

Vergaderjaar 2011–2012

31 250

Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 96

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2011

Op 25 november heb ik u uitgebreid geïnformeerd over de Nederlandse inzet op het High Level Forum on Aid Effectiveness (HLF4) dat van 29 november tot en met 1 december georganiseerd werd in Busan, Zuid-Korea (Kamerstuk 31 250, nr 79). Graag stel ik u op de hoogte van de bereikte resultaten. Aan de conferentie namen circa 2000 vertegenwoordigers van ontwikkelingslanden, traditionele en nieuwe (overheids)donoren, NGO's, private donoren en bedrijfsleven deel. De Nederlandse delegatie stond onder mijn leiding.

China

Mede ter voorbereiding op het HLF bracht ik enkele dagen voor Busan een kort werkbezoek aan China. In de aanloop tot Busan is de opzet geslaagd China actief te betrekken bij de formulering van een slotdocument. Dit gold ook voor Brazilië die voorafgaande aan en tijdens de conferentie een constructieve rol speelde. India heeft zich ook aangesloten. Deelname van deze landen als nieuwe spelers op het terrein van ontwikkelingssamenwerking is steeds gezien als sleutel voor het succes van het HLF.

Hoewel China momenteel slechts een kleine donor is, heeft het land een steeds grotere invloed op Afrika, onder meer door de groeiende handel en toenemende investeringen. Onderdelen van China's inzet in Afrika zijn handel, leningen, investeringen, diplomatieke en ontwikkelingssamenwerking. De Chinese ontwikkelingssamenwerking is moeilijk te becijferen en beantwoordt niet altijd aan de traditionele definities. Het is vaak moeilijk om (niet-commerciële) hulp te onderscheiden van (commerciële) handel of investeringen. China afficheert zichzelf als ideale partner voor Zuid-Zuid-samenwerking en beroept zich daarbij op de eigen status van ontwikkelingsland.

Uit gesprekken met het maatschappelijk middenveld en wetenschappers in China bleek me dat er meer ruimte lijkt te komen om ontwikkelingssamenwerking op de politieke agenda te krijgen. Gesprekspartners gaven

aan te willen leren van traditionele donoren, ook omdat China aanloopt tegen kritiek van Afrikaanse landen op de Chinese werkwijze met betrekking tot milieu, duurzaamheid, werkomstandigheden en veiligheid. Ook van officiële zijde werd geschetst dat China zich verantwoord wil opstellen en openstaat voor dialoog en samenwerking. Deelname aan het HLF past daarin.

Uitkomsten HLF4

De Nederlandse doelstellingen voor het HLF4 zijn bereikt: een nieuw wereldwijd partnerschap voor ontwikkeling met nieuwe donoren en het bedrijfsleven is tot stand gebracht, de afspraken van de Parijs/Accra agenda zijn herbevestigd met focus op uitvoering op (partner)landenniveau en nieuwe afspraken voor de inzet in fragiele staten zijn overeengekomen.

Nederland heeft in de aanloop tot HLF4 steeds naar voren gebracht dat de ambitie in Busan verder zou moeten reiken dan herbevestiging van Parijs/Accra afspraken. Wereldwijde ontwikkelingen vragen om een andere oriëntatie op de plaats van (traditionele) hulp in het ontwikkelingsproces: hulp als katalysator, verbreding van de ontwikkelingsagenda naar andere ontwikkelingsrelevante actoren zoals opkomende economieën en bedrijfsleven. Ook was duidelijk dat in fragiele staten de Parijsagenda te kort schoot en daarom nieuwe afspraken nodig waren.

Het slotdocument van het *High Level Forum*¹ markeert een nieuwe internationaal gedragen aanpak voor ontwikkelingsamenwerking: een wereldwijd partnerschap voor effectieve ontwikkeling. Alle onderscheiden actoren – ontwikkelingslanden, traditionele donoren, nieuwe donoren als China, Brazilië en India, private donoren, NGO's en bedrijfsleven – konden zich uiteindelijk vinden in het slotdocument. Daarnaast hebben de ondertekenaars van Parijs/Accra zich opnieuw verbonden aan uitvoering van eerder overeengekomen afspraken. Een periode van intensieve onderhandelingen, die duurden tot de voorlaatste dag van het HLF, ging hieraan vooraf.

