

Kamerbrief inzake Uitfaseringsstrategieën Partnerlanden

Kamerstuk | 03-04-2009

Met deze brief bied ik u het syntheserapport aan van de gezamenlijke evaluatie van Norad, Danida, Sida en het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar hulpbeëindiging (uitfasering) en omvorming van een ontwikkelingshulp relatie naar niet-hulp relaties op basis van wederzijds belang (hulptransformatie). Hiermee kom ik tegemoet aan mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg over het Afrikabeleid van 22 oktober 2008.

Ik grijp dit moment tevens aan om u, zoals aangegeven in mijn beleidsbrief "*Een zaak van iedereen*", nader in te lichten over de uitfaseringsstrategieën voor de verschillende landen waarmee Nederland de ontwikkelingsrelatie gaat beëindigen. Ik heb de bestaande strategieën en de aanbevelingen van de gezamenlijke evaluatie naast elkaar gelegd om een goed beeld te geven van de huidige stand van zaken omtrent uitfaseringsstrategieën die Nederland op dit moment hanteert.

Denemarken, Nederland, Noorwegen en Zweden hebben in 2007/2008 een evaluatie uitgevoerd van de wijze waarop zij bilaterale landenprogramma's hebben uitgefaseerd dan wel getransformeerd in vijf ontwikkelingslanden (Botswana, Eritrea, India, Malawi en Zuid-Afrika). Het doel was lering te trekken voor toekomstige uitfasering van hulpprogramma's. Op grond van een analyse van factoren die van belang zijn voor succesvolle uitfasering komen de evaluatoren tot de conclusie dat er veel te verbeteren valt aan de wijze waarop de uitfasering van de bilaterale hulp in genoemde landen heeft plaatsgevonden.

Een team van internationale en uit de betrokken landen afkomstige evaluatoren, samengesteld door het Nederlandse Ecorys en het Noorse Christian Michelsen Instituut, heeft de evaluatie uitgevoerd. De evaluatiedienst van Sida leidde de evaluatie namens de donoren. De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) maakte deel uit van de managementgroep van de evaluatie.

De evaluatoren concluderen dat er behoefte bestaat aan richtlijnen voor de uitfasering van hulpprogramma's. Nederlandse uitfaseringen komen overigens als één van de betere naar voren. Het rapport bevat aanbevelingen die van belang zijn voor de aanstaande afbouw van Nederlandse (bilaterale) samenwerkingsprogramma's. Het beschrijft een zestal belangrijke factoren met betrekking tot het aansturen van uitfaseringsprocessen. Daarnaast worden er meer algemene suggesties gegeven omtrent hoe toekomstige uitfaseringen zouden moeten worden aangepakt.

In deze beleidsreactie op het rapport ga ik nader in op de bevindingen en aanbevelingen van de onderzoekers. Met veel van de bevindingen van de evaluatoren ben ik het eens; over sommige aanbevelingen en aannames verschil ik van mening met de onderzoekers of ben ik van mening dat verdere nuancering wenselijk is. Hoe dan ook ben ik blij met het feit dat er kwalitatief onderzoek is gedaan naar de praktijk van uitfaseringen en transformaties van hulprelaties.

Een duidelijke conclusie van de evaluatoren is dat uitfaseringen en transformaties meer aandacht dienen te krijgen dan tot nog toe onder donoren het geval is. Ook Nederland kan een sterker beleid ontwikkelen om uitfaserings- en transformatieprocessen te verbeteren. Hoewel het beleid inmiddels door mij reeds verder ontwikkeld is, biedt de gezamenlijke evaluatie een aantal handvatten om de uitwerking van uitfaserings- en transformatieprocessen beter te verankeren in beleidsmatige kaders. Hier wordt op dit moment hard aan gewerkt.

In lijn met het gedachtegoed van de Verklaring van Parijs en de Accra Agenda for Action is het belangrijk dat sprake is van "mutual accountability" en een zoveel mogelijk door het ontvangende land overeengekomen beleid bij de uiteindelijke uitfasering of transformatie van de hulp. In mijn beleidsbrief "*Een zaak van iedereen*" heb ik het belang aangegeven van een goed voorbereide en geplande uitfasering uit verschillende landen. Dit is inmiddels ook terug te vinden in de jaarplannen die door ambassades zijn geschreven. Hierin wordt omschreven wat de gewenste uitfaseringsstrategie inhoudt en hoe de toekomstige relatie met het partnerland eruit zou kunnen zien.

Bevindingen van de Joint Donor Evaluation

Eén van de hoofdbevindingen van deze evaluatie is dat de resultaten van uitfaseringsprocessen uiteenlopen en variëren van positief tot negatief. Dat geldt ook voor de Nederlandse uitfaseringen, waarbij vooral met betrekking tot de uitfasering van de hulp aan India positief geoordeeld is door de evaluatoren. Planning van uitfaseringen met het oog op duurzame resultaten krijgt relatief weinig aandacht volgens de evaluatie, terwijl uitfaseringen steeds vaker voorkomen.

De evaluatie heeft een zestal bepalende factoren geïdentificeerd voor succesvolle uitvoering van een transformatie- of uitfaseringsproces.

1. *Communicatie op hoog niveau is een belangrijke factor.*
2. Rekening houden met stakeholders
3. Realistische tijdspaden stellen
4. *Flexibiliteit in de toekenning van budgetten*
5. *Respecteren van zowel juridische verplichtingen als toezeggingen*
6. *Institutionele capaciteit in het partnerland dient zodanig te zijn dat zij in staat is de gaten op te vullen die het gevolg zijn van een uitfasering of transformatieproces*

Ik onderschrijf het belang van deze factoren ten volle. Daarbij benadruk ik, evenals de evaluatoren, dat ze geen blauwdruk vormen voor succesvol beëindigen of transformeren van een hulprelatie. Maatwerk staat centraal. De verschillende factoren zijn in de ene situatie belangrijker dan in de andere. Ik zal later in deze reactie nader ingaan op het uitfaserings- en transformatiebeleid met betrekking tot onze partnerlanden.

Alvorens ik inga op specifiek landenbeleid zal ik gehoor geven aan een verzoek van de evaluatoren. Als een soort van metaconclusie van de evaluatie vragen de evaluatoren aan beleidsmakers om een drietal punten te adresseren;

- Hoever moeten donoren gaan in het koppelen van hulp en buitenlands beleid, het politiseren van ontwikkelingssamenwerking?
- Wordt er rekening gehouden met uitfaseringen bij de keuze voor modaliteiten? Met name 'on budget' hulp zou een uitfasering bemoeilijken.
- Maken donoren een afweging tussen invloed en een verantwoorde uitfasering?

Mijn reactie op bovenstaande punten is als volgt:

- *Politieke ontwikkelingssamenwerking is essentieel.*

De evaluatie wekt de indruk dat politieke OS de zwakste landen benadeelt:

"There is the concern that politicisation of aid, resulting in a higher level of aid volatility, may result in punishing only the weakest" (pagina 83).

Deze suggestie deel ik niet. Politieke OS is en blijft voor mij een belangrijke manier om de Millennium Ontwikkelingsdoelen te bereiken. Een puur technocratische uitvoering van OS zal naar mijn stellige overtuiging niet de gewenste resultaten opleveren, daar er altijd een politieke component aan OS zit. Er zijn altijd gevestigde belangen die ontwikkeling tegengaan. Er zullen taboes bespreekbaar moeten worden gemaakt, over corruptie, de positie van vrouwen, vluchtelingen, abortus etc. Dit is waarin politieke OS een constructieve rol kan spelen. Maar alleen binnen de juiste, realistische kaders. Politieke OS vraagt oog voor de politiek bestuurlijke context in landen, inzet op democratischer relaties tussen overheden en burgers en ontwikkelingsprestaties van het bestuur. Men moet politieke OS niet verwarren met incident gedreven OS.

- *Begrotingssteun hoeft niet te leiden tot moeilijke uitfaseringssituaties.*

De evaluatie stelt dat bij de start van een hulprelatie rekening moet worden gehouden met een toekomstige uitfasering danwel transformatie van de hulp. Hier ben ik het mee eens. De evaluatie benadrukt echter dat de modaliteit begrotingssteun een eventuele uitfasering moeilijker maakt. Ik wil juist benadrukken dat (in overeenstemming met de bevindingen van de evaluatie) dit niet zo hoeft te zijn, indien in een verantwoord tempo wordt afgebouwd.

- *Afweging tussen invloed en verantwoorde uitfasering of transformatie*

De evaluatie stelt dat donoren vaak meer invloed "kopen" door grotere bedragen aan hulp gelden beschikbaar te stellen. Ik associeer mij hier totaal niet mee en het geldt ook niet voor het Nederlands beleid. Nederland kijkt bij het toekennen van steun vooral naar de behoefte van het partnerland. Het gaat om wat daar nodig is om de situatie te verbeteren en wat voor soort hulp effectief kan worden ingezet. De politieke dialoog speelt hierbij te allen tijde een belangrijke rol.

Vertaalslag naar de praktijk

Alvorens ik de uitfaserings- en transformatiestrategieën voor door mij aangewezen uitfaseringslanden beschrijf aan de hand van de beleidsevaluatie wil ik twee opmerkingen maken betreffende de methodologie van de evaluatie.

Betere onderverdeling in soorten uitfaseringen noodzakelijk.

Mijns inziens gaat de evaluatie niet diep genoeg in op de verschillende soorten uitfaseringen die mogelijk zijn. Om de aanbevelingen van de studie door te voeren in beleidsmatige kaders dient meer specifiek onderscheid gemaakt te worden in met name de diverse "force majeure" situaties. Force majeure situaties worden omschreven als: "gekenmerkt door gestrande diplomatieke betrekkingen en / of onzekere omstandigheden. Het doel is hier om ordelijk maar vooral zo snel mogelijk te vertrekken". Ik ben van mening dat er grote verschillen bestaan tussen de manieren waarop een dergelijke situatie kan ontstaan. Een snel vertrek uit een land op basis van een parlementaire beslissing van het donor- of het partnerland heeft andere implicaties dan een snel vertrek uit een land op basis van bijvoorbeeld een geweldsuitbarsting in dat land.

Indien er sprake is van een parlementaire/politieke beslissing van het donor- of partnerland, dient een strategie gevolgd te worden waarbij het doel is om de behaalde ontwikkelingsresultaten te verankeren. Dit was bijvoorbeeld het geval in India.

Indien de veiligheid in het partnerland een snelle uitfasering noodzakelijk maakt, kan worden gedacht aan het snel terugtrekken van personeel en het verschuiven van budgetten naar meer multilaterale humanitaire hulp voor de bevolking. Uitvoering van programma's en verankering van resultaten is in een dergelijke situatie niet te waarborgen.

Nederland doet het relatief goed, maar het kan beter

Nederland scoort overwegend goed in uitfaserings- en transformatieprocessen. Dit is echter eerder een uitvloeisel van de manier waarop wij zaken doen met onze partnerlanden dan het gevolg van een duidelijk kader betreffende de aanpak van dergelijke processen. Ik ben van mening dat het beleid omtrent uitfaseringen en transformaties de afgelopen jaren sterk is verbeterd middels opname van uitfaseringsstrategieën in de meerjarige strategische plannen van de posten. Tevens is er een specifieke categorie exitlanden in mijn beleid opgenomen. Dit neemt niet weg dat er altijd ruimte is voor verbetering. De evaluatie geeft handvatten om een sterker kader te ontwikkelen. De bedoeling van een dergelijk kader is dat het uitfaserings- of transformatieproces degelijk wordt voorbereid en gecommuniceerd. Bovendien ontstaat er middels een dergelijk kader consistentie in de manier waarop wij zulke processen in verschillende landen voorbereiden ondanks dat het voor ieder land een kwestie van maatwerk is.

Beschrijving van de bestaande uitfaserings- en transformatiestrategieën

Laat ik beginnen met een overzicht van de verschillende redenen voor uitfasering van een Nederlandse hulprelatie met een land.

1. Het land bereikt middeninkomenstatus en de relatie wordt getransformeerd van OS-relatie naar een niet-hulp relatie gebaseerd op wederzijds belang.
2. Effectieve hulp is niet langer mogelijk in verband met de lokale politieke situatie en politieke verhoudingen
3. Effectieve hulp is niet langer mogelijk in verband met de lokale veiligheidssituatie.
4. Andere donoren dragen op een effectievere manier bij aan de ontwikkeling van het partnerland waardoor er voor Nederland in de hulpverlening geen toegevoegde waarde meer is.

In mijn beleidsbrief "*Een zaak van iedereen*" heb ik een zevental landen benoemd waarmee de hulprelatie zal worden afgebouwd. Hieronder staan de zeven landen en de zes conclusies van de gezamenlijke evaluatie in tabelvorm weergegeven. Vervolgens zal ik per land aangeven wat de strategie m.b.t. uitfasering van de OS-relatie inhoud en wat de context is waarin deze is geformuleerd.

In de bovenstaande tabel kunt u zien dat er voor Eritrea en Sri Lanka achter twee van de belangrijke punten zoals door de evaluatie naar voren zijn gebracht een "nee" is ingevuld. Dit heeft voornamelijk te maken met de politieke onwil van de plaatselijke overheden. In de overige landen wordt bewust wel aandacht geschonken aan de zes factoren zoals die in de evaluatie naar voren komen.

1. Bosnië-Herzegovina

Dit land werkt toe naar lidmaatschap van de Europese Unie. De budgetten voor de lopende periode zijn zodanig vastgesteld dat de bilaterale hulpbijdragen geleidelijk vervangen worden door fondsen uit het IPA (Instrument for Pre-Accession) van de EC. De aandacht van de ambassade richt zich meer en meer op de ondersteuning van Bosnië-Herzegovina bij het voldoen aan de voorwaarden voor toetreding tot de EU. Hiermee werkt de ambassade in lijn met de aanbevelingen omtrent realistische tijdsplannen, flexibele budgetten, respecteren van verplichtingen en toezeggingen en het geleidelijk overdragen van werkzaamheden zodat de institutionele capaciteit van het land de mogelijkheid krijgt geleidelijk tot wasdom te komen.

2. Eritrea

Tijdens mijn bezoek in maart 2008 zijn de autoriteiten en de president van Eritrea persoonlijk op de hoogte gesteld van het Nederlandse besluit geen nieuwe bilaterale programma's en projecten te starten. Uitfasering en beëindiging van de Nederlandse bilaterale programma's en projecten is per ultimo 2008 door de post voltooid, met uitzondering van het UNICEF-project, waarvoor gewacht wordt op de slotrapportage van het hoofdkantoor.

Alle lopende projecten zijn conform de projectdoelstellingen uitgevoerd, met uitzondering van het Care Project "Environmental Conservation and Food Security" en het UNICEF project "Children in conflict with the Law". Care heeft in maart 2008 alle werkzaamheden in Eritrea vroegtijdig beëindigd en vertrok kort daarna uit Eritrea.

De evaluatoren stellen dat Nederland niet heeft overlegd met de autoriteiten in Eritrea met betrekking tot de uitfasering van de hulp. Hierdoor is er in de ogen van de evaluatoren geen sprake van een volwaardige uitfaseringsstrategie. Er is echter jarenlang geprobeerd om samen te werken met de autoriteiten. Langs verschillende wegen is geprobeerd om de autoriteiten te bewegen mee te werken aan de opbouw van een structurele ontwikkelingsrelatie. Dit is niet gelukt. Dat de autoriteiten van Eritrea weinig te zeggen hebben gehad in het proces van hulpaanpassing en uiteindelijk de uitfasering van de hulp, is helaas onvermijdelijk.

In lijn met het aandachtsgebied flexibiliteit in budgettering heb ik in juli vorig jaar de bijdrage aan UNICEF vorig jaar verhoogd met 1 miljoen euro om langs die weg de bevolking van Eritrea extra te ondersteunen ondanks de uitfasering.

3. Sri Lanka

In mei 2005 heeft mijn voorganger de uitfasering van de bilaterale OS-relatie met Sri Lanka, die per 2010 gerealiseerd moet zijn, goedgekeurd. Tot aan 2008 werd een breed OS-programma uitgevoerd gericht op *private sector development*, milieu, goed bestuur, gedeeld cultureel erfgoed en tsunami-wederopbouw. Bij het uitkomen van de beleidsbrief "Een zaak van iedereen" bevond het vredesproces in Sri Lanka zich in een patstelling. Door de blijvende stagnatie van het vredesproces en het opnieuw opblazen van het conflict, is besloten tot een herziening van het resterende OS-programma en de Nederlandse inzet te verleggen naar het bieden van humanitaire hulp, mensenrechten en het gedeeld cultureel erfgoed. De nog lopende activiteiten zullen naar verwachting in 2009 zijn afgerond. De boodschap dat Nederland de hulp zou uitfaseren is door de Chef de Poste persoonlijk overgebracht aan de hoogst verantwoordelijke functionaris binnen de overheid van Sri Lanka.

4. Albanië

De hulprelatie in Albanië wordt in goed overleg met de autoriteiten van Albanië geleidelijk omgevormd naar een bilaterale niet-hulp relatie. De aandacht verschuift meer en meer van OS-projecten naar institutionele ontwikkeling en *private sector development* opdat het land een goede aansluiting bij de EU kan vinden. Samen met de Albanese regering, de EC en andere donoren wordt hard gewerkt aan het laten aansluiten van de wetgeving en instituties bij de EU. Dat dit proces tijd nodig heeft is duidelijk. Het feit dat de ambassade in het jaarverslag over 2008 aangeeft dat de gestelde doelen en resultaten grotendeels behaald zijn sterkt mij in het vertrouwen dat we de noodzakelijke tijdspaden gezamenlijk op correcte wijze hebben vastgesteld.

5. Armenië

Armenië is als uitfaseringsland gedefinieerd vanwege het bereiken van de middeninkomensstatus. Dit betekent dat de ODA-budgetten in Armenië worden uitgefaseerd en er tegelijkertijd een groot scala aan Europese (European Neighbourhood Policy) instrumenten gericht op economische ontwikkeling (PSOM e.d.), worden ingezet met als doel het aanscherpen van de economische en politieke bilaterale relatie. De geleidelijke uitfasering van het ODA-instrumentarium vindt plaats in overleg met de verschillende stakeholders. Bijkomende moeilijkheid bij het opbouwen van sterke instituties in het land zijn de politieke spanningen in de regio. Deze spanningen maken flexibiliteit in budgetten en tijdspaden noodzakelijk. Zo heeft het conflict in Georgië zeker tot vertraging geleid bij het behalen van enkele van de doelstellingen van de ambassade in Tbilisi.

6. Kaapverdië

Kaapverdië heeft zich in de afgelopen decennia goed ontwikkeld en is opgeklimmen van MOL (minst Ontwikkelde Landen) naar een Middeninkomenland. Hoewel de *human development index* voor Kaapverdië een zeer positieve trend heeft laten zien, net als het BNP per hoofd, is het land economisch nog zeer kwetsbaar. De transformatiestrategie van Nederland richt zich dan ook op het versterken van de economische weerbaarheid middels een intensivering van de *private sector development*, versterking van de veiligheid en democratie door nauwe samenwerking met EU en een betere afstemming van het aanbod aan beroepsopleidingen op de vraag van de arbeidsmarkt. Kaapverdië is een succesverhaal, waar de transitie van traditionele OS via een brede relatie naar een niet-hulp relatie daadwerkelijk gestalte begint te krijgen. Weinig landen zijn Kaapverdië voorgegaan op dit pad, en geen donor is Nederland in Kaapverdië voorgegaan in de verbreding. Een mix van ODA en non-ODA-instrumenten zal het gereedschap zijn bij de transitie. De Nederlandse beslissing om de 30-jarige hulpgever – hulpontvanger relatie te beëindigen werd in eerste instantie als schokkend ervaren door Kaapverdië. Echter, Kaapverdië kan de Nederlandse inzet ten aanzien van de verbreding van de relaties inmiddels positief waarderen. Dit blijkt onder andere uit het feit dat Kaapverdië de Nederlandse ambassadeur in Dakar, mede geaccrediteerd in Kaapverdië, verzocht tijdens een donorbijeenkomst op 19 en 20 januari jl. een presentatie te geven over de verbredingsagenda van Nederland. Bij deze bijeenkomst waren ambassadeurs uit 40 landen (van de G8 ontbrak alleen Rusland) en vertegenwoordigers van 15 internationale organisaties aanwezig.

7. Macedonië

Nederland heeft een OS-relatie met Macedonië sinds 1994. Deze OS-relatie wordt geleidelijk omgevormd tot een niet-hulp relatie. Tegelijk met het uitfaseren van het gebruik van ODA-fondsen

wordt van andere instrumenten (zoals MATRA-fondsen) steeds meer gebruik gemaakt. In de transitiefase wordt door de Nederlandse post gelijktijdig gewerkt aan activiteiten die onder ODA vallen en aan activiteiten die meer bij een niet-hulp relatie thuishoren. Zo wordt er gewerkt aan mensenrechten, goed bestuur en public financial management aan de ene kant en aan het intensiveren van handelsrelaties en wederzijdse investeringen aan de andere kant.

Concluderend kan ik stellen dat ik blij ben met het feit dat een evaluatie van uitfaseringsstrategieën is uitgevoerd. Ik onderstreep het (wisselend) belang van de belangrijkste factoren zoals deze door de evaluatoren zijn weergegeven. Bovendien ben ik tevreden met de mate waarin deze factoren reeds zijn terug te vinden in het Nederlandse beleid. Desalniettemin ben ik mij er van bewust dat er op dit punt nog winst te behalen valt. En die winst *willen* we als Nederland ook behalen. Op dit moment wordt er dan ook gewerkt aan een nog betere samenwerking tussen de verschillende Nederlandse ministeries op het gebied van de transformatie van een hulp- naar een samenwerkingsrelatie.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,

Bert Koenders