

Focusbrief ontwikkelingssamenwerking

I	Inleiding
II	Uitwerking speerpuntenbeleid
II A	Inleiding: uitgangspunten van speerpuntenbeleid
II B	Uitwerking speerpunten
II B1	Veiligheid en rechtsorde
II B2	Water
II B3	Voedselzekerheid
II B4	Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR)
II C	Bezuinigingen
III	Landenkeuze
III A	Uitgangspunten
III B	Meer focus op minder landen
III C	Centrale fondsen
IV	Uitfasering: onomkeerbaar, maar verantwoord
V	Financiële contouren
Bijlage	Onderbouwing keuze per partnerland

I Inleiding

De drie belangrijkste doelen van het buitenlandse beleid zijn het verbeteren van de economische positie van Nederland in de wereld, het bevorderen van stabiliteit en veiligheid in de wereld, en het bevorderen van mensenrechten en rechtsstaat.

Om resultaten te boeken, moet Nederland samenwerken. Ook met ontwikkelingslanden, omdat zij zowel deel zijn van het probleem als van de oplossing. De armoede in ontwikkelingslanden en de Nederlandse doelstellingen hangen nauw met elkaar samen. Het is de kunst om belangen bij elkaar te brengen. Ontwikkelingssamenwerking moet daaraan een belangrijke bijdrage leveren.

Nederland houdt oog voor gerechtvaardigde belangen van ontwikkelingslanden. Internationale solidariteit en de Millenniumdoelen blijven belangrijk, net als het streven naar een samenhangend beleid.

Om burgers bij ontwikkelingssamenwerking te betrekken, zijn zichtbare resultaten nodig. Ginds en in ons eigen land. Mede daarom streeft het kabinet naar een fundamentele herziening van het ontwikkelingsbeleid, met als leidraad het rapport *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

De 'Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking' van november 2010 heeft een eerste aanzet gegeven. De belangrijkste verandering is de verschuiving van sociale naar economische sectoren. De zelfredzaamheid van ontwikkelingslanden krijgt meer nadruk; het particuliere initiatief krijgt meer mogelijkheden. Daarnaast wil Nederland een passende rol spelen in de aanpak van wereldwijde problemen als veiligheid, migratie, klimaatverandering, financiële stabiliteit, voedseltekort en watergebrek. Dat vereist positie kiezen, focus aanbrengen. Waar kunnen wij het verschil maken; waar liggen onze belangen?

Naast deze herziening van het ontwikkelingsbeleid spelen ook de in het Regeerakkoord aangekondigde bezuinigingen een rol. Het ODA-budget wordt vanaf 2012 teruggebracht naar het niveau van 0,7% BNP, via een tussenstap van 0,75% BNP in 2011. Dit leidt tot ingrijpende keuzes en bezuinigingen, die samenhangen met de beleidsherziening (zie ook paragraaf II.C en paragraaf V).

Om effectiever en efficiënter te kunnen zijn, moet een kwaliteitsslag worden gemaakt. Kernbegrippen zijn verdere professionalisering van het personeelsbeleid en opbouw van kennis. In het personeelsbeleid komt meer ruimte om versneld en op termijn de deskundigheid op de vier speerpunten te versterken. Dit betekent bijvoorbeeld meer focus op de gerichte instroom van personeel, meer inzet op detacheringen en uitwisselingen met het bedrijfsleven en kennisinstellingen, en verdere flexibilisering van de duur van arbeidscontracten. Ook zullen de relaties met kennisinstellingen, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld onder de loep worden genomen om deze spelers nauwer bij de formulering en uitwerking van nieuw beleid te betrekken. Dit moet niet alleen leiden tot meer en betere resultaten, maar ook tot sterkere banden tussen partijen die betrokken zijn bij ontwikkeling(samenwerking).

Leidraad van deze notitie is het maken van keuzes. Deze keuzes betreffen de speerpunten van beleid en de landen waarmee Nederland een intensieve bilaterale ontwikkelingsrelatie nastreeft. Het doel van deze keuzes is om geconcentreerder, effectiever en professioneler bij te kunnen dragen aan ontwikkeling.

Nederland wil vier speerpunten verder ontwikkelen. Deze speerpunten vormen een goede verbinding tussen de wereldwijde problemen en de Nederlandse kennis: (a) veiligheid en rechtsorde, (b) voedselzekerheid, (c) water en (d) Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR). Het ministerie van Buitenlandse Zaken zoekt daarbij de samenwerking met andere departementen. Met de keuze voor de productieve sectoren voedselzekerheid en water is expliciet aansluiting gezocht bij de Nederlandse economische topgebieden. Bovendien wordt het aantal partnerlanden drastisch verlaagd. In plaats van 33 landen concentreert de bilaterale ontwikkelingssamenwerking zich voortaan op 15 landen.

Deze brief werkt eerst de vier speerpunten verder uit. Dan volgen uitleg over de landenkeuze en de uiteindelijke landenlijst. Vervolgens wordt beschreven hoe Nederland verantwoord maar onherroepelijk vertrekt uit de afgefallen landen. Tot slot geeft deze brief een schets van de financiële gevolgen. In de Memorie van Toelichting bij de begroting van Buitenlandse Zaken voor 2012 worden de financiële gevolgen in meer detail gepresenteerd.

Een aantal elementen uit de 'Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking' zal later dit voorjaar worden uitgewerkt, onder andere multilaterale samenwerking (in breder perspectief) en algemene begrotingssteun. Uitgangspunt voor dit laatste blijft dat begrotingssteun niet wordt gegeven wanneer sprake is van corruptie, schending van mensenrechten of onvoldoende *good governance*. Zoals toegezegd zal het kabinet de Tweede Kamer later dit jaar informeren over transparantie, coherentie en global public goods en, conform het Regeerakkoord, over de discussie over de internationale definitie van uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking. De Tweede Kamer ontving al de kabinetsvisie over de toekomst van de Europese OS in de kabinetsreactie op de groenboeken (EU-OS; begrotingssteun) evenals de kabinetsreactie die is opgesteld in het kader van de consultatie 'What funding for EU external action after 2013?'¹. Meer informatie over individuele exit-strategieën volgt eind 2011, als de plannen door de betrokken posten zijn uitgewerkt.

II Uitwerking speerpuntenbeleid

A Inleiding: Uitgangspunten van speerpuntenbeleid

Investeren in duurzame groei stelt ontwikkelingslanden in staat hun problemen zelf op te lossen en minder afhankelijk te worden van hulp. Daarvoor is een sterke private sector in ontwikkelingslanden nodig; het internationaal actieve bedrijfsleven kan behulpzaam zijn. Bij de uitwerking van zijn vier speerpunten bevordert het kabinet daarom een goed ondernemingsklimaat en investeert het in samenwerking met het bedrijfsleven. Dit gebeurt onder meer door schaalvergroting en uitbreiding van publiek-private

¹ Zie Kamerstuk 21 501-04 nr. 121 van 7 februari 2011.

partnerschappen, handhaving en verbetering van het OS-bedrijfsleveninstrumentarium en regelmatig strategisch overleg met het bedrijfsleven.

De uitwerking van de speerpunten kent een aantal uitgangspunten: selectiviteit, samenhang tussen speerpunten, effectiviteit en meerwaarde. De meerjarige landenstrategieën voor de periode 2012-2015 worden onder meer op deze punten beoordeeld.

- **Selectiviteit** Ontwikkelingssamenwerking is gebaat bij scherpe keuzes. Uiteraard spelen veel factoren mee bij het bereiken van onze doelen, maar dat wil niet zeggen dat Nederland op alle terreinen actief moet zijn. Het aantal speerpunten is beperkt tot vier. Milieu, goed bestuur en gender zijn dwarsdoorsnijdende aandachtsgebieden die vooral in dienst van de speerpunten worden ingezet.
- **Samenhang** Synergie draagt bij aan de doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarom wordt bij de invulling van de speerpunten aansluiting gezocht bij de Nederlandse prioriteiten van het buitenlandse beleid en de prioriteiten van ontwikkelingslanden. Anders gezegd: hoe kan ontwikkelingssamenwerking bijdragen aan andere doelen?
- **Meerwaarde** De meerwaarde wordt gedefinieerd door de Nederlandse deskundigheid, onze positie ten opzichte van andere donoren en de meerwaarde die een bilaterale samenwerking voor Nederland heeft. Op de speerpunten moet deskundigheid behouden blijven of worden uitgebreid.
- **Effectiviteit** Effecten moeten meetbaar zijn, zonder in cijferfetisjisme te vervallen. Vooraf moet bekend zijn welk resultaat wordt beoogd. De uitgangssituatie moet duidelijk zijn, zodat voortgang kan worden aangetoond. Bovendien moet duidelijk zijn waarom voor een bepaalde interventie wordt gekozen. Plannen worden onderbouwd (*evidence based policy*) met bewijzen of - als dit niet mogelijk is - met veronderstellingen.

