

Vergaderjaar 2011–2012

31 250

Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 79

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2011

Graag informeer ik u over de Nederlandse inzet op het vierde High Level Forum (HLF) over effectiviteit van hulp dat van 29 november tot en met 1 december a.s. wordt georganiseerd in Busan, Zuid-Korea. De voorgeschiedenis van dit HLF is u bekend. In 2005 zag, mede op initiatief van Nederland, de Parijs Verklaring over effectiviteit van hulp, het licht. Meer dan 100 donoren en partnerlanden werden het eens over een effectiviteitsagenda, gericht op gedragsverandering bij donoren en partnerlanden. Op het derde HLF te Accra (2008) werd de Accra Actie Agenda opgesteld, omdat onvoldoende voortgang¹ was geboekt om de Parijsagenda eind 2010 te realiseren. Gelet op de uitkomsten van de monitoring survey over 2010 en de onafhankelijke evaluatie van de Parijsagenda² lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat nog een aanzienlijke uitvoeringsagenda resteert. Dat dit vraagt om een nieuwe aanpak die rekening houdt met een wereldwijd veranderd landschap is voor mij evident.

I. Inzet op het HLF

Uitdagingen voor Busan

Het HLF kent twee grote uitdagingen. De ene is of het HLF in Busan kan worden afgesloten met concrete afspraken over nog niet gerealiseerde resultaten van de Parijsagenda. De andere is of Busan de start kan markeren van een wereldwijd partnerschap waarin alle ontwikkelingsrelevante actoren – partnerlanden, traditionele (DAC) donoren, opkomende economieën, grote particuliere fondsen, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven – *op eigen wijze* bijdragen aan effectieve ontwikkeling.

Belangrijk voor een nieuw wereldwijd partnerschap is dat ook opkomende economieën als China en Brazilië zich kunnen vinden in conclusies van het HLF en dat zij bereid zijn afspraken te maken die de effectiviteit van hulp kunnen vergroten. Dat geldt ook voor de private sector. Deze nieuwe spelers wensen zich niet in enigerlei keurslijf van de Parijsagenda te laten persen.

¹ Effectiviteit van de hulp 2005–10: Voortgang in het uitvoeren van de Verklaring van Parijs (Aid Effectiveness 2005–10: Progress in Implementing The Paris Declaration) <http://www.oecd.org/dataoecd/25/30/48742718.pdf>

² De evaluatie van de Verklaring van Parijs (The Evaluation of the Paris Declaration Phase 2 Final Report) <http://pd-website.inforce.dk/content/pdf/PD-EN-web.pdf>

Er is het afgelopen half jaar hard gewerkt aan de voorbereiding van een politiek slotdocument dat voor alle actoren – Parijs ondertekenaars en nieuwe actoren – acceptabel is én concrete afspraken bevat. Of dat gaat lukken is nog de vraag. Ik sluit niet uit dat in Busan nog verder wordt onderhandeld over de tekst.

Intensieve voorbereiding

In het voorbereidingsproces heeft Nederland actief samengewerkt met andere donoren en partnerlanden in wisselende samenstellingen, afhankelijk van het onderwerp en de fase in het voorbereidingsproces. Het HLF voorbereidingsproces is geleid door de Working party on Aid effectiveness van de DAC, waaraan vanuit Nederland steeds een actieve bijdrage is geleverd.

Veel energie is gestoken in het bereiken van een solide gezamenlijke positie van de EU. De op 15 november jl. aangenomen raadsconclusies zijn op punten minder ambitieus dan gewenst (bijvoorbeeld ten aanzien van transparantie), maar zij geven wel het juiste signaal af: implementatie van de resterende effectiviteitsagenda op (partner)landenniveau en verbreding van de effectiviteitsagenda. De EU zal in Busan vooral zichtbaar zijn op de onderwerpen transparantie en werkverdeling (*joint programming*).

