

Vergaderjaar 2011–2012

32 605

Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking

Nr. 102

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2012

Hierbij bied ik u twee onderzoeksrapporten van het European Centre for Development Policy Management (ECDPM) aan die op mijn verzoek tot stand zijn gekomen¹. Beide onderzoeken zijn in samenwerking met het Duitse Ministerie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling gefinancierd en worden thans in EU en in OESO-verband ingebracht om het debat over modernisering van de ontwikkelingshulp te onderbouwen. Ze belichten ieder een belangrijk aspect van de modernisering van de internationale samenwerking zoals mij die nu voor ogen staat. Het eerste onderzoek plaatst de definitie van de officiële hulp (ODA) in de sterk veranderende context waarin internationale samenwerking opereert. Het tweede onderzoekt de mogelijke instrumenten voor de versterking van Beleidscoherentie voor Ontwikkeling (BCO), met andere woorden; het ontwikkelingsvriendelijk maken van het niet-hulpbeleid van ontwikkelde landen.

De context waarin ontwikkelingssamenwerking opereert verandert. De opkomst van nieuwe spelers, verschuivende machtsverhoudingen, verschuivende financiële verhoudingen en geldstromen, veranderingen in het armoedepatroon en de toenemende rol van mondiale publieke goederen bepalen in toenemende mate het speelveld. Tegen deze achtergrond zal de komende jaren een mondiale ontwikkelingsagenda uitgewerkt worden. Hierbij gaat de aandacht onder andere uit naar de per 2015 aflopende Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDG's) en mondiale vraagstukken op het terrein van voedsel, energie, klimaat, veiligheid, financiële stabiliteit en migratie. Deze nieuwe agenda vraagt om een herziening van het huidige ODA-concept en om meer aandacht voor beleidscoherentie voor ontwikkeling.

Ik geef graag een korte appreciatie van beide studies:

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het rapport laat zien dat er naast activiteiten die voldoen aan de huidige ODA richtlijnen, nog vele andere, vaak omvangrijke, inspanningen bestaan die ontwikkelingsrelevant zijn en bijdragen aan economische ontwikkeling en welzijnsverbetering. Deze vormen van samenwerking passen echter niet in het bestaande ODA-kader. Bijvoorbeeld omdat ze niet gefinancierd worden door overheden, omdat er geen sprake is van daadwerkelijke financiële overdrachten naar ontwikkelingslanden, of omdat het schenkingspercentage lager is dan 25%.

Ook zijn er bijdragen, zoals bijvoorbeeld garanties, die wel voldoen aan alle criteria, maar waarvan de bijdrage aan ontwikkeling en welzijn – volgens de huidige ODA richtlijnen – niet wordt erkend, zoals sommige veiligheidsuitgaven, klimaatuitgaven of bepaalde uitgaven in verband met migratie en asielverlening.

De auteurs hebben in het rapport een tweetal opties voor een hervormd ODA-concept uitgewerkt:

1. De huidige ODA definitie blijft in stand, maar naast ODA worden ook alle externe financieringsstromen die bijdragen aan ontwikkeling in beeld gebracht (bijvoorbeeld private en non for profit), ongeacht type geldstroom, doelstelling of ontvanger.
2. Het fundamenteel wijzigen van de huidige ODA definitie waarbij uitgaven op het terrein van veiligheid en klimaat, private geldstromen en garantiestellingen binnen dit concept vallen.

Helaas is er op dit moment onder de DAC-leden bepaald nog geen consensus voor de bespreking van een fundamentele wijziging van de huidige ODA definitie. Toch zijn er verschillende DAC-leden die, mede op mijn aandringen, bereid zijn na te denken over een modernisering van het ODA-concept. Daar waar de DAC gedurende het afgelopen jaar terughoudend was in het agenderen van deze discussie, is mede door de Nederlandse inzet, bereikt dat tijdens de DAC High Level Meeting van december 2012 de ODA-definitie en ontwikkelings-gerelateerde financiering besproken zal worden. Ook binnen de EU is er enige bereidheid voor een modernisering van het ODA concept. In de EU-RBZ/OS van 14 mei jl. is mede op mijn initiatief overeenstemming bereikt dat de rol van ODA en het daarbij behorende raamwerk onderdeel dient uit te maken van de besprekingen over een post-2015 raamwerk. Met deze beweging binnen de DAC en de EU is een eerste opening ontstaan voor verdere modernisering van het ODA-concept. De verschillende internationale fora die in het kader van de post-2015 agenda over het komende jaar plaats gaan vinden (2013 MDG Review, 2013 *Financing for Development*) bieden een uitgelezen kans om deze moderniseringsslag verder vorm te geven.

Measuring Policy Coherence for Development

Het tweede rapport onderstreept het toenemend belang van Beleidscoherentie voor Ontwikkeling (BCO) in de moderne internationale samenwerking. Hoewel dit belang voor de EU stevig is verankerd in het *Verdrag van Lissabon* en ook onlangs weer in OESO verband is bevestigd in de nieuwe *OESO-Ontwikkelingsstrategie*, komt een pro-actief BCO-beleid maar moeizaam van de grond. De huidige internationale consensus wordt nog onvoldoende omgezet in meetbare resultaten.

Instrumentarium dat door de EU is ontwikkeld voor de inbedding van BCO blijft in sommige gevallen onbenut en veel lidstaten ontberen voldoende motivatie, kennis en menskracht om bij beleidsvorming rekening te houden met mogelijke effecten voor ontwikkelingslanden. Ik heb u

hierover ook geïnformeerd in de brief naar aanleiding van het verschijnen van de EU Rapportage over BCO (Kamerstuk nr; 32 605, nr. 91).

Om de BCO agenda verder te helpen zijn volgens de auteurs concrete doelstellingen nodig en indicatoren om de voortgang te meten. Voortbouwend op de bestaande internationale consensus dient de BCO agenda de komende jaren in duidelijke stappen te worden versterkt. Mogelijk kan in OESO-verband een index worden ontwikkeld om de BCO-inspanningen van afzonderlijke landen te vergelijken. Ook de niet klassieke BCO-partners, zoals Brazilië en China zullen bij het coherentiedebat betrokken moeten worden.

Monitoring van BCO is niet alleen een technische maar ook een politieke aangelegenheid. Ik ondersteun het advies om als een eerste stap, in EU- en OESO-verband, te werken aan consensus over coherentie-indicatoren. We zouden bijvoorbeeld kunnen beginnen met een thematisch gebied met een duidelijke armoederelevantie, zoals voedselzekerheid.

Nederland heeft inmiddels de volgende stappen genomen om hiermee een begin te maken:

1. Samen met mijn Zweedse, Deense en Duitse collega's heb ik bij de EU Raad Buitenlandse Zaken aangedrongen op Raadsconclusies over BCO die vragen om scherpere doelen en indicatoren en een onafhankelijke evaluatie van de geleverde inspanningen. Deze inzet is inderdaad op 14 mei aangenomen.
2. In het kader van bovengenoemde OESO-Ontwikkelingsstrategie heeft Nederland voorgesteld om mogelijke coherentiekwesties die spelen rond het thema voedselzekerheid in kaart te brengen. Als dit voorstel wordt overgenomen zal Nederland de betreffende taakgroep trekken.
3. Ik heb op verzoek van de Tweede Kamer (moties Ferrier/Dijkers en El Fassed) een Pilot Coherentierapportages opgezet in Ghana, Mali en Bangladesh. Nederland geeft hiermee al het goede voorbeeld door op kleine schaal een begin te maken met methodieken om de gevolgen van BCO op landenniveau in kaart te brengen.

Ten slotte nog dit: mijn streven is om zoveel mogelijk binnen de internationale gemeenschap te werken aan verandering van concepten voor internationale samenwerking. Dat garandeert een maximale effectiviteit.

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