De symbolische en strategische betekenis van een visie op effectieve ontwikkeling die samen met nieuwe donoren en de private sector werd geformuleerd, is groot. Het slotdocument vormt de basis van een nieuw wereldwijd partnerschap voor effectieve ontwikkeling waaraan alle actoren, ieder op eigen wijze bijdragen. De belangrijke rol die opkomende economieën, private donoren, bedrijfsleven en NGOs naast traditionele actoren in ontwikkeling spelen wordt erkend en uitgewerkt.

In Busan is afgesproken dat uiterlijk juni 2012 besluiten zijn genomen over het vervolg van de monitoring van de Parijs/Accra afspraken. Afspraken die minder (hoofdsteden-Parijs) bureaucratie en meer focus op (partner)landenniveau zullen omvatten. Tot in de laatste momenten van het onderhandelingsproces over het slotdocument hebben de (goed georganiseerde) partnerlanden zich sterk gemaakt voor vergaande afspraken over bijvoorbeeld het gebruik van landensystemen en volledige ontbinding van de hulp (met concrete einddatum). Dat heeft geleid tot een tekst waarin in elk geval is afgesproken dat in 2012 de plannen voor verdere ontbinding van de hulp opnieuw worden bekeken. Meer zat er op deze punten niet in voor hen; 100% ontbinding van hulp is voor de meeste donoren lastig. Met name Japan en de VS stonden met betrekking tot een concreet tijdspad op de rem.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Specifieke Nederlandse presentie in Busan

Met betrekking tot HLF4 heeft Nederland een specifieke (aanjagende) rol op zich genomen ten aanzien van de onderwerpen internationale (hulp)architectuur, fragiele staten en private sector. Uiteraard is daartoe intensief samengewerkt met partnerlanden, andere donoren en het (Nederlandse) bedrijfsleven.

Wereldwijd Partnerschap voor Effectieve Ontwikkeling

Tot het einde van de onderhandelingen heeft Nederland zich ingezet voor een slotdocument dat ook door de nieuwe actoren zou kunnen worden onderschreven. Dat is gelukt.

In Busan zijn gemeenschappelijke principes bepaald. Het gaat om «Ownership of development priorities by developing countries», «Focus on results», «Inclusive development partnerships» en «Transparency and accountability to each other». Het is duidelijk dat nog veel uitwerking nodig is. Ook lopen de verwachtingen over de intensiteit en de manier van deelname aan het partnerschap uiteen. Zo is China dit partnerschap expliciet aangegaan als speler in Zuid-Zuid-samenwerking, niet als nieuwe donor in het Parijs/Accra proces. Juni 2012 moet er een werkbare structuur liggen voor dit nieuwe partnerschap. De OESO en de UNDP zijn uitgenodigd om gezamenlijk een secretariaat voor dat nieuwe partnerschap te vormen.

In Busan heb ik, samen met vertegenwoordigers van China, Rusland, Brazilië, Liberia en de «Bill Gates Foundation, mijn visie over dit nieuwe wereldwijde partnerschap uiteengezet in een panelover de nieuwe internationale hulparchitectuur.

Ik heb benadrukt dat de omgeving waarin ontwikkelingssamenwerking vorm krijgt sterk is veranderd en dat die veranderingen zowel veelbelovend als risicovol zijn. Zonder de opkomende economieën, bedrijven, particuliere donoren, ngo's en andere actoren is het niet goed mogelijk om globale kwesties, inclusief ontwikkeling, te adresseren. Specifiek voor ontwikkelingssamenwerking geldt dat de betekenis van ODA in relatieve zin sterk is afgenomen in de afgelopen jaren. De focus verschuift naar andere financieringsbronnen, waaronder lokale belastingen. Globaal bestuur heeft ook hier een rol, bijvoorbeeld in het terugdringen van mogelijkheden voor kapitaalvlucht en belastingontduiking. De rol van overheden is aan het veranderen. Niet langer zijn zij uitsluitend een kanaal voor dienstverlening. In toenemende mate nemen ze een makelaarsrol op zich. Publieke fondsen worden gebruikt om complementaire bronnen van financiering voor bijvoorbeeld publiek-private partnerschappen aan te trekken.

Het in Busan gesloten «Wereldwijde partnerschap voor Effectieve Ontwikkeling» is een belangrijke stap op weg naar de periode na 2015. De huidige discussie over ontwikkeling is vooral gericht op armoedebestrijding. Die focus is een goede zaak, maar veranderende werkelijkheden duiden op een noodzakelijke verbreding van de inzet. Internationaal komt de discussie over dit onderwerp op verschillende plekken op gang. Naast Busan wordt ook in het kader van het Rio+20 proces en door de Secretaris-Generaal van de V.N. over deze kwesties nagedacht. We moeten de periode tot 2015 optimaal benutten om een nieuwe post-2015 agenda te formuleren die op een breed mondiaal draagvlak kan rekenen.

Mijn gesprekspartners deelden die analyse als ook de visie dat wij gezamenlijk moeten inspelen op die snelle en fundamentele verande-

ringen waarbij nieuwe actoren veel meer betrokken moeten zijn. Dit geldt zeker ook op landenniveau; het is van belang dat alle spelers met elkaar en de lokale autoriteiten in dialoog zijn. In veel ontwikkelingslanden bestaan overlegstructuren waaraan soms ook al de nieuwe donoren deelnemen.

Op mondiaal niveau is het daarentegen zaak niet te streven naar een allesomvattende overlegstructuur. Het is beter om op basis van specifieke onderwerpen, waaronder ontwikkelingseffectiviteit, te komen tot werkbare arrangementen waarin alle betrokkenen een plaats krijgen.

Fragiele staten: New Deal

Doel in Busan was de belofte van het *High Level Forum* in Accra na te komen van meer aandacht voor de specifieke situatie van fragiele staten. Parijs/Accra afspraken schieten tekort als kader voor de internationale inzet met betrekking tot fragiele staten, omdat de millenniumdoelen niet gehaald worden door ontbreken van noodzakelijke voorwaarden als stabiliteit en veiligheid. De belofte kon worden ingelost in Busan door de formulering van de *New Deal*. SGVN Ban Ki Moon zette de toon door de *New Deal*¹ te omhelzen in zijn openingstoespraak. Nederland speelde – samen met Oost-Timor – een leidende rol bij de totstandkoming van de *New Deal*, in overeenstemming met de prioriteit veiligheid en rechtsorde van het ontwikkelingsbeleid.

Als voorzitter van de plenaire bijeenkomst over fragiele staten en op de persconferentie waar de *New Deal* werd gepresenteerd, heb ik speciale aandacht gevraagd voor de noodzaak van een lange termijnbenadering en betrokkenheid van vrouwen en de *civil society*. In een door Nederland en Oost-Timor geleide vervolgsessie is gesproken over concrete vervolgstappen (van *New Deal* naar *Real Deal*). Het gaat daarbij om aanpassing van de afspraken van Parijs/Accra om ook in fragiele staten voortgang richting de millenniumdoelen te bereiken. Randvoorwaarden daarvoor zijn betere en consistentere internationale hulp, maar ook meer aandacht en steun voor inclusieve politieke processen, veiligheid, rechtsorde, economische kansen en diensten. Al op het HLF bleek de *New Deal* te kunnen rekenen op steun van meer dan 40 landen en organisaties voor gerelateerde concrete initiatieven. De komende tijd wordt een raamwerk voor monitoring opgezet, worden afspraken gemaakt voor pilots in Afghanistan, Zuid-Soedan en Timor (Nederland doet mee in de eerste twee landen) en zal ook in VN-kader aandacht gevraagd worden voor deze agenda via in eerste instantie de *Peace Building Commission*.

Bedrijfsleven: Publiek – private partnership

Het bedrijfsleven, zowel uit ontwikkelingslanden als uit donorlanden, participeerde voor het eerst officieel op een HLF over effectiviteit van hulp. De uitnodiging voor Busan past in de wereldwijde erkenning van de belangrijke rol die bedrijven, lokaal en internationaal, spelen in ontwikkeling. Deze rol werd ook expliciet genoemd door Secretaris-Generaal van de VN Ban Ki Moon in zijn openingstoespraak en door de minister van Buitenlandse Zaken van de VS, Clinton, in haar *key note speech* bij de opening. Clinton stelde dat ontwikkelingshulp in de jaren 60 nog 70 procent van de private kapitaalstromen richting ontwikkelingslanden vormde, maar dat dat percentage is gedaald tot 13 procent.

Nederland was mede organisator van het *side event* «*Partnerships for inclusive Business*» over nieuwe «*business models*» waarin armen benoemd worden als producenten en consumenten in hun bedrijfsketen. Ik heb speciale aandacht gevraagd voor de belangrijke rol die maatschap-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

pelijke organisaties hebben in deze Publiek Private Partnerschappen. Het Initiatief Duurzame Handel, het *Investment Fund for Health in Africa* en het *Local Sourcing Partnership* met Heineken werden als concreet voorbeeld gepresenteerd.

De mede door Nederland voorbereide verklaring «*Expanding and enhancing public and private co-operation for broad-based, inclusive and sustainable growth*»¹ werd tijdens de plenaire bijeenkomst over de rol van de private sector aangenomen door 37 lidstaten en organisaties van het (internationale) bedrijfsleven. Tijdens die bijeenkomst ben ik namens een groep gelijkgezinden (VS, Duitsland, Zweden, de International Finance Cooperation, het International Business Leaders Forum en UNDP) ingegaan op het belang van innovatie door bedrijven voor duurzame oplossingen op het gebied van water en voedselzekerheid. De aankondiging van een Fonds voor Innovatieve Financieringen dat de komende jaren met een bijdrage van 100 miljoen euro vanuit het OS-budget het tienvoudige aan particuliere middelen voor ontwikkeling moet genereren, werd positief ontvangen. Met dit fonds sluit Nederland aan op de veranderende werkelijkheid van toenemende private kapitaalstromen richting ontwikkelingslanden.

In Busan is overeengekomen dat een internationale werkgroep gaat kijken naar de wijze waarop de samenwerking met het bedrijfsleven – zonder overlap met bestaande initiatieven – effectiever georganiseerd kan worden, opdat lessen kunnen worden gedeeld en resultaten beter inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Hoe nu verder?

Uiterlijk juni 2012 moeten zowel een werkbare structuur voor het *Global partnership for effective development* als besluitvorming over (lichtere) monitoring van de resterende uitvoeringsagenda Parijs/Accra op landen- en internationaal niveau gereed zijn. De met een halfjaar verlengde *Working Party on Aid Effectiveness* zal er voor zorgdragen dat alle relevante actoren in dit proces vertegenwoordigd zijn. Nederland wil hierbij een actieve rol spelen.

Belangrijkste uitdaging voor de resterende uitvoeringsagenda Parijs/Accra is beantwoording van de vraag in hoeverre op landenniveau partnerschappen gesloten kunnen worden voor ondersteuning van de effectiviteitsagenda op landenniveau onder leiding van het partnerland zelf. Ik zal verzoeken vanuit onze partnerlanden positief benaderen.

Voorts moet een aantal initiatieven waar Nederland zich in Busan achter heeft geschaard meer vlees op de botten krijgen. Ik doel hierbij op het *Busan Joint Action Plan on Gender Equality and Development*, de *New Consensus on more Effective Institutions for Development* en het *Busan Action plan for Statistics*.

Het Busan gender actieplan benadrukt het belang van statistieken met onderscheid naar gender, de integratie van gender indicatoren in monitoring van ontwikkeling en de betrokkenheid van vrouwen bij verantwoordingsmechanismen. De nieuwe consensus over effectieve instituties is een gezamenlijke verklaring van partnerlanden en donoren om een aantal op Parijs/Accra gebaseerde afspraken meer vaart mee te geven. Essentieel is dat versterking van instituties en capaciteitsontwikkeling geschieden onder leiding van het partnerland zelf rond onderwerpen als beheer van overheidsfinanciën, uit te voeren reviews, opstellen van hervormingsvoorstellen en uitvoeren hervormingen, *results based management* en aanbestedingen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het *Busan Action plan for Statistics* constateert dat partnerlanden voortgang hebben geboekt met betrekking tot bijvoorbeeld de betrouwbaarheid van statistieken en dat het nu tijd is om in te zetten op volledig integreren van statistiek in beleidsbeslissingen en budgettaire processen, meer toegang tot statistische gegevens voor burgers in ontwikkelingslanden en beschikbaar stellen van meer middelen voor het verbeteren van statistische systemen en coördinatie onder leiding van het partnerland.

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