

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2019

34 952

Investeren in Perspectief – Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland

Nr. 68

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2019

Met deze brief wordt uw Kamer nader geïnformeerd over de verschuiving van de bilaterale hulpinspanning naar de focusregio's, in reactie op de bij de begrotingsbehandeling aangenomen motie Van Haga (Kamerstuk 35 000 XVII, nr. 30). Daarnaast geeft de brief meer informatie over de publicatie van gegevens en resultaten over ontwikkelingssamenwerking op het internet, naar aanleiding van de motie van de leden Van Haga en Van Weerdenburg (Kamerstuk 35 000 XVII, nr. 32).

Verschuiving naar de focusregio's

Zoals aangekondigd in de BHOS-nota *Investeren in Perspectief* (Kamerstuk 34 952, nr. 1), verschuift het geografische zwaartepunt van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid naar de focusregio's West-Afrika/Sahel, Hoorn van Afrika, en Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA). In de nota is aangegeven dat het thematische programmabudget in de focusregio's in de loop van deze kabinetsperiode toeneemt met ten minste een derde. De HGIS-nota geeft jaarlijks het overzicht per land van de gedelegeerde middelen (d.w.z. middelen in beheer bij een ambassade) en per regio van de centrale financiële inzet (d.w.z. middelen in beheer bij de beleidsdirecties op het departement in Den Haag), beide uitgesplitst naar de beleidsthema's van de BHOS-begroting. De Kamerbrief over de focusregio's (Kamerstuk 34 952, nr. 33) van 13 november 2018 bevat meer informatie over het karakter van de landenrelaties binnen en buiten de focusregio's.

De intensivering in de focusregio's beperkt zich niet tot het programmabudget. Zo is de personele capaciteit en thematische expertise op een flink aantal posten versterkt. Ook worden in het kader van het geïntegreerde buitenlandbeleid dwarsverbanden gelegd met onder meer de veiligheidsproblematiek. Een voorbeeld hiervan is de Nederlandse

betrokkenheid bij de regionale G5-Sahel troepenmacht en de recente toetreding van Nederland tot de Sahel Alliantie. Binnen deze alliantie werken donoren aan een beter gecoördineerde inzet van OS-middelen in de betreffende Sahel-landen.

Bij de verschuiving van thematische programma's naar de focusregio's speelt een aantal overwegingen en uitdagingen. Vanwege de complexe context in de focusregio's kunnen sommige thematische programma's beperkingen ondervinden bij het realiseren van de beoogde resultaten. Ook vragen sommige thematische doelstellingen nadrukkelijk om inzet buiten de focusregio's. Deze overwegingen zijn aan de orde bij onder meer de ondersteuning van private sector ontwikkeling en de bijdrage aan de wereldwijde klimaatdoelstellingen (zie hieronder).

Van invloed is ook dat Nederland samen met andere donoren bijdraagt aan een flink aantal internationale programma's en fondsen dat zich in brede zin richt op (arme) ontwikkelingslanden.¹ Deze zijn van groot belang voor het bereiken van resultaten op de kernthema's van het Nederlandse beleid. Meerdere landen van onze focusregio's behoren tot de groep van begunstigden, vaak omdat de problemen en achterstanden juist daar groot zijn. Als het mogelijk is, oefent Nederland invloed uit op de geografische focus zodat deze nog meer op de focusregio's komt te liggen. Een voorbeeld is de *Global Financing Facility* (zie hieronder). Doorgaans is het voor de doelstellingen, effectiviteit en efficiëntie van deze programma's van belang dat individuele donoren niet de ruimte krijgen om elk hun eigen geografische accenten te benoemen. Nederland respecteert dat.

Ook vergt de opbouw van programma's in nieuwe landen in de focusregio's de nodige tijd: dit moet zorgvuldig gebeuren, in overleg met de overheid en bij voorkeur in coördinatie met andere spelers. Dit geldt bijvoorbeeld voor de nieuwe Nederlandse inzet in Niger en Burkina Faso. Nieuwe programma's moeten hier en elders onderdeel zijn van geïntegreerd beleid, waarbij synergie en samenhang bestaat tussen de verschillende onderdelen.

Zorgvuldigheid is ook gewenst bij de afbouw van de bilaterale inzet met gedelegeerde middelen in Indonesië, Ghana en Rwanda en de vermindering van gedelegeerde middelen die is voorzien in Benin, Mozambique en Bangladesh. De hierbij vrijvallende middelen worden primair ingezet in de focusregio's.

Tegen deze achtergrond is de geografische verschuiving in volle gang en wordt de bilaterale hulpinspanning over de volle breedte van het beleid meer op de focusregio's gericht, in lijn met de motie Van Haga. Hieronder volgt een overzicht van stappen op elk van de themabudgetten van de BHOS-begroting. Humanitaire hulp staat niet in dit overzicht: zoals aangegeven in de BHOS-nota, draagt Nederland bij aan humanitaire hulp waar deze het hardst nodig is, zonder vooraf een eigen landenvoorkeur aan te geven. Gezien de humanitaire situatie in de focusregio's, zal hier in de praktijk wel een belangrijk deel van de beschikbare middelen terecht komen.

¹ Voorbeelden: CGIAR (*Consultative Group for International Agricultural Research*) voor internationaal landbouwkundig onderzoek t.b.v. voedselzekerheid, CGAP (*Consultative Group to Assist the Poor*) voor inclusieve financiering en microkredieten, de vaccinatie alliantie GAVI (*Global Alliance for Vaccines and Immunisation*), GPE (*Global Partnership for Education*) voor het vergroten van de toegang tot en betere kwaliteit van basisonderwijs, GFF (*Global Financing Facility*) voor innovatieve financiering van gezondheid, GFATM (*Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*).

Private Sector Ontwikkeling (PSD)

Op het thema versterking private sector en arbeidsmarkt (artikel 1.3) zijn nieuwe programma's overwegend op de focusregio's gericht. Het *Challenge Fund for Youth Employment* zal uitsluitend open staan voor activiteiten in deze regio's. Een nieuw programma om jongeren van scholing naar werk te helpen (*Nexus Skills-Jobs*) wordt uitgevoerd in Burundi en zeven landen in de focusregio's: Burkina Faso, Niger, Senegal, Ethiopië, Somalië, Libanon en Jordanië. Het Innovatiefonds is overwegend gericht op de focusregio's.

Ook bij andere onderdelen van het PSD-instrumentarium zet Nederland sterker in op de focusregio's. Zo geven de *PSD-coaches* bij RVO extra aandacht aan het identificeren van projecten in de focusregio's. Voor fondsen in beheer bij FMO zijn afspraken gemaakt om investeringen sterker te richten op de focusregio's of worden de mogelijkheden hiervoor onderzocht. Ook intensificeert Agriterra de samenwerking met (jonge) boeren in de Hoorn en West-Afrika, zoekt het Vakbondsprogramma aansluiting in Tunesië en hanteert het CBI (Centrum Bevordering Importen uit Ontwikkelingslanden) inmiddels een kortere landenlijst met daarin meer landen in de focusregio's. Verder werkt Nederland met IFC (*International Finance Corporation* van de Wereldbankgroep) aan een PSD-programma specifiek voor de MENA-regio. De posten in de focusregio's krijgen bovendien meer PSD-middelen ter beschikking voor verbetering van het lokale ondernemingsklimaat.

Hierbij blijft het PSD-bedrijfsleven instrumentarium open staan voor de PSD-landenlijst van in totaal 70 lage- en middeninkomenslanden (waarvan 22 in de focusregio's). Bij de doelstellingen van het PSD-beleid – waaronder ondernemen voor de SDGs, verduurzaming van waardeketens, leefbaar loon en bestrijding kinderarbeid en het bevorderen van publiek-private partnerschappen – is het mobiliseren van het (Nederlandse) bedrijfsleven en privaat kapitaal cruciaal; dit rechtvaardigt de bredere inzet van het PSD-bedrijfsleven instrumentarium, ook buiten de focusregio's. Het revoluerende en vraag-gestuurde karakter van sommige financiële instrumenten en het belang van risicospreiding spelen daarbij ook een rol.

Voedselzekerheid en Water

Op het gebied van voedselzekerheid (artikel 2.1) en water (artikel 2.2) voorziet het beleid in een flinke uitbreiding van activiteiten in de focusregio's.

Het ministerie heeft consultaties gehouden met Nederlandse organisaties met praktijkervaring in de Sahel-regio, ter voorbereiding van de uitbreiding van de inzet op voedselzekerheid. Op dit moment worden programma's ontwikkeld voor een geïntegreerde aanpak van klimaat, water en voedselzekerheid in Mali, Burkina Faso en Niger. Daarbij wordt ook gekeken naar aansluiting bij lopende projecten van onder meer Duitsland, de Europese Commissie en IFAD (*International Fund for Agricultural Development*).

In de Sahel worden programma's voor drinkwater, sanitaire voorzieningen en hygiëne (WASH) uitgebreid, in samenwerking met onder meer UNICEF en LuxDev (het OS-agentschap van Luxemburg). In Mali wordt het programma voor waterbeheer uitgebreid. Samen met de Wereldbank zet Nederland in de Sahel ook in op grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van waterbeheer, waaronder in het instabiele gebied rond het Tsjaadmeer.

In de Hoorn staat al een stevig programma voor duurzame landbouw en voeding. Nieuwe accenten in deze regio zijn klimaat en samenhang van honger en conflict. Daartoe worden programma's ontwikkeld die zijn gericht op het vergroten van weerbaarheid in de landbouwsector. In Ethiopië is een nieuw waterprogramma in ontwikkeling, in Zuid-Soedan wordt het bestaande waterprogramma geïntensiveerd. In beide landen gaat het om zowel WASH-voorzieningen als waterbeheer. De financiering van het *Nile Basin Initiative* (het partnerschap van tien landen rond het stroomgebied van de Nijl) wordt voortgezet.

In de MENA-regio zijn voedselzekerheidsprogramma's in voorbereiding in Jordanië en Irak en wordt in Tunesië en Egypte onderzocht op welke manier samenwerking in de landbouwsector kan bijdragen aan hogere productiviteit en meer weerbaarheid tegen klimaatverandering. Dit zal in samenhang met de inzet op water en klimaat vorm krijgen. In de MENA-regio is waterschaarste een oud, maar groeiend probleem. In zowel Egypte, Jordanië als Irak zijn programma's in ontwikkeling voor efficiënter watergebruik in de landbouw, hergebruik en het tegengaan van verzilting. Verder draagt Nederland bij aan betere waterverdeling binnen (grensoverschrijdende) stroomgebieden, ondersteund door onderzoek en training.

Klimaat

Er wordt actief gestreefd naar een toename van het deel van de Nederlandse klimaatfinanciering (artikel 2.3) dat in de focusregio's terecht komt. Voor klimaatadaptatie gaat het bijvoorbeeld om het weerbaarder maken van landbouwproductie tegen onregelmatige regenval en het tegengaan van landdegradatie in de Sahel en de Hoorn. Bij klimaatmitigatie wordt gewerkt via regionale en mondiale programma's, maar ook daar bevordert Nederland waar mogelijk besteding in de focusregio's. Een voorbeeld is het *Regional Off-Grid Electrification Project for West Africa* (ROGEP).

Het nieuwe klimaatfonds *Dutch Fund for Climate and Development* (DFCD) beoogt minimaal een kwart van de middelen in de focusregio's te besteden en een kwart in de minst ontwikkelde landen. Onder de nieuwe afspraken over het *Access to Energy Fund* (AEF) voor transitie naar duurzame energie, streeft fondsmanager FMO naar investering van minimaal de helft van de middelen in de focusregio's. Nederland steunt diverse partnerschappen, zoals het *Nationally Determined Contributions Partnership* (NDCP). Ook daar wordt waar mogelijk nadruk op de focusregio's gelegd. In het geval van NDCP gaat het om Mali, Ethiopië en Jordanië. De Nederlandse bijdrage aan wereldwijde klimaatfondsen kent geen specifieke geografische focus, maar Nederland zet zich in voor nadruk op de lage-inkomenslanden vanwege de synergie met armoedebestrijding. Veel landen in de focusregio's vallen in deze categorie.

SRGR en HIV/aids

Op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) en HIV/aids (artikel 3.1) wordt de verschuiving richting de focusregio's voor een belangrijk deel gerealiseerd door forse ophoging van programma's in onder meer Ethiopië en Mali en met nieuwe programma's in Niger, Burkina Faso en Oeganda. Het vernieuwde SRGR Partnerschapsfonds zal zich expliciet gaan inzetten op landen in de focusregio's en landen met aanzienlijke achterstanden op het gebied van SRGR.

Nederlandse bijdragen aan multilaterale fondsen zoals UNFPA (*UN Population Fund*), GAVI (*Global Alliance of Vaccines and Immunisation*) en GFATM (*Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*) worden niet geografisch geormerkt; deze organisaties hanteren criteria en landenlijsten die scherp zijn afgebakend op basis van de doelstellingen. Zo staat GAVI open voor vaccinatieprogramma's in de armste landen met grootste behoefte aan vaccins en hanteert GFATM een specifieke lijst voor de armste en zwaar getroffen landen. Een behoorlijk deel hiervan valt al binnen de focusregio's.

Nieuw is Nederlandse steun aan de *Global Financing Facility* (GFF), dat beoogt op een innovatieve manier de financiering voor gezondheid te vergroten. Nederland zet daarbij in op het bieden van meer keuzevrijheid op het gebied van SRGR aan (jonge) mensen in ontwikkelingslanden. Dit multi-donor trustfund werkt in lage inkomenslanden en lage middeninkomenslanden. Nederland heeft binnen GFF beperkte mogelijkheden om te sturen richting focusregio's, maar zet zich hier wel voor in. Zo zullen bij de komende uitbreiding vier van de negen landen in de focusregio's liggen (Tsjaad, Mauritanië, Niger en Somalië).

Vrouwenrechten

Gendergelijkheid en de *empowerment* van vrouwen is als dwarsdoorsnijdend doel geïntegreerd in de andere beleidsthema's en volgt de verschuiving van deze programma's naar de focusregio's. Specifieke activiteiten gericht op vrouwenrechten en gendergelijkheid (artikel 3.2) zijn al meer gericht op de focusregio's en deze beweging wordt doorgezet in vervolprogramma's. De middelen voor uitvoering van resolutie 1325 (nationale actieplannen voor het tegengaan van geweld tegen vrouwen) gaan naar landen in de focusregio's, aangevuld met Colombia en DRC.

Ook het aan posten gedelegeerde genderbudget is primair gericht op landen in de focusregio's, aangevuld met DRC, Bangladesh en Mozambique. Het programma ter opvolging van FLOW (*Funding Leadership and Opportunities for Women*) zal zich meer richten op de focusregio's. Het programma *Leading from the South* draagt via het *African Women Development Fund* bij aan projecten in de MENA-regio. In de vervolfase hiervan wordt het accent op financiering van activiteiten in focusregio's verder versterkt.

Maatschappelijk middenveld

Van de programma's voor versterking van het maatschappelijk middenveld (artikel 3.3), zoals de huidige Strategische Partnerschappen voor pleiten en beïnvloeden, valt ongeveer dertig procent al binnen de focusregio's. Het nieuwe beleidskader «Versterking Maatschappelijk Middenveld» zal zich voor een groter deel gaan richten op de focusregio's, terwijl inzet in overige lage- en middeninkomenslanden beperkt mogelijk blijft. Uw Kamer wordt binnenkort geïnformeerd over het vervolgekader.

Met het fonds *Voice* draagt Nederland bij aan het versterken van de positie van gemarginaliseerde en gediscrimineerde groepen in tien landen, waarvan de helft in de focusregio's (Oeganda, Kenia, Mali, Niger, Nigeria).

Onderwijs

Nederland draagt op het gebied van onderwijs (artikel 3.4) – opnieuw – bij aan het *Global Partnership for Education* (GPE). Dit internationale programma is gericht op ondersteuning van kansrijke onderwijsplannen

van vooral lage inkomenslanden en enkele lage middeninkomenslanden: uitbreiding van de toegang tot en versterking van de kwaliteit van basisonderwijs. Grofweg de helft van de middelen van GPE valt in de focusregio's. Daarnaast wordt het bestaande *Orange Knowledge* Programma meer op de landen in de focusregio's gericht. Ook zijn naar aanleiding van afspraken in het Regeerakkoord extra beurzen (ter waarde van EUR 10 miljoen) ter beschikking gesteld in de focusregio's. Nederland draagt tevens bij aan het fonds *Education Cannot Wait*, dat gericht is op onderwijs voor kinderen in crisissituaties, waaronder in de focusregio's. Verder overweegt Nederland een bijdrage aan IFFEd (*International Finance Facility for Education*), een financieringsinstrument dat de multilaterale banken momenteel ontwikkelen, specifiek voor lage middeninkomenslanden. Meerdere landen in de focusregio's kunnen hiervoor kwalificeren.

Opvang en bescherming in de regio en migratiesamenwerking

Het kabinet zet sterk in op het verbeteren en in stand houden van veilige en duurzame opvang van vluchtelingen en ontheemden in de regio van herkomst (artikel 4.2). Nederland werkt in partnerschap met de Wereldbank, IFC, UNHCR, UNICEF en ILO aan onderwijs en werk voor mensen die langdurig ontheemd zijn in acht landen in de focusregio's: in Libanon, Jordanië, Irak en Egypte en in Oeganda, Kenia, Ethiopië en Soedan. Daarnaast biedt Nederland steun aan Colombia voor de opvang en sociaaleconomische integratie van vluchtelingen uit Venezuela.

Ook programma's via NGO's op het gebied van opvang in de regio en migratiesamenwerking (inclusief de recente subsidieregeling op dit terrein) worden hoofdzakelijk uitgevoerd in de focusregio's.

Veiligheid en Rechtstaatontwikkeling

De programma's op het gebied van veiligheid en rechtstaatontwikkeling (artikel 4.3) waren al voor een belangrijk deel gericht op de focusregio's. Doel is om daar verder uit te breiden.

De intensivering in de Sahel-regio betreft met name een nieuw programma gericht op versterking van de strafrechtketen in Mali, Niger en Burkina Faso. Hier ligt ook een verband met de Nederlandse steun voor de G5 Sahel. De beoogde uitbreiding van programma's in de MENA-regio heeft te maken met complexe en snel veranderende politieke- en veiligheidssituaties. Het accent binnen de al substantiële inzet in Irak zal inhoudelijk verschuiven van korte termijn stabilisatie naar meer langere termijn programma's. Hierbij ligt de nadruk op het versterken van de capaciteit van Irak op conflictpreventie en op *accountability* en *transitional justice*.

In Noord-Afrika wordt met name geïntensiveerd in Tunesië om de ontwikkeling van een inclusieve democratische rechtstaat te ondersteunen en verdere conflicten te helpen voorkomen. In de Hoorn van Afrika wordt de inzet in Somalië uitgebreid op het gebied van rechtstaatontwikkeling en democratiseringsprocessen.

Gegevens over OS op het internet

In lijn met de motie Van Haga en Van Weerdenburg verkent het departement de mogelijkheden voor het verder inzichtelijk maken van de resultaten van ontwikkelingssamenwerking (Kamerstuk 35 000 XVII, nr. 32). Met de Resultatenrapportage Ontwikkelingssamenwerking in beeld 2018 van 15 mei jl. zijn enkele volgende stappen gezet.

Zoals eerder toegezegd, is voorafgaand aan deze resultatenrapportage een gebruikersonderzoek uitgevoerd. Diverse gebruikers van de rapportage zijn geraadpleegd, waaronder de Tweede Kamer en partnerorganisaties. Op basis hiervan zijn aanpassingen doorgevoerd om de website gebruiksvriendelijker te maken. Zo kan de bezoeker nu snel navigeren tussen de belangrijkste resultaten van de verschillende landen en de thema's en is er meer ruimte voor context en geleerde lessen.

Opzet van de resultatenrapportage

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken presenteert jaarlijks een *online* overzicht van behaalde resultaten van ontwikkelingssamenwerking, geïllustreerd aan de hand van voorbeeldprojecten. Dit overzicht is een aanvulling op het Jaarverslag Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking waarin aan de hand van vijftien indicatoren verslag wordt gedaan over de voortgang en resultaten van het beleid.²

De resultatenrapportage wordt gelijktijdig met het jaarverslag aangeboden. De data voor resultatenrapportage en jaarverslag zijn in dezelfde periode opgehaald. De resultatenrapportage kan zodoende gezien worden als een aanvulling op het jaarverslag. In het verleden werd de resultatenrapportage in september gepubliceerd en bevatte zij de resultaten van het voorgaande kalenderjaar. Door de koppeling van resultatenrapportage en jaarverslag is dat niet meer mogelijk: in mei bestaat nog geen volledig beeld van de resultaten van het voorgaande kalenderjaar, omdat uitvoerende organisaties tijd nodig hebben om resultaten en impact te verzamelen en daarover te rapporteren.

Het resultaat is een resultatenrapportage die gebaseerd is op rapportages van uitvoerders die zijn ontvangen en goedgekeurd in de periode van 1 oktober 2017 tot 30 september 2018.³ Deze methode zal ook in de toekomst worden gehanteerd. Vanwege de verandering in meetperiode is het niet goed mogelijk de resultaten uit de huidige rapportage te vergelijken met de vorige editie. Met de volgende resultatenrapportages zal dat wel weer kunnen.

De rapportage is online Nederlandstalig beschikbaar op www.osresultaten.nl en Engelstalig op www.dutchdevelopmentresults.nl. Beide pagina's zijn geïntegreerd met rijksoverheid.nl. Naast resultaten per thema en per land, is er specifieke aandacht voor de SDGs en resultaten die via het EU externe financieringsinstrumentarium zijn bereikt.

Vervolgens is de nieuwe resultatenrapportage verder geïntegreerd met de pagina's op rijksoverheid.nl over beleid, doelstellingen en nieuws over ontwikkelingssamenwerking. Beide onderdelen behouden hun eigen webadres, maar zijn qua *look and feel* en wat betreft onderlinge links volledig met elkaar verbonden. Voor de gebruiker voelt dit als één «OS-portaal».

De volgende stap is het integreren van IATI-data, zoals deze zijn weergegeven op websites als openaid.nl, met de beleids- en resultaatinformatie op het OS-portaal. Met de huidige resultatenrapportage zijn de eerste

² Deze 15 indicatoren zijn op verzoek van de Kamer opgenomen in de memorie van toelichting. Ze zijn terug te vinden in zowel het jaarverslag als de resultatenrapportage.

³ De rapportageperiode brengt met zich mee dat nieuwe beleidsaccenten zoals onderwijs en de geografisch verschuiving naar focusregio's zoals uiteengezet in de BHOS-nota Investeren in Perspectief (Kamerstuk 34 952, nr. 1) nog maar beperkt zichtbaar in de rapportage, en dat een deel van de behaalde resultaten is terug te voeren op beleid van het vorige kabinet.

stappen gezet, in de vorm van links naar specifieke pagina's op openaid.nl. Met de resultatenrapportage 2020 moet dit een meer structurele invulling krijgen. Daarover zal met partijen zoals openaid.nl worden gesproken. Ook wordt nagegaan of integratie vanuit het oogpunt van kosten en beheerlast verantwoord is. De Kamer ontvangt nadere informatie over de uitkomsten hiervan.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag