

KABINETSREACTIE OP HET WRR-RAPPORT: *MINDER PRETENTIE, MEER AMBITIE*

Hoofdlijnen

Het rapport *Minder pretentie, meer ambitie; Ontwikkelingshulp die verschil maakt* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid markeert een aantal fundamentele keuzes voor het beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking. De regering vindt het rapport zeer waardevol en de aanbevelingen nuttig. Zoals vastgelegd in het Regeerakkoord volgt de regering de Raad in zijn advies om fundamentele veranderingen door te voeren. Daarbij vormt het WRR-rapport de leidraad. In de OS-Basisbrief is een deel van de aanbevelingen van de Raad uitgewerkt. Deze reactie zal met name ingaan op de punten uit het rapport die niet al in de Basisbrief zijn verwerkt. In deze brief is tevens de reactie op het WRR-rapport van de Advies Raad Internationale Vraagstukken (AIV), *Samenhang in Internationale Samenwerking*, meegenomen.

De Raad stelt dat met een verschuiving in motivatie van morele overtuiging naar zakelijk belang de ontwikkelingsopdracht steeds meer 'onontkoombaar' wordt. De regering deelt deze visie. Ontwikkelingssamenwerking heeft namelijk een belangrijke rol te spelen bij de aanpak van de grote mondiale vraagstukken die ook ons land raken zoals veiligheid en stabiliteit, klimaatverandering, voedsel- en energieschaarste en grensoverschrijdende criminaliteit. Hierin spelen geopolitieke overwegingen een rol en dat raakt aan strategische belangen van Nederland. Daarnaast heeft Nederland zich verbonden aan internationale verdragen en afspraken opdat mondiale welvaart voor veel meer mensen toegankelijk wordt en armoede in de wereld wordt teruggedrongen. De regering wil daaraan een bijdrage blijven leveren.

Er bestaat een duidelijke samenhang tussen stabiliteit, rechtsorde en welvaartsverbetering, de centrale thema's van het buitenland beleid van de regering. Stabiliteit vergt heldere en betrouwbare spelregels. Naarmate deze spelregels voor iedereen in een samenleving in gelijke mate gelden en toegankelijk zijn, zal stabiliteit verder kunnen toenemen. Ook wordt een samenleving dan toegankelijker voor buitenstaanders. Juist in interactie met buitenstaanders kan deling van kennis en ervaring leiden tot welvaarts groei. Zonder rechtszekerheid en politieke stabiliteit komen markten niet tot ontwikkeling, stopt het economische verkeer en blijft ontwikkeling achter. In een wereld die steeds kleiner wordt, zoals de Raad beschrijft, worden achterstanden scherper, neemt de druk op sociale en economische cohesie toe, worden problemen complexer en worden de effecten van crises sneller, dieper en door meer landen, burgers en ondernemingen gevoeld. Ontwikkeling is daarom inderdaad een gedeeld belang.

De Raad stelt tegelijkertijd dat ontwikkelingssamenwerking - de Raad spreekt van ontwikkelingshulp - wel effect moet sorteren. De regering wil daarin realistisch zijn en maakt daarom, zoals de Raad aanbeveelt, duidelijke keuzes: verschuiving van sociale naar economische sectoren, groter accent op zelfredzaamheid, van hulp naar investeren, concentratie op minder thema's en partnerlanden, nauwere aansluiting bij Nederlandse kennis en kunde en gemeenschappelijke belangen. Deze keuzes moeten er ook toe leiden dat de verbinding en daarmee ook het draagvlak met de Nederlandse samenleving wordt versterkt.

De regering onderschrijft dat klassieke bilaterale OS op middellange termijn overbodig zal worden voor ten minste een deel van de huidige partnerlanden. Een recente publicatie van Steve Radelet¹ richt het zoeklicht op 17 landen in sub Sahara Afrika die nu al 15 jaar aaneen een economische groei laten zien van meer dan 5% per jaar. Het ontwikkelingsproces in deze landen vergt al een andere vorm van samenwerking dan traditionele hulp. Dit sluit nauw aan bij de oproep van de Raad tot ontwikkelingsgerichte hulp. Partnerschappen met het bedrijfsleven zoals het *Initiatief Duurzame Handel* en vernieuwende programma's zoals het *Health Insurance Fund* passen hier goed bij. De regering zal deze vorm van samenwerking verder uit bouwen. Hetzelfde geldt voor andere innovatieve vormen van samenwerking en financieringsvormen zoals de *Global Alliance for Vaccinations and Immunizations* en in het kader van veiligheid en stabiliteit de 3D-benadering.

Tegelijkertijd bestaan er zorgen over een niet onbelangrijk aantal achterblijvers, vooral in landen die geconfronteerd worden met conflicten. Daarom kiest de regering ook expliciet voor het thema veiligheid en rechtsorde in fragiele staten, een thema dat zowel vanuit de mondiale agenda als vanuit de MDG-agenda prioriteit verdient. Dezelfde zorgen voeden de keuze om de millennium ontwikkelingsdoelen als uitgangspunt te blijven behouden. De millennium ontwikkelingsdoelen vormen immers een belangrijk politiek afsprakenkader om internationale

¹ Steve Radelet, *Emerging Africa*, Centre for Global Development, Washington, 2010

ontwikkelingsinspanningen te mobiliseren. Daarbij concentreert de regering zich op Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten, inclusief moedersterfte en HIV/Aids. Verder blijft het van belang de milieu- en duurzaamheidsaspecten integraal mee te wegen. Hetzelfde geldt voor een bredere focus op gender.

De Raad waarschuwt dat er te weinig is nagedacht over de vraag wanneer wel en niet hulp te geven en wat het effect van hulp eigenlijk is op de ontvangende landen. Dan gaat het over macro-economische effecten als oplopende wisselkoersen, maar ook over hulpafhankelijkheid, het ontbreken van prikkels om zelf belasting te innen en gebrekkige verantwoordingsmechanismen van lokale overheden richting hun eigen bevolking. Hulp die te weinig structurele verandering beoogt, dreigt ongewenste afhankelijkheidsrelaties te creëren. Inderdaad plaatst de praktijk ons hier soms voor een dilemma. De regering meent - net als de Raad - dat de afwegingen in dit kader explicieter moeten worden gemaakt. Dat geeft beter inzicht in de (positieve en mogelijk ook negatieve) effecten van de OS inspanningen. Het mag niet zo zijn dat goed bedoelde samenwerking per saldo noodzakelijke verandering tegengaat of tot ongewenste afhankelijkheidsrelaties leidt. De Raad pleit daarbij voor een breder perspectief in het ontwikkelingsbeleid. In de basisbrief Ontwikkelingssamenwerking stelt de regering prioriteiten vast, die nadrukkelijk uiting geven aan de noodzaak om ontwikkelingssamenwerking beter te laten aansluiten op mondiale vraagstukken.

Ten slotte heeft de Raad ook enige aanbevelingen gedaan over de organisatie van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. De regering kiest voor het tegengaan van fragmentatie: minder thema's en minder partnerlanden. Dit heeft tot doel de beschikbare middelen effectiever te kunnen inzetten, beter ervaring te kunnen opdoen en de kennis van de specifieke context van onze partnerlanden te vergroten. Het is nog te vroeg om vast te stellen hoe de focus en de specialisatie zich het best laten vertalen in een nadere professionaliseringslag. De regering houdt daarbij voor ogen dat de kracht van ontwikkelingssamenwerking ook besloten ligt in integrale beleidsvoering.

De WRR stelt dat het personeelsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken onvoldoende is gericht op specialisatie en bevordering van deskundigheid. De OS-organisatie is daardoor onvoldoende professioneel. Het ministerie van Buitenlandse Zaken spant zich in om gericht te investeren in kennisopbouw, kennisdeling en kennistoepassing. Ook het personeelsbeleid zal meer ruimte gaan bieden voor de opbouw van deskundigheid en ervaring. De regering erkent dat hier een verdere verbeterslag nodig is, maar ziet hier niet op voorhand als enige oplossing het oprichten van een aparte eenheid binnen of buiten de huidige organisatie.

De Raad gaat in zijn rapport maar weinig in op multilaterale samenwerking en de rollen die bijvoorbeeld de EU, de Wereldbank en de VN kunnen spelen. De Wereldbank heeft een grote toegevoegde waarde als mondiaal kennisinstituut voor ontwikkelingsvraagstukken. De Raad heeft gelijk dat hierin ook een gevaar ligt van 'blue print' denken. Liever dan een Europese tegenhanger te creëren kiest de regering voor diversiteit in de vormgeving van samenwerking met kennisinstellingen bij ontwikkelingsvraagstukken. In de basisbrief Ontwikkelingssamenwerking heeft de regering al vastgelegd dat zij multilaterale instellingen als belangrijke onderhandelingsfora ziet voor het aanpakken van mondiale problemen. Ook kunnen deze instellingen bijdragen aan efficiënte uitvoering. Met betrekking tot de Europese Unie blijft de regering streven naar een betere taakverdeling en samenwerking tussen donoren. Om hieraan een impuls te geven zal de regering op korte termijn met een aantal gelijkgezinde donoren overleggen over een verdergaande werkverdeling om tot vermindering van het aantal partnerlanden te komen.

Ook is er in het rapport weinig aandacht voor de samenwerking met niet-gouvernementele organisaties. De regering is van mening, dat NGO's een essentiële bijdrage leveren aan het ontwikkelingsproces, juist omdat zij vaak beter dan overheden in staat zijn kwetsbare groepen te bereiken. Die rol kan met meer legitimiteit worden ingevuld, indien zij de band met de samenleving verder versterken, met als logisch gevolg minder omvangrijke financieringen door de overheid. In de komende periode zal de regering de dialoog met het maatschappelijk middenveld hierover aangaan. De vorige regering heeft een advies gevraagd aan de Sociaal Economische Raad over de rol die organisaties van werkgevers en werknemers kunnen spelen bij het bevorderen van sociale dialoog in ontwikkelingslanden. De Commissie Internationale Sociaal - Economische Aangelegenheden van de SER heeft deze aanvraag thans in bespreking. Een dergelijk advies sluit goed aan bij het streven naar een groter ontwikkelingseffect van economische groei.

Hulp meer richten op ontwikkeling

De WRR bepleit een breuk met het primaat van de armoedebestrijding. Ontwikkelingshulp moet enerzijds meer worden gericht op zelfredzaamheid van landen en anderzijds op de rol van

ontwikkelingsamenwerking bij het veiligstellen van mondiale goederen. Volgens de WRR leidt de focus op armoedebestrijding en het grote accent op investeringen in de sociale sectoren niet tot de noodzakelijke maatschappelijke veranderingen.

De relatie tussen zelfredzaamheid en armoedevermindering is complex. De regering hanteert de OESO/DAC definitie die armoede omschrijft als veel breder dan een tekort aan inkomen. Immers, op het niveau van individuele landen zullen soms veiligheids-, dan weer economische, sociale, culturele of politieke omstandigheden de meest knellende belemmering voor ontwikkeling vormen. Juist die complexiteit geeft ook aan dat oplossingen niet alleen van buitenaf kunnen komen. De Raad roept ook op om juist die landenspecifieke behoeften centraal te stellen. Dat advies neemt de regering over. Zij zal sterker dan tot nu toe inzetten op versterking van het vermogen van landen om zelf armoedeproblemen aan te pakken.

Los van de specifieke behoeften speelt ook de vraag hoe het best duurzaam in die behoeften kan worden voorzien. De regering deelt de mening dat duurzame economische groei en rurale ontwikkeling noodzakelijk zijn om uiteindelijk partnerlanden zelf in staat te stellen sociale investeringen te financieren. De WRR zet zich naar het oordeel van de regering echter wel erg scherp af tegen investeringen in sociale ontwikkeling. Investeringen in onderwijs en gezondheidszorg hebben, zeker ook voor meisjes en vrouwen in ontwikkelingslanden, een hoog rendement per geïnvesteerde euro. Wel vindt de regering dat aandacht voor productieve sectoren een grotere rol moet spelen bij het ontwikkelingsbeleid. Mede daarom zijn de bezuinigingen fors neergeslagen bij de sociale uitgaven, zoals gepresenteerd in de basisbrief. Overigens bedragen de uitgaven in sociale sectoren niet 75 procent zoals in het WRR-rapport vermeld: directe investeringen in sociale sectoren bedragen ongeveer 30%; daar bovenop komen toerekeningen - bijvoorbeeld aanwending van algemene begrotingssteun voor sociaal beleid- van ongeveer 30 procent.

Hulp moet specifiek zijn

De Raad bevestigt de uniciteit van ontwikkelingen per land. Dat vergt gedegen landenkennis om effectief te kunnen interveniëren. De Raad roept dan ook op om de landenspecifieke behoeften centraal te stellen. De WRR heeft gelijk. De vorige regering heeft de partnerlanden in drie profielen ingedeeld, waarbij de beleidsinzet per profiel verschilt. Voor ieder partnerland zal een meerjarig plan met een specifieke strategie voor de interventies gebaseerd op grondige analyses over economie, politiek en bestuur worden opgesteld en gepubliceerd. Deze analyses dienen vooral in en door het partnerland zelf verbeterd te worden, in samenwerking met donoren. De regering zal dit (in de EU, in Busan) aan de orde stellen: vermeden moet immers worden dat elke donor eigen landenanalyses gaat uitvoeren.

De Raad vraagt zich vervolgens af of het aantal partnerlanden geen belemmering vormt om voldoende op de landenspecifieke omstandigheden te kunnen inspelen. Hierbij speelt kennis een rol, maar ook het vermogen om voldoende impact te genereren. In de basisbrief heeft de regering haar conclusie getrokken: het aantal partnerlanden zal fors worden teruggebracht.

De Raad adviseert het Nederlands aanbod te beperken tot thema's waarop Nederland meerwaarde kan bieden. Hier heeft de regering in de basisbrief ook voor gekozen door in te zetten op voedselzekerheid en water. Het gaat hierbij niet om aanbodsturing. In de visie van de regering dient Nederlands aanbod beter te worden afgestemd op de vraag uit onze partnerlanden. Niet de beschikbaarheid van middelen, maar de meerwaarde die Nederland zal kunnen genereren, dient uitgangspunt te zijn bij de vormgeving van de samenwerking. Zodanig inzetten dat Nederlandse kracht samenvalt met concrete ontwikkelingsbehoeften is het antwoord van de regering op dit advies van de WRR.

De regering onderschrijft het door de WRR gesignaleerde belang van de versterking van de economie. Het doel van ontwikkelingshulp is niet het dienen van het Nederlands bedrijfsleven, stelt de Raad. De regering is het hiermee eens. Directe steun aan het bedrijfsleven ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking zou marktverstoring teweeg kunnen brengen. Dit betekent echter geenszins dat Nederlandse belangen geen rol zouden mogen spelen bij ontwikkelingssamenwerking, zoals blijkt uit de prioritaire thema's die de regering in de basisbrief ontwikkelingssamenwerking heeft vastgesteld. Daarbij zal de regering zich inspannen voor de bevordering van publiekprivate samenwerking, ook op het terrein van de dienstverlening in ontwikkelingslanden. De regering zal aandacht blijven geven aan het vergroten van de ontwikkelingsimpact van de (financiële) instrumenten voor het bedrijfsleven. Kennisinstellingen en

bedrijfsleven kunnen verder bijdragen aan ontwikkelingsinspanningen in termen van expertise, marktkennis, netwerken en producten en diensten.

Kwalitatief sterk aanbod vergt ook de bereidheid om te investeren in kennis. De WRR vindt dat Nederland hierin ernstig tekort schiet. Er wordt te weinig in onderzoek geïnvesteerd. De regering erkent dat de deskundigheid op het gebied van OS groter moet worden. De Adviesraad Wetenschap en Technologie heeft hierover een interessant rapport uitgebracht². De regering zal samen met kennisinstellingen, bedrijven en NGO's en aan de hand van het AWT rapport met een uitwerking komen van het kennisbeleid. Een twaalftal organisaties heeft reeds verzocht een *feasibility* studie te laten uitvoeren naar een nieuw kennisinitiatief inzake maatschappijopbouw en de rol van civiele organisaties daarbij. De regering zal met die en andere organisaties in gesprek gaan om gezamenlijk te onderzoeken hoe de samenhang en uitvoerbaarheid van het kennisbeleid kan worden verbeterd. Een nieuwe inputdoelstelling –de Raad stelt voor 6% van het ODA budget te besteden aan kennis en onderzoek- acht de regering echter niet wenselijk.

De Raad stelt dat de verantwoordingsdruk te ver is doorgevoerd. Tegelijkertijd stelt de Raad ook dat de resultaten van ontwikkelingssamenwerking niet voldoende zichtbaar worden. De inzet van de regering zal dan ook zijn om verantwoord en leren meer ten dienste van elkaar te stellen. Dit past in het streven naar effectievere hulp. Eind 2011 zal in Busan de vierde conferentie over effectiviteit van de hulp plaatsvinden. Belangrijk onderwerp is daarin de mate waarin partners en donoren ook echt veranderingen hebben doorgevoerd die hulp effectiever kunnen maken. Daarnaast streeft de regering naar meer duidelijkheid en transparantie in haar verantwoording. Het traject dat hiertoe met de Algemene Rekenkamer in 2010 is gestart, zal worden voortgezet.

Ontwikkelingssamenwerking moet breder worden

De Raad constateert dat internationale publieke goederen een steeds belangrijker oriëntatiepunt vormen van internationaal beleid. De regering onderschrijft dit. Ook hierin zijn keuzes noodzakelijk, omdat nieuwe motto's gemakkelijk tot proliferatie van beleid kunnen leiden. Lang niet alle belangrijke mondiale problemen vergen ook daadwerkelijk aanpak op mondiaal niveau. Nationale en regionale oplossingen zullen in veel gevallen de voorkeur verdienen. Kernvraag is hoe lokale, nationale, regionale en mondiale problemen en oplossingen samenhangen en welke rol Nederland daarbij kan en wil spelen.

De Raad beveelt aan om op korte termijn tot een Nederlandse globaliseringstrategie te komen. Dit overstijgt het beleidsterrein van ontwikkelingssamenwerking. Tijdens de begrotingsbehandeling afgelopen december is met verwijzing naar deze aanbeveling van de Raad een motie van Kamerlid Ferrier aangenomen³ die de regering oproept om 'vanuit een mondialiseringvisie coherentie voor duurzame ontwikkeling vorm te geven'. De regering zal aan deze motie gevolg geven. Het gaat hierbij om twee zaken. Ten eerste om het benoemen van een aantal belangrijke mondiale uitdagingen waarvan de aanpak vanuit Nederlands perspectief en vanuit de perspectieven van ontwikkelingslanden fors kan verbeteren. Hierbij valt te denken aan grondstoffen- en energieschaarste, grensoverschrijdende ziektes, klimaatverandering, grensoverschrijdende criminaliteit of internationale handelsafspraken. Het is zaak om in overleg met alle betrokken partijen tot een relevante beleidsagenda te komen. De regering zal daartoe het initiatief nemen. Ten tweede gaat het om ander beleid van de regering dan ontwikkelingssamenwerking, waardoor beoogde effecten van het ontwikkelingsbeleid zouden kunnen worden ondermijnd. Deze coherentie voor ontwikkeling zal onderdeel gaan vormen van de genoemde 'beleidsagenda voor globalisering'. De resultaten zullen zichtbaarder in bestaande rapportages tot uiting worden gebracht.

De Raad signaleert dat een daadkrachtige internationale respons op de uitdagingen van deze mondiale vraagstukken gepaard zal moeten gaan met de mobilisatie van zeer omvangrijke financiering. De regering onderschrijft dit. Het gaat daarbij echter, voor wat betreft officiële fondsen, lang niet altijd om ontwikkelingshulp. Het is nuttig om dit te zijner tijd zichtbaar te maken door middel van een specifiek overzicht van uitgaven aan internationale publieke goederen in de rijksbegroting en de financiële rapportages aan instellingen zoals de OESO. Dit is ook nuttig om internationaal de samenhang tussen de verschillende financieringstromen te laten zien.

² AWT, *Kennis zonder Grenzen*, kennis en innovatie in mondiaal perspectief, advies nr. 74, januari 2010. In dit advies over de rol van kennis bij armoedevermindering en duurzame ontwikkeling adviseert de Raad o.a. mondiale uitdagingen leidend te laten zijn bij de agendering van onderzoek en het programmatisch stimuleren van innovatie; hierbij vooral in te zetten op bijdrages vanuit economische en maatschappelijke sleutelgebieden; en te bevorderen dat kennisinstellingen deze uitdagingen oppakken met partners in ontwikkelingslanden.

³ Kamerstuk 32 500V-35, Kamerjaar 2010-2011