

Vergaderjaar 2015–2016

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 226

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2016

Het belang en gebruik van officiële ontwikkelingsfinanciering (ODA) is internationaal aan het verschuiven. In tientallen ontwikkelingslanden is de armoede de afgelopen decennia teruggedrongen; ODA is daar in veel gevallen niet meer nodig. Een flinke groep ontwikkelingslanden blijft echter ver achter. De 40 armste landen in de wereld zijn wat betreft externe financiering grotendeels aangewezen op ODA voor investeringen in sociale en economische infrastructuur en om de bevolking beter perspectief te bieden. Veel van deze landen bevinden zich in een brede ring van instabiliteit rond Europa. Vluchtelingen- en migratiestromen binnen en vanuit deze regio's zijn groter dan ooit en een groeiend deel van ODA is nodig voor maatregelen zoals opvang in de regio en aanpak van grondoorzaken. Ondertussen innoveert het gebruik van ODA en fungeert hulp steeds vaker als hefboom voor private financiering voor ontwikkeling, waaronder voor klimaatverandering.

Met deze brief informeert het kabinet de Kamer over hoe het Nederlandse beleid inspeelt op en bijdraagt aan deze internationale veranderingen en welke rol de inzet van ODA hierbij speelt. De brief gaat specifiek in op implicaties voor de partnerlandenlijst, de 15 landen waarmee Nederland een intensieve ontwikkelingsrelatie onderhoudt. Dit mede naar aanleiding van toezeggingen om de Kamer te informeren over het partnerlandenbeleid.¹ Het voornemen van het kabinet is dat de op hulp gebaseerde partnerlandenrelatie met de middeninkomenslanden Indonesië, Kenia en Ghana verder wordt afgebouwd, ten gunste van een bredere relatie waarin handel, investeringen en politiek samenwerking centraler komen te staan. Deze stap schept ruimte voor het intensiveren van de hulprelatie met nader te identificeren Minst Ontwikkelde Landen in het nabije deel

¹ Algemeen Overleg RBZ/OS van 11 maart 2015 (Kamerstuk 21 501-04, nr. 171) en Algemeen Overleg VN-top inzake de post-2015-ontwikkelingsagenda van 8 september 2015/BHOS (Kamerstuk 32 605, nr. 172).

van Afrika. Daarnaast zal in de relatie met Rwanda een groter accent worden gelegd op handel en investeringen.

Het ODA concept in de nieuwe internationale duurzame ontwikkelingsagenda

Met de vaststelling van de Addis Abeba Action Agenda, de Global Goals en het Klimaatakkoord zijn vorig jaar nieuwe accenten in internationale samenwerking gezet, die ook van invloed zijn op de aanwending van ODA. Een forse internationale inspanning is nodig om het kerndoel te behalen: het uitbannen van extreme armoede voor 2030, *leaving no one behind*. Het kabinet heeft de Nederlandse inzet beschreven in de brief over Inclusieve Groei en Ontwikkeling (Kamerstuk 33 625, nr.182). Centraal hierin staan de aanpak van ongelijkheid, het betrekken van de armste groepen en het creëren van werkgelegenheid voor jongeren en vrouwen.

De in Addis afgesproken focus op de Minst Ontwikkelde Landen zal internationaal een verschuiving in ODA-middelen vergen: in 2014 werd naar schatting 0,09% BNI van OESO DAC landen op deze kwetsbare groep landen gericht, terwijl de afspraak is om hiervoor 0,15–0,20% BNI te reserveren. Nederland besteedde in 2015 circa 0,26% van het BNI in de Minst Ontwikkelde Landen.²

ODA heeft een belangrijke rol te spelen bij het realiseren van de 2030 Agenda, maar andere bronnen zijn – zeker in de rijkere middeninkomenslanden – van doorslaggevend belang voor het bereiken van de ontwikkelings- en klimaatdoelstellingen. Nationale belastinginkomsten zijn in de meeste ontwikkelingslanden de belangrijkste publieke bron van financiering. Het is derhalve cruciaal dat nationale belastingssystemen op orde zijn en dat daarbij ook de winsten van nationale en internationale bedrijven op een effectieve en transparante manier belast kunnen worden. Daarom heeft het kabinet van eerlijk internationaal belastingbeleid een speerpunt gemaakt in het streven naar beleidscoherentie (zie ook Kamerbrief Actieplan en jaarrapportage Beleidscoherentie voor Ontwikkeling, Kamerstuk 33 625, nr. 219). Met behulp van het door Nederland geïnitieerde *Addis Tax Initiative* wordt ook rechtstreeks de *Domestic Resource Mobilisation* in tientallen ontwikkelingslanden ondersteund.

In de nieuwe duurzame ontwikkelingsagenda is de rol van de private sector breed onderschreven. Bedrijven kunnen een enorme bijdrage leveren aan het bereiken van de Global Goals en de klimaatdoelstellingen, in de vorm van groene investeringen en duurzame handelspraktijken die banen scheppen in ontwikkelingslanden. Deels zullen zulke investeringen en initiatieven voor ketenverduurzaming autonoom tot stand kunnen komen tegen marktvoorwaarden. Daarnaast is er een rol voor publieke financiering om dit te stimuleren. Een groeiend deel van ODA wordt inmiddels gebruikt als hefboom voor private investeringen in ontwikkelingslanden, vooral voor infrastructuur. Een eerste inventarisatie onder OESO-DAC leden vond over de periode 2012–2014 een stijging van ruim 40% in de omvang van de private middelen die in de vorm van garanties, gecombineerde leningen en deelnemingen is gemobiliseerd met behulp van ODA-middelen.³

² OESO DAC hanteert een lager cijfer voor Nederland (0,13%), maar dat is gebaseerd op een beperkte berekening, waarbij uitgaven van ODA in Minst Ontwikkelde Landen via bijvoorbeeld NGOs niet zijn meegeteld. OESO erkent de beperkingen en werkt aan een betere rekenmethode.

³ *Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions*, OECD 2016. Deze inventarisatie is nog onvolledig. In totaal werd over de periode 2012–2014 tenminste USD 36 miljard aan garanties, gecombineerde leningen en deelnemingen gemobiliseerd.

ODA speelt zo steeds meer een dubbelrol: directe financiering van duurzame ontwikkeling waar dit het hardste nodig is én het katalyseren en mobiliseren van andere publieke en private middelen waar dit tot de mogelijkheden behoort.

Innovatief gebruik van ODA in het Nederlandse beleid

Innovatief gebruik van ODA zit in het hart van de agenda voor hulp, handel en investeringen. Voor het mobiliseren van private middelen voor ontwikkeling heeft Nederland een aantal innovatieve instrumenten ontwikkeld zoals het Dutch Good Growth Fund (DGGF). Met een DGGF bijdrage van EUR 187 miljoen in de vorm van leningen, aandelen, verzekeringen en garanties is inmiddels EUR 618 miljoen aan bijdragen van de private sector en andere investeerders gekatalyseerd. Ook DRIVE (Financiering Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurprojecten in Ontwikkelingslanden) is een goed voorbeeld. Ter ondersteuning van infrastructuurprojecten combineert DRIVE subsidies met een banklening; zo nodig kan de bijdrage vanuit DRIVE ook gegoten worden in de vorm van een garantie of een lening. Op die manier wordt per geval de meest efficiënte inzet van de ODA-middelen gekozen.

De Nederlandse expertise op dit gebied wordt onder meer door de EU erkend. *ElectriFi*, een nieuw initiatief van FMO, wordt volledig door de EU gefinancierd en maakt aansluiting op elektriciteitsvoorziening mogelijk voor huishoudens en kleine bedrijven op het platteland van ontwikkelingslanden. Met behulp van flexibele financieringsvormen en technische assistentie trekt het initiatief commerciële financiering aan voor elektrificatieactiviteiten die normaal niet tot stand zouden komen. De Wereldbank en Nederlandse experts verkennen momenteel de mogelijkheden van een *Water Financing Facility*. Deze faciliteit bevordert investeringen van lokale pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen in drinkwaterprojecten. Net als in Nederland worden hiertoe obligaties uitgegeven door waterbedrijven. De faciliteit ondersteunt de ontwikkeling van zulke projecten en de uitgifte van obligaties. In Kenia vindt op dit moment de eerste pilot plaats.

Ook steunt Nederland innovatieve verzekering- en pensioenconstructies voor de armste groepen, samen met commerciële partijen. Zo werkt een zorgverzekering in Kwara State in Nigeria met goed resultaat aan betere toegang tot medische zorg voor mensen die zich tot voor kort geen verzekering konden veroorloven. De verzekering is een vorm van Publiek-Private Samenwerking (PPS) van een Nigeriaanse verzekeraar die zich richt op de onderkant van de markt, de lokale overheid en twee Nederlandse stichtingen die innovatieve financieringsvormen ontwikkelen: het Health Insurance Fund en PharmAccess. Onlangs heeft dit programma de *Transformational Business Award* van de Financial Times en IFC (International Finance Corporation) gewonnen.

De Stichting Duurzame Micropensioenen in Ontwikkelingslanden, een samenwerkingsverband tussen de Pensioenfederatie, het Verbond van Verzekeraars en pensioenfondsen en -uitvoerders, werkt met lokale partijen om deelname aan een pensioenfonds mogelijk te maken voor mensen in de informele sector. In India zijn de afgelopen jaren in de deelstaat Tamil Nadu ruim 30.000 mensen toegetreden; verdere groei tot 200.000 deelnemers wordt voorzien. In Ghana initieert de stichting een soortgelijk project, uitbreiding naar andere landen wordt bestudeerd. Binnen dit concept worden de lokaal afgedragen premies gecombineerd met publieke middelen vanuit het Nederlandse BHOS-budget en bijdragen van de Nederlandse pensioensector (financiën, kennis en kunde en bijdrages *in kind*).

In het Klimaatakkoord hebben de ontwikkelde landen herbevestigd dat ze vanaf 2020 tenminste USD 100 miljard per jaar aan klimaatfinanciering zullen mobiliseren. Dit betreft zowel publieke als private financiering. De verplichting heeft de afgelopen jaren al tot belangrijke innovaties geleid. Zo ontwikkelde FMO het klimaatinstrument «Climate Investor One». Het formuleren van commercieel haalbare projecten voor hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden is vaak een barrière voor private investeringen in deze sector. FMO ondersteunt met dit instrument de ontwikkeling van dit soort projecten en financiert deze met deels publieke en deels private middelen. Ook onderzoekt Nederland of het mogelijk is om samen met institutionele investeerders een klimaatfonds in te richten, naar het voorbeeld van een Deens klimaatfonds. De Nederlandse publieke klimaatfinanciering bedroeg in 2015 EUR 428 miljoen. De gemobiliseerde private klimaatfinanciering, die in 2015 voor het eerst in kaart is gebracht, beliep EUR 73 miljoen en zal naar verwachting dit jaar verder oplopen.

De *Concessional Finance Facility* voor steun aan landen in het Midden-Oosten die veel vluchtelingen opvangen (zoals Jordanië en Libanon) is een voorbeeld van een innovatieve constructie waarbij ODA wordt gebruikt om leningen tegen sterk gereduceerd tarief aan te bieden. Nederland heeft vorig jaar bij de Wereldbank aangedrongen op een dergelijke constructie en heeft bij de uiteindelijke oprichting in april jongstleden EUR 10 miljoen in de faciliteit gestoken. In totaal kunnen de betreffende landen in het Midden-Oosten voor USD 2,7 miljard aan zachte leningen aangaan onder deze faciliteit.

Ook draagt Nederland bij aan het verder ontwikkelen van het relatief nieuwe financieringsinstrument *impact bonds* voor ontwikkelingslanden. Een impact bond is een instrument om de resultaatbereiking voor publieke investeringen voorop te stellen en de kwaliteit van publieke uitgaven te verhogen. Bijvoorbeeld op het terrein van onderwijs, reclassering of gezondheidszorg. Nederland zal de ontwikkeling van de eerste humanitaire impact bond op het terrein van *physical rehabilitation* ondersteunen.

Binnen het ministerie is een Taskforce Innovatieve Financiering opgezet voor een extra impuls. De taskforce zorgt er voor dat kennis wordt gedeeld zodat bij het aangaan van nieuwe activiteiten een goede afweging kan worden gemaakt over wat de beste financieringsvorm is. Innovatie is geen doel op zich, maar wel een waardevolle en noodzakelijke aanvulling op meer conventionele financieringsinstrumenten.

Vernieuwing ODA definitie in OESO-DAC

Bovengenoemde veranderingen vragen ook om een aanpassing van de ODA definitie. Nederland heeft begin 2013 een aantal doelstellingen geformuleerd in de kabinetsreactie op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Ontwikkelingssamenwerking (Kamerstuk 32 605, nr. 137) om de ODA definitie te moderniseren. Tijdens de High Level Meeting van OESO-DAC van 18-19 februari jongstleden zijn hierop besluiten genomen.⁴

Een belangrijk doel van Nederland was erkenning van het belang van ontwikkelingsgerichte innovatieve financieringsstromen. Door DAC-leden is afgesproken dat de budgettaire kosten van financieringsmechanismen voor het mobiliseren van privaat kapitaal voor ontwikkelingsdoeleinden aan ODA toerekenbaar zijn. De details worden nog uitgewerkt.⁵

⁴ Communiqué DAC High Level Meeting, 19 februari 2016.

⁵ <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/HLM-PSI.pdf>

Verder werkt OESO-DAC aan het concept *Total Official Support for Sustainable Development*. Hiermee zou de volledige met publieke inzet op gang gebrachte stroom van publieke en private middelen voor duurzame ontwikkeling gemeten moeten worden, inclusief de bijdrage van multilaterale organisaties en van overheden die geen lid zijn van OESO-DAC.

Het kabinet had ook ingezet op het herzien van de landenlijst van DAC: financiering van activiteiten in rijkere ontwikkelingslanden (zoals Turkije, China en Brazilië) zou niet meer per definitie als ODA mogen worden geteld. Op dit punt konden de DAC-leden het echter niet eens worden. De regel blijft dat landen niet langer in aanmerking komen voor ODA wanneer ze gaan behoren tot de categorie hogere inkomenslanden, met BNI per hoofd van de bevolking boven USD 12.745. Wel zijn de criteria voor het niveau van concessionaliteit van bilaterale leningen aangescherpt: voor leningen aan de armste landen is nu een hoger schenkings-element nodig om als ODA te kwalificeren, terwijl dit criterium voor rijkere ontwikkelingslanden is verlaagd. Alleen het schenkingsdeel van een lening wordt als ODA gerapporteerd.

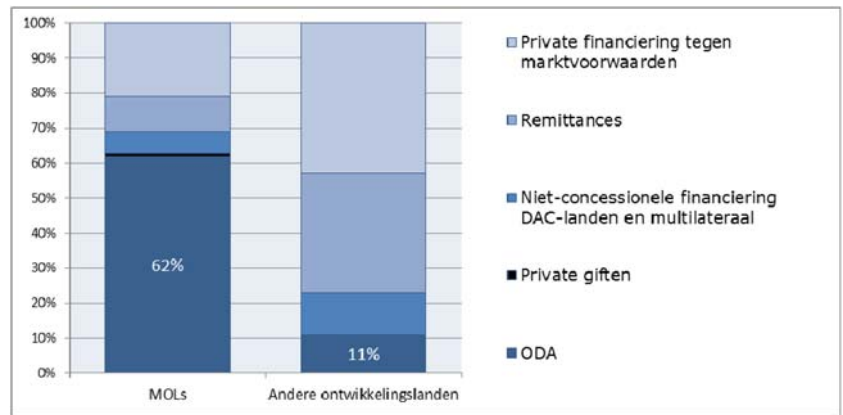
Van een andere orde zijn de veranderingen in de ODA-definitie die Nederland met succes heeft bepleit voor bepaalde activiteiten op het snijvlak van veiligheid en ontwikkeling. Onder ODA tellen nu de additionele kosten mee van door militairen geboden humanitaire hulp en bepaalde ontwikkelingsactiviteiten (zoals scholen bouwen, politie of grensbewakers trainen), mits in lijn met humanitaire principes en er geen alternatieve uitvoerder beschikbaar is. Ook het trainen van militairen in ontwikkelingslanden op het gebied van bijvoorbeeld vrouwenrechten, anticorruptie en democratische principes is opgenomen. Primair ontwikkelingsgerichte activiteiten die bijdragen aan het voorkomen van gewelddadig extremisme zijn eveneens onder de ODA-definitie gebracht. Het gaat bijvoorbeeld om het versterken van de rechtsorde en steun aan organisaties die activiteiten ontwikkelen op het gebied van preventie en deradicalisering.

ODA als externe financieringsbron van ontwikkelingslanden

Al met al is binnen de brede categorie van «ontwikkelingslanden» het belang van ODA sterk aan het verschuiven. De middeninkomenslanden die de afgelopen decennia een behoorlijke economische groei hebben gerealiseerd zien vaak de belastinginkomsten stijgen en kunnen voor verdere financiering op verschillende plekken terecht, zoals bij de multilaterale banken, de internationale kapitaalmarkt en binnenlandse kredietverstrekkers. Vaak zijn in deze landen ook *remittances* van groot belang en wordt de groei gevoed door directe buitenlandse investeringen. ODA blijft daarbij van belang – soms als katalysator van private investeringen of leningen – maar maakt vaak niet veel meer dan 10% uit van de totale externe financiering (zie figuur).

Dat geldt echter niet voor de Minst Ontwikkelde Landen en ook niet voor veel middeninkomenslanden die net de status van lage inkomensland zijn ontgroeid. Voor Minst Ontwikkelde Landen komt het overgrote deel van de externe financiering uit ODA (62% volgens schattingen van OESO-DAC). De belastinginkomsten zijn vaak nog relatief klein ten opzichte van de beperkte economie en private financiering is bescheiden; de risico's zijn aanzienlijk, hetgeen commerciële leningen en buitenlandse investeringen beperkt.