Deze principes zullen ook van toepassing zijn op multilaterale en maatschappelijke organisaties. Hieronder is op hoofdlijnen en per speerpunt uitgewerkt wanneer het bilaterale kanaal wordt ingezet, en wat via de multilaterale en particuliere kanalen wordt gedaan. Verder concentreert deze brief zich op het bilaterale kanaal.

B. Uitwerking speerpunten

B1 Veiligheid en rechtsorde

Het probleem

De wereldwijde veiligheidsproblematiek is veranderd. Extremistische groeperingen nemen vaker hun toevlucht tot landen en gebiedsdelen met een zwak bestuur en een zwakke rechtsorde (Afghanistan, Pakistan, Jemen, Somalië). Internationale wapen-, drugs- en vrouwenhandelaren bereiken vanuit deze gebieden gemakkelijker het Westen. De illegale handel in grondstoffen (coltan in DRC, papaver in Afghanistan) in landen met zwak bestuur zorgt voor grotere instabiliteit. Conflicten over watervoorraden, de toevoer van olie en gas, en piraterij op aanvoerroutes ondermijnen steeds vaker onze welvaart.

En conflicten tussen en binnen landen leiden tot grotere vluchtelingenstromen en meer illegale immigratie. Veel asielzoekers in Nederland komen uit conflictlanden (Somalië, Afghanistan).

Conflicten zorgen voor veel menselijk leed, belemmeren sociaal-economische ontwikkeling en daarmee ook het bereiken van de Millenniumdoelen.² Werkloosheid, uitsluiting, mensenrechtenschendingen of onveiligheid dragen op hun beurt bij aan het ontstaan van gewelddadige conflicten. Die conflicten zijn bovendien desastreus voor de economie. De jaarlijkse kosten van internationale conflictbeheersing worden geschat op \$270 miljard per jaar, waarvan 7,2 miljard voor internationale vredesoperaties (VN-operaties; blauwhelmen). Voorkomen is dus niet alleen menselijk, maar ook efficiënt.

Door te werken aan vredesopbouw, conflictpreventie en staatsopbouw streeft de regering ernaar bij te dragen aan het verminderen van tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen en het ontstaan van '*ungoverned spaces*' die door terreurgroeperingen en criminele organisaties kunnen worden uitgebuit. Om radicalisering tegen te gaan is het daarbij van belang om de onderliggende oorzaken van uitsluiting, conflicten en instabiliteit in ogenschouw te nemen.

Doelstelling

Nederland zet zich in voor het bevorderen van de menselijke veiligheid (*human security*) in zwakke staten door de onderliggende oorzaken van instabiliteit, conflict en uitsluiting aan te pakken. Dit schept de voorwaarden voor meer veiligheid en ontwikkeling. De problemen vragen om een samenhangende en specifieke benadering op basis van drie doelstellingen:

1. Verbeteren van veiligheid van mensen ('*human security*') en bevorderen van rechtsorde. Deze aanpak bevordert de stabiliteit in fragiele staten, die ook van belang is voor de veiligheid van Nederland.
2. Bijdragen aan legitieme overheden met voldoende capaciteit voor uitvoering van de meest wezenlijke functies.
3. Zichtbare resultaten ('vredesdividend') door snelle levering van sociale voorzieningen en werkgelegenheid.

Positie Nederland

Nederland krijgt internationale erkenning voor zijn 3d-samenwerking (*diplomacy, defense and development*) in bijvoorbeeld Afghanistan en Burundi. Naast Buitenlandse Zaken nemen daaraan ook de ministeries van Defensie, V&J en EL&I deel: de *whole of government*-benadering. Uit het Stabiliteitsfonds en het Wederopbouwfonds kan snel ondersteuning op maat worden geboden. Bovendien werkt de Nederlandse overheid samen met onder andere Nederlandse universiteiten, lokale partners, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.

Raakvlakken met buitenlands beleid

Het speerpunt 'Veiligheid en rechtsorde in fragiele staten' brengt verschillende delen van het buitenlandse beleid samen in een gezamenlijke benadering. Het speerpunt draagt bij aan de Millenniumdoelen, het mensenrechtenbeleid, het bredere veiligheidsbeleid

²Volgens de OECD/DAC hebben 22 van de 34 armste landen interne conflicten, waardoor de Millenniumdoelen niet worden gehaald en mensen geen bestaan kunnen opbouwen.

(terrorismebestrijding, internationale criminaliteitsbestrijding, vluchtelingenstromen en illegale migratie). Ook economische belangen worden gediend.

Werkwijze

De gezamenlijke benadering betekent een (landen)specifieke combinatie van defensie, diplomatie en ontwikkeling. Bij defensie gaat het bijvoorbeeld om ontwapening en hervorming van de krijgsmacht; bij diplomatie onder meer om ondersteuning van politieke- en vredesprocessen, verzoening en het tegengaan van straffeloosheid; bij ontwikkelings samenwerking om opbouw van bestuur en rechtsstaat, onder andere door in te zetten op de keten politie-rechtbank-gevangenis, het creëren van werkgelegenheid en levering van basisvoorzieningen.

Nederland zet zich bilateraal in voor zaken die internationaal nog onderbelicht zijn en waarin Nederland relatief goed is, zoals hervorming van de veiligheidssector en ontwikkeling van de rechtsstaat. Ook gaat het om politieke aandacht bij vredesonderhandelingen, en de samenwerking tussen het Nederlandse en lokale bedrijfsleven. Voor het overige heeft multilaterale samenwerking de voorkeur. Internationale vredesmissies, ontwapening, demobilisatieprogramma's en grootschalige investeringen in basisvoorzieningen worden bij voorkeur multilateraal geregeld. Het maatschappelijk middenveld kan bijdragen aan sociale voorzieningen en het gesprek tussen overheid en verschillende bevolkingsgroepen. Het bedrijfsleven speelt vooral een rol in het creëren van werkgelegenheid, en als partner op de speerpunten water en voedselzekerheid.

Doorsnijdende thema's

In zwakke staten is de verbetering van bestuur zo essentieel, dat het een aparte doelstelling vormt. Na conflictsituaties zijn het herstel van vertrouwen in overheidsinstanties (o.a. door corruptiebestrijding) en de opbouw van overheids capaciteit voor wezenlijke taken als veiligheid, rechtsorde, economische groei en werkgelegenheid van groot belang om de afhankelijkheid van internationale hulp te verminderen en de zelfredzaamheid te bevorderen. Gender krijgt speciale aandacht binnen de drie doelstellingen. Vrouwen worden niet alleen gezien als slachtoffers van conflict, maar ook als belangrijke spelers in wederopbouw en economische ontwikkeling. VN-resolutie 1325 is de leidraad bij concrete activiteiten.³ Bovendien wordt de synergie tussen de speerpunten versterkt. Bijvoorbeeld tussen water en conflictpreventie in Jemen, en werkgelegenheid en voedselzekerheid in de Palestijnse Gebieden. Ook landgebruik, waterbeheer en grondstoffenexploitatie kunnen leiden tot (internationale) conflicten.

Prioriteiten

1. Inzet op de ontwikkeling van de rechtsstaat door onder meer capaciteitsopbouw, in nauwe samenhang met hervorming van de veiligheidssector en ondersteund door een politieke dialoog.
2. Creëren van werkgelegenheid, als 'vredesdividend' voor de bevolking. Dit is cruciaal voor stabiliteit en een aanknopingspunt voor samenwerking met de private sector.
3. Vergroten van landenspecifieke expertise en het maken van programma's om conflicten te voorkomen door conflictanalyses en samenwerking met lokale spelers (*community-based approach*).

³ Moties-Ferrier 32 500-V (Nr. 35) en motie-Hachchi 32 500-V (Nr. 38)

4. Inzet op de rol van de vrouw in vredesprocessen⁴ met een nieuw Nederlands actieplan voor uitvoering van VN-resolutie 1325 en het MDG3-fonds.
5. Streven naar een effectievere multilaterale inzet in postconflictsituaties.

B 2. Water

Het probleem

Een groeiend aantal landen heeft te kampen met waterproblemen die voortkomen uit klimaatverandering, overlast, schaarste en vervuiling. Dit heeft gevolgen voor drinkwater, voedselvoorziening, infrastructuur en economische ontwikkeling, maar ook voor (kwetsbare) ecosystemen en de stabiliteit van samenlevingen. Gebrek aan schoon drinkwater en sanitaire voorzieningen veroorzaakt ziekte en (kinder)sterfte, en vergroot de werklast en kwetsbaarheid van meisjes en vrouwen in ontwikkelingslanden⁵. Waterschaarste is een potentiële bron van conflict op lokaal, nationaal en internationaal niveau, terwijl overstromingen vaak resulteren in grote schade en dodelijke slachtoffers. Verzilting in kustgebieden bedreigt de landbouw; de onttrekking van grondwater veroorzaakt bodemdaling, waardoor de kans op overstromingen toeneemt.

Doelstelling

Nederland wil met zijn kennis en ervaring bijdragen aan effectief waterbeheer, met de volgende doelen:

1. Efficiënt en duurzaam watergebruik, vooral in de landbouw (70 procent van het mondiale watergebruik is voor de landbouw).
2. Veilige delta's en beter beheer van stroomgebieden, ook in het kader van klimaatverandering.
3. Verbeterde toegang tot veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen.

Positie Nederland

Nederland beschikt over veel (specifieke) kennis en deelt deze ook met andere landen. Vooral onze samenhangende benadering is uniek. Wereldwijd wordt een beroep gedaan op Nederlandse kennis van beheer en inrichting van stroom- en kustgebieden, grensoverschrijdend waterbeheer, duurzame irrigatie- en drainagetechnologie en (afval)waterzuivering. Daarnaast wordt naar Nederland gekeken voor ondersteuning bij aanpassing aan klimaatverandering, het beschermen van stedelijke agglomeraties tegen overstromingen, het ontwikkelen van innovatieve financieringsvormen, en het betrekken van watergebruikers bij planning en uitvoering. Nederland beschikt ook over financiële middelen (bijvoorbeeld voor de inzet van het bedrijfsleven) en kent een sterke samenwerking tussen ministeries. Een goed voorbeeld van die samenwerking is het Water Mondiaal-programma⁶. Het speerpunt water biedt ook kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven.

Raakvlakken met buitenlands beleid

Waterbeheer en toegang tot water zijn essentiële elementen van armoedebestrijding, duurzame economische groei en zelfredzaamheid. Vooral productie in relatie tot voedselzekerheid is afhankelijk van goed waterbeheer. Waterverdeling komt in

⁴Motie-Ferrier 32 500-V (Nr. 34), motie-Hachchi 32 500-V (Nr. 38)

⁵OECD-DAC, januari 2010, "Benefits of investing in water and sanitation: an OECD perspective"

⁶Nationaal Waterplan, 2009-2015, hoofdstuk 6: Nederland werkt wereldwijd met water

toenemende mate onder druk te staan in internationale rivierbekkens, en dreigt lokale en internationale spanningen verder te voeden. Nederland draagt al bij aan internationale waterdiplomatie en legt zich daarop nog meer toe. Nederlandse waterdeskundigheid kan ook worden ingezet bij (de preventie van) humanitaire noodsituaties en tijdens wederopbouw. Toegang tot drinkwater en sanitatie is erkend als sociaal-economisch recht⁷ en wordt door Nederland actief uitgedragen.

Doorsnijdende thema's

Goed bestuur staat centraal in het waterbeleid. Adequaat waterbeheer en het voorkomen van conflicten die voortkomen uit toegang tot en verdeling van water, vergen sterke instituties met voldoende capaciteit. De verantwoordingsrelatie tussen instellingen en watergebruikers verdient speciale aandacht. In verschillende landen is al ervaring opgebouwd met het verbeteren van inspraak door de gebruikers, het afleggen van rekenschap door de aanbieders van drinkwater, en het vergroten van duurzaamheid en *ownership* van watersystemen. Goed beheer van natuurlijke hulpbronnen is essentieel voor geïntegreerd waterbeheer.

Werkwijze

Nederland werkt bilateraal samen op terreinen waar Nederland een kennisvoorsprong heeft en waar samenwerking tussen overheid, het Nederlandse bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen een meerwaarde heeft. Nederland werkt via multilaterale instellingen als UNICEF, de Wereldbank en de Aziatische Ontwikkelingsbank aan de uitvoering van (grootschalige) investeringsprogramma's. Bij deze multilaterale organisaties spant Nederland zich in om de rol van deskundige Nederlandse kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en bedrijven te vergroten.

Prioriteiten

1. Uitbreiding van Publiek-Private Partnerschappen (PPP's) en samenwerkingsprogramma's. Dit kan het snelst binnen de drinkwater- en sanitatiesector, waar al intensief wordt samengewerkt met Nederlandse drinkwaterbedrijven⁸, waterschappen, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en lokale partners.
2. Verbetering van waterbeheer en aanpassing op klimaatveranderingen, gericht op duurzame voedselproductie en veilige delta's. Dit gebeurt met betrokkenheid van het Netherlands Water Partnership (koepelorganisatie van de Nederlandse watersector). Activiteiten op het gebied van drinkwater en sanitatie vormen nu nog het grootste deel van het totale waterprogramma. Activiteiten gericht op vergroting van voedselzekerheid, aanpassing aan klimaatverandering en veilige delta's worden uitgebreid.
3. Het aantal partnerlanden waarin volgens de principes van Water Mondiaal wordt samengewerkt, stijgt met vijf (uitgaande van de landenlijst). Hierbij wordt samenwerking gezocht met betrokken departementen. De keuze van de landen wordt mede gebaseerd op een onderzoek van Netherlands Water Partnership naar de interesse van de Nederlandse watersector in diverse landen.

⁷ Tijdens de 64^e AVVN op 28 juli 2010 is het recht op schoon water en sanitatie tot mensenrecht verklaard; tijdens de Human Rights Council 16, maart 2011, is de betreffende resolutie aangenomen.

⁸ In Motie Koppejan, 30895 (Nr. 42), werd de regering verzocht om de deskundigheid, kennis en ervaring van Nederlandse drinkwaterbedrijven te benutten ter bevordering van een goede drinkwatervoorziening in ontwikkelingslanden. Drinkwaterbedrijven mogen maximaal 1% van de jaarlijkse omzet inzetten voor ontwikkelingssamenwerking.

B 3. Voedselzekerheid⁹

Het probleem

Wereldwijd zijn 1 miljard mensen chronisch ondervoed en hebben 2 miljard mensen een tekort aan essentiële voedingsstoffen.¹⁰ Enerzijds staat de productie onder druk door een toenemende strijd om land, water en energie. Anderzijds hebben de allerarmsten te weinig geld om voedsel te kopen. Problemen ontstaan ook als vraag en aanbod niet bij elkaar komen, bijvoorbeeld door falende markten of ontoereikende regelgeving en slechte infrastructuur. Kleine boeren zijn vaak onvoldoende geïntegreerd in de markteconomie. In 2050 moet 70 procent meer voedsel worden geproduceerd en verhandeld. Vooral in Afrika kan de productie nog fors toenemen, zeker gezien de sterk toenemende vraag uit Azië. Maar er zijn veel obstakels te overwinnen. In rurale gebieden, vooral in sub-Sahara Afrika, laat ontwikkeling van de landbouw nog te wensen over. De oorzaken zijn niet alleen landbouwkundig, maar vaak ook politiek of institutioneel. De natuurlijke hulpbronnen voor landbouw en rurale ontwikkeling zijn niet evenredig verdeeld, vaak slecht beheerd en worden schaarser. De private sector kan door marktverstoringen vaak onvoldoende bijdragen aan noodzakelijke productiviteitsstijgingen.

Doelstelling

Het vergroten van voedselzekerheid (Millenniumdoel 1: halvering van honger en het aantal mensen dat onder de armoedegrens leeft) door het stimuleren van duurzame productie, efficiëntere markten, grotere inkomenszekerheid en verbeterde toegang tot gezond voedsel.

Positie Nederland

Nederland heeft veel te bieden, met zijn innovatiekracht en internationaal opererende bedrijven op het gebied van voeding en landbouw, zijn positie als tweede landbouwexporteur ter wereld, zijn toonaangevende kennisinstellingen met expertise over het stimuleren van (rurale) bedrijvigheid en landbouw, zijn ervaring in duurzame handelsketens en de expertise op watergebied. Deze expertise kan worden gecombineerd met de sterke reputatie van Nederland als donorland. De Nederlandse programma's ter ondersteuning van bedrijvigheid en ondernemingsklimaat (PUM, PSI, ORIO, IDH en CBI¹¹) zijn inzetbaar voor voedselzekerheid. Het samenbrengen van kennis en instrumenten kan het speerpunt bovendien een extra impuls geven. Buitenlandse Zaken en EL&I ontwikkelen een pilotprogramma op het gebied van voedselzekerheid.

Raakvlakken met buitenlands beleid

Voedselzekerheid sluit aan bij Nederlandse kennis en kunde. Daardoor ontstaan investerings- en handelsmogelijkheden voor Nederlandse bedrijven en instellingen. Economische groei en voedselzekerheid leveren ook een bijdrage aan vrede en veiligheid,

⁹ Definitie van World Food Summit : 'Food and nutrition security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient food which meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life.'

¹⁰ The State of Food Insecurity in the World (FAO 2010)

¹¹ Programma Uitzending Managers (PUM), Private Sector Investeringsprogramma (PSI), Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling (ORIO), Initiatief Duurzame Handel (IDH), Centrum ter Bevordering van de Import in ontwikkelingslanden (CBI).

omdat conflicten mede ontstaan door uitsluiting en armoede. Hoge voedselprijzen kunnen tot ontwrichting leiden. Beter gebruik van water in de landbouw kan leiden tot een vermindering van conflicten over water. Meer zeggenschap van vrouwen over voedsel leidt tot kinderen met een hoger geboortegewicht, minder moedersterfte en beter gevoede kinderen. De voeding in de eerste levensjaren is erg bepalend voor de ontwikkeling van kinderen.

Werkwijze

Het bevorderen van voedselzekerheid betekent een hogere en duurzamere productie, efficiënte verkoop en ruimere toegang tot goed voedsel. Nederland zal markten en bedrijven vooruit helpen. Waar mogelijk worden Publiek-Private Partnerschappen ontwikkeld. Dit alles gebeurt in de eerste plaats via het bilaterale kanaal en met het inschakelen van de private sector. Aandachtsgebieden zijn landrechten, financiële dienstverlening op het platteland, versterken van producentenorganisaties, (agrarisch) beroepsonderwijs, integratie van kleine boeren in marktketens en rurale infrastructuur. Multilaterale samenwerking met bijvoorbeeld IFAD en IFC draagt bij aan schaalvergroting en harmonisatie.

Doorsnijdende thema's

Goed bestuur is van groot belang voor voedselzekerheid, economische groei en private-sectorontwikkeling. Een goed functionerende rechtsstaat is essentieel voor een gunstig ondernemingsklimaat. Rechtszekerheid is niet alleen een voorwaarde voor het lokale, maar ook voor het Nederlandse bedrijfsleven. Landrechten, ook voor vrouwen, zijn fundamenteel. Vrouwen spelen een belangrijke rol in voedselproductie en -verkoop, maar hebben vaak minder toegang tot productiemiddelen als kapitaal, kennis en land. Ook in de landbouw is speciale aandacht voor gender daarom belangrijk. Duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen draagt mede bij aan de beschikbaarheid van water en voorkomt erosie.

Prioriteiten

1. Een duurzame productiviteitsverhoging en duurzaam land- en watergebruik door het stimuleren van innovatie in samenwerking met kennisinstellingen.
2. Duurzame ketenontwikkeling, zodat lokale producenten ook kunnen profiteren van internationale en regionale handel. Het Initiatief Duurzame Handel en andere publiek-private samenwerkingen spelen hierin een belangrijke rol.
3. Betere toegang tot goede voeding voor armere bevolkingsgroepen door hogere werkgelegenheid, sociale voorzieningen en het verhogen van de duurzame productie van voedsel.
4. Creëren van gunstige omstandigheden voor producenten door het wegnemen van knelpunten, betere landelijke infrastructuur, steun aan boerenorganisaties en financiële dienstverlening (inclusief verzekeringen).
5. Stimuleren van lokale en regionale markten, en het bevorderen van internationale markttoegang en -handel. Dit zorgt voor koppeling van consumenten en producenten. Bovendien kunnen marktprikkels dienen als leidraad voor economische ontwikkeling.

B 4. Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR)

Het probleem

Zwanger worden, zwanger zijn en bevallen, gaan in ontwikkelingslanden vaak gepaard met ziekte en complicaties. Het is veelzeggend dat van alle Millenniumdoelen de minste winst is geboekt op het terrein van moedersterfte en het verbeteren van de 'reproductieve gezondheid'. Dit is het gevolg van zwakke gezondheidszorg, genderongelijkheid (in toegang tot onderwijs¹² en voedsel, maar ook in zelfbeschikkingsrecht), ziektes als malaria en HIV/AIDS, het gebrek aan anticonceptie en beperkte mogelijkheden tot veilige abortus. Moedersterfte ontwricht gezinnen, maar belemmert ook economische groei¹³. Gebrekkige seksuele en reproductieve gezondheid en rechten¹⁴ zorgen voor een hoge en onevenwichtige bevolkingsgroei. Dat heeft gevolgen voor voedselzekerheid, werkgelegenheid en de beschikbaarheid van schaarse hulpbronnen en basisvoorzieningen.

Doelstelling

Nederland zet zich in voor het verminderen van moedersterfte en het verzekeren van algemene toegang tot 'reproductieve gezondheid' (Millenniumdoel 5). Specifieke doelen zijn:

1. Verbeterde toegang tot kwalitatief goede anticonceptie, medicijnen, vaccins en middelen voor 'reproductieve gezondheid'.
2. Voorlichting van jongeren over seksualiteit, zodat ze zelf keuzes kunnen maken in relaties, seks en het gebruik van anticonceptie.
3. Verbetering van de kwaliteit van en de toegang tot publieke en private gezondheidsdiensten, in relatie tot SRGR.
4. Wegnemen van belemmeringen bij toegang tot gezondheidszorg voor gemarginaliseerde groepen zoals drugsgebruikers, prostituees, homo's en gevangenen in diverse landen.¹⁵

Positie Nederland

Hoewel veel (donor)organisaties actief zijn op dit terrein, is vooral Nederland een vooruitstrevende en standvastige pleitbezorger van 'seksuele en reproductieve gezondheid en rechten'. Ondanks dat dit voor velen een controversieel onderwerp is. Nederland heeft in eigen land ervaring opgedaan met jongeren en seksualiteit, toegang tot anticonceptie, voorkomen van onveilige abortus, 'reproductieve rechten' in het algemeen en de rechten van lesbiennes, homo's, biseksuelen, transseksuelen, prostituees en drugsgebruikers in het bijzonder. De Nederlandse ervaring met publiek-private samenwerking in de gezondheidszorg, bijvoorbeeld met ziektekostenverzekeringen, is nuttig voor ontwikkelingslanden die samen met private partijen ('reproductieve') gezondheidszorg op lange termijn willen financieren (met de

¹² Meisjesonderwijs zorgt er onder andere voor dat vrouwen op latere leeftijd zwanger worden, vermindert kans op HIV infecties en verlaagt het totaal aantal kinderen dat een vrouw krijgt.

¹³ Het productiviteitsverlies door de sterfte van vrouwen tijdens de zwangerschap en bevalling kost wereldwijd \$15 miljard per jaar, Women Deliver 2010

¹⁴ SRGR betreft een breed scala aan onderwerpen zoals toegang tot prenatale en postnatale zorg, veilige bevallingen, family planning, het voorkomen en behandelen van seksueel overdraagbare aandoeningen (inclusief HIV/AIDS), seksuele voorlichting, veilige abortus, vrouwenbesnijdenis en moeder- en zuigelingensterfte.

¹⁵ Zie motie-Hachchi, 32 500-V (Nr 37)

keuze van SRGR als speerpunt wordt ook aangesloten bij een van de economische topgebieden: *life sciences*).

Raakvlakken met buitenlands beleid

SRGR draagt bij aan verschillende doelstellingen van het buitenlandse beleid, om te beginnen het bevorderen van mensenrechten. Moedersterfte schendt het recht op leven; deze schending is vaak te vermijden. 'Reproductieve rechten' dragen bij aan het bestrijden van genderongelijkheid. SRGR helpt bij het afremmen van de bevolkingsgroei. Gezondheid van vrouwen en jonge kinderen beïnvloedt ook de voedselzekerheid en daarmee de economische groei. Andersom geldt dat een vrouw die chronisch ondervoed is, grote kans heeft op een kind met te laag geboortegewicht. Zo wordt ondervoeding van generatie op generatie overgedragen. Dat gaat gepaard met een grotere kans op chronische ziekten en hogere zorgkosten.

Werkwijze

Nederland werkt nauw samen met de VN-instellingen. Dat zijn vooral UNFPA (die het mandaat heeft voor SRGR), WHO (essentiële partner voor de ontwikkeling van standaarden en het verbeteren van de gezondheidszorg) en het SRGR-onderzoeksprogramma van de VN. Multidonorfondsen dienen voor schaalvergroting. Voorbeelden van dergelijke fondsen zijn het Global Programme for Reproductive Health Supplies, de Global Alliance for Vaccine and Immunisations (GAVI) en het Global Fund to fight Aids, Tuberculose and Malaria (GFATM)¹⁶. Nederland werkt samen met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties uit binnen- en buitenland om de toegang tot anticonceptie en andere voorzieningen te vergroten. De farmaceutische industrie is ook betrokken, bijvoorbeeld in Product Development Partnerships voor het ontwikkelen van nieuwe vaccins, voorbehoedmiddelen en medicijnen.

Doorsnijdende thema's

Gendergelijkheid en SRGR liggen in elkaars verlengde, zoals eerder opgemerkt. Het gaat bij het bestrijden van moedersterfte ten diepste om het recht op leven. Goed bestuur is een belangrijke voorwaarde voor dienstverlening aan de bevolking en verdient de nodige aandacht. Gezondheids- en SRGR-diensten laten door mismanagement nog vaak te wensen over. Corruptie kan er bijvoorbeeld toe leiden dat er moet worden betaald voor SRGR-diensten die eigenlijk gratis zijn en dat (zwangere) vrouwen daarom niet de juiste zorg krijgen.

Prioriteiten

1. Pleitbezorging en beïnvloeding van beleid, op internationaal en nationaal niveau.
2. Effectieve dienstverlening door betere aansluiting tussen overheid en private sector.
3. Capaciteitsversterking in de gezondheidszorg voor betere dienstverlening voor SRGR.
4. Gericht onderzoek om toegang tot voorzieningen te verbeteren, bijvoorbeeld met Product Development Partnerships.
5. Onderwijs, onder andere door training van personeel en het beïnvloeden van lesprogramma's.

¹⁶ Zie amendement Dijkhoff-Irrgang 32 500-V (Nr.22) en amendement Ferrier-Dijkhoff 32 500-V (Nr. 55).

C Bezuinigingen

Geen prioriteiten zonder posterioriteiten. De 'Basisbrief' noemt onderwijs en gezondheidszorg. Niet omdat deze thema's onbelangrijk zijn, maar omdat de Nederlandse meerwaarde op deze terreinen in vergelijking met andere donorlanden relatief beperkt is. Zij verdwijnen niet uit het Nederlandse beleid, maar ondersteunen voortaan de vier speerpunten. Dat betekent bijvoorbeeld dat de inzet op het beroepsonderwijs en onderwijs in zwakke staten wordt voortgezet of zelfs vergroot¹⁷, of dat beroepsonderwijs in relatie tot voedselzekerheid of watermanagement extra aandacht kan krijgen. Minder geld gaat onder andere naar:

- Bilaterale inspanningen op basisonderwijs die niet bijdragen aan de vier speerpunten.
- De bijdrage aan het Fast Track Initiative.
- Sectorale begrotingssteun aan de onderwijssector.
- Centrale onderzoeksprogramma's, voor zover deze los staan van de speerpunten.

Voor gezondheidszorg geldt globaal hetzelfde. Investerings in gezondheidszorg zijn niet langer een doel op zich, maar moeten bijdragen aan SRGR. Dit leidt tot bezuinigingen op de volgende terreinen:

- Wereldwijde fondsen voor ziektebestrijding.
- Nederlandse bijdragen aan internationale initiatieven gericht op brede gezondheidssystemen.
- Bilaterale inzet op HIV/AIDS.

Gezien het Regeerakkoord zijn ook bezuinigingen op thema's als goed bestuur en milieu onontkoombaar. Minder geld gaat vooral naar de onderdelen van deze thema's die de speerpunten niet ondersteunen. Activiteiten en programma's die de speerpunten wel ondersteunen, worden zo veel mogelijk ontzien.

Omdat 'goed bestuur' een instrumenteel onderwerp is voor de speerpunten, zal minder worden besteed aan programma's die de speerpunten niet ondersteunen:

- Zelfstandige bilaterale programma's voor goed bestuur, zoals medialiberalisering en *civic education*. Programma's voor corruptiebestrijding blijven bestaan, omdat zij onder meer bijdragen aan stabiliteit, transparantie en een goede besteding van publieke gelden, waaronder ontwikkelingsgelden.
- Centraal gefinancierde programma's van multilaterale organisaties, zoals de Governance Partnership Facility van de Wereldbank.

De onderdelen van het milieubeleid voor zover ze de vier speerpunten niet ondersteunen, krijgen minder geld. Deze zijn grofweg:

- Bossenprogramma's. Uitzonderingen zijn duurzame productie en samenwerking met het bedrijfsleven op het gebied van hout. Het gaat hier niet om bosbeleid of bosbeheer, maar om het verduurzamen van de productieketen. Dit draagt direct bij aan economische ontwikkeling.

¹⁷ Motie-Van der Staaij, 32 500-V (Nr. 49)

- Programma's voor hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden, na beëindiging van de nog lopende programma's die door het vorige kabinet zijn geïnitieerd.
- Inzet op biodiversiteit, behalve in relatie tot waterbeheer en voedselzekerheid.
- Generieke ondersteuning van nationale milieuplannen.

III Landenkeuze

A Uitgangspunten

De 33 landen waarmee Nederland een bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt, zijn als uitgangspunt genomen voor de landenkeuze. De volgende gegevens zijn betrokken in het selectieproces:

- Er moet voldoende perspectief zijn op het behalen van ontwikkelingsresultaten, mede door de Nederlandse meerwaarde, en het dienen van de Nederlandse belangen. De mogelijkheden voor Nederland om in te zetten op de vier speerpunten en de bredere Nederlandse belangen hebben daarom een belangrijke rol gespeeld in het selectieproces.
- Het inkomens- en armoedeniveau. Welke landen hebben een laag inkomensniveau en welke landen hebben inmiddels de status van middeninkomenland bereikt? Welke behoeften hebben landen? Van belang is ook in hoeverre landen door belastingheffing kunnen voorzien in hun eigen inkomsten. Ten slotte is ook het aandeel van ontwikkelingsgeld in de overheidsbegroting vastgesteld.
- Er is een inventarisatie gemaakt van de mogelijkheden om de speerpunten van het kabinet en de vier speerpunten van de 'Basisbrief' vorm te geven. Daartoe is voor elk van de 33 huidige partnerlanden een 'quick scan' gemaakt, om te bezien waar kansen liggen en waar Nederland iets te bieden heeft. Er is gekeken naar specifieke problemen, trends en belemmeringen op elk van de speerpunten. Ook is inzichtelijk gemaakt welk belang lokale spelers als overheid, private sector en maatschappelijk middenveld hechten aan deze belemmeringen en in welke mate samenwerking met Nederland een meerwaarde heeft (ten opzichte van andere donoren). Ten slotte is bezien of er ook een breder Nederlands belang bestaat en of synergie tussen de verschillende speerpunten mogelijk is.
- Kansen voor en belangen van de meest betrokken vakdepartementen, met als centrale vragen: in welke landen kan Nederland met kennis, expertise en netwerken bijdragen aan zelfredzaamheid? En in welke landen spelen specifieke Nederlandse belangen op terreinen als veiligheid en economie?
- Omvang van het lopende hulpprogramma in financiële termen, het aantal Nederlandse ontwikkelingsactiviteiten en de meerwaarde van Nederland als donor. Uitfasering ligt meer voor de hand in landen waar afbouw van een programma sneller kan en in goede samenwerking met het ontwikkelingslanden.
- De mate van goed bestuur, inclusief democratisering, naleving van mensenrechten en corruptiebestrijding (dan wel mogelijkheden om deze te bevorderen).

- De mate waarin eventuele sluiting of omvorming van het ontwikkelingsprogramma bijdraagt aan de voorgenomen bezuinigingen op het postennet. Hierover ontvangt u nadere informatie bij de beantwoording van de motie-Nicolai.

Om de effectiviteit te vergroten (Verklaringen van Parijs en Accra), zorgvuldig donorschap te stimuleren en *donor orphans* te vermijden, is bij de landenkeuze extra aandacht gegeven aan de werkverdeling tussen donoren. Met de beperking van (speerpunten en) partnerlanden wil Nederland de onderlinge werkverdeling verbeteren. Waar mogelijk is de Nederlandse keuze van partnerlanden afgestemd met gelijkgezinde donorlanden en de EU.

Om hiertoe verdergaande afspraken te maken, organiseerde de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking in de marge van de Informele OS-Raad een informeel overleg over werkverdeling met zes andere gelijkgestemde lidstaten: het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden, België en Spanje. Het verslag aan de Tweede Kamer zegt hierover: 'Het belang van het Nederlandse initiatief om beter af te stemmen nu veel donoren hun bilaterale ontwikkelingsbeleid herzien, werd breed gedeeld. Er werd eveneens geconstateerd dat landenkeuzes vaak sterk nationaal gedreven processen zijn. Dan valt de coördinatieslag gemakkelijk weg. De aanwezigen zegden toe elkaar goed op de hoogte te houden van de veranderingen in sectorkeuze en landenconcentratie en waar mogelijk met concrete oplossingen te helpen bij knelpunten die kunnen ontstaan door terugtrekking uit een sector of een land. Er was duidelijk politiek committent om nu verder werk te maken van de werkverdelingsagenda, waarbij pragmatische samenwerking centraal zou moeten staan. Grootschalige en ambitieuze afspraken over werkverdeling zijn voorlopig niet aan de orde. En marge van de voorjaarsvergadering van Wereldbank zal opnieuw hierover gesproken worden.' Eurocommissaris Andris Piebalgs is vooraf en achteraf over dit initiatief geïnformeerd. De Europese Commissie ziet deze *pilot* als een steun voor haar coördinerende rol.

B Meer focus op minder landen

De uitkomst van het selectieproces is een lijst van landen die in aanmerking komen voor de status van partnerland. Partnerlanden zijn landen waarmee Nederland een meerjarige bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt en waar aan de post gedelegeerde financiële middelen worden ingezet. In partnerlanden worden programma's voor de speerpunten water, SRGR, voedselzekerheid en veiligheid en rechtsorde uitgevoerd. De inzet van mensen en middelen wordt afgestemd op deze speerpunten. Bij de inzet op de vier speerpunten in het partnerland worden gender, goed bestuur en milieuaspecten volledig en landenspecifiek meegenomen. De regering hanteert voor de bilaterale programma's in partnerlanden een financiële ondergrens van (vooralsnog) 15 miljoen euro. De vorige regering heeft de partnerlanden in drie profielen verdeeld. Per profiel gelden specifieke doelen. De regering handhaaft deze indeling omdat hieruit de keuze en vormgeving van de programma's logisch kan worden afgeleid. Het is goed mogelijk dat de middelen voor profiel II (vooral rechtsstaatontwikkeling en conflictpreventie) deels ook in andere profielen worden ingezet.

Landen in profiel 1 zijn lage-inkomenslanden waar hulp een belangrijke rol in ontwikkeling speelt. Deze landen beschikken over onvoldoende middelen om de investeringen te doen die nodig zijn om de Millenniumdoelen te halen. In de landen van

profiel 2 (fragiele staten) vormt een gebundelde benadering van vrede, veiligheid en ontwikkeling (inclusief rechtsstaatontwikkeling) de kern van het programma. Het gaat om een gelijktijdige inzet op veiligheid, legitiem bestuur en sociaal-economische ontwikkeling. In profiel 3 zitten landen met een gezonde economische groei. Bij profiel 3 landen is sprake van inzet op de vier prioritaire speerpunten. In de komende jaren zal het ODA-budget voor deze groep landen echter afnemen, in de verwachting dat betrokken landen steeds meer in staat zullen zijn hun eigen ontwikkeling vorm te geven zonder bilaterale ODA-inspanningen.

Voor een aantal voormalige partnerlanden uit profiel 3 wordt een nieuw instrument gecreëerd: de in de 'Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking' aangekondigde transitiefaciliteit. Deze faciliteit is een landenspecifiek instrument voor (bijna-) middeninkomenlanden om de overgang van een bilaterale ontwikkelingsrelatie naar een wederzijds profijtelijke economische samenwerking mogelijk te maken. Deze faciliteit is ook gericht op het verder verbeteren van het ondernemingsklimaat in sectoren met kansen voor Nederlandse bedrijven. De inzet van Nederlandse kennis en kunde wordt via de transitiefaciliteit bevorderd.

Met de transitiefaciliteit worden bestaande instrumenten onder één paraplu gebracht met landenspecifieke interventies die bijdragen aan de overgang van ontwikkelingssamenwerking naar economische samenwerking. Denk aan het inkopen van kennis, het vormgeven van de 'makelaarsrol' die de ambassade wil spelen om partijen bij elkaar te brengen, gerichte financiële ondersteuning, technische assistentie, communicatie, studie- en opleidingsmogelijkheden, en bezoekersprogramma's. Ambassades in de betrokken landen worden uitgenodigd met voorstellen te komen. Andere departementen, in het bijzonder EL&I en I&M, zijn nauw betrokken bij opstelling en implementatie. In tegenstelling tot bij profiel 3 landen is de inzet niet beperkt tot de vier prioritaire speerpunten. Uit de transitiefaciliteit kunnen activiteiten worden ondersteund die bijdragen aan economische samenwerking in brede zin.

In lijn met de 'Basisbrief' hanteert het kabinet een lijst van 15 partnerlanden.¹⁸ De geselecteerde landen scoren hoog op de uitgangspunten voor de landenkeuze (zie IIIA). In het uiteindelijke selectieproces zijn alle genoemde criteria betrokken en meegewogen. De ambassades in de partnerlanden, evenals de vakdepartementen, zijn nauw betrokken geweest bij het besluitvormingsproces. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de keuze voor de volgende 15 partnerlanden:

Profiel I

1. Benin
2. Ethiopië
3. Mali
4. Mozambique
5. Oeganda
6. Rwanda

Profiel II

7. Afghanistan
8. Burundi
9. Jemen
10. Palestijnse gebieden
11. Soedan

Profiel III

12. Bangladesh
13. Ghana
14. Indonesië
15. Kenia

¹⁸ Zie bijlage voor een nadere toelichting

De landen die hier niet zijn genoemd, hebben niet langer de status van partnerland¹⁹. Uitfasering van de hulp in deze landen gebeurt zorgvuldig (zie paragraaf IV).

Transitiefaciliteit Colombia, Vietnam en Zuid-Afrika komen in aanmerking voor de transitiefaciliteit.

Noord-Afrika & Midden-Oosten Het kabinet volgt de ontwikkelingen in Noord Afrika en het Midden-Oosten nauwgezet. De Europese Unie zal daar een grote rol spelen. Nederland zal nauw samenwerken met EU-lidstaten, maar ook de bilaterale relatie met Egypte tegen het licht houden. Het kabinet zal bezien welke rol ontwikkelingssamenwerking kan spelen voor het transitieproces in deze regio in het algemeen en Egypte in het bijzonder. Net als destijds in Oost-Europa is aan te nemen dat hier programma's worden ontwikkeld die veel breder zijn dan het raamwerk van ontwikkelingssamenwerking. Het kabinet komt daarop terug.

Voormalige koloniën Suriname is geen partnerland meer, maar blijft nauw met Nederland verbonden door de gedeelde geschiedenis, gemeenschappelijke taal en sociaal-economische netwerken. In oktober 2008 besloten Nederland en Suriname gezamenlijk over de besteding van de laatste nog resterende verdragsmiddelen. Zoals toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling in december 2010, ontvangt de Tweede Kamer dit voorjaar een notitie over de nieuwe invulling van de betrekkingen met Suriname. Ook met Indonesië heeft Nederland een bijzondere band. Dat Indonesië wel een partnerland blijft, vloeit vooral voort uit het inkomensniveau. De grote maatschappelijke betrokkenheid bij de ontwikkelingen in Indonesië rechtvaardigen een verdere verdieping en verbreding van de relatie. Het ontwikkelingsprogramma sluit hierbij aan. Maar nu Indonesië zich verder ontwikkelt, blijft het zaak om de relatie ook buiten de ontwikkelingskaders op passende wijze vorm te geven.

Pakistan Pakistan is niet langer partnerland. Nederland heeft daar als donor weinig toegevoegde waarde. Onze bijdrage is in vergelijking met enkele grote donorlanden bescheiden. Maar de sociaal-economische en politieke ontwikkelingen in Pakistan blijven zorgelijk en hebben een destabiliserend effect op de situatie in Afghanistan, waar Nederland de komende jaren met een politietrainingsmissie actief is. Voor activiteiten op het gebied van vrede, veiligheid en stabiliteit blijft het kabinet aanzienlijke fondsen beschikbaar stellen.

Guatamala & Nicaragua De bilaterale ontwikkelingsrelatie met Guatemala en Nicaragua wordt weliswaar afgebouwd, maar Nederland trekt zich niet volledig terug uit beide landen. De mensenrechtensituatie, politieke ontwikkelingen en de gevolgen van grensoverschrijdende criminaliteit in Centraal-Amerika baren Nederland zorgen. Nederland heeft baat bij stabiliteit in de regio, mede vanwege de nabijheid van de Caribische landen van het Koninkrijk. Analoog aan de Britse benadering begint het kabinet een regionaal programma, gericht op de verbetering van de mensenrechtensituatie, het democratiseringsproces en de veiligheidssituatie in Centraal-Amerika.

¹⁹ Bolivia, Burkina Faso, DRC, Egypte, Georgië, Guatemala, Kosovo, Moldavië, Mongolië, Nicaragua, Pakistan, Senegal, Suriname, Tanzania, Zambia

C Centrale fondsen

Inperking van het aantal partnerlanden betekent niet dat in andere landen geen Nederlands ontwikkelingsgeld meer wordt geïnvesteerd.

Ten eerste blijven de multilaterale fondsen bestaan. De Nederlandse bijdragen aan multilaterale instellingen weerspiegelen uiteraard de Nederlandse speerpunten, maar deze instellingen zijn en blijven vrij in hun eigen landenkeuze.

Ten tweede is er nog het maatschappelijke kanaal. In het kader van MFS II is met de maatschappelijke organisaties afgesproken dat zij minimaal 60 procent van hun inspanningen moeten richten op de huidige partnerlanden (33). Het kabinet vindt dat ook een goede zaak: de toegevoegde waarde van maatschappelijke organisaties en multilaterale instellingen schuilt vooral in hun netwerken, expertise en allianties.

Ten derde zijn er landen die geld ontvangen uit centrale programma's en fondsen van Buitenlandse Zaken. Ook staat noodhulp per definitie ter beschikking aan alle arme landen. Bovendien heeft het OS-bedrijfsleveninstrumentarium, in overeenstemming met de wensen van het Nederlands bedrijfsleven, een reikwijdte groter dan 50 landen. De toegankelijkheid van dit instrumentarium wordt vergroot, onder meer door eenvoudiger regelgeving. Het Stabiliteitsfonds staat open voor alle DAC-landen. Tot slot is ook een beroep op het Fonds voor Migratie en Ontwikkeling²⁰, en het Mensenrechtenfonds mogelijk.

IV Uitfasering: onomkeerbaar, maar verantwoord.

De vermindering van het aantal partnerlanden en de keuze voor vier speerpunten maken uitfaserings- of transformatiestrategieën noodzakelijk. Nederland wil een betrouwbare partner zijn. Lopende afspraken en toezeggingen worden zoveel mogelijk gerespecteerd. Maar in uitzonderlijke gevallen moeten bestaande afspraken met bilaterale, multilaterale en maatschappelijke partijen worden aangepast.

De uitfasering of transformatie van de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie wordt goed voorbereid en gepland, langs de lijnen van de beleidsbrief van 2009²¹. Hoewel de vermindering van het aantal partnerlanden een Nederlandse keuze is, streeft het kabinet - in overeenstemming met de Verklaring van Parijs en de Accra Agenda for Action - naar een gezamenlijke aanpak (*mutual accountability*).

De volgende aspecten zijn van belang:

- Tijdige communicatie over de besluitvorming.
- Een planning die betrokkenheid van het ontvangende land mogelijk maakt.
- Het nakomen van juridische verplichtingen en zoveel mogelijk rekening houden met gedane toezeggingen.

Ook is het van belang rekening te houden met de institutionele capaciteit van het partnerland, zodat de regering in staat wordt gesteld om gaten op te vullen. Dit om kapitaalvernietiging te vermijden en geboekte resultaten blijvend te maken. Bij de afbouw en sluiting van programma's, en vaststelling van budgetten zorgt het kabinet daarom voor voldoende flexibiliteit. Nederland bespreekt zorgvuldig met andere donoren in hoeverre de door Nederland gesteunde activiteiten overdraagbaar zijn. Zowel in gevallen waar het hele programma stopt als in gevallen waar één sector wordt gesloten,

²⁰ De Tweede Kamer zal binnenkort separaat een brief ontvangen over Migratie & Ontwikkelingssamenwerking.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31250, nr. 56

geldt een inspanningsverplichting om adequate vervangende donoren te vinden. Dat kan bijvoorbeeld door een 'uitruil' met andere donorlanden. Nederland voert hierover al overleg met gelijkgestemde landen. Die landen zijn: Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken, Spanje en België. Uiteraard wordt eerst gezien of landen voortaan zelf in staat zijn programma's te financieren.

Deze punten vormen geen blauwdruk voor het succesvol beëindigen of veranderen van de hulprelatie. Maatwerk staat centraal en de verschillende punten kunnen in de ene situatie belangrijker zijn dan in de andere.

Maatwerk krijgt vorm in een door de post uitgewerkte exit- of transformatiestrategie. Deze strategie komt in plaats van de Meerjaren Strategische Plannen (MJSP's) voor 2012-2015 en wordt verwerkt in de begrotingscyclus.

Over de voortgang van de uitfasering zal de regering de Tweede Kamer via de begroting voor ontwikkelingssamenwerking en de verantwoording daarvan jaarlijks informeren, te beginnen met de verantwoording over 2011.

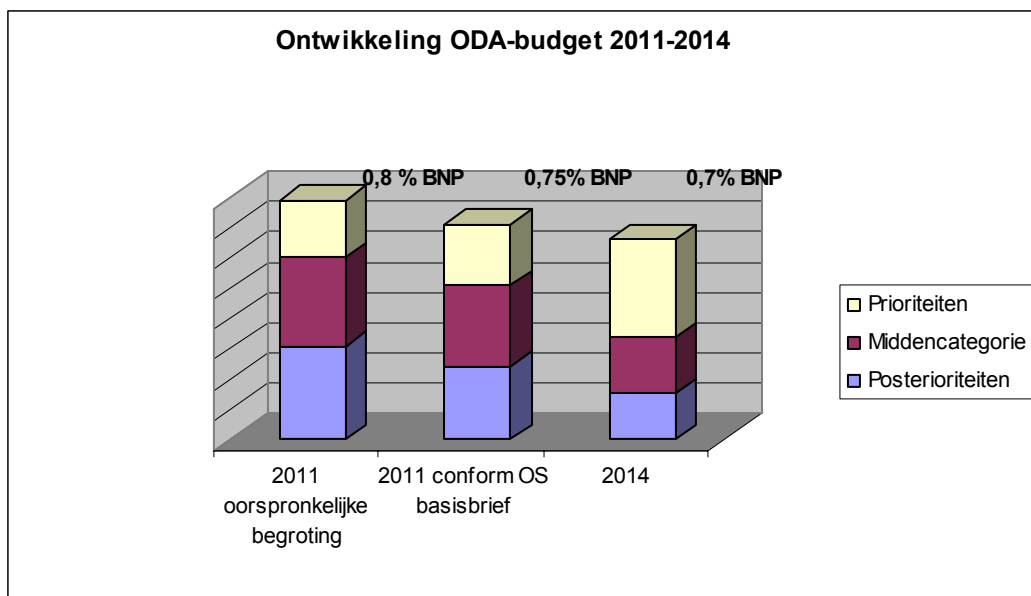
V Financiële contouren

Het Regeerakkoord leidt tot een verlaging van de uitgaven naar het niveau van 0,7 procent van het BNP vanaf 2012. Samen met enkele aanvullende maatregelen leidt dit tot de volgende bezuinigingsopgave in de huidige kabinetsperiode.

Maatregelen Regeerakkoord	2011	2012	2013	2014
(EUR mln)				
Aanpassing ODA-budget	290	640	660	690
Klimaatmiddelen boven 0,8% BNP	50	200		
Hogere toerekeningen	60	60	60	60
Totaal	400	900	720	750

In de 'Basisbrief' en de Incidentele Suppletoire Begroting (inclusief de aangenomen amendementen) is het budgettaire beeld voor 2011 ingevuld. Aan de orde zijn nu de verschuivingen en bezuinigingen voor de periode 2012-2014.

In deze brief worden de thematische contouren geschetst van de begroting richting 2014, het laatste kabinetsjaar. Zo worden de doelen van het kabinet zichtbaar, zowel voor de bezuinigingen als voor de vier speerpunten. Uit onderstaand diagram blijkt een ambitieuze tweeledige doelstelling. Ten eerste de budgettaire opgave zoals verwoord in het Regeerakkoord: de aanpassing van het ODA-budget, via een tussenstap van 0,75% BNP in 2011, naar een niveau van 0,7% BNP vanaf 2012. Ten tweede het streven om binnen de kaders van dit krimpend budget tot een aangepaste themavoering te komen.



Zoals ook in de Basisbrief aangegeven is het streven om tot een hogere financiële inzet ten aanzien van de vier speerpunten (veiligheid en rechtsorde, water, voedselzekerheid en tot slot SRGR/moedersterfte) te komen. Daarnaast is ook sprake van een hogere inzet ten aanzien van private sector ontwikkeling. Dit weerspiegelt eveneens de verschuiving van sociale naar economische sectoren. De doelstelling is bijna een verdubbeling van het aandeel van deze speerpunten in het ODA-budget in 2014 ten opzichte van de situatie in 2011. Deze versterkte inzet gaat via het bilaterale, het maatschappelijke, het multilaterale en het bedrijfslevenkanaal. Zie in dit verband ook Hoofdstuk II-B.

De stijging bij de speerpunten heeft een daling tot gevolg van het aandeel van de middencategorie en de posterioriteiten. Bij de middencategorie gaat het om budgetten waarbij, in het verlengde van de Basisbrief, vanuit beleidsmatige overwegingen besloten is om beperkte bezuinigingen door te voeren. Dit betreft onder meer noodhulp, gender, milieu, goed bestuur en de bijdragen aan de regionale ontwikkelingsbanken. De relatief grootste bezuinigingen betreffen de laatste categorie. Het gaat hierbij om de budgetten voor onderwijs, gezondheidszorg, HIV/AIDS en het maatschappelijk middenveld. Uitzondering hierop is het budget voor MFS-II waarover besloten is om in de jaren 2012-2015 niet aanvullend te bezuinigen. Zie ook hoofdstuk II-C voor een nadere invulling van de bezuinigingen.²²

De specifieke (programmatische) invulling is een meerjarig proces dat tijdens deze kabinetsperiode nader wordt vormgegeven. De Tweede Kamer zal hierover in detail worden geïnformeerd met de geëigende begrotingsstukken van de bij ODA betrokken departementen (Begroting 2012 en verder).

²² In het verlengde van de Basisbrief zijn in dit overzicht niet de uitgaven meegenomen waarbij geen kortingen mogelijk zijn (toerekeningen EU en asiel, schuldverlichting (EKI), de apparaatskosten en de verplichte bijdragen aan internationale instellingen en het Europees Ontwikkelingsfonds). Ook is weer WB/IDA niet meegenomen.

Bijlage

Onderbouwing keuze per partnerland

Profiel 1

Benin

Laag inkomen (\$ 750); mogelijkheden voor thema's water, voedselzekerheid en SRGR; invloed Nederland groot, want relatief weinig bilaterale donoren; enkele gelijkgezinde donoren gaan weg, dus risico op (bilaterale) 'donor wees'; relatief goede score op bestuur (voortgang hervormingen traag, maar politieke wil om bijvoorbeeld corruptie te bestrijden is aanwezig); redelijk goede bijdrage aan eigen ontwikkeling (belastingheffing).

Ethiopië

Zeer laag inkomen (\$ 330); mogelijkheden voor thema's water, voedselzekerheid, SRGR en veiligheid; Nederland één van de vele donoren en invloed op regeringsbeleid beperkt, wel brede waardering in Ethiopië voor Nederlandse inzet vanwege innovatieve karakter en betrokkenheid bedrijfsleven (dit onderscheidt Nederland van andere donoren); vooruitgang in corruptiebestrijding, politieke vrijheden blijven beperkt (NGO wetgeving); eigen bijdrage aan ontwikkeling via belastingheffing nog gering vanwege smalle basis economie, wel goede ontwikkelingsresultaten en uitvoerende bestuurskracht; cruciale rol Ethiopië in de Hoorn van Afrika; van belang vanuit economisch en veiligheidsperspectief.

Mali

Laag inkomen (\$ 680); mogelijkheden voor thema's water, voedselzekerheid, SRGR en veiligheid; Nederland is één van de grootste en langst aanwezige bilaterale donoren, Nederland heeft hierdoor goede invloed op het regeringsbeleid; zwakke uitvoeringskracht; redelijke score op bestuur (al bestaan er zorgen ten aanzien van corruptie en veiligheid in verband met drugsdoorvoer en AQIM); van belang vanuit veiligheidsperspectief; redelijke bijdrage aan eigen ontwikkeling via belastingheffing, nog smalle basis economie.

Mozambique

Zeer laag inkomen (\$ 440); mogelijkheden voor thema's water, voedselzekerheid, SRGR en veiligheid; Nederland betrekkelijk grote donor met een omvangrijk Nederlands programma en daardoor relatief veel invloed; redelijke score op bestuur (stevige dialoog donoren-overheid over onder meer corruptie en democratisering); redelijke bijdrage aan eigen ontwikkeling via belastingheffing, nog smalle basis economie; van belang vanuit economisch perspectief.

Oeganda

Zeer laag inkomen (\$ 460); mogelijkheden voor thema's voedselzekerheid, SRGR en veiligheid; Nederland één van de vele donoren; zorgen m.b.t. bestuur (ondermeer corruptie en politieke vrijheden); redelijke bijdrage aan eigen ontwikkeling via belastingheffing, nog smalle basis economie; positieve rol Oeganda in Grote Meren en Hoorn van Afrika, link met ontwikkelingen in Zuid-Soedan.

Rwanda

Zeer laag inkomen (\$ 460); mogelijkheden voor thema's water, voedselzekerheid en veiligheid; meerdere donoren actief, Nederland gewaardeerde donor; effectief bestuur met weinig corruptie, wel zorgen ten aanzien van politieke ruimte; redelijke bijdrage aan eigen ontwikkeling via belastingheffing, nog smalle basis economie, zeer goede ontwikkelingsresultaten; van groot (regionaal) belang voor stabiliteit in Grote Meren gebied.

Profiel 2

Voor alle profiel 2-landen geldt dat hun bestuursituatie zorgelijk is. Juist vanwege het belang van veiligheid hier en daar investeert Nederland in deze landen.

Afghanistan

Zeer laag inkomen (\$ 260); fragiele staat met mogelijkheden voor thema's veiligheid en voedselzekerheid, uitvoering 3D-benadering; vele donoren, omvangrijk Nederlands programma; belastinginkomsten zeer laag; van belang vanwege regionale stabiliteit en veiligheid hier en daar.

Burundi

Zeer laag inkomen (\$150), fragiele staat met mogelijkheden voor thema's voedselzekerheid en veiligheid, uitvoering 3D-benadering; klein aantal donoren, Nederland één van de grootste donoren; bestuursituatie zorgelijk; redelijke bijdrage aan eigen ontwikkeling via belastingheffing, nog zeer smalle basis economie; van belang vanwege stabiliteit en veiligheid in Grote Meren regio.

Jemen

Laag middeninkomenland (\$ 1060); mogelijkheden voor thema's water, voedselzekerheid, SRGR en veiligheid; Nederland belangrijke donor; ook van belang vanuit veiligheidsperspectief regionaal en in Europa.

Palestijnse Autoriteiten

Laag middeninkomenland (\$ 1250); mogelijkheden voor thema's water, voedselzekerheid en veiligheid; vele donoren; van belang in het kader van MOVP.

Soedan (Zuid-Soedan)

Laag middeninkomenland (Noord-en Zuid-Soedan samen: \$ 1220); mogelijkheden voor thema's water, voedselzekerheid, veiligheid en SRGR; weinig donoren; bestuursituatie zorgelijk; belastingheffing zeer laag; cruciaal in kader van vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio.

Profiel 3

Bangladesh

(Nog) Laag inkomen (\$ 590), maar gestaag groeiende economie (wordt gezien als nieuwe opkomende markt – daarom van belang vanuit economisch perspectief); mogelijkheden op thema's water, voedselzekerheid en SRGR; niet hulpafhankelijk dus

invloed Nederland op beleid beperkt; zorgen over bestuurssituatie (ondermeer corruptie en mensenrechten); beperkte bijdrage aan eigen ontwikkeling via belastingheffing.

Ghana

Laag inkomen (\$ 700, maar volgens meer recente cijfers, inmiddels laag middeninkomenland); mogelijkheden op thema's water, voedselzekerheid en SRGR; Nederland gewaardeerde donor; goed bestuur; via belastingheffing zeer goede bijdrage aan eigen ontwikkeling; van belang vanuit economisch perspectief.

Kenia

Laag inkomen (\$ 770); mogelijkheden voor thema's water, voedselzekerheid en veiligheid; Nederland één van de vele donoren en geen rechtstreekse samenwerking met de overheid; zorgen over bestuurssituatie (o.a. corruptie); redelijk goede bijdrage aan eigen ontwikkeling (belastingheffing); van belang vanuit economisch en veiligheidsperspectief (o.a. piraterij).

Indonesië

Laag middeninkomenland (\$ 2230); mogelijkheden voor thema's water, voedselzekerheid, SRGR en veiligheid; bijzondere relatie met Nederland en goede positionering Nederlands bedrijfsleven; corruptie zorgelijk; redelijk goede bijdrage aan eigen ontwikkeling (belastingheffing), brede belangstelling in Nederland.

Transitiefaciliteit

Colombia

Hoog middeninkomenland (\$4990); niet ODA-afhankelijk; snel groeiende economie; goed ondernemingsklimaat en politiek-economisch beleid, vrijhandelsakkoord met EU is getekend – daarom van belang vanuit economisch perspectief; van belang voor stabiliteit van de regio vanwege intern conflict en drugsproblematiek.

Vietnam

Laag middeninkomenland (\$1010); niet ODA-afhankelijk; voortzetting samenwerkingsrelatie via intensivering economische betrekkingen; belangstelling van/voor Nederlands bedrijfsleven: van belang vanuit economisch perspectief.

Zuid-Afrika

Hoog middeninkomenland (\$5770); niet-ODA afhankelijk; zeer goede bijdrage aan eigen ontwikkeling; veel mogelijkheden op handels- en investeringsgebied en andere relaties met Nederland; in politiek opzicht voor Nederland in Afrika belangrijk.