Evenals in de aanloop tot het vorige HLF is intensief samengewerkt met de landen van de Nordic+, onder andere via gezamenlijke bijdragen voor onderhandelingsdocumenten. Daarnaast heb ik veel contact met een groep waaraan mijn Amerikaanse, Britse, Canadese, Deense, Duitse en Zweedse collega's deelnemen. Vanuit deze informele Like-minded groep zijn acties ondernomen om de resultaatfocus op de agenda te zetten en landen als China, Brazilië en India actief bij het HLF te betrekken. De betrokkenheid van landen als China is van groot belang en in dat licht zal ik dan ook mijn bezoek aan China, voorafgaande aan het Busan evenement, aangrijpen om te spreken over de Chinese visie op ontwikkeling in Afrika, het Chinese ontwikkelingsmodel en donorcoördinatie en -samenwerking. Gesprekspartners zijn onder andere het ministerie van Handel, dat in China verantwoordelijk is voor de coördinatie van de Chinese ontwikkelingssamenwerking. Verder zal ik een bezoek brengen aan de invloedrijke denktank Institute of Asian and African Studies van het China Institute of Contemporary International Relations (CICIR), de Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation en het International Poverty Reduction Center in China (IPRCC).

Ook heeft Nederland nauw opgetrokken met partnerlanden, bijvoorbeeld in het kader van de internationale dialoog met fragiele staten. Met het Nederlandse maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven zijn de contacten intensief geweest. De Nederlandse delegatie onder mijn leiding zal ook tijdens het HLF nauw contact onderhouden met bovengenoemde landen en groepen.

Specifieke Nederlandse inzet

Nederland is steeds duidelijk geweest over het belang van het HLF in Busan als start van een wereldwijd partnerschap voor effectieve ontwikkeling, waarin ook niet traditionele actoren op *eigen wijze* een bijdrage kunnen leveren. Daarom ben ik zeer verheugd dat ook nieuwe donoren als China en Brazilië en het bedrijfsleven een aandeel hebben gehad in de voorbereiding van het HLF en dat zij in Busan actief zullen deelnemen aan de discussies. Dat alleen al is winst.

Daarnaast wil ik vasthouden aan gemaakte afspraken op basis van Parijs/Accra. Wel teken ik daarbij aan dat het accent moet verschuiven naar uitvoering van de Parijsagenda op (partner)landenniveau onder leiderschap van het partnerland. De effectiviteitsagenda is te zeer een vanuit donorhoofdsteden gestuurd en op overleg in Parijs gericht proces geweest. Dat heeft geleid tot veel bureaucratie, veel overleg en niet voldoende ontwikkelingsresultaten.

Op het HLF speelt Nederland een speciale rol met betrekking tot de thema's fragiele staten en private sector. Ook ben ik uitgenodigd tijdens een *side event* mijn visie te geven op de toekomst van de globale architectuur.

Fragiele staten

De omstandigheden van zwak *ownership* en gebrekkige capaciteit in fragiele staten vragen om een zekere aanpassing van de eisen van de Parijsagenda. In deze landen schieten de Millenniumdoelen en daarmee de Parijs/Accra afspraken tekort als kader voor de internationale inzet, omdat voorwaarden voor effectieve armoedebestrijding, waaronder stabiliteit en veiligheid, ontbreken. Landen in conflict- of fragiele situaties zijn het verst verwijderd van de MDG's. In deze landen zullen eerst de voorwaarden geschapen moeten worden voor het effectief bereiken van MDG's via inzet op onder meer veiligheid en rechtsorde.

Op het HLF in Accra werd afgesproken te starten met een internationale dialoog over staatsopbouw en vredesopbouw. Nederland heeft als co-voorzitter naast Oost-Timor een leidende rol gespeeld in deze *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*, waarin het overleg tussen internationale organisaties, donoren en een groep van 19 fragiele en (post)conflictlanden, waaronder Afghanistan, Burundi, DRC, Liberia, Nepal, Oost-Timor, Sierra Leone en Zuid-Soedan, plaatsvond.

In Busan zal in een door Nederland en Oost-Timor geleide thematische sessie ingegaan worden op het belang van concrete afspraken tussen donoren en fragiele staten ten aanzien van effectieve hulp. Er wordt een document voorbereid over gezamenlijke doelen voor vredesopbouw en staatsopbouw, de *New Deal for Engagement in Fragile States*. De *New Deal* bestaat uit 5 elementen:

- Legitieme politiek – Bevorder inclusieve politieke processen en conflictbemiddeling
- Veiligheid – Vestig en versterk veiligheid voor burgers
- Rechtsorde – Voorkom onrecht en vergroot toegang van burgers tot rechtspraak
- Economische kansen – Bevorder werkgelegenheid en *livelihoods*
- Inkomsten en dienstverlening – Vergroot inkomsten en capaciteit voor rechtvaardige sociale dienstverlening.

Het document voorziet – in lijn met de Parijs en Accra agenda's – in het verbeteren van de effectiviteit van de internationale inzet, onder andere door het gebruik van *transition compacts*, waarin donoren en ontvangende landen wederzijdse afspraken per land vastleggen. Deze aanpak komt in grote lijnen overeen met het Nederlandse OS-speerpunt «veiligheid en rechtsorde».

In Busan zal ik de plenaire ministeriële sessie over fragiele staten faciliteren. Daar zal de *New Deal* officieel worden gepresenteerd. Meer dan 40 fragiele staten en donoren, waaronder uiteraard Nederland, hebben al aangegeven de *New Deal* te willen onderschrijven.

Bedrijfsleven

Het bedrijfsleven is een belangrijke speler in ontwikkeling. Volgens officiële cijfers van de Wereldbank en de OESO bedroegen de private investeringen (FDI) in ontwikkelingslanden in 2009 354 miljard US\$ versus 130 miljard US\$ aan officiële ontwikkelingsgelden van de traditionele (DAC)-donoren. Het bedrijfsleven is in ontwikkelingslanden de belangrijkste motor voor economische groei, levert de grootste bijdrage aan het bruto nationaal inkomen en zorgt voor werkgelegenheid.

Eén van de Nederlandse kritiekpunten op het HLF in Accra (2008) was dat het bedrijfsleven ontbrak. Nederland heeft zich samen met een groep gelijkgezinden, waaronder de VS, Duitsland, Zweden, de *International Finance Corporation* en het *International Business Leaders Forum*, sterk ingezet voor actieve betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het komende HLF.

Vanuit verschillende invalshoeken zullen in Busan sessies worden gewijd aan de rol van het bedrijfsleven in effectieve ontwikkeling, inclusief een politieke bijeenkomst op ministerieel niveau. Ik zal in die plenaire bijeenkomst de discussie over dit onderwerp inleiden. In diezelfde bijeenkomst zal de verklaring «*Expanding and enhancing public and private co-operation for broad-based, inclusive and sustainable growth*» worden gepresenteerd. Deze verklaring is opgesteld door een brede groep van landen, bedrijven, maatschappelijke organisaties en multilaterale instellingen. De verklaring bevat op hoofdlijnen de volgende elementen:

- Erkenning van de private sector als partner in ontwikkeling, als motor van economische groei door het creëren van werkgelegenheid, innovatie en duurzame ontwikkeling.
- Vijf publiek-private gedeelde principes voor het maximaliseren van ontwikkelingsimpact; 1) inclusieve dialoog voor het creëren van een gunstig ondernemingsklimaat; 2) collectieve actie; 3) duurzaamheid; 4) transparantie en 5) verantwoordelijkheid voor resultaten. Deze principes zijn in lijn met de principes die in het concept slotdocument van Busan worden genoemd, maar wijken deels af, omdat het bedrijfsleven een eigen dynamiek kent.
- Steun aan de start van een informele werkgroep die gaat onderzoeken hoe publiek-private samenwerking versterkt en geïntensiveerd kan worden in de post-Busan agenda. Nederland wil geen zware nieuwe structuur, maar wil als koploper wel aanhaken bij de follow-up van dit proces.

Voorts organiseert Nederland samen met Duitsland, *Global Compact*, UNDP, *International Business Leaders Forum*, *Partnerships Resource Center* en de *Bertelsmann Stiftung* het *side event* over «Partnerships for Inclusive Business».

HLF 4 biedt ook het Nederlandse bedrijfsleven een kans om internationaal te laten zien welke rol het kan spelen met betrekking tot effectieve ontwikkeling en om actief mee te praten over kansen en belemmeringen voor internationaal (en lokaal) ondernemen in ontwikkelingslanden. Vertegenwoordigers van het Nederlandse bedrijfsleven zullen aanwezig zijn. Zo hebben VNO/NCW, Heineken, *Investment Fund for Health in Africa*, Initiatief Duurzame Handel en *Partnerships Resource Centre* een actieve rol in de verschillende sessies over en met de private sector op het HLF. Ook aankomend president van de *World Business Council on Sustainable Development*, Peter Bakker, zal in Busan participeren.

II. Resultaten Parijsagenda

Implementatie van de afspraken uit de Parijsagenda was voorzien voor eind 2010. Aan de hand van drie metingen over 2005, 2007 en 2010 wordt geconstateerd in het door het DAC opgestelde rapport «Effectiviteit van de hulp 2005–10: Voortgang in het uitvoeren van de Verklaring van Parijs» dat over de gehele linie (op globaal niveau) weliswaar voortgang is geboekt, maar dat de Parijsagenda bij lange na niet is gerealiseerd. Opvallend is dat partnerlanden sinds het HLF in Accra meer voortgang hebben geboekt dan donoren.

De monitoring vond plaats op basis van 12 – niet geheel onomstreden – indicatoren. Slechts 1 doel is volledig gerealiseerd, capaciteitsopbouw door het geven van (technische) assistentie in lijn met beleid/strategie van het partnerland. De aansluiting van hulp bij de prioriteiten van het partnerland, de voorspelbaarheid van hulpstromen en het gebruik van gemeenschappelijke arrangementen en procedures scoren niet goed. De resultaten van de monitoring laten zien dat Nederland in verhouding redelijk presteert.

Zoals ik al eerder aangaf, hecht ik zeer aan vergroten van effectiviteit van hulpinspanningen en verwacht ik in dit opzicht veel van een wereldwijd partnerschap voor effectieve ontwikkeling. Een dergelijk partnerschap vraagt om een andere invulling van hulpinspanningen: hulp als katalysator. Ook bij een dergelijk partnerschap staan voor mij de principes van Parijs overeind. Ook zal ik mij blijven inzetten voor (nog) betere Nederlandse prestaties. In dat opzicht verwacht ik veel van een versterkte focus op de implementatie op partnerlandenniveau onder leiding van het partnerland zelf, opdat de aanpak van de effectiviteitsagenda beter aansluit op de lokale situatie.

III. Evaluatie van de Verklaring van Parijs

Naast de door de OESO uitgevoerde voortgangsrapportage is ook een evaluatie uitgevoerd. Doel van de evaluatie was inzicht krijgen in de mate waarin uitvoering van de Verklaring van Parijs in de periode 2005–2010 heeft bijgedragen aan het effectiever verlenen van hulp. Het in mei jl. uitgebrachte eindrapport is gebaseerd op evaluaties van 22 partnerlanden, studies van 18 donoren en multilaterale instellingen (waaronder Nederland) en 7 thematische onderzoeken.

De belangrijkste boodschap van het rapport is dat de Verklaring van Parijs zijn uitwerking niet heeft gemist en dat de internationale inzet om hulp meer effectief te maken vruchten begint af te werpen. Gebleken is dat de in de Verklaring gemaakte afspraken, in de vorm van principes, verplichtingen en doelen voor 2010, relevant en nuttig zijn geweest. Zo is de hulp nu transparanter en minder donor gestuurd in vergelijking met de periode voor 2005. De uitvoering van de Verklaring leidt ook tot meer gelijkwaardige hulppartnerschappen. Vermeldenswaardige constatering is dat waar via een Parijs benadering wordt gewerkt de hulp daadwerkelijk bijdraagt aan effectievere ontwikkeling. Deze constatering is gebaseerd op informatie uit de gezondheidssector die voor alle landenstudies behalve Colombia de *tracer sector* was.

Minder positieve constatering zijn dat ondanks meer aandacht van partnerlanden voor transparantie en anti-corruptie de resultaten op dit gebied nog erg mager zijn. Ook blijft echte efficiency winst in termen van verminderde lasten – voor partnerlanden en donoren – op het gebied van hulpmanagement nog uit. De evaluatoren constateren tevens, zonder overigens concrete namen te noemen, dat sommige donoren zich nog steeds gedragen als *free riders*.

Opvallend is ook de constatering dat partnerlanden nog niet genoeg aandacht besteden en prioriteit geven aan de allerarmste groepen, waaronder vrouwen en meisjes. De evaluatoren signaleren ook dat donorlanden in toenemende mate concrete resultaten willen tonen, waardoor zij steeds minder risico durven nemen, de hulpverlening sterk gecentraliseerd houden en noodzakelijke hervormingen uitstellen. Ook is het tempo waarmee vooruitgang is geboekt niet zoals voorzien in de Verklaring. De evaluatoren constateren dat de gestelde doelen te ambitieus waren om in een periode van ruim vijf jaar (2005–2010) te bereiken.

Over de (vijf) samenhangende principes uit de Verklaring van Parijs meldt de evaluatie dat het principe dat partnerlanden baas zijn over hun eigen pad voor ontwikkeling (*ownership*) het best is ingevuld. De principes waarop de minste vooruitgang is geboekt zijn transparant werken en het wederzijds en openlijk afleggen van verantwoording door zowel partnerlanden als donoren (*mutual accountability*) en het principe dat hulp verschil maakt en armoede terugdringt (*management for results*). Overigens scoort Nederland op het gebied van transparantie als beste bilaterale donor in de International Transparency Index.

De hulp aan partnerlanden via ODA is slechts een deel van de voor de partnerlanden beschikbare geldstromen. De steun van nieuwe donoren zoals China en India, filantropen, Zuid-Zuid-samenwerking en de bijdrage van het bedrijfsleven aan ontwikkeling worden niet bestreken door de Verklaring. Volgens het rapport kan de invloed van de Verklaring van Parijs vergroot worden, indien meer nationale en internationale maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven, de bankwereld en nieuwe statelijke en niet-statelijke donoren de doelen en principes (zoveel mogelijk) onderschrijven en in de praktijk brengen. Nederland komt ook in de evaluatie in vergelijking met andere donoren redelijk goed uit de bus.

De belangrijkste aanbevelingen van de evaluatie hebben betrekking op:

- Beleid in zowel partnerlanden als bij donoren: maak duidelijke politieke keuzes en kom deze na; besteed in eerste instantie aandacht aan «*mutual accountability*» en aan transparantie en gedeeld risicomanagement; verbeter verder het internationaal partnerschap voor de komende periode.
- Beleid in partnerlanden: toon leiderschap en neem verantwoordelijkheid voor verdere verbetering van de hulp; geef prioriteit aan armoedebestrijding, sluit daarbij niemand uit en ga zoveel mogelijk corruptie tegen; stel strategieën en prioriteiten op voor capaciteitsversterking; betrek meer de wetgevende macht, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven bij de hulp.
- Beleid van de donoren: meer richten op wat van cruciaal belang is bij hulp en de verbetering ervan en kom gemaakte beloftes na; ga beter om met risico's en geef eventuele mislukkingen toe; oefen meer gemeenschappelijke druk uit op zogenoemde «*free-riders*» om de inzet van donoren evenwichtiger te maken.

Ik kan mij goed vinden in de aanbevelingen. De conclusies van de evaluatie zijn voor Nederland een belangrijke inspiratiebron voor de inzet op HLF in Busan. Ten aanzien van het omgaan met risico's (aanbeveling aan donoren) wil ik benadrukken dat ik risicomanagement van groot belang acht voor de effectiviteit van de hulp. Daarom is in het kader van het MJSP-proces aan ambassades in de 15 partnerlanden gevraagd per speerpunt risicoanalyses uit te voeren. Zo ontstaat een beeld van mogelijke risico's die zich tijdens de beleidsuitvoering kunnen voordoen.

Op basis van de analyses worden mitigerende maatregelen getroffen om de risico's zoveel mogelijk af te dekken. Bij de monitoring van de uitvoering van het speerpuntenbeleid zal dit de nodige aandacht krijgen.

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