Figuur 1: Externe bronnen van financiering van Minst Ontwikkelde Landen (MOLs) en andere ontwikkelingslanden (bron: OESO-DAC)



Veel Afrikaanse landen zijn de afgelopen jaren op basis van gunstige vooruitzichten leningen aangegaan op de internationale kapitaalmarkt. Dat deden onder meer Ghana, Mozambique, Rwanda, Tanzania en Kenia. Inmiddels zit de conjunctuur tegen en door lagere grondstoffenprijzen valt de economische ontwikkeling in veel van deze Afrikaanse landen terug. Die staatsleningen in harde valuta tegen hoge rentepercentages (vaak 6–10 procent) blijken nu een blok aan het been en reden waarom een aantal van deze landen onlangs opnieuw bij het IMF heeft moeten aankloppen. De economische vooruitgang in deze landen is evident, maar gaat niet zo snel dat concessionele financiering (zoals van de Wereldbank en andere multilaterale instellingen) op korte termijn overbodig wordt.

Urgentie vanwege instabiliteit

De situatie in veel landen in de nabijheid van Europa is reden voor zorg; er tekent zich een brede ring van instabiliteit af, van Zuidwest-Azië tot in West-Afrika. Vluchtelingenstromen binnen en vanuit deze regio's zijn groter dan ooit. De groep van armste landen, fragiele staten en de herkomstlanden van vluchtelingen en migranten gaan daarbij voor een deel samen vallen. Niet alleen de conflicten in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, maar ook de onveiligheid en de gebrekkige perspectieven in delen van Sub-Sahara Afrika onderstrepen zo de urgentie en het belang van internationale samenwerking en de inzet van ODA.

In het nabije deel van Sub-Sahara Afrika is naast de Hoorn ook de Sahel-regio kwetsbaar. Mede dankzij ontwikkelingssamenwerking is in deze groep van Minst Ontwikkelde Landen behoorlijke vooruitgang geboekt op sociale indicatoren zoals levensverwachting en onderwijsdeelname. De hoge bevolkingsgroei – naar verwachting verdrievoudigt het inwonertal van de Sahel-landen binnen 30 tot 40 jaar – zet echter grote druk op voorzieningen. Klimaatverandering bedreigt de middelen van bestaan op het platteland. De economische basis blijft in deze landen veelal smal, het ontbreken van productieve werkgelegenheid is een enorm probleem voor een groeiende groep jongeren. Zwak staatsoptreden, interne conflicten en de opkomst van terroristische groeperingen leiden tot instabiliteit. Dit maakt zulke landen vervolgens minder interessant voor investeerders, economisch komen ze zo verder op achterstand. Gebrek aan perspectief in eigen land zet veel jongeren aan om hun heil elders te zoeken, vooral in omliggende landen maar ook verder weg, zoals in Europa.

Structurele en langjarige investeringen in stabilisering en sociaaleconomische ontwikkeling zijn in deze regio's dringend nodig. Een forse internationale ODA-inspanning is wenselijk om de vicieuze cirkel van instabiliteit en achterblijvende ontwikkeling te doorbreken, en om erger te voorkomen. Daarbij is het vaak lastig om met innovatieve vormen van ODA het verschil te maken; commerciële partijen zijn minder geïnteresseerd omdat de terugverdienmogelijkheden beperkt zijn. In deze landen blijven meer conventionele vormen van hulp nodig, om overheden, publieke voorzieningen en economische infrastructuur te versterken en de bevolking zo meer kansen in eigen land te bieden.

Het gebruik van ODA in het Nederlandse partnerlandenbeleid

De agenda voor hulp, handel en investeringen onderscheidt drie groepen landen:

- landen waarmee de relatie met Nederland voornamelijk in het teken staat van hulp;
- landen waarmee we een zogenoemde overgangsrelatie hebben, waarin zowel hulp en handel een rol spelen;
- landen waarmee de handels- en investeringsrelatie centraal staat.

De eerste twee categorieën vormen gezamenlijk de zogenaamde partnerlanden van Nederland, 15 in totaal. In de zeven hulplanden (Afghanistan, Burundi, Jemen, Mali, de Palestijnse Gebieden, Rwanda en Zuid-Soedan) werkt Nederland aan de basisvoorwaarden voor stabiliteit, ontwikkeling en armoedebestrijding.

In de acht overgangslanden (Bangladesh, Benin, Ethiopië, Ghana, Indonesië, Kenia, Mozambique en Uganda) gaat het onder meer om verlaging van barrières voor private sector ontwikkeling, versterking van werkgelegenheid en verbeterde aansluiting op mondiale waardeketens. Daarbij wordt ingezet op een geleidelijke verschuiving van hulp naar handel en investeringen.⁶

De huidige partnerlandenlijst is een continuering van de landenkeuze die het vorige kabinet in 2011 maakte op basis van de aanbeveling van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid om meer focus aan te brengen.⁷ Kenmerkend voor het werken met partnerlanden zijn drie elementen:

- Nederland onderhoudt een langjarige ontwikkelingssamenwerkingsrelatie met het betreffende land;
- Er is een ODA-budget op de ambassade beschikbaar (het decentrale budget) voor programma's rond de thematische speerpunten;
- Professionele staf is op de ambassade aanwezig voor toezicht en uitvoering van de programma's.

De bilaterale hulp van Nederland beperkt zich niet tot de programma's die de ambassades in de 15 partnerlanden uitvoeren. De programma's op de speerpunten die vanuit Den Haag worden beheerd staan open voor een grotere groep van landen, vanuit de overweging dat de partnerlandenlijst te beperkend zou zijn gezien de beleidsdoelstellingen van deze programma's. Zo is het bedrijfsleven instrumentarium (waaronder het DGGF en DRIVE) beschikbaar in 68 ontwikkelingslanden, waaronder de partnerlanden.

⁶ Zie Bijlage 2 van de Kamerbrief Meerjarige Strategische Plannen 2014–2017 van 5 februari 2014 (Kamerstuk 33 625, nr.71).

⁷ Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt. WRR, 2010.

Verandering relatie met Indonesië, Kenia, Ghana en Rwanda

Zoals beschreven in «Wat de wereld verdient» kan de partnerlandenlijst door de tijd heen wijzigen. Het kabinet acht de tijd rijp om de landenlijst tegen het licht te houden. Een aantal partnerlanden heeft de afgelopen jaren gestage economische groei doorgemaakt, waardoor het karakter van de relatie al aan het veranderen is. In landen met een overgangsrelatie is het streven de bilaterale hulp via de ambassade geleidelijk uit te faseren.⁸ Dit vanuit het perspectief van een relatie die meer gebaseerd is op wederzijdse belangen op het gebied van handel, investeringen en politieke samenwerking. Een belangrijke overweging bij de herziening van de partnerlandenlijst is dat het ODA-budget beperkt is en het kabinet ervoor kiest om het partnerlandenbudget en de bijbehorende inzet van deskundigen zo veel mogelijk in te zetten waar de behoefte aan ODA het grootste is. De hierboven geschetste uitdagingen in de sfeer van instabiliteit in de groep van armste en fragiele staten rond Europa spelen dan ook een rol bij de keuze de partnerlandenlijst aan te passen. Gezien de noodzaak om in zulke landen te werken aan grondoorzaken van armoede en instabiliteit ligt een geleidelijke verschuiving van schaarse ODA-middelen en de bijbehorende deskundigheid voor de hand.

Alles overwegende en na overleg met de betreffende partnerlanden, komen van de huidige lijst vier landen in aanmerking voor een geleidelijke verandering van de relatie: Indonesië, Kenia, Ghana en Rwanda. Het ontwikkelingsniveau van deze vier ontwikkelingslanden is verschillend, maar in drie van de vier is er een goede basis om toe te werken naar een minder op hulp gerichte relatie.

Indonesië is van de huidige partnerlanden veruit het meest ontwikkeld. Het BNI per hoofd van de bevolking nam toe van USD 560 in 2000 tot USD 3.630 in 2014. Indonesië is nu de 16e economie van de wereld en lid van de G20. Extreme armoede is de afgelopen 15 jaar meer dan gehalveerd tot 11% van de bevolking, waarbij er nog grote regionale verschillen in welvaart zijn. Het aandeel van ODA op de totale economie is nagenoeg verwaarloosbaar geworden, terwijl private financieringsstromen aanzienlijk zijn. Nederland is de derde handelspartner van Indonesië in de Europese Unie. Meer dan met welk ander partnerland beslaat de Nederlandse bilaterale relatie al zo goed als alle beleidsterreinen. Het beëindigen van het gedecentraliseerde hulpprogramma op de post in Jakarta past binnen het wederzijdse streven naar een volwaardige en volwassen bilaterale relatie.

Na een periode van meer dan 5% groei op jaarbasis verwierf Kenia in 2014 de status van (laag) middeninkomensland. Het BNI per hoofd van de (snel groeiende) bevolking nam toe van USD 420 in 2000 tot USD 1.300 in 2014. Kenia ontwikkelt zich tot een redelijk stabiele en gediversifieerde economie met een opkomende moderne dienstensector, die ook een belangrijke regionale rol vervult. Het land is minder gevoelig voor schommelingen in grondstoffenprijzen dan veel andere Afrikaanse landen. Terwijl extreme armoede vermindert is de ongelijkheid binnen het land groot. De economische en politieke situatie blijft kwetsbaar vanwege de veiligheidssituatie (Al Shabaab) en sluimerende interne conflicten die regelmatig de kop opsteken. De beoogde verschuiving in de relatie van hulp naar handel en investeringen heeft over de afgelopen jaren goed vorm gekregen. Zo vertienvoudigden vanaf 2006 de Nederlandse investeringen tot EUR 690 miljoen in 2014. Naast tuinbouw, gaat het hierbij onder meer om investeringen in de voedselverwerkende industrie en financiële dienstverlening.

⁸ De bilaterale hulp beheerd vanuit Den Haag blijft daarbij beschikbaar.

In de Meerjarige Strategische Plannen 2014–2017 voor Indonesië en Kenia was de accentverlegging van hulp naar handel en investeringen al voorzien.⁹ Dit betekent onder meer dat bestaande samenwerkingsprogramma's vanuit de ambassade met een einddatum van uiterlijk 2020 zijn opgezet. Het kabinet heeft met beide landen gesprekken gevoerd waarin het voornemen om de gedecentraliseerde programma's uiterlijk in 2020 te beëindigen van context is voorzien. Daarbij is ook aangegeven dat het bedrijfsleveninstrumentarium en andere centrale programma's op de speerpunten beschikbaar blijven om de bilaterale relatie te ondersteunen.¹⁰

Ghana is eveneens een middeninkomensland (BNI/capita USD 1.590 in 2014) dat de afgelopen decennia een periode van indrukwekkende ontwikkeling heeft doorgemaakt. Extreme armoede is teruggedrongen en het aandeel van ODA op de totale economie is beperkt (3% BNI in 2014). Dankzij lagere wereldmarktprijzen zijn de exportinkomsten van Ghana (o.a. olie, goud en cacao) de afgelopen jaren echter teruggevallen, terwijl dure staatsleningen op de internationale kapitaalmarkt de schuldenpositie van de overheid erg hebben verslechterd. Als gevolg daarvan moest Ghana bij het IMF aankloppen om de financieel-economische perspectieven te stabiliseren. Inmiddels lijkt de situatie zich weer te verbeteren. De grondstoffenprijzen zijn gestabiliseerd en investeringen in olie en gas en de landbouwsector zullen naar verwachting de komende jaren de economische groei aanjagen.

Nederland en Ghana onderhouden brede bilaterale betrekkingen die steeds meer gaan over gezamenlijke belangen, zoals handel, stabiliteit in de regio en internationale rechtsorde. In het meerjaren strategisch plan voor Ghana 2014–2017 werd al gewerkt met de horizon van 2020 voor beëindiging van het programma van de post, waarbij de financiering vanaf 2017 geleidelijk zou aflopen. Ghana streeft zelf ook naar hulponafhankelijkheid en de Nederlandse inzet past in deze lijn. Vanwege de recente terugval van de economie is echter in onderling overleg besloten om de beoogde uitfasering van de programma's van de ambassade enigszins te temporeren. In principe blijft 2020 staan als einddatum, maar dit is afhankelijk van de verdere ontwikkelingen in Ghana.

Rwanda is een Minst Ontwikkeld Land met een beperkte economische basis en sociaaleconomische ontwikkeling (BNI/capita USD 690 in 2014), reden waarom hulp tot nu toe domineerde in de relatie met Nederland. Officiële ontwikkelingsfinanciering van DAC donoren maakte in 2014 meer dan 13% uit van het BNI. Het land heeft echter de wens om snel (2020 is genoemd) meer hulponafhankelijk te worden en profileert zich internationaal om buitenlandse investeringen aan te trekken. Deze inzet sluit aan bij de grotere rol voor handel en investeringen die Nederland nastreeft in de relatie met ontwikkelingslanden. De gedachte om de relatie met Nederland te verbreden is door Rwanda nadrukkelijk verwelkomd. Het kabinet zal daarom Rwanda vanaf 2017 toevoegen aan de categorie overgangslanden en de relatie vanuit dit perspectief verder vorm geven.

Vanaf 2020 zullen Indonesië en Kenia niet meer op de partnerlandenlijst staan. Voor Ghana wordt voorlopig ook uitgegaan van 2020, maar afhankelijk van de ontwikkelingen kan dit nog worden aangepast. Rwanda blijft als overgangsland op de partnerlandenlijst.

⁹ Kamerbrief Meerjarige Strategische Plannen 2014–2017 van 5 februari 2014 (Kamerstuk 33 625 nr.71).

¹⁰ Zie onder meer de Kamerbrief inzake de Aanpassing van de PSD/DGGF-landenlijst van 19 februari 2016 (Kamerstuk 33 625, nr. 205).

Het beëindigen van de gedecentraliseerde hulp in de drie overgangslanden is een geleidelijke verandering die de afgelopen jaren al is ingezet en waarbij ook de verdere uitvoering met zorg zal worden gedaan in overleg met de betrokken overheden en ontwikkelingspartners. Het kabinet werkt daarbij in lijn met de aanbevelingen van de gezamenlijke donorevaluatie *Managing Aid Exit and Transformation*.¹¹ Ook de ervaringen van de uitfasering van 18 partnerlanden in 2011 zijn meegenomen, evenals de aanbevelingen van de binnenkort te verschijnen IOB-evaluatie hierover. Van een «exit» is nu overigens geen sprake, het gaat om doorgroei over een periode van meerdere jaren naar een andersoortige, bredere en meer gelijkwaardige relatie, die minder afhankelijk is van ODA. Zorgvuldigheid en maatwerk blijven niettemin van belang.¹² Daarbij zal onderzocht worden of op de ambassades nog een beperkt overgangsbudget wenselijk is. De vanuit Den Haag beheerde centrale OS-programma's blijven beschikbaar voor alle vier landen.

Keuze van nieuwe partnerlanden

In lijn met «Wat de wereld verdient» blijft het aantal van 15 partnerlanden gehandhaafd en ontstaat er door de afbouw van de intensieve ontwikkelingsrelatie met Indonesië, Kenia en Ghana ruimte voor het geleidelijk aangaan van nieuwe partnerlandenrelaties. Het kabinet wil zich bij de keuze van nieuwe partnerlanden richten op de groep landen die onze hulp het hardste nodig heeft: de Minst Ontwikkelde Landen. ODA is in deze landen het meest relevant en kan daar het grootste verschil maken. Het gaat om landen die achterblijven in economische en sociale ontwikkeling, vaak omdat de randvoorwaarden ontbreken (zoals veiligheid, infrastructuur en een behoorlijk opleidingsniveau). Het steunen van de armste landen is allereerst van belang voor deze landen zelf, maar is daarnaast in toenemende mate van invloed op regionale en mondiale problemen waar ook Nederland mee te maken heeft. Deze groep landen concentreert zich in belangrijke mate in West-Afrika (in het bijzonder de Sahel-landen) en de Hoorn van Afrika.

Bij de keuze van partnerlanden spelen de volgende criteria een rol:

- Ontwikkelingsniveau: conform «Wat de wereld verdient» kiest Nederland zijn partnerlanden binnen de groep van de armste landen.
- Nederlandse meerwaarde: de partnerlandrelatie biedt ruimte voor inzet op meerdere thematische speerpunten.
- Regionale bundeling: voorkeur gaat uit naar een land in een regio waar Nederland al aanwezig is, zodat vanuit het nieuwe partnerland ook een bijdrage aan regionale oplossingen kan worden geleverd.
- Migratie: de partnerlandrelatie is relevant voor het aanpakken van grondoorzaken van migratie gekoppeld aan ontwikkeling.

Het kabinet zal de komende periode de mogelijkheden verkennen om op basis van deze criteria de landen te identificeren die voor de status van partnerland in aanmerking komen. Daarbij zal in eerste instantie gekeken worden naar de Sahel-regio. Dit sluit aan bij het recente advies «Veiligheid en stabiliteit in Noordelijk Afrika» van de Adviesraad Internationale Vraagstukken, waarin bijzondere aandacht wordt gevraagd voor de

¹¹ De aanbevelingen uit de evaluatie *Managing Aid Exit and Transformation* (Joint Donor Evaluation, Sida 2008) hebben als leidraad gediend: communicatie op hoog niveau; rekening houden met belanghebbenden; realistische tijdspaden; flexibiliteit in het toekennen van budgetten; respecteren van zowel juridische verplichtingen als gedane politieke toezeggingen; en institutionele capaciteit in het partnerland dient zodanig te zijn dat zij in staat is de ontwikkeling door te zetten. Zie ook de Kamerbrief Voortgang Uitfasering Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking van 5 februari 2014 (Kamerstuk 32 605, nr. 134).

¹² De verdere uitwerking wordt zo veel mogelijk geïntegreerd in de bestaande planningscyclus per land, uitgaande van het lopende Meerjaren Strategisch Plan 2014–2017.

Sahel-regio.¹³ De keuze van nieuwe partnerlanden verdient een zorgvuldig proces, waarbij met potentiële partnerlanden besproken wordt in welke mate de mogelijkheden en wensen over en weer aansluiten. Daarbij worden ook de aanwezigheid van andere donoren en mogelijkheden tot samenwerking met andere donoren afgewogen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

¹³ Veiligheid en stabiliteit in Noordelijk Afrika (nr. 101), AIV, juni 2016.