanden samenwerken voor een betere coördinatie en effectievere, resultaatgerichte hulp. Dat is wat we afspraken in Parijs en Accra, dat past bij het aansluiten bij nationale plannen en processen en geeft zowel donoren als ontvangende landen de verantwoordelijkheid voor goed beleid en uitvoering, gefinancierd door nationale overheden, ondersteund door donorgeld.

Zowel de WB als GFATM en GAVI leveren een belangrijk deel van de donorgelden voor gezondheid. Dat is de reden dat ik samenwerk met al die organisaties, dat de Nederlandse gezondheidsadviseurs op de ambassades zich hier voor inzetten, dat onze posities in de besturen van de internationale organisaties worden ingezet om juist die effectiviteit en kwaliteit te benadrukken, de integraliteit van de aanpak te bevorderen en de kunstmatige schotten tussen de MDG's voor gezondheid onderling te slechten.

Binnen deze integrale visie past het niet om een verhoogde bijdrage aan één organisatie ten koste te laten gaan van de bijdrage aan een van de andere organisaties. Daarbij wijst de Regering erop dat er weliswaar sprake is van een korting op de bijdrage aan GAVI maar dat daar staat tegenover staat dat per 2009 een bijdrage aan het *Innovative Financing Facility for Immunization* (IFFm) dat uitgevoerd wordt door GAVI, gestart is. Het gaat om een bedrag van EUR 80 miljoen voor de periode 2009–2016. Deze innovatieve wijze van financieren bevordert de lange termijn voorspelbaarheid van beschikbare fondsen voor GAVI.

Wat betreft GFATM zijn door leden van de Tweede Kamer duidelijke vraagtekens geplaatst bij het voornemen om op de bijdrage in 2010 te korten. Ook in dit licht wil ik nogmaals benadrukken dat het vanwege budgettaire redenen is, dat het hier gaat om het niet doorgaan van een verdere verhoging van de bijdrage aan GFATM. Tegelijk ben ik, in lijn met de opmer-

kingen van Kamerleden, mij goed bewust van de waarde van GFATM. Zo legt dit fonds een duidelijke relatie tussen enerzijds de bestrijding van Aids, TB en malaria en anderzijds ook mijn prioriteiten ten aanzien van MDG3 en MDG5. De factoren die vrouwen kwetsbaar maken voor HIV zijn niet anders dan die factoren die hen op andere fronten in hun ontwikkeling beperken, zoals beperkte zeggenschap over lijf en leven, discriminerende wetgeving en een gebrek aan economische ontplooiingsmogelijkheden. Integratie van HIV/AIDS programma's in de SRGR-agenda is van groot belang. Dit betekent dat via het Global Fund meer geld beschikbaar zal komen op landenniveau voor SRGR.

In dit kader ben ik bereid om de korting bij GFATM in 2010 gedeeltelijk ongedaan te maken via het introduceren van een zogenoemde promissory note. Met deze promissory note wordt GFATM toegezegd dat in 2011 een additionele betaling van EUR 14,5 mln (nl. de helft van het bedrag dat aanvankelijk in 2010 gekort zou worden) samenhangende met de toezegging voor 2010 zal geschieden. Op deze wijze bedraagt de toezegging voor 2010 EUR 75,5 mln, onderverdeeld in een kasbetaling van EUR 61 mln en een promissory note ter waarde van EUR 14,5 mln. Het gebruik van promissory notes is ook voor GFATM zelf een aanvaardbare oplossing. Het fonds kan namelijk conform Wereldbank-regels alleen fondsen aan derden toezeggen die in kas zijn danwel door een promissory note worden gedekt. In de praktijk houdt dit in dat bij GFATM er altijd een forse som in kas is die wel is gecommiteerd maar niet onmiddellijk wordt uitgegeven. Een promissory note heeft dezelfde status als kasgeld, maar met het belangrijke verschil dat de betaling aan het fonds door de donor in een later stadium kan plaatsvinden. Met andere woorden, de toezegging aan GFATM voor 2010 komt hiermee op EUR 75,5 mln, maar de betalingen liggen gedeeltelijk na 2010. Afhankelijk van de budgettaire situatie in 2011 zal worden gezien hoe het bedrag dat samenhangt met de promissory note in de nieuwe meerjarige allocatie vanaf 2011 precies opgevangen zal worden. Hierover zult u uiteraard in de loop van 2010 nader geïnformeerd worden.

Onderwijs

De Tweede Kamer toonde begrip voor de korting bij het Fast Track Initiative, enerzijds omdat andere donoren fors zijn gaan bijdragen en anderzijds omdat er momenteel nog veel geld in kas zit van het FTI/Catalytic Fund. Ik zal mij gezien de wensen in uw Kamer tot het uiterste inspannen om pijnlijke gaten in de overheidsbegroting van partnerlanden te voorkomen. Mijns inziens is het met name van belang om in Mozambique en Mali passende maatregelen te nemen aangezien Nederland in deze landen de grootste externe financier is van de onderwijsbegroting. In Mozambique heeft Nederland in het kader van de vastgestelde Meerjarenprogrammering (2008–2011) besloten zich op andere sectoren dan onderwijs te richten en de omvangrijke steun aan de onderwijssector in Mozambique af te bouwen. De afgelopen vier jaar was Nederland een toonaangevende donor en werden succesvolle sectorprogramma's opgezet om de toegang en kwaliteit van met name basisonderwijs te verbeteren. In het kader van het meerjarenplan zal Nederland zich de komende tijd richten op steun aan de verdere ontwikkeling van beroepsonderwijs en aan capaciteitsversterking in hoger onderwijs. Nederland heeft het ministerie en donoren in de onderwijssector hierover geïnformeerd. De voorziene geleidelijke uitfasering van de steun aan basisonderwijs per 2011 is vanwege de bezuinigingen en keus voor andere beleidsprioriteiten versneld. Dit betekent dat er in 2010 EUR 7 mln (en niet EUR 9 mln zoals bij het wetgevingsoverleg was aangegeven) bezuinigd wordt. De inzet van Nederland is om deze bezuiniging zoveel mogelijk door andere donoren te laten compenseren. De onderhandelingen hierover met het ministerie en

andere donoren zijn nog niet afgerond. In het licht van mijn streven om deze versnelde afbouw op een ordentelijke manier te laten verlopen, zal Nederland EUR 7 miljoen beschikbaar stellen als deze onderhandelingen niet tijdig kunnen worden afgerond. Wat betreft Mali heb ik reeds aangegeven dat ik bereid ben om de korting bij het onderwijsprogramma in 2010 in te trekken. Het gaat hierbij om EUR 6 miljoen (en niet EUR 3 miljoen, zoals bij het overleg aangegeven).

Planning en besteding van het ODA-budget

Voorts wil ik hierbij ingaan op de planning en besteding van het budget voor Ontwikkelingssamenwerking. Dit naar aanleiding van de opmerkingen van mevrouw Ferrier over door mij gedeelde negatieve appreciatie van het concept «bestedingsdruk».

In lijn met wat ik eerder heb gemeld aan de Tweede Kamer hecht ik met haar sterk aan een verantwoorde uitputting van het ODA-budget (0,8% BNP). Ik wijs er tegelijk ook op dat het hanteren van de «vaste» BNP-norm is vastgelegd in internationale afspraken. Het jaarlijks realiseren van deze 0,8%-norm wordt door mij om die reden zeer nauwkeurig vormgegeven. Zorgvuldige planning leidt waar nodig gedurende het begrotingsjaar tot aanvullende besluiten over de programmering en aanpassing van de planning van de uitgaven aan de veranderende omstandigheden in de internationale economie en ten aanzien van diverse partnerlanden. Met inachtneming van de recht- en doelmatigheidseisen leidt dit tot een ODA-prestatie van circa 0,8% BNP aan het eind van het begrotingsjaar.

Wat betreft de planning ten aanzien van het ODA-budget het volgende. In mijn kamerbrief van 17 oktober 2008 (Kamerstuk 29 237, nr. 80) n.a.v. een door de IOB uitgevoerde evaluatie over het Nederlandse Afrikabeleid 1998–2006, heb ik de Kamer eerder geïnformeerd over de vermeende bestedingsdruk. Ik heb in deze brief op het feit gewezen dat de uitgaven voor het ODA-deel van de begroting inmiddels voor het overgrote deel (óók wat betreft begrotingssteun) zijn gebaseerd op meerjarige verplichtingen. Het verstrekken van gelden op basis van meerjarige afspraken (o.m. in de vorm van meerjarige subsidiebeschikkingen) draagt bij aan de transparantie en voorspelbaarheid van hulpstromen.

De koppeling van het budget voor ontwikkelingssamenwerking aan het BNP brengt uiteraard verschillen in besteedbaar budget met zich mee. Bij de planning en besteding van de uitgaven worden mogelijke schommelingen van het ODA-budget als gevolg van veranderende economische vooruitzichten expliciet meegenomen. Deze schommelingen worden overigens gebaseerd op de formele BNP ramingen van het CPB. Schommelingen, van en binnen het ODA-budget, gekoppeld aan het streven om volgens internationale afspraken jaarlijks 0,8% van het BNP aan ODA uit te geven worden gedurende het jaar op vaste momenten opgevangen in de begrotingscyclus (Voorjaarsnota, de MvT, Najaarsnota en de Decemberbrief). Dit gebeurt op basis van voorstellen van posten en directies. De beschikbare financiële ruimte vormt hierbij een element in de toekenning. Tegelijk wil ik benadrukken dat bij alle uitgaven een duidelijke toets over de recht- en doelmatigheid hoort. Dit wordt door interne en externe instanties gecontroleerd. Op de laatste mutaties in het begrotingsjaar kan zonnodig kasmanagement worden toegepast. Kasmanagement houdt het schuiven van uitgaven tussen begrotingsjaren in. Kasmanagement kan zowel worden gebruikt in aanvulling op het ontwikkelen (in tijden van budgettaire ruimte) danwel afremmen (in de huidige periode) van additionele programmering. Kasmanagement vindt hierbij plaats op basis van de liquiditeitsbehoefte van de ontvangers.

In de huidige conjuncturele situatie waarin Nederland zich bevindt en de daaruitvloeiende kortingen voor het ODA-budget lijkt overigens per definitie voor bestedingsdruk geen ruimte. Zoals reeds gesteld wordt het ODA-budget vanwege de koppeling met BNP geconfronteerd met een bijstelling naar beneden van EUR 556 mln in 2009 en EUR 601 mln in 2010. Dit is het gevolg van de ODA-norm die binnen het Kabinet is afgesproken. Dit betekent een zorgvuldige herschikking van budgetten en het stellen van prioriteiten. Dit zal via de hierboven beschreven methode doorgevoerd worden. In een periode van economische neergang neem ik de verantwoordelijkheid om op een doordachte manier te bezuinigen op ODA-uitgaven, ook al betreur ik het mogelijke procyclische effect van dergelijk beleid.

Tot slot: met deze brief aangaande de hierboven drie genoemde toezeggingen, vertrouw ik erop de Tweede Kamer voldoende over deze onderwerpen te hebben geïnformeerd. Ten aanzien van de toezegging over het gebruik van SDR's voor ontwikkelingslanden wijs ik u voor de volledigheid erop dat de resultaten van het onderzoek van het IMF naar het gebruik van SDR's op zijn vroegst eind november kunnen worden verwacht. Zodra er nieuws is zal de Tweede Kamer hiervan op de hoogte worden gebracht.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders