

Vergaderjaar 2008–2009

31 250

Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 35

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2008

In vervolg op mijn brief van 18 juli jl. (31 250, nr. 21) informeer ik u graag over de uitkomsten van het Derde High Level Forum on Aid Effectiveness dat van 2 tot en met 4 september jl. werd georganiseerd in Accra. Mijn belangrijkste constatering is dat de conferentie, na stevig onderhandelen, een realistische actieagenda heeft opgeleverd die – mits met zorg uitgevoerd – ertoe zal leiden dat de meeste doelstellingen uit de Parijs Verklaring (2005–2010) kunnen worden gerealiseerd. Dit is zeer belangrijk voor de (internationale) effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking.

Betekenis van Accra

Het High Level Forum in Accra heeft de gewenste herbevestiging van het belang van uitvoering van de Parijs Verklaring opgeleverd. Donoren en partnerlanden waren het eens over de noodzaak van versnelling bij de uitvoering en verdieping van de principes van de Parijs Verklaring op cruciale punten als gebruik van lokale systemen, voorspelbaarheid, werkverdeling onder donoren, transparantie en verantwoording. Ook is herbevestigd dat de Parijs Verklaring van wezenlijk belang is bij inzet in fragiele staten, waarbij wel in het oog moet worden gehouden dat het instrumentarium en de modaliteiten soms moeten worden aangepast.

Het High Level Forum moest in mijn ogen de omslag markeren naar een vernieuwd, gelijkwaardig partnerschap tussen een brede schakering aan donoren en ontwikkelingslanden en van meer betrokkenheid van de civil society bij de Parijs Verklaring. Bepaalden in Parijs nog vooral donoren de agenda, in Accra zou de nadruk moeten liggen op eigenaarschap (en leiderschap) van ontwikkelingslanden en echt gelijkwaardig partnerschap. De actieve opstelling van de partnerlanden in het onderhandelingsproces in Accra geeft aan dat inderdaad sprake is van een aarzelende omslag. Dat uiteindelijk alle ondertekenaars van de Parijs Verklaring, nieuwe donoren als China en vertegenwoordigers van de civil society zich achter de Accra Agenda for Action (AAA) schaarden, zie ik als pure winst. Het is

een kans voor alle betrokkenen om de rol van ontwikkelings samenwerking meer resultaatgericht te maken, zakelijker, op basis van een respectvol, kritisch en ambitieus partnerschap. De AAA is een wegwijzer voor een dergelijke inzet van ontwikkelingshulp; voor een transparante en efficiënte manier van hulpverlening; voor een eigenaarschap waarbij het partnerland bepaalt welke donor of private speler bepaalde steun verleent; voor een dialoog die intensief is, uitdagend en kritisch. Dat alles leidt tot een zakelijker partnerschap en tot minder bureaucratie. Afspraken in de AAA over minder conditionaliteit en vooral over verschuiving van beleidsgerichte naar resultaatgerichte conditionaliteiten, over grotere voorspelbaarheid van de hulp, over meer transparantie en duidelijkere regels over wederzijdse verantwoording kunnen daar sterk aan bijdragen. Gebruik van lokale systemen en ondersteuning van lokaal gewortelde capaciteitsontwikkeling zie ik als belangrijke bijdragen aan daadwerkelijk eigenaarschap van partnerlanden.

De AAA legt de lat hoog. Ook voor Nederland leidt de uitvoering van de Parijs Verklaring en de aanscherping via de AAA tot ingrijpende veranderingen in de manier waarop wij onze relatie met ontwikkelingslanden vorm geven. De internationale afspraak is dat die veranderingen uiterlijk in 2010 hun beslag hebben gekregen. Ik heb dan ook opdracht gegeven per direct een Actieplan Uitvoering Parijs Verklaring/AAA op te stellen.

Onderhandelingsproces

Het High Level Forum is afgesloten met het aannemen van de Accra Agenda for Action. De onderhandelingen over de teksten waren moeizaam. Het was belangrijk dat, ondanks verschillen van inzicht over wat een aanvaardbaar niveau van consensus zou kunnen zijn, de EU naar buiten toe als eenheid optrad. Samen met de partnerlanden had de EU ingezet op een concrete en actiegerichte uitkomst die verder ging dan de in het DAC-voortraject geformuleerde concept AAA van 11 augustus. Die inzet stond van meet af aan onder druk van vooral Japan en de VS en in mindere mate de Wereldbank. Het concept van 11 augustus ging voor deze beide landen, en op onderdelen voor de Wereldbank, al te ver. Samen met het VK en de Europese Commissie heb ik mij sterk gemaakt voor het vasthouden door de EU van een hoog ambitieniveau. Mede dankzij samenwerking van de EU met de partnerlanden is die inspanning in het proces beloond. De uiteindelijke tekst komt sterk in de richting van de onderhandelingsposities van de EU. Deze onderhandelingsposities waren op hun beurt sterk ontleend aan de door de partnerlanden geformuleerde prioriteiten voor het HLF Accra.

Een belangrijk succes is dat ook niet traditionele donoren als China en vertegenwoordigers van de civil society zich konden vinden in de tekst van de AAA. Het succes zou nog groter zijn geweest, als ook de private sector aan de conferentie had kunnen deelnemen. Een dialoog tussen vertegenwoordigers van de private sector uit ontwikkelingslanden en hun partners uit OECD-landen en China zou tot verdere verdieping op de conferentie hebben kunnen leiden. Dat geldt ook voor een dialoog voor het oog van de wereld tussen vertegenwoordigers uit de private sector en ministers. Effectiviteit van hulp is een van de dimensies op de conferentie Financing for Development in Doha. De private sector zal wel aanwezig zijn op deze conferentie.

Ronde Tafels en «side events»

De schatting van de organisatoren is dat ruim 1500 deelnemers, onder wie 80 deelnemers vanuit de civil society, deelnamen aan de conferentie. De programmering was, met plenaire bijeenkomsten, negen Ronde Tafels – bedoeld om de discussie te verdiepen en een agenda voor de middellange

termijn op te stellen – en een tiental zijdelingse themabijeenkomsten overvol. Hierdoor is niet in alle gevallen de gewenste diepgang bereikt in de discussies. Slechts een beperkt aantal conclusies uit Ronde Tafels is meegenomen in de AAA. Sommige debatten zullen een vervolg moeten krijgen in het kader van de DAC Working Party on Aid Effectiveness in Parijs. Al met al verwacht ik dat de oogst van de Ronde Tafels beperkt zal zijn.

Zoals bekend heb ik in de ministeriële bijeenkomst in Accra teruggerapporteerd over de besprekingen in de Ronde Tafel over fragiele situaties. Tijdens de Ronde Tafel heb ik een introductie verzorgd, waarbij ik de nadruk heb gelegd op het belang van bereidheid tot het nemen van risico's, flexibiliteit, snelheid, innovatie, genderproblematiek en gezamenlijke analyse en monitoring. Ik heb een oproep gedaan om per direct de OECD/DAC-principes voor donorsteun aan fragiele staten toe te passen en aan het werk te gaan. Ik ben verheugd dat de DRC, Afghanistan, de Centraal Afrikaanse Republiek, Oost-Timor en Sierra Leone zich aangemeld hebben voor onmiddellijke gezamenlijke monitoring van deze principes door partnerlanden en donoren. Ook is afgesproken om nog in 2008 een internationale dialoog te starten over staatsopbouw en vredesopbouw. Nederland zal hierbij een belangrijke rol gaan spelen.

Een «side-event» dat zeker invloed heeft gehad op de AAA is het International Aid Transparency Initiative (IATI), ontwikkeld door het VK. Bij de lancering van dit initiatief in Accra heb ik hiervoor ruimhartige steun van Nederland aangekondigd.

Transparantie is van vitaal belang voor betere verantwoording en verantwoording is weer heel belangrijk voor effectievere samenwerking. De gedachten achter het IATI vonden hun weg in de AAA op punten als de rol van parlementen, publiceren van gegevens, plannen en voorwaarden, en betrokkenheid van maatschappelijke organisaties.

De Nederlandse delegatie heeft een actieve bijdrage geleverd aan de Ronde Tafel over «alignment». Accent lag op het belang van het gebruik van lokale systemen en het verminderen en verschuiven van conditionaliteiten. Benadrukt is dat het gebruik op zich van lokale systemen een goede methode is om die systemen te versterken. Deze bereidheid om risico te nemen vergt voldoende vertrouwen en bereidheid tot flexibiliteit, zowel van donoren als van partners. In dit verband is opgeroepen om de dialoog met partners aan te scherpen, verder te operationaliseren en waar nodig te politiseren. Bij werkelijk «alignment» passen geen door donoren opgelegde beleidsuitgangspunten maar zakelijke resultaatgerichte afspraken. Op die manier wordt micromanagement door donoren voorkomen en krijgen partnerlanden de ruimte om resultaten te behalen waarvoor zij zelf verantwoordelijkheid willen en kunnen dragen.

Nederland heeft zich de afgelopen jaren internationaal sterk ingezet voor het belang van verbetering van statistische systemen van ontwikkelingslanden. Goede (eigen) statistische informatiesystemen bieden ontwikkelingslanden de mogelijkheid om transparant te zijn naar de eigen bevolking, maar ook om zelf ontwikkelingen te monitoren ten behoeve van de eigen ontwikkelingsstrategie en te rapporteren aan donoren. In Accra is door de Nederlandse delegatie in Ronde Tafels en andere bijeenkomsten bepleit dat donoren prioriteit geven aan bijdragen aan plannen voor capaciteitsontwikkeling in ontwikkelingslanden op statistisch gebied. Aandacht is gevraagd voor het Statistics for Results programma dat in nauwe samenwerking tussen Nederland, het VK en de Wereldbank is ontwikkeld. Nederland zal financieel bijdragen aan dit programma en heeft andere landen opgeroepen dit ook te doen.

Accra Agenda for Action: specifieke resultaten

Uit monitoring- en evaluatiegegevens blijkt dat waar ontwikkelingslanden werkelijk de leiding nemen, succes geboekt kan worden met de uitvoering van de Parijsagenda. Voorbeelden van landen die de Parijs Verklaring actief ter hand hebben genomen, zijn Rwanda, Vietnam, Zambia en Mozambique.

Het belangrijkste resultaat van Accra is uiteraard de brede consensus over de noodzaak van de donorsamenwerking om de Parijs Verklaring uit te voeren en acties te ondernemen om knelpunten in die uitvoering op te lossen. Het High Level Forum in Accra heeft een realiseerbare actieagenda opgeleverd met een aantal belangrijke aanscherpingen waaronder meer aandacht voor dwarsdoorsnijdende thema's als gender en milieu. De afspraken zullen helpen om bureaucratie in hulp te verminderen en daarmee bij te dragen aan versterkt eigenaarschap van ontwikkelingslanden.

De afspraken zijn:

