

Vergaderjaar 2011–2012

32 605

Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking

Nr. 60

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2011

Zoals aan uw Kamer is toegezegd, gaat u hierbij een brief over de voortgang van de uitfasering van de OS-programma's in de partnerlanden waarmee Nederland de bilaterale ontwikkelingssamenwerking beëindigt. In de Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking (Kamerstuk 32 605, nr. 2) en de bespreking daarvan in uw Kamer, heb ik aangegeven dat de uitfasering verantwoord zal verlopen en dat Nederland een betrouwbare partner wil zijn. De nadruk ligt op de duurzame verankering van ontwikkelingsresultaten. Dit vereist dat de uitfasering van de ontwikkelingssamenwerking relatie goed wordt voorbereid en gepland langs de lijnen van de beleidsbrief uit 2009¹. Vanzelfsprekend blijft de economische en politieke samenwerking met deze landen, ondanks stopzetting van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking, van belang voor Nederland.

In deze brief ga ik in op de wijze waarop de ambassades de richtlijnen en aanbevelingen die van belang zijn voor de aanstaande afbouw van de ontwikkelingsprogramma's hebben toegepast. Hiermee kom ik tegemoet aan mijn toezeggingen tijdens het Algemeen Overleg over het WRR-rapport van 17 mei 2011 (Kamerstuk 32 605, nr. 19) en dat over de Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking van 16 juni 2011 (Kamerstuk 32 605, nr. 49).

Ik verwijs ook naar de Kamerbrief over verantwoorde afbouw van bilaterale onderwijsprogramma's (Kamerstuk 32 605, nr. 59).

Voor de volgende landen zal het bilaterale OS-programma worden beëindigd: Egypte, Tanzania, Moldavië, Mongolië, Kosovo, Senegal, Georgië, Sudan, DRC, Suriname, Pakistan, Colombia, Vietnam en Zuid-Afrika. De voor deze landen verantwoordelijke ambassade blijft open. In Burkina Faso, Zambia, Bolivia, Nicaragua en Guatemala wordt het programma eveneens beëindigd. In die landen zal echter ook de ambassade worden gesloten.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 250, nr. 56.

Succesvolle uitvoering van uitfasering

Naar aanleiding van een multi-donor evaluatie over hulpbeëindiging presenteert de beleidsbrief uit 2009 zes factoren die van bepalende invloed zijn voor de succesvolle uitvoering van een uitfaseringsproces.

Het gaat om:

- Communicatie op hoog niveau;
- Rekening houden met belanghebbenden;
- Realistische tijdspaden;
- Flexibiliteit in het toekennen van budgetten;
- Respecteren van zowel juridische verplichtingen als gedane politieke toezeggingen; en
- Institutionele capaciteit in het partnerland dient zodanig te zijn dat zij in staat is gaten op te vullen die het gevolg zijn van een uitfasering of transformatieproces.

Ik heb aan bovengenoemde factoren een aantal aandachtspunten toegevoegd om het begrip «tijdige en verantwoorde afbouw» nader te expliciteren. Tijdige en verantwoorde afbouw betekent ook het waar mogelijk voorkomen van kapitaalsvernietiging. De posten kunnen in dit kader partnerorganisaties ook ondersteunen bij het zoeken naar alternatieve financieringsbronnen. Vanzelfsprekend is ook gelet op juridische aspecten en het belang van goed beheer bij de uitfasering. Voor wat betreft de termijn van uitfasering geldt dat het tempo en de wijze waarop de ontwikkelingsrelatie wordt afgebouwd per land kan variëren afhankelijk van de lokale omstandigheden.

Planning van het uitfaseringproces

Voorgaand kader is opgenomen in de instructie die de posten is toegegaan voor het opstellen van de exit-strategie. De betrokken ambassades hebben, met inachtneming van bovenstaande principes, in de afgelopen periode een inventarisatie gemaakt van de mogelijkheden voor beëindiging en overdracht van hun gedelegeerde OS-programma. Overdracht is mogelijk naar de overheid van het partnerland, andere donoren of NGO's. De posten hebben eind september hun plannen ingediend; deze worden op dit moment beoordeeld. Ik heb dit beoordelingsproces ingericht in twee fasen. Tijdens de eerste analyse, die al is afgerond, werd bepaald in welke mate de strategieën zijn geschreven conform de richtlijnen van mijn aanwijzingen. Het overgrote deel de exit-strategieën bleek te voldoen aan de gestelde eisen. Een beperkt aantal posten is gevraagd om een nadere aanvulling op hun plannen.

De volgende stap behelst een diepgaande inhoudelijke beoordeling onder leiding van de regiodirecties van het ministerie. Regiodirecties hebben daartoe een team met relevante (thema)deskundigheid samengesteld. Naar verwachting zal het gehele proces, inclusief toezegging van financiële middelen, medio december zijn afgerond.

De exit-strategieën

Op basis van de eerste analyse kan worden vastgesteld dat de plannen voldoende rekening houden met de land specifieke situatie. De plannen zijn realistisch en getuigen van maatwerk. Dit sterkt mij in het vertrouwen dat deze plannen een goede basis zijn voor een zorgvuldige uitfasering.

De toetsing aan de eerder genoemde zes factoren leidt tot de volgende observaties.

1 & 2: Communicatie op hoog niveau/Rekening houden met belanghebbenden

De ambassades hebben de autoriteiten in het betreffende land op het geëigende politieke niveau geïnformeerd over het Nederlandse besluit tot uitfasering van de OS. Daarbij werden de uitgangspunten van de afbouw toegelicht. Ook de donorgemeenschap en betrokken organisaties werden geïnformeerd. Waar mogelijk kwamen exit-plannen tot stand in consultatie met de overheid, belangrijke andere donoren en niet-overheid partners. Een goed voorbeeld is Bolivia. De ambassade is tijdig en breed in communicatie en onderhandeling gegaan met alle betrokkenen: centrale overheid, betrokken sectoren, huidige en mogelijk nieuwe donoren, MSF-allianties en het departement. Resultaten van dit overleg zijn gebruikt om de exit-strategie verder vorm en inhoud te geven.

De reacties van de autoriteiten op het Nederlandse vertrek liepen uiteen. Door de bank genomen werd er dankbaarheid gecommuniceerd over de Nederlandse inzet tot dat moment. Ook was er begrip voor het feit dat moeilijke keuzes gemaakt moesten worden. In een aantal gevallen kwam de boodschap niet als verrassing, voor andere landen was dat wel het geval. Er was waardering voor de inzet dat Nederland de programma's op verantwoorde wijze zal afbouwen en voor het feit dat Nederland waar mogelijk assistentie zal verlenen bij het vinden van alternatieve financieringsbronnen.

3. Realistische tijdspaden

De termijn voor een tijdige en verantwoorde afbouw hangt af van de aard van het programma en de omstandigheden in het betreffende land. Vaak is er sprake van een termijn van twee tot drie jaar. Snellere afbouw is haalbaar voor de landen Moldavië, Georgië en Mongolië waar de omvang en complexiteit van de programma's in verhouding tot veel andere landen beperkt is. De meeste programma's lopen tegen het eind van 2013 af. In enkele landen zijn ook in 2014 nog activiteiten gepland. Het gaat dan bijvoorbeeld om Colombia, Suriname en Pakistan.

4. Flexibiliteit in het toekennen van budgetten

Ik heb de posten de ruimte gegeven flexibel om te gaan met de budgetten voor de jaren 2012–2014. Door gebruik te maken van die flexibiliteit kunnen posten hun plannen beter toesnijden op de nieuwe situatie. Posten hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Budgetten zijn naar voren gehaald indien dit positief kan bijdragen aan een tijdige uitfasering, onder meer in Tanzania en Zambia. Ook heb ik nieuwe verplichtingen, verlengingen en/of budgetaanpassingen mogelijk gemaakt, bijvoorbeeld in Bolivia, met het doel om geboekte resultaten beter te borgen of om ruimte te creëren voor het land of maatschappelijke organisaties om alternatieve financieringsbronnen te vinden.

5. Respecteren van juridische verplichtingen en politieke toezeggingen

Uit de plannen blijkt dat zowel juridische als politieke verplichtingen worden nagekomen. De wijze waarop hier invulling aan is gegeven varieert. Zo respecteert de exit-strategie voor Tanzania de financiële kaders en geeft het aan hoe de rol als (co-) leaddonor wordt overgedragen aan andere donoren. Door de aard van het Tanzaniaanse programma, waarbij verantwoordelijkheden en uitvoering bij de Tanzaniaanse partner liggen, zijn institutionele capaciteit en duurzaamheid veelal verzekerd. De voortgang van het «decentralisatie door devolutie» programma verloopt echter traag; er is twijfel of de overheid dit programma in deze vorm

voldoende zal willen ondersteunen. Samen met de EU en gelijkgezinde partners zal daarom de ambassade in de politieke dialoog over dit programma deze kwestie verder uitdiepen.

6. Institutionele capaciteit in het partnerland

De institutionele capaciteit van landen wisselt sterk en waar deze zwak is, dient er van worden uitgegaan dat die capaciteit niet op korte termijn voldoende kan worden ontwikkeld om programma's over te kunnen nemen. Bij die landen zijn de ambassades actief om andere financieringsbronnen te helpen aanboren. Een voorbeeld hiervan is Nicaragua. Door de zwakke overheidsinstituten en de beperkte begrotingsmiddelen ligt overdracht aan en financiering door andere donoren meer voor de hand. Omdat in Nicaragua echter ook andere donoren vertrekken is dat slechts beperkt mogelijk. Daarom ligt de optie op tafel om het Nicaragua programma gedeeltelijk te integreren in het Midden-Amerika Programma, daar waar de activiteiten aansluiten bij de doelstellingen van het regionale programma. Deze variant is ook in overweging voor bepaalde activiteiten uit het Guatemala programma. Een vergelijkbare benadering doet zich ook voor bij de DRC, waar kan worden aangesloten bij het Grote Meren Programma.

Resultaten en geleerde lessen

Nederland heeft in veel exit-landen een lange traditie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en daarin een herkenbaar profiel opgebouwd. Ik zal de resultaten en geleerde lessen van de bilaterale samenwerking over de jaren per land inventariseren en deze op verschillende wijze communiceren en uitdragen. Deze communicatie zal overigens grotendeels in het land zelf geschieden: naar de overheid, donoren, NGO's, onderzoekscentra maar ook het brede publiek. Resultaten en geleerde lessen zullen zo veel mogelijk verankerd moeten worden om kapitaalvernietiging te voorkomen.

Concluderend stel ik vast dat de factoren die van belang zijn voor een succesvolle uitfasering in hoge mate terugkomen in de door mij ontvangen voorstellen voor afbouw van de bilaterale ontwikkelingsrelatie met voormalige partnerlanden. Nu is het zaak om bij finale beoordeling en bij de uitwerking en uitvoering van de plannen even zorgvuldig te werk te gaan. Ik realiseer me dat de monitoring van de uitvoering (door de posten zelf, andere posten in de regio en het departement) en het waarborgen van voldoende personele capaciteit voor een zorgvuldige afbouw van de beleidsmatige en beheersmatige taken daarbij kritische factoren zijn.

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