

Vergaderjaar 2013–2014

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 71

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2014

Graag bied ik u hierbij de Meerjarige Strategische Plannen 2014–2017 (MJSP's) aan voor de vijftien OS-partnerlanden en voor de regio's Grote Meren en de Hoorn van Afrika¹. De MJSP's zijn openbaar en beschikbaar op de website van de Rijksoverheid via de volgende link: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/02/05/meerjarige-strategische-plannen-mjsp-2014-2017.html>.

Deze MJSP's betreffen aanpassingen van de MJSP's 2012–2015 (Kamerstuk 32 605, nr. 69 en 72). Deze aanpassingen vloeien voort uit de wens om de beleidsuitgangspunten van de Nota «Wat de Wereld verdient» te concretiseren op landenniveau. De MJSP's leveren een belangrijke bijdrage aan mijn drie belangrijke ambities: Het uitbannen van extreme armoede in één generatie (*getting to zero*), duurzame en inclusieve groei overal ter wereld en succes voor Nederlandse bedrijven in het buitenland.

De OS-partnerlanden zijn verdeeld over hulprelaties en overgangsrelaties².

Van de vijftien OS-partnerlanden geven de MJSP's van Afghanistan, Burundi, Mali, Jemen, Rwanda, Zuid-Sudan en de Palestijnse Gebieden invulling aan de hulprelatie. Gezien de politieke ontwikkelingen en veiligheidssituatie in Zuid-Sudan is dit MJSP vooralsnog aangehouden. Afhankelijk van de ontwikkelingen in Zuid-Sudan wordt het MJSP mogelijk nog aangepast.

In de acht OS-partnerlanden met een overgangsrelatie (Bangladesh, Benin, Ethiopië, Ghana, Indonesië, Kenia, Mozambique en Uganda) wordt de inzet op handel en investeringen verder opgebouwd en de hulp (geleidelijk) afgebouwd (zie bijlage 1 voor de gevoerde strategie ten

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Landen met focus handelsrelatie hebben geen MJSP.

aanzien van de overgangslanden). In deze overgangslanden daalt het budget voor ontwikkelingssamenwerking afhankelijk van het tempo van de overgang van hulp naar handel in het betreffende land.

Naast de vijftien MJSP's voor partnerlanden zijn twee regionale MJSP's opgesteld. In zowel het Grote Merengebied als in de Hoorn van Afrika wordt zoveel mogelijk vanuit een regionaal perspectief gewerkt (zie bijlage 1 voor de gevolgde aanpak voor de regionale programma's).

De aangepaste MJSP's bestrijken een periode van vier jaar (2014–2017) met flexibiliteit voor tussentijdse aanpassing. Hierbij wordt tegemoet gekomen aan de wens om beter aan te sluiten bij EU-Joint Programming of grote ontwikkelingen in het land.

Onder *EU Joint Programming* werken EU delegaties en EU lidstaten samen om hulp effectiever te organiseren. Gezamenlijke programmering tussen EU en lidstaten omvat: 1) gezamenlijke analyse, 2) gezamenlijke identificatie van prioriteiten en 3) werkverdeling. Bovendien synchroniseert de EU de planningscyclus met die van partnerlanden, en vraagt de EU de lidstaten hetzelfde te doen. De MJSP's beschrijven de betrokkenheid van de ambassades bij Joint Programming³. Voor Ethiopië, Burundi en Ghana zijn al gezamenlijke landenanalyses opgesteld.

De bijlagen bij deze brief gaan verder in op:

1. De regionale MJSP's voor het Grote Merengebied, zoals toegezegd in mijn brief van 23 oktober 2013⁴ en de Hoorn van Afrika (nieuw);
2. De strategie voor overgangslanden zoals toegezegd in het Algemeen Overleg op 23 en 29 mei 2013 over de Nota «Wat de wereld verdient»;
3. Motie Voordewind⁵ om programma's die bijdragen aan social protection binnen het speerpuntenbeleid blijvende aandacht te geven bij de toekenning van beschikbare budgetten.

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

³ Nederlandse partnerlanden waar gezamenlijke programmering op de agenda staat: Bangladesh, Benin, Burundi, Ethiopië, Ghana, Jemen, Kenia, Mali, Mozambique, Oeganda, Rwanda, Zuid-Soedan.

⁴ Kamerstuk 29 237, nr. 159.

⁵ Kamerstuk 33 625, nr. 15.

Zoals de Nota «Wat de wereld verdient» aangeeft, is een focus op individuele landen niet altijd voldoende. Problemen in het ene land kunnen grote gevolgen hebben voor de ontwikkeling van andere landen. Denk aan vluchtelingenproblematiek en water gerelateerde conflicten in Afrika. Ook de situatie in fragiele staten heeft vaak een destabiliserend effect op een hele regio. Er zijn ook grensoverschrijdende onderwerpen met positieve effecten, zoals regionale handel. Handel kan bijdragen aan de sociale en economische ontwikkeling in individuele landen en aan vergroting van de stabiliteit in een regio. Daarom hanteer ik daar waar het relevant is en waar Nederland een meerwaarde heeft, een regionale aanpak, met name in het Grote Merengebied en in de Hoorn van Afrika.

Voor het Grote Merengebied is het regionale Meerjarig Strategisch Plan (MJSP) herzien. Zoals ik u heb toegezegd⁶ sluiten de bilaterale MJSP's Uganda, Rwanda en Burundi en het jaarplan voor de DRC goed aan bij het regionale MJSP voor het Grote Merengebied. Het regionale MJSP is overkoepelend en geeft richting aan de bilaterale MJSP's. Afgewogen is op welke terreinen interventies het meest effectief regionaal kunnen worden uitgevoerd en waar bilateraal het meeste effect bereikt kan worden. Ook projecten en programma's die gefinancierd worden met centrale fondsen zullen zoveel mogelijk aansluiten bij dit regionale MJSP. De vier ambassades hebben het regionale programma gezamenlijk ontwikkeld en zullen het ook gezamenlijk uitvoeren, met coördinatie door ambassade Kigali.

Voor de opstelling van dit aangepaste MJSP hebben de vier betrokken ambassades de analyse van de situatie in het Grote Merengebied herzien. Hieruit kwam naar voren dat de problematiek in de regio een regionale aanpak vergt en een inzet op alle vier speerpunten van het Nederlands OS-beleid het meest effectief is.

Voor *veiligheid en rechtsorde* draagt Nederland bij aan verzoening en het opzetten van effectieve structuren in de lokale gemeenschap; Nederland continueert de inzet op de hervorming van de veiligheidsdiensten en de rechtsstaat in de verschillende landen.

Op het terrein van *seksuele reproductieve gezondheid en rechten* ligt de focus op de achtergestelde positie van vrouwen en het grote risico van toenemende bevolkingsdruk in het gebied.

Nederland kan de regionale stabiliteit bevorderen door economische ontwikkeling en regionale handel te ondersteunen: interventies op het gebied van *voedselzekerheid* gaan hand in hand met privatesectorontwikkeling.

Nederland bevordert grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van *water* (de meren), waar mogelijk in combinatie met de ontwikkeling van marktgerichte landbouw.

De programma's worden ondersteund met een actieve Nederlandse diplomatieke inzet, o.a. als voorzitter van de Internationale Contact Groep (ICG) Grote Meren in de eerste helft van 2014.

Ook de problematiek in de Hoorn van Afrika heeft bij uitstek een regionaal karakter. Sterke bevolkingsgroei, schaarste en milieudegradatie dragen bij aan de instabiliteit in de regio. Ook het gebruik van water en nomadische

⁶ Kamerstuk 29 237, nr. 159.

veeteelt heeft een grensoverschrijdend karakter. Landen in de regio betwisten delen van elkaars grondgebied (zoals Ethiopië en Eritrea), of beschuldigen elkaar van steun aan gewapende groeperingen. De onderlinge verwevenheid van deze problemen vraagt om een geïntegreerde en regionale Nederlandse aanpak. Hiertoe is een nieuw regionaal MJSP voor de Hoorn van Afrika opgesteld. Dit MJSP richt zich op de thema's veiligheid en rechtsorde (met bijzondere nadruk op Somalië), verbeteren van voedselzekerheid en waterbeheer waarin Nederland een toegevoegde waarde heeft op basis van ervaring en expertise. Ik zoek synergie bij de brede Nederlandse inzet in de regio op terreinen als veiligheid, handel en investeringen en migratie en streef naar betere regionale economische samenwerking. Waar mogelijk wordt aangesloten bij de activiteiten van andere partners, met name de EU. Het programma wordt aangestuurd vanuit het departement in Den Haag en uitgevoerd door ambassade Addis Abeba (met activiteiten met de regionale organisaties Afrikaanse Unie/AU en *Intergovernmental Authority on Development/IGAD*) en ambassade Nairobi (voor de activiteiten in Somalië). Daarnaast worden bilaterale activiteiten in de regio en programma's van het departement in Den Haag (centrale fondsen) waar mogelijk regionaal ingezet.

In het Algemeen Overleg⁷ over de Nota «Wat de wereld verdient» heb ik een strategie voor landen met een overgangsrelatie toegezegd. De kern van de nieuwe agenda is het creëren van meerwaarde door gebruik te maken van de synergie tussen hulp, handel en investeringen. Dit geldt in het bijzonder voor lage- en middeninkomenslanden met forse economische groei en potentieel.

Van de vijftien partnerlanden waarmee Nederland een bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt vallen acht onder de categorie «overgangslanden». Het betreft Bangladesh, Benin, Ethiopië, Ghana, Indonesië, Kenia, Mozambique en Uganda. Met deze groep landen ga ik de handel- en investeringsrelatie verder opbouwen en de bilaterale hulprelatie (geleidelijk) afbouwen. Gedurende dit proces zoek ik naar de juiste combinatie tussen hulp, handel en investeringen. Niet alleen liggen er kansen binnen de bestaande OS-programma's; ook binnen de topsectoren liggen hiervoor mogelijkheden. Daarnaast zijn er OS-programma's gericht op armoedebestrijding waarbij er geen directe link bestaat met de handelsagenda.

Omdat het ontwikkelingsniveau van de overgangslanden varieert verschilt het proces waarin hulp plaats maakt voor handel en investeringen per land. In Benin, Mozambique en Ethiopië blijf ik zeker de komende jaren ook nog werken aan armoedebestrijding. In landen zoals Ghana en Indonesië wordt de overgang naar een handel- en investeringsrelatie eerder gerealiseerd. Dit sluit ook aan bij de wens van de landen zelf, zoals Ghana, waar de regering streeft om vanaf 2020 niet langer afhankelijk te zijn van hulp.

Naast het verbeteren van de markttoegang en het verbeteren van het ondernemingsklimaat werk ik in de overgangslanden ook aan armoedebestrijding via de speerpunten water, voedselzekerheid, SRGR en veiligheid en rechtsorde. In de overgangslanden werken we op maximaal drie speerpunten aan het realiseren van de millennium ontwikkelingsdoelen. Zo steunen we in Ethiopië ook de komende jaren het *Productive Safety Net Programme* gericht op de allerarmsten die structureel honger lijden. In Mozambique is via het Nederlandse SRGR-programma een grote bijdrage geleverd om in samenwerking met de overheid en private zorgverleners de toegang tot reproductieve zorg toegankelijker te maken.

Er bestaat geen blauwdruk voor de overgang van hulp naar handel en investeringen. Vanwege de landenspecifieke context van de overgangslanden is maatwerk vereist. Wat voor alle overgangslanden geldt, is dat we nu al toewerken naar een intensivering van de economische relatie. Hiertoe wordt zoveel mogelijk samengewerkt met het Nederlandse bedrijfsleven en kennisinstellingen. Het bedrijfsleven wordt via economische diplomatie ondersteund bij het benutten van kansen. Omdat handel en investeringen niet vanzelf leiden tot duurzame en inclusieve groei, bevorderen we gelijke kansen en duurzaamheid. Wanneer de randvoorwaarden voor investeren en ondernemen op orde zijn wordt handel drijven aantrekkelijk. Een belangrijk aspect hiervan is het verbeteren van het lokale ondernemingsklimaat, zodat lokale en internationale bedrijvigheid wordt gestimuleerd. Een vruchtbaar ondernemingsklimaat biedt nieuwe kansen voor het Nederlands bedrijfsleven⁸, dat via investe-

⁷ Algemeen Overleg over de Nota «Wat de wereld verdient», (Kamerstuk 33 625, nr. 1), 23 en 29 mei 2013, Kamerstuk 33 625, nrs. 34 en 35.

⁸ Brief Ondernemen voor Ontwikkeling, Tweede Kamer, Kamerstuk 33 625, nr. 38.

ringen, kennisoverdracht en het creëren van werkgelegenheid een waardevolle bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van de overgangslanden.

Voor Nederlandse en lokale ondernemers met ontwikkelingsrelevante investeringsplannen in lage- en middeninkomenslanden is het *Dutch Good Growth Fund* (DGGF) opgericht. Ondernemers krijgen hierbij additioneel aan de markt toegang tot financiering met een hoog risico-profiel. Over de uitwerking van dit fonds, evenals de modernisering van het bedrijfsleveninstrumentarium heb ik uw Kamer geïnformeerd via de Kamerbrieven «Ondernemen voor ontwikkeling»⁹ en «Ondernemen op Buitenlandse Markten»¹⁰.

Mijn opdracht is om in te zetten op die aspecten van het ondernemingsklimaat die zowel hulp- als handelsactiviteiten versterken om zo inclusieve economische groei te bevorderen. Zo zet ik bijvoorbeeld in op betere landrechten, beter beroepsonderwijs en betere toegang tot financiële diensten. Daarbij maak ik, waar opportuun, gebruik van Nederlandse kennis en kunde, bijvoorbeeld door samen met het Nederlandse bedrijfsleven te werken aan ontwikkeling van de water- en landbouwsector. Technische kennis en eigentijdse oplossingen van bedrijven benutten om problemen in arme landen op te lossen gaat echter niet vanzelf. De overheid moet faciliteren en bedrijven moeten voldoen aan de richtlijnen voor duurzaam en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Textielsector Bangladesh

De ambassade Dhaka versterkt de handels- en investeringsrelatie met Bangladesh door een samenwerkingsverband met *Business University Nyenrode*. Een medewerker van Nyenrode is momenteel werkzaam op de Nederlandse ambassade in Dhaka en organiseert duurzame handelsmissies, waaraan niet alleen het bedrijfsleven deelneemt, maar ook maatschappelijke organisaties. Ten aanzien van de textielsector speelt Nederland een leidende rol om de lokale arbeidsomstandigheden te verbeteren en internationale spelers in de keten te wijzen op hun verantwoordelijkheden. Ook wordt het afvalwaterprobleem van de textielsector samen met de bedrijven aangepakt en wordt er ingezet op seksuele en reproductieve gezondheid en rechten van arbeiders inclusief de serieuze problemen rond seksuele intimidatie van vrouwelijke textielarbeiders.

De nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen is goed ontvangen in de overgangslanden. De overgangslanden, die stuk voor stuk hoge economische groeicijfers realiseren, zijn zich volledig bewust van de meerwaarde van economische ontwikkeling voor het behalen van de eigen ontwikkelingsdoelstellingen. Daarnaast straalt een op economische leest geschoeide relatie meer gelijkwaardigheid uit dan een hulprelatie, wat mogelijkheden biedt om gevoelige onderwerpen zoals mensenrechten, landrechtenkwesies, *decent work* of betrokkenheid van vrouwen in bestuur en economie aan de orde te stellen. Het schept ook de gelegenheid voor deze landen om zaken bij ons aan te kaarten, zoals onlangs gebeurde bij mijn bezoek aan Indonesië. Daar werd Nederland uitgedaagd een bemiddelende rol te spelen richting EU om niet alleen te kijken naar de duurzame productie van palmolie in Indonesië, maar dit in een breder beleidskader te plaatsen rond het bevorderen van de import van duurzaam geproduceerde plantaardige oliën. Nederland speelt als

⁹ Kamerstuk 33 625, nr. 38.

¹⁰ Kamerstuk 33 625, nr. 45.

grote importeur via de haven van Rotterdam immers een grote rol in de palmolie-sector.

Rol van de ambassades

De ambassades in de overgangslanden hebben een grote rol bij de ontwikkeling van de OS-programma's binnen de vier speerpunten en de opbouw van de handelsrelatie. De MJSP's van de overgangslanden laten zien dat de synergie tussen hulp, handel en investeringen actief wordt gezocht. Niet alleen wordt er gekeken naar kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven en kennisinstellingen, ook wordt samen met deze partijen gekeken hoe hun activiteiten een bijdrage kunnen leveren aan lokale ontwikkeling. Omgekeerd wordt er vanuit de speerpunten en andere sectoren ingezet op een beter ondernemingsklimaat en het wegnemen van belemmeringen die activiteiten van het bedrijfsleven (inclusief Nederlandse bedrijven) in de weg staan. De ambassade krijgt een nadrukkelijke rol van netwerkmakelaar die partijen als overheden, bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties aan elkaar koppelt in nieuwe allianties zoals publiek-private partnerschappen, *joint ventures* en trilaterale samenwerking.

De ervaring leert dat de relaties die zijn opgebouwd via de OS-programma's van waarde zijn bij de omvorming van de relatie tussen Nederland en het overgangsland. Ook laten vanuit ontwikkelingssamenwerking gefinancierde activiteiten, gericht op verbetering van het ondernemingsklimaat, zich prima combineren met handels- en investeringsbevorderingsactiviteiten zoals handelsmissies en *matchmaking*.

Zuivelketen in Uganda

In Uganda investeert de ambassade in het versterken van de zuivelketen. Met Agriterra wordt gewerkt aan het versterken van coöperaties van melkveeboeren terwijl er via de private Agri-Business *Initiative* trust fondsen beschikbaar worden gemaakt voor een aanbesteding van bijvoorbeeld koeltanks voor melkopslag. Nederlandse leveranciers worden op deze aanbesteding gewezen en dingen mee.

Naast het signaleren van kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven en het samen met het bedrijfsleven identificeren van interventies, speel ik via de ambassades ook in op door het land zelf aangegeven behoeften aan institutionele versterking ter verbetering van het ondernemingsklimaat. Hiertoe blijven ook in de toekomst centrale programma's beschikbaar waarop ambassades een beroep kunnen doen. Via een centraal aanspreekpunt bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) worden ambassades geassisteerd om het instrumentarium op maat in te zetten. Zeker daar waar Nederlandse ondernemers kansen zien, ligt een Nederlandse rol voor de hand op het terrein versterking van het lokale ondernemingsklimaat en aanpakken van belemmeringen. Voorbeelden hiervan zijn capaciteitsversterking van economische instanties zoals douane, kadasters, belastingdienst en Kamers van Koophandel of door middel van verbetering van wet- en regelgeving op economisch terrein.

Door landen te helpen aan te sluiten op regionale en wereldwijde markten en ketens wordt de economische basis van deze landen versterkt en neemt tegelijkertijd de relevantie van investeringen voor o.a. Nederlandse bedrijven toe. Bijvoorbeeld investeringen in Ghana of Benin worden gebruikt als springplank naar de regionale markt. Door landen te assisteren met de aansluiting op markten en ketens ontstaat een toename aan werkgelegenheid, productiecapaciteit, kennis en technologie, belastinginkomsten en nieuwe bronnen van kapitaal.

Cacao sector Ghana

In Ghana werkt de ambassade aan een programma ter versterking van de cacao sector. Dit programma is complementair aan de activiteiten van Solidaridad ter verduurzaming van de cacao keten. Via overheid-tot-overheid assistentie helpt Nederland Ghana om een leidende rol te kunnen spelen in het onlangs gestarte proces naar een ISO-norm voor duurzaam cacao. Nederland heeft als grootste importeur en verwerker van cacao een grote cacao sector waarbinnen 20.000 mensen werkzaam zijn en is derhalve gebaat bij verduurzaming van de keten.

Voor ambassades in de overgangslanden zijn extra middelen vrijgemaakt (EUR 0,5 mln. per land per jaar, zowel ODA als non-ODA) om gedurende de looptijd van het MJSP hulp en handel maximaal te koppelen, zowel binnen de OS-speerpunten als daarbuiten. Via deze middelen kunnen activiteiten worden ondersteund die bijdragen aan overgang van hulp naar handel. Te denken valt aan ingaande en uitgaande economische missies en het opzetten van partnerschappen.

Omdat in de overgangslanden de OS-bestedingen de komende jaren geleidelijk zullen afnemen wordt de rol als financier kleiner. Om met deze beperktere middelen bij te kunnen dragen aan lokale ontwikkeling en voor te sorteren op de intensievere economische relatie is het van belang om strategisch en katalyserend met deze middelen om te gaan. Het is daarbij van belang om met een relatief geringe bijdragen aan te sluiten bij financieringen van andere donoren, internationale (IFIs) en/of private organisaties, waarmee een hefboomwerking voor de eigen bijdrage wordt gecreëerd en er efficiënt meegestuurd wordt op andere geldstromen.

Motie Voordewind: Social Protection

Nu de MJSP's van de ambassades van de OS-landen zijn goedgekeurd, kan ik ook de motie Voordewind, waarin blijvende aandacht voor toekenning budgetten aan *social protection* binnen het speerpuntenbeleid wordt gevraagd, beantwoorden.

De ambassades in Ethiopië en Mozambique, die al enige jaren *Social Protection* programma's ondersteunen vanuit het speerpunt voedselzekerheid, zetten dit voort in de komende MJSP periode 2014–2017. Met een bijdrage van EUR 10 mln. per jaar vormt het alom positief gewaardeerde *Productive Safety Net Program* in Ethiopië veruit de grootste Nederlandse bijdrage aan een *social protection* programma. Ondanks de goede resultaten die de Ethiopische regering heeft geboekt in termen van inclusieve ontwikkeling en verbetering van de socio-economische indicatoren, blijft *social protection* een belangrijk aandachtspunt. Het *Productive Safety Net* programma is erop gericht om de kwetsbaarheid van huishoudens te verminderen en de veerkracht te verbeteren. Hoewel het aantal kwetsbare huishoudens daalt zullen *safety net* activiteiten ook de komende jaren noodzakelijk blijven. Nederland blijft dit programma steunen onder het speerpunt voedselzekerheid.

De *Social Protection* programma's in Mozambique steunen, door geldovermakingen en bijdragen in natura, arme en kwetsbare huishoudens. Deze bijdragen vervangen de subsidies op brandstof en brood. Nederland is in Mozambique, naast Unicef en de Wereldbank, een actieve deelnemer aan de donor groep die de overheid ondersteunt bij het opzetten van deze *social protection* systemen. De Nederlandse bijdrage aan het Mozambikaanse programma *Basic Social Subsidy* van het *Institute of Social Action*, dat steun verleent aan kwetsbare ouderen, wordt voortgezet.

De steun in Bangladesh aan het *Rice Fortification Project* van het *World Food Programme* en een Nederlands bedrijf, dat bijdraagt aan de *safety net* programma's van de overheid, wordt eveneens voortgezet. Dit programma heeft niet alleen een positief effect op de voedingssituatie van vrouwen en hun familie maar bevordert ook de *empowerment* van vrouwen door sociale mobilisatie en verbetering van de inkomenspositie. Het programma wordt gefinancierd uit het budget voor vrouwenrechten en gendergelijkheid.

Op het departement richt het kennisplatform *Development Policies* zich op inclusieve ontwikkeling in Afrika waarbij naast de bevordering van werkgelegenheid wordt onderzocht hoe *social protection* kan bijdragen aan inclusieve groei. Hierover is recent een onderzoekstender uitgeschreven. In Europees verband neemt Nederland, gecoördineerd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, deel aan een project voor de inzet van technische assistentie ten behoeve van de verbetering van *Social Protection* systemen in de partnerlanden van de EU.