- *Werkverdeling onder donoren.* Het ambitieniveau van de EU lag hoog met betrekking tot versnelde uitvoering van dit lastige proces. Lastig vanwege de aarzeling van veel donoren om de eigen bureaucratische regels op te geven en het aantal sectoren te beperken en de vrees van veel partnerlanden dat dit leidt tot vermindering van het totale volume van de hulp. In Accra zijn afspraken gemaakt over voorkomen van vermindering van het volume aan hulp als gevolg van werkverdeling en over duidelijke monitoring, inclusief een maatstaf voor voortgang. Partnerlanden gaven aan leiderschap te willen tonen rond werkverdeling. Ook is afgesproken dat in juni 2009 een dialoog start over internationale werkverdeling tussen landen. Hoewel deze afspraken niet het ambitieniveau van de EU-inzet halen, bieden zij voldoende mogelijkheden voor versnelde uitvoering.
- *Gebruik van lokale systemen als eerste optie.* De AAA erkent dat succesvolle ontwikkeling in grote mate afhankelijk is van het vermogen van een overheid om haar beleid uit te voeren en overheidsmiddelen te managen via eigen instituties en systemen. In Accra is afgesproken dat het gebruik van lokale systemen altijd de eerste optie is en dat donoren wanneer zij dat niet doen zij hun redenen moeten publiceren, moeten meewerken aan verbeterplannen en regelmatig hun positionering opnieuw zullen bekijken. Bovendien is overeengekomen dat donoren er naar zullen streven tenminste 50% van de steun aan overheden te verstrekken via lokale systemen. Het Nederlandse pleidooi voor erkenning dat gebruik van lokale systemen helpt om ze te verbeteren is overgenomen. De suggestie dat alle hulp die buiten lokale systemen wordt verstrekt altijd ongebonden zal zijn, is niet meegegenomen in de AAA. Wel is dit prominent aan de orde geweest in diverse Ronde Tafels.
- *Aandacht voor niet traditionele ontwikkelingssamenwerking.* De AAA straalt uit dat betrokkenheid van niet traditionele spelers en nieuwe vormen van hulpverstrekking belangrijk zijn voor de toekomstige effectiviteitsagenda. Er is in Accra lang gesproken over de tekst met betrekking tot Zuid-Zuid-samenwerking. De uiteindelijke tekst die onder sterk aandringen van China werd opgenomen, verwijst expliciet naar het beginsel van niet inmenging. Dit standpunt kreeg veel steun van de partnerlanden die zich in bredere zin gereserveerd toonden over het benoemen van politieke aspecten van de goed bestuursagenda als doel op zich.
- *Transparantie en mutual accountability.* De AAA noemt, geïnspireerd door het eerdergenoemde International Aid Transparency Initiative, een aantal concrete maatregelen met betrekking tot transparantie van hulpstromen. Donoren en partnerlanden hebben zich verbonden hun

jaarlijkse planning en uitgaven te publiceren en transparant te zijn over de overeengekomen voorwaarden waaronder hulp wordt verstrekt. Met betrekking tot mutual accountability is afgesproken dat in alle landen die de Parijs Verklaring ondertekenden in 2010 een systeem hiertoe operationeel is. Ook is overeengekomen dat eind 2009 voorstellen voor versterking van bestaande internationale verantwoordingsmechanismen besproken zullen worden.

- *Capaciteitsontwikkeling.* In de AAA wordt op verschillende plaatsen aandacht geschonken aan het belang van vraaggestuurde capaciteitsontwikkeling. De AAA bevat echter, behoudens gezamenlijke selectie en beheer van technische assistentie programma's, en een algemene verwijzing naar het belang van inschakeling van lokale capaciteit, weinig echt nieuwe concrete actiepunten.
- *Conditionaliteiten* zullen verschuiven van beleidsconditionaliteiten naar resultaatgerichte afspraken. Dit past in een partnerschap, gebaseerd op wederzijds vertrouwen waar partners zich verbinden aan het beoogde resultaat. Het aantal voorwaarden zal minder worden. Consequentie is een intensieve dialoog tussen donoren en partnerlanden en herformulering van het beleid ten aanzien van conditionaliteiten in IMF, Wereldbank en Regionale banken.
- *Voorspelbaarheid van hulp* met als resultaat volledige transparantie van de planning en uitgaven op jaarbasis en 3–5 jaar voortrollende indicaties. Dit stelt partnerlanden in staat vooruit te plannen. Voortrollende committeringen zijn alleen mogelijk als er een partnerrelatie bestaat die voldoende vertrouwen inboezemt, zodat de te nemen risico's verantwoord zijn.
- *Resultaatgerichtheid:* Er zijn in Accra diverse afspraken gemaakt over monitoring. Belangrijk is dat donoren vanaf heden hun monitoring zullen baseren op lokale informatie systemen. Via gerichte capaciteitsontwikkeling moet gewerkt worden aan verbetering van deze systemen. Nederland probeert dit te ondersteunen door programma's voor de opbouw van statistische systemen te ondersteunen onder meer via het eerdergenoemde Statistics for Results programma.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders