

Vergaderjaar 2013–2014

32 605

Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking

Nr. 137

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2014

Hierbij bied ik u de kabinetsreactie aan op het eindrapport van het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) «Naar een nieuwe definitie van ontwikkelingssamenwerking: Beschouwingen over ODA».

Het rapport is als bijlage bijgevoegd¹. Het betreft een verkennend onderzoek naar de definitie en financiering van ontwikkelingsrelevante uitgaven in internationaal verband (in het bijzonder de OESO/DAC) in het licht van de nieuw uit te werken mondiale ontwikkelingsagenda en de consequenties daarvan voor de ODA-definitie.

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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Kabinetsreactie

Hierbij bied ik u het eindrapport aan van het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) «Naar een nieuwe definitie van ontwikkelingssamenwerking: Beschouwingen over ODA». Het betreft, zoals de taakopdracht aangeeft, een verkennend onderzoek naar de definitie en financiering van ontwikkelingsrelevante uitgaven in internationaal verband, in het bijzonder de OESO/DAC, in het licht van de nieuw uit te werken mondiale ontwikkelingsagenda en de consequenties daarvan voor de ODA-definitie.

Het concept van ODA is aan vernieuwing toe. Het systeem is teveel een keurslijf geworden en past niet meer bij de nieuwe verhoudingen in de wereld en de nieuwe vormen van ontwikkelingssamenwerking, zoals (innovatieve) financieringsmechanismen. Daarom zet Nederland in op een modernisering van de ODA-definitie. Hierbij zijn de bevindingen van het IBO-rapport zeer bruikbaar.

In het IBO-rapport worden aan de hand van bouwstenen, die bestaan uit verschillende keuzes ten aanzien van doelen, instrumenten, sturing en registratie van ODA, vijf beleidsvarianten uitgewerkt voor de Nederlandse inzet in het internationaal debat over ODA. In al deze varianten zitten elementen die mij aanspreken en die passen bij mijn visie. Het rapport doet een aantal goede suggesties voor verbeteringen op korte termijn. Daarnaast wordt ook naar de lange termijn gekeken en wordt ontwikkelingssamenwerking nadrukkelijk in het kader van de discussie over Internationale Publieke Goederen (IPG's) en de financiering daarvan geplaatst. Dat spreekt mij bijzonder aan.

Het IBO-rapport gaat niet zozeer over de vraag wat we ons als internationale gemeenschap na 2015 ten doel willen stellen, als wel over de vraag hoe dat internationaal gefinancierd moet worden en in hoeverre de bestaande structuur daarvoor nog toereikend zal zijn. Voor de reactie op het IBO-rapport is de visie op de Post-2015 ontwikkelingsagenda uiteraard wel van belang, omdat die het kader biedt voor de programma's waarvoor in de komende periode financiering is vereist².

Uitgangspunt van het kabinet is dat voor de financiering van de nieuwe agenda alle ontwikkelings-relevante geldstromen gemobiliseerd moeten

² Ik verwijs naar de brieven die ik u over dit onderwerp stuurde, «De Nederlandse inzet in de Post-2015 ontwikkelingsagenda», op 22 januari 2013 (Kamerstuk 32 605, nr. 120), «Uw verzoek inzake de kabinetsvisie op de Post-MDG ontwikkelingsagenda», op 16 april 2013 (Kamerstuk 32 605, nr. 124), en «De Nederlandse visie op de Post-2015 ontwikkelingsagenda», op 4 juli 2013 (Kamerstuk 32 605, nr. 125), met daarin:

- de Nederlandse inzet voor het behalen van de Millenniumdoelen (MDG's) tot en met 2015;
- de Nederlandse bijdragen aan de Post-2015 discussies;
- een appreciatie van het rapport van het High Level Panel dat op 30 mei 2013 verscheen;
- een vooruitblik op het vervolg van het internationale proces; en
- de Nederlandse visie op de nieuwe ontwikkelingsagenda na het aflopen van de MDG's in 2015.

In het kader van de totstandkoming van een gemeenschappelijk Europees standpunt over de nieuwe ontwikkelingsagenda ontving u bovendien op 5 april 2013 het BNC-fiche (Kamerstuk 22 112, nr. 1598) met de Kabinetsappreciatie van de mededeling van de Europese Commissie «Een waardig leven voor iedereen» (COM(2013)92). Op verzoek van de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking werd u in een ambtelijk technische briefing op 16 mei 2013 nader geïnformeerd over deze mededeling. Naar aanleiding van vragen over dit onderwerp stuurde ik de leden van de Commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer op 1 juli 2013 een brief (onderdeel van 33.616A, horend bij E130014). Ook verwijs ik naar mijn antwoorden op de schriftelijke vragen over dit onderwerp naar aanleiding van mijn beleidsnota «Wat de wereld verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen», die ik u op 16 mei 2013 deed toekomen (Kamerstuk 33 625, nr. 5).

worden, zowel nationaal als internationaal, zowel publiek als privaat. Het relatieve belang van ODA in het totaal van buitenlandse kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden is de afgelopen jaren afgenomen, vooral door de toename van private geldstromen, in het bijzonder naar opkomende economieën. Niettemin blijft ODA als financieringsbron vooral voor armoedebestrijding in lage-inkomenslanden (LICs) en fragiele staten nog essentieel. Daarnaast blijft ODA een belangrijke rol spelen bij het bereiken van specifieke doelen als seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) en gendergelijkheid, en als hefboom om private geldstromen te bevorderen, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van innovatieve financieringsinstrumenten. Ontwikkelingslanden zullen de komende jaren hun capaciteit om belastingen te heffen en om meer buitenlandse investeringen en middelenoverdrachten van (arbeids)mi-granten aan te trekken verder versterken. Waar nuttig kan ODA ook hiervoor worden ingezet.

Op korte termijn is het mijn ambitie om de ODA-definitie te moderniseren. Ik zet mij daar internationaal voor in. Ik deel de visie in het rapport dat instrumenten effectief en doelmatig moeten zijn en daarop beoordeeld moeten worden. Het resultaat telt. Ik vind ook dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen landen. De verscheidenheid in de groep van ontwikkelingslanden is veel groter dan vroeger en daarom ligt het voor de hand dat we ook op verschillende manieren met die landen samenwerken. Het aantal landen dat in aanmerking komt voor ODA kan aanzienlijk verminderd worden. Het rapport bevat een aantal goede suggesties voor noodzakelijke aanpassingen van de ODA-definitie en voor rapportage van en over de totale ontwikkelingsfinanciering. Het gaat bij de modernisering op de korte termijn vooral om uitbreiding van het instrumentarium met onder meer garanties en verzekeringen, het meetellen van activiteiten op het gebied van militaire samenwerking en training in 3D-kader en gericht op vredeshandhaving in ontwikkelingslanden, en een grotere focus in het ODA-systeem op resultaten.

Op middellange termijn verwacht ik dat ontwikkelingssamenwerking onderdeel wordt van een nieuw en breder systeem van internationale samenwerking, gericht op grensoverschrijdende beleidsterreinen die overheidsinterventies vereisen. Het is zaak om de internationale discussie daarover te starten en ik zal daar een actieve rol in spelen.

Bovenstaande betreft mijn inzet in de internationale discussie over de modernisering van het ODA-concept. Voor de genoemde inzet op korte termijn geldt dat als internationale besluitvorming in OESO/DAC kader hierover heeft plaatsgevonden (het tijdspad beschrijf ik aan het eind van deze brief), de gemaakte keuzes gevolgen zullen hebben voor de Nederlandse ODA-prestatie. Voor deze kabinetsperiode geldt dat een verandering van de ODA-definitie niet tot hogere uitgaven van het Rijk mag leiden. Dat betekent dat een versmalling van de definitie leidt tot een lagere ODA-prestatie en een verbreding tot een hogere.

Het IBO-rapport geeft een goede aanzet, onder meer door op te merken dat we niet met alle geweld vast moeten blijven houden aan bestaande instituties of normen. Ik schets een aantal randvoorwaarden waaraan een nieuw systeem zou moeten voldoen en een aantal dilemma's. Het tot stand brengen van dat nieuwe kader zal inspirerend mondiaal leiderschap vergen. Nederland is bereid om het voortouw te nemen in het initiëren van studies en bijeenkomsten om het debat over dit op middellange termijn benodigde raamwerk op gang te brengen.

Hieronder worden eerst een korte samenvatting van het IBO-rapport gegeven. Vervolgens maak ik, mede in het licht van de post-2015

ontwikkelingsagenda, een aantal opmerkingen over de in het rapport gesignaleerde noodzaak om het ODA-kader te herzien. Dan volgt mijn beleidsinzet ten aanzien van de modernisering van de ODA, waarbij ik gebruik maak van de beleidsvarianten die in het IBO-rapport worden gepresenteerd. Tot slot schets ik het tijdpad voor het internationale besluitvormingsproces.

Samenvatting van de trends en oplossingsrichtingen in het rapport

Veranderingen

Het IBO-rapport signaleert vijf belangrijke veranderingen:

- Er worden steeds meer doelen met ontwikkelingssamenwerking verbonden. Dat blijkt ook uit de nieuwe post-2015 ontwikkelingsagenda. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om Internationale Publieke Goederen (IPG's) als klimaat, migratie en veiligheid.
- Het instrumentarium voor de financiering van ontwikkeling is veranderd. Naast giften en leningen worden steeds vaker instrumenten zoals garanties en verzekeringen ingezet, die tot goede resultaten leiden, maar niet onder de ODA-definitie vallen, tenzij het mis gaat en er uitgekeerd moet worden. Bij leningen zijn de eisen aan het schenkingselement te licht en aan de mate van concessionaliteit en schuldhoudbaarheid afwezig. Daarnaast is het belang van private stromen sterk toegenomen. Daarbij gaat het zowel om schenkingen, waaronder overboekingen naar familieleden, als om leningen en investeringen. Dat belang wordt nog eens versterkt door de toegenomen samenwerking tussen publieke en private partijen. Belastingheffing in ontwikkelingslanden zelf is ook in toenemende mate mogelijk en voorziet steeds meer in de financieringsbehoeften. Donoren kunnen dat stimuleren door capaciteitsopbouw en het tegengaan van belastingvlucht.
- Het aantal donoren en hun diversiteit nemen toe. Een deel van de hulp van nieuwe donoren past niet binnen de huidige definitie, waardoor ze geen onderdeel zijn van het internationale ODA-systeem.
- De groep van ontvangende landen is veel diverser geworden, waardoor er behoefte is aan differentiatie. Voor de LICs vormt ODA nog meer dan de helft van de inkomende kapitaalstroom, terwijl het voor veel MICs om minder dan 10% gaat. De lijst van ontvangende landen bevat ook landen als Turkije, China en Brazilië, die inmiddels zelf ontwikkelingsprojecten in andere landen financieren.
- De OESO/DAC is, in dialoog met de ontvangende landen, steeds meer gefocust op resultaten. De huidige ODA-definitie is resultaatgericht («het doel is de verbetering van de economische ontwikkeling en welvaart van ontwikkelingslanden»), maar de internationale vergelijking in het huidige ODA-systeem is vooral gebaseerd op inspanning, i.c. de bestedingen die binnen de ODA-definitie vallen. Een overzicht van wat ontvangende landen in totaal aan hulp ontvangen en welke resultaten de inspanningen van afzonderlijke donoren opleveren ontbreekt.

Knelpunten huidige definitie

In het licht van deze veranderingen knelt de huidige definitie, omdat:

- 1) niet alle ontwikkelingsgerelateerde doelen in de definitie passen;
- 2) niet alle (innovatieve) beleidsinstrumenten die beschikbaar zijn binnen de definitie passen;
- 3) uitgaven van nieuwe donoren niet in de ODA-definitie passen;
- 4) ODA geen maat voor effectiviteit is.

Varianten

Het rapport reikt vijf varianten aan om de consequenties van de nieuwe ontwikkelingsagenda voor de definitie en financiering van ontwikkelingsrelevante uitgaven vorm te geven. In iedere variant worden keuzes voorgesteld ten aanzien van het doel van ontwikkelingssamenwerking en de ontvangende landen, de inzetbare instrumenten en concessionaliteit, de financiële sturing en de internationale registratie. De varianten kennen een uiteenlopend ambitieniveau, ook in politiek opzicht. Daarom is steeds een beoordeling gegeven van het internationale krachtenveld zoals de werkgroep dat in de gesprekken heeft gepercipieerd. In alle varianten worden innovatieve financieringsinstrumenten toegevoegd en wordt concessionaliteit aangepast aan de werkwijze van IMF en Wereldbank, waardoor een realistischer inschatting van het schenkingselement wordt berekend. Bij alle varianten wordt een globale effectiviteitsbeoordeling gegeven en worden de budgettaire gevolgen op hoofdlijnen in kaart gebracht.

1. ODA pur sang, voor de LICs

Deze variant wil de ODA-definitie effectiever maken voor en beperken tot de landen die nog erg afhankelijk zijn van ontwikkelingsfinanciering: de armste landen en fragiele staten. Instrumenten die niet rechtstreeks bijdragen aan de ontwikkeling van het ontvangende land worden uit de ODA-definitie geschrapt. De landenlijst wordt teruggebracht tot de LICs. Internationaal wordt erkend dat de landenlijst aan herziening toe is. Donoren die traditioneel voldoen aan de bestedingsnorm van 0,7% van het bnp zullen waarschijnlijk geen voorstander zijn van verkorting van de lijst, omdat het daardoor moeilijker zal worden om aan de norm te voldoen.

2. Verbreding voor de MICs, waarborg voor de armste landen

Deze variant sluit aan bij de feitelijke differentiatie tussen ontwikkelingslanden en de behoefte van met name MICs aan andere vormen van samenwerking. Voor MICs gelden in deze variant geen beperkingen aan de inzet van instrumenten van internationale samenwerking. Wat geregistreerd wordt als ODA is uitkomst, niet doel. LICs blijven verzekerd van ODA-stromen voor armoedebestrijding en veiligheid, vast te leggen in een norm voor DAC-leden van 0,25% BNP voor deze landen. Een deel van de leden van OESO/DAC zal zich kunnen vinden in deze variant. Er is steun te verwachten van een aantal grotere landen, vanwege het opnemen van veiligheid in de definitie van ODA. Ook bij deze variant kan scepsis van donoren die traditioneel voldoen aan de bestedingsnorm van 0,7% van het bnp verwacht worden, omdat het belang van de norm kleiner wordt. Donoren die slechts een gering deel van hun ODA-budget in LICs aanwenden, zullen waarschijnlijk moeite hebben met de subnorm voor LICs.

3. Verfijning van ODA en registratie van Other Official Flows

Deze variant streeft naar een betere registratie van alle ontwikkelingsrelevante uitgaven en bijdragen, zonder de ODA-definitie fundamenteel te wijzigen. Bij deze variant hoort een beperkte aanpassing van de bestaande ODA-definitie, net als bij de eerdere twee varianten, en een meer uitgebreide registratie van de *Other Official Flows* (OOF) – dit zijn de overige kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden die niet onder de definitie van ODA vallen – zodat ook deze internationaal transparant en vergelijkbaar zijn. Landen kunnen elkaar dan op OOF aanspreken, zoals dat ook bij ODA mogelijk is.

Het ambitieniveau van deze variant is beperkt, het betreft een relatief kleine aanpassing van de huidige werkwijze, waarvoor waarschijnlijk steun zal zijn binnen de OESO/DAC. Tot het uitgebreider registreren van OOF stromen is in OESO/DAC-verband inmiddels al besloten.

4. Ontwikkelingsbehoefte en resultaten als uitgangspunt

Deze variant beoogt een sterkere focus op de resultaten van ontwikkelingssamenwerking bij de definiëring van ODA. Besluitvorming over de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking vindt plaats op basis van de beoogde resultaten en een financiële onderbouwing van de kosten daarvan. Binnen deze variant wordt gestreefd naar een gezamenlijke formulering van ontwikkelingsdoelen door donoren en ontvangers, binnen de kaders van de Millennium Doelstellingen en het vervolg daarop. De keuze voor instrumenten is niet beperkt en volgt uit een afweging van de effectiviteit van de instrumenten in relatie tot de gestelde doelen.

Er is internationaal veel steun en inzet om meer op resultaten te sturen. De internationale vergelijkbaarheid van de inspanningen van donoren vormt in deze variant een aandachtspunt.

5. Verbreding naar Internationale Publieke Goederen (IPGs)

Deze variant plaatst ontwikkelingssamenwerking nadrukkelijk binnen het kader van de IPGs. Met het toenemende belang van andere mondiale publieke goederen dan alleen de vermindering van armoede, en de onderlinge samenhang daarvan, wordt er in deze variant voor gekozen om alle IPGs samen te nemen. De inzet is een ODA-definitie die alle IPGs bevat, met bijbehorende afspraken over bijdragen. Feitelijk ontstaat dan een nieuwe IPG-definitie die alle bijdragen aan IPGs bevat en waarvan het huidige ODA een onderdeel is.

Deze variant sluit aan bij de adviezen voor de post-2015-agenda van de VN. De haalbaarheid van deze integrale benadering zal in de komende jaren beter in te schatten zijn, naarmate deze agenda meer concreet gestalte krijgt. Ook ontwikkelingslanden zien in toenemende mate het belang van een internationale aanpak van grensoverschrijdende problemen die hun eigen ontwikkeling hinderen. Tegelijkertijd zijn sommige landen bevreesd dat toenemende uitgaven aan IPGs ten koste zullen gaan van de traditionele ODA-stromen.

Nut en noodzaak van ODA en van de aanpassing ervan

Het ODA-kader bestaat uit vier componenten die ook in het rapport worden beschreven: de definitie, het rapportagesysteem, de «peer reviews» gericht op kwaliteitsverbetering en de norm om 0,7% van het BNP aan ODA te besteden. Definitie, rapportage en «peer pressure» liggen bij de OESO/DAC. De norm is door de VN vastgesteld. In beide gremia vinden debatten plaats, waarin Nederland een voortrekkersrol wil spelen.

De ODA-definitie bakent af wat meetelt als officiële ontwikkelingssamenwerking. De norm geeft een indicatie van de totaal benodigde publieke financiering. De rapportage vindt plaats op grond van de definitie en maakt inzichtelijk hoe groot de inspanningen van de individuele donoren zijn en maakt die inspanningen vergelijkbaar. De norm biedt een richtsnoer voor de verwachte inspanning van ontwikkelde landen. In de op kwaliteitsverbetering gerichte «peer reviews» van de OESO/DAC nemen donoren elkaar de maat. Daarbij wordt zowel naar inspanning als naar resultaten gekeken.

Op korte termijn zijn vooral de definitie en de rapportage aan modernisering toe. Ik heb mij daar in diverse gremia al hard voor gemaakt. Het IBO-rapport stelt terecht dat de definitie knelt, door de hierboven genoemde veranderingen in de wereld. Het doel van ontwikkelingssamenwerking is volgens de huidige definitie «economische ontwikkeling en welvaart (welzijn)». Onvoldoende duidelijk is in welke mate zaken als financiële stabiliteit, migratie, veiligheid en handelsbevordering daaronder vallen. Een aantal instrumenten, zoals garanties en verzekeringen past ten onrechte niet binnen de huidige definitie. Daarnaast zijn er uitgaven, die wel meetellen, zoals het toerekenen van kosten aan buitenlandse studenten of de opvang van vluchtelingen in een donorland, waarvan het effect op de economische ontwikkeling en welvaart van ontwikkelingslanden niet evident is. In de definitie en de rapportage komen de toegenomen nadruk op effectiviteit en het profijt dat ontvangende landen van ODA hebben onvoldoende tot uiting. Ik vind dat bij de internationale vergelijking niet alleen moet worden gekeken naar uitgaven die onder de definitie vallen, maar waar mogelijk ook naar de resultaten die met die uitgaven worden gerealiseerd. De definitie blijkt bovendien een belemmering voor nieuwe donoren om hun vormen van hulp, vaak mengvormen van concessionele en commerciële leningen, aan te melden. Tot slot is ook de landenlijst aan vernieuwing toe en is er behoefte aan differentiatie tussen ontvangende landen.

Op korte termijn is het ook van belang dat de ODA-definitie past bij de post-2015 ontwikkelingsagenda. Het beleid zoals verwoord in «Wat de wereld verdient» vormt de leidraad voor mijn inzet in de onderhandelingen over die agenda. Het uitbannen van extreme armoede binnen één generatie, het terugdringen van ongelijkheid door groene en inclusieve groei en adequate aandacht voor veiligheid en rechtsorde moeten centraal staan in de nieuwe agenda. Zo wordt de overgang van ontwikkelingssamenwerking naar internationale samenwerking en handel mogelijk. Tijdens de Rio+20 conferentie over duurzame ontwikkeling is afgesproken dat de drie dimensies van duurzame ontwikkeling (sociaal, economisch en ecologisch) op een evenwichtige manier opgenomen moeten worden in het Post-2015 raamwerk. Veiligheid en rechtsorde dienen daar als vierde dimensie aan te worden toegevoegd. Deze vier dimensies vormen in onderlinge samenhang de hoofdstructuur van de nieuwe agenda. Daarnaast dienen «gender», de toenemende ongelijkheid, zowel binnen als tussen landen hoofdpunten van de agenda te zijn en dient de nieuwe agenda gebaseerd te zijn op een universele mensenrechtenbenadering. Tot slot zal de nieuwe agenda voor alle landen moeten gelden. Het gaat om een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Alle landen zijn verantwoording schuldig aan de eigen bevolking en aan elkaar, in de internationale gemeenschap.

De Post-2015 agenda staat of valt bij een effectieve uitvoering. Naast de financiering, die in het IBO aan de orde is, zijn daarbij nog twee kernpunten te onderscheiden: beleidscoherentie voor ontwikkeling en partnerschappen met de private sector en met NGO's.

Beleidscoherentie voor ontwikkeling impliceert dat de inzet op andere beleidsterreinen de ontwikkelingsinspanningen niet schaadt en waar mogelijk duurzame en inclusieve groei bevordert. Het is daarbij van belang dat de effecten van ons beleid op ontwikkelingslanden kunnen worden gemeten. Denk daarbij aan het tegengaan van illegale wapenhandel en illegale geldstromen, aan evenwichtige belastingverdragen en aan ontwikkelingsvriendelijke regels voor internationale handel en intellectueel eigendomsrecht.

Partnerschappen zijn van belang voor de nieuwe mondiale agenda, omdat innovatieve samenwerkingsvormen tussen de overheid, de private sector, het maatschappelijk middenveld en kennisinstituten tot meer toegevoegde waarde kunnen leiden dan de inspanningen van elke speler afzonderlijk. Het belang van betrokkenheid van het bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen kan nauwelijks worden overschat. Private investeringen en particuliere bijdragen zullen in de toekomst een deel van de nieuwe agenda moeten financieren.

Op de middellange termijn is er behoefte aan een nieuwe mondiale architectuur, die aansluit bij het universele karakter van de post-2015 agenda en de verbreding van de mondiale agenda.

In Nederland maakt ontwikkelingssamenwerking al jaren integraal deel uit van het buitenlands beleid. Internationale uitgaven aan IPG's vallen binnen de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), waardoor afstemming en integratie van beleid wordt bevorderd. In de HGIS-nota en het HGIS-jaarverslag is te vinden welk deel van de uitgaven aan buitenlands beleid onder de ODA-definitie valt.

Beleidsinzet

Veel suggesties in het IBO-rapport sluiten aan bij mijn beleidsinzet. Op korte termijn richt ik mij op een modernisering van de ODA-definitie, op de middellange termijn op verbreding naar een IPG-agenda.

Korte termijn

Op korte termijn zet ik in op modernisering van de ODA-definitie. Ik zal mij committeren aan de internationale norm als die in de VN wordt afgesproken voor de financiering van de post-2015 agenda. Ik ben voor een modernisering van de definitie, waarbij ik mijzelf kan vinden in veel van de suggesties in het rapport ten aanzien van uitbreiding en beperking van instrumenten, differentiatie tussen landen en beperking van de landenlijst. Die sluiten aan bij de agenda voor OS en handel, zoals neergelegd in regeerakkoord en de notitie «Wat de Wereld Verdient» en komen tegemoet aan de gedifferentieerde behoeftes van LIC's en MIC's, zonder daarbij het belang van de allerarmste landen uit het oog te verliezen. Ik onderschrijf de noodzaak van een betere registratie van de ontwikkelingsfinanciering die nu niet onder de ODA-definitie valt, waaronder de zogenaamde de zgn. «*Other Official Flows*» (OOF).

Ik ben daarnaast voorstander van een grotere focus op resultaten binnen de ODA-systematiek. Ik wil een effectief gebruik van instrumenten bevorderen door ervoor te pleiten resultaten mee te gaan wegen in de ODA-prestatie. Het is belangrijk dat resultaten worden gemeten, kwalitatief en waar mogelijk ook kwantitatief. Daar is nog veel werk voor nodig. Alleen als kosten en baten gemeten worden weten we of we de goede dingen doen en of we ze goed doen. Het rapport van het High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda spreekt van de noodzaak van een «data revolutie». Betere informatie en statistische capaciteit helpen landen hun eigen vooruitgang te volgen en hun beleidskeuzes te baseren op feiten en gedegen onderzoek. Op die manier kan ook beter verantwoording afgelegd worden aan de belastingbetalers, zowel in de donorlanden als in de ontvangende landen.

Meer differentiatie tussen landen is gewenst. In het AIV-rapport «Ongelijke Werelden – armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking» wordt ook geadviseerd om dat te doen. Ik voorzie een ontwikkeling waarbij ODA alleen in de lage-inkomenslanden en in de

fragiele staten nog wordt ingezet voor directe armoedebestrijding, door onder andere opbouw van een minimum niveau van sociale bescherming (*social protection floors*), basisonderwijs en basisgezondheidszorg. De bevordering van democratie en goed bestuur, rechtstaatontwikkeling, eerbiediging van mensenrechten, waaronder ook werknemersrechten zoals goede arbeidsomstandigheden, vakbondsvrijheid en toegang tot sociale zekerheid, samenwerking gericht op economische ontwikkeling en een goed werkende arbeidsmarkt en klimaatfinanciering zal in alle ontwikkelingslanden van belang blijven.

Bij de differentiatie tussen landen ben ik er voor om normerende afspraken te maken over een minimale inzet op de bestrijding van extreme armoede in de lage-inkomenslanden. Deze landen zullen immers op de korte termijn niet in staat zijn zelf voldoende te investeren om de doelstelling van «*getting to zero*» ten aanzien van extreme armoede in 2030 te behalen. De komende jaren zal moeten blijken of het percentage van 0,25% dat daartoe in het IBO-rapport wordt genoemd afdoende is. Het ambitieniveau van de internationale gemeenschap bij de invulling van de ontwikkelingsagenda voor de periode Post-2015 speelt daarbij uiteraard ook een rol.

Ik vind dat we bij de herziening van de ODA-definitie ook kritisch naar de landenlijst moeten kijken. Die kan wat mij betreft aanzienlijk korter worden. Dat kan door de inkomensgrens, waarboven landen niet in aanmerking komen voor ODA, aanzienlijk te verlagen. Er staan nog te veel «upper middle income countries» op de lijst, die geen ODA meer nodig hebben. Echter, gezien de discussie over de vraag of alle lagere middeninkomenslanden (LMICs) wel in staat zijn zelfstandig de armoede afdoende te bestrijden ligt het voor de hand in het kader van de ODA-landendifferentiatie de grens tussen LICs en LMICs (thans \$ 995) enigszins op te trekken. De grens tussen lage-inkomenslanden en middeninkomenslanden is nu wel erg laag. Die kan wat mij betreft enigszins omhoog. Het is te vroeg om al precieze onder- en bovengrenzen aan te geven. Over dit soort specifieke zaken moet het internationaal debat in het kader van de modernisering van de ODA immers nog beginnen.

Ik pleit voor aanpassing van het instrumentarium dat onder de definitie valt. De definitie moet geen keurslijf zijn, waardoor effectieve instrumenten niet worden ingezet omdat ze niet meetellen. Tegelijkertijd biedt de afbakening van het instrumentarium wel een kader voor internationale vergelijking. We moeten bij de ODA-definitie nadrukkelijk de mogelijkheden en de voordelen van de internationale vergelijking in het oog houden.

In de internationale discussie staan vooral uitgaven op het gebied van vrede en veiligheid, alsook de garantie- en verzekeringsinstrumenten hoog op de agenda.

Nu vallen activiteiten gericht op rechtstaatontwikkeling, verbetering van de rechtspraak en de toegang daartoe, die ook bijdragen aan vrede- en veiligheid, al onder ODA. Ook ontwikkelingswerk dat door militairen wordt uitgevoerd, zoals de training van politie in civiele taken, valt onder bepaalde voorwaarden onder de definitie. Aan de andere kan geldt dat niet voor training over mensenrechten voor militairen.

Ik vind dat activiteiten op het gebied van samenwerking en training in 3D-kader³, gericht op crisisbeheersing en vredeshandhaving, alsmede activiteiten voor het versterken van een verantwoordelijk en gedegen veiligheidsapparaat in ontwikkelingslanden, ook onder de ODA-definitie moeten vallen. In Nederland lopen we met geïntegreerde besluitvorming en het speciale Budget voor Internationale Veiligheid voorop. Hopelijk zal dit voorbeeld bijdragen aan de internationale discussie over het belang van vrede en veiligheid voor ontwikkeling.

Daarnaast zouden garanties en verzekeringen, waarmee veel private financiering kan worden gegenereerd, moeten meetellen in de ODA-prestatie. Daarvan kan een prikkel uitgaan om deze instrumenten in te zetten. Deze instrumenten beperken het risico en leiden daardoor tot concrete resultaten in ontwikkelingslanden. Nu geldt alleen als de garantie of verzekering moet uitkeren dat er sprake is van een uitgave die onder ODA valt. Tegelijkertijd leggen deze instrumenten ook beslag op de financiële speelruimte van het donorland als er geen uitgaven zijn. Er is dus alle reden om een goede internationale werkwijze te vinden om ze mee te tellen in de ODA-prestatie, zodat de keuze van instrumenten op basis van effectiviteit wordt genomen en de odabiliteit geen rol speelt. Ook het feit dat veel nieuwe donoren in toenemende mate gebruik maken van deze financieringsinstrumenten pleit hiervoor.

Ik vind dat we kritisch moeten bekijken hoe we de inzet van instrumenten meetellen bij de internationale vergelijking. In de OESO-DAC spreekt men in dat verband van «donor-inspanning». Ik ben het eens met de critici die opmerken dat het niet zo kan zijn dat landen die goedkoop kunnen lenen op de kapitaalmarkt hun hele ODA-bijdrage kunnen bereiken met de verstrekking van volledig commerciële leningen, garanties en verzekeringen. Het begrip concessionaliteit moet daarom handen en voeten worden gegeven, waarbij ik er voor pleit om te kijken naar de methodologie van Wereldbank en IMF, die realistischer is en nadrukkelijker rekening houdt met de schuldhoudbaarheid van de ontvangende landen. Het meten van de donor-inspanning is onderdeel van een systeem van internationale vergelijking en solidariteit. De definitie moet dat mogelijk maken. Een mogelijke oplossingsrichting is om af te spreken dat sommige ODA-bijdragen voor een bepaald percentage meetellen. Dat gebeurt al bij steun aan internationale organisaties en bij de registratie van klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden. Het percentage zou dan bijvoorbeeld kunnen stijgen met de mate van concessionaliteit aan de donorkant. Sommige instrumenten, waarvan de toerekening internationaal ter discussie staat, zoals de kosten van eerstejaarsasielopvang, technische assistentie en beurzen voor opleidingen zullen onderwerp van gesprek zijn in het internationale debat. Een mogelijk gevolg is dat deze instrumenten in de toekomst niet meer als ODA kunnen meetellen. Mochten internationale discussies uiteindelijk hiertoe leiden, dan zal op nationaal niveau naar een passende budgettaire oplossing worden gezocht.

Het IBO-rapport gaat uit van budgetneutraliteit. Voor de huidige kabinetsperiode onderschrijf ik dat uitgangspunt. Dit betekent dat gewijzigd beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van wat onder de ODA-definitie valt, niet mag leiden tot extra uitgaven. Dit betekent verder dat een beperking van de ODA-definitie, door het schrappen van instrumenten of het inkorten van de landenlijst, leidt tot een verlaging van de ODA-prestatie, i.e. het percentage van het BNP dat aan ODA wordt uitgegeven. Veel van de uitgaven, zoals die aan asielopvang, klimaatfinanciering, mensenrechtenbeleid en het uitbouwen van economische relaties, gaan immers ook als ze niet meer onder ODA vallen gewoon door, maar dan als non-ODA-

³ Defence, Diplomacy and Development

uitgaven. Een uitbreiding van de definitie met nieuwe instrumenten, zoals vredesoperaties, leidt aan de andere kant tot meer ODA en daarmee tot een verhoging van het Nederlandse ODA-percentages.

Een modernisering van de definitie zal effect hebben op de totale ODA-prestaties van de donoren. Naarmate er meer relevante financieringsvormen worden meegenomen zal dit effect groter zijn. Nu al worden er veel ontwikkelingsrelevante, ODA-conforme investeringen in de lage middeninkomenslanden (LMICs) gedaan. Aanpassing van de definitie zal leiden tot een doelmatiger keuze van instrumenten en zal deze ontwikkeling verder stimuleren. Verwacht mag worden dat de investeringen in middeninkomenslanden in de nabije toekomst nog verder zullen toenemen, zeker naarmate investeringen in voor ontwikkelingslanden relevante IPG's als klimaatbeheersing gaan toenemen.

We moeten blijven streven naar het bevorderen van het «commitment» aan armoedebestrijding, juist nu er nieuwe spelers betrokken zijn bij ontwikkelingslanden en juist in het kader van de post-2015 agenda. In het licht van deze ontwikkelingen, kies ik ervoor om op dit moment vast te houden aan een internationale norm voor ODA, ook al haalt Nederland de huidige internationale norm op dit moment niet en ook al heb ik meermalen aangegeven dat ik resultaten belangrijker vind dan percentages. Dat laatste blijkt ook uit de manier waarop we met het Budget Internationale Veiligheid en het *Dutch Good Growth Fund* omgaan, waarbij pas achteraf wordt vastgesteld of uitgaven onder ODA vallen.

Middellange termijn

Op middellange termijn is het mijn inzet dat we naar een nieuw en breder internationaal kader gaan, waarbij ODA, en daarmee armoedebestrijding en inclusieve groei, integraal onderdeel is van wat we op tal van terreinen – handel, arbeidsmarkt, werkgelegenheid en werknemersrechten, sociale zekerheid, voedselzekerheid, klimaat, natuur en biodiversiteit, financiële stabiliteit, migratie, water en veiligheid en rechtsorde – als internationale gemeenschap gezamenlijk willen bereiken. Die inzet sluit aan bij variant 5 uit het IBO-rapport, maar bevat ook elementen van de overige varianten, zoals garanties voor de armste landen uit variant 2 en een groter accent op resultaten uit variant 4. Er spelen een aantal vragen en dilemma's. Allereerst de vraag of een verbreding niet tot minder financiering voor ontwikkelingslanden leidt, omdat er meer doelen bijkomen. Ten tweede de vraag of verbreding tot een sterkere committering leidt of juist tot een minder dwingend kader. Ten derde de vraag of alle landen (en niet alleen de OESO/DAC-landen) bereid zijn om zich te binden. Ten vierde de vraag of een afspraak met alle landen niet zal leiden tot een veel lager niveau van committering. Op dit moment is er zowel bij donorlanden als bij ontvangende landen nog veel huiver om buiten de bestaande kaders te denken. Toch is mijn inschatting is dat we op termijn toegaan naar een integraal en universeel systeem van afspraken over het bereiken van mondiale doelen. Verdere terugdringing van de extreme armoede en van het aantal arme landen en falende staten en gestage toename van het aantal middeninkomenslanden zullen in de komende jaren daarvoor een vruchtbaarder bodem scheppen. Verbreding biedt ook meer mogelijkheden om handen en voeten te geven aan beleidscoherentie voor internationale doelen, waaronder ontwikkeling. Het verbindt nationaal beleid nadrukkelijker met internationaal beleid. Het maakt de weg vrij om financiële prikkels, die nationaal soms al bestaan om hogergenoemde doelen te bereiken, internationaal af te spreken, zodat het effect groter is en er een level playing field ontstaat. Ik wil de periode na 2015 benutten om de geesten rijp te maken voor een dergelijk nieuw universeel kader van afspraken met betrekking tot alle internationale publieke goederen.

Afspraken over een nieuwe IPG-definitie met daarbij afspraken over bijdragen moeten universeel zijn, waardoor de traditionele indeling in ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden zal komen te vervallen. De gezamenlijke verantwoordelijkheid die de basis vormt voor het ODA-systeem zal daarmee worden verbreed, waarbij we kunnen leren en gebruik maken van de ervaring van de OESO/DAC. Het nut van internationale afspraken en van een mechanisme om de bijdragen van landen aan het bereiken van de afgesproken doelen vast te stellen en te vergelijken is van groot belang. Juist dat laatste element zal steeds belangrijker worden naarmate het noodzakelijker wordt internationale publieke goederen gezamenlijk te regelen. En daarbij zal afgesproken moeten worden wat verwacht mag worden van landen aan inzet om de afgesproken resultaten te behalen, of dat nu een norm is (naar draagkracht of een andere relevante indicator) of een andersoortig mechanisme. Er zal een indicator nodig blijven die landen committeert en in voorkomende gevallen aanspreekt op free-rider gedrag. De financiering kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Publieke financiering kan de optelsom zijn van nationale inspanningen (nationale en internationale uitgaven) en internationale inspanningen, maar kan ook (mits opportuun in het licht van een bepaald internationaal doel) gezocht worden in mondiale, grensoverschrijdende mechanismen met behoud van een *level playing field*. Een vorm van internationale solidariteit, waarbij landen bijdragen naar draagkracht en internationale kapitaaloverdracht waar nodig plaatsvindt, ligt daarbij voor de hand. Daarnaast zal private financiering – en de rol van het bedrijfsleven – in mijn visie belangrijker worden. Voor de oplossingen van de toekomst zullen partnerschappen tussen overheden en bedrijfsleven belangrijker worden. Het ligt dan ook voor de hand dat niet alleen naar publieke inspanningen gekeken wordt maar ook naar private inspanningen. We doen dat eigenlijk al bij klimaatfinanciering. Tot slot zal private financiering van migranten en burgers al dan niet via maatschappelijke organisaties een rol blijven spelen. Voor maatschappelijke organisaties zie ik in de toekomst een brede rol. We zien nu al een tendens naar mondiaal opererende maatschappelijke organisaties. Die trend past bij het universele karakter van de IPG's.

Omdat buiten de OESO/DAC veel andere spelers een toenemende rol spelen bij de invulling van die nieuwe mondiale agenda ligt het voor de hand, zoals ook in het IBO-rapport wordt gesteld, dat de VN de regie zal nemen bij de uitwerking van een universeel raamwerk van mondiale doelstellingen op het terrein van IPG's en de daarbij horende financiering en bij de organisatie van de wereldwijde monitoring en resultaatmeting van de internationale inspanningen. Het ODA-concept en de ODA-landenlijst zouden in een dergelijke context mogelijk nog een rol kunnen spelen in OESO-verband, maar uiteraard alleen als dat nog toegevoegde waarde heeft. Te zijner tijd zal ook moeten worden gezien of voor de DAC zelf dan nog een rol is weggelegd en, zo ja, welke.

Naarmate het universele raamwerk voor IPG's er eerder komt en sterker is, zal de noodzaak van een aparte ODA-norm vervagen. Voorlopig houd ik echter vast aan die internationaal afgesproken norm, omdat de weg naar een universeel raamwerk voor IPG's nog lang en onzeker is. Ik verwacht dat onze steun voor de internationale ODA-norm een stimulans is voor een toekomstig breed internationaal commitment binnen een IPG-kader.

Het tot stand brengen van een integraal en samenhangend raamwerk van doelstellingen voor IPG's en de daarbij horende financiering, zal inspirerend en krachtig mondiaal leiderschap vergen. Het zal ook veel denkwerk en debat vergen om internationaal consensus te bereiken. Ik besef dat deze inzet nog niet breed gedeeld wordt in de internationale

gemeenschap. Ik ben daarom bereid, bij voorkeur in samenwerking met andere landen, het voortouw te nemen in het initiëren van studies en bijeenkomsten om het debat over het op langere termijn benodigde raamwerk op gang te brengen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in dit kader terecht al gewezen op het belang van «katalyserende initiatieven»⁴. Nederland speelde een katalyserende rol bij de agendering van de modernisering van de ODA-definitie en mijn inzet is ook die rol te spelen bij het volgende debat over een universeel raamwerk voor IPG's.

Het internationale besluitvormingsproces

In OESO/DAC verband is mede op voorspraak van Nederland besloten onderzoek te doen naar de ODA-definitie. De OESO/DAC bekijkt de definitie in het kader van de totale ontwikkelingsfinanciering. Daarmee wordt ODA in het bredere kader geplaatst, dat de grondslag vormt voor het in Busan afgesproken Global Partnership. De OESO/DAC heeft al besloten dat er meer aandacht en erkenning moet komen voor financiering die nu niet onder ODA valt, omdat het belang daarvan toeneemt. De DAC gaat meer werk maken van de registratie van private stromen en financiële instrumenten, zoals exportkredietfinanciering en -verzekering, garanties en niet-concessionaire leningen, naast de registratie van ODA en van «*Other Official Flows*»⁵. Ook is er binnen OESO/DAC inmiddels meer aandacht voor het registreren van klimaatfinanciering, de hefboomwerking van publiek geld ter bevordering van private investeringen in infrastructuur, verbeteringen in belastingheffing en het voorkomen van «*illicit financial flows*». Dit proces moet leiden tot een betere registratie en monitoring van alle vormen van externe financiering van ontwikkeling.

Rond 1 maart 2014 zal binnen de DAC een Senior Level Meeting plaatsvinden, waar een tussenrapportage over ontwikkelingsfinanciering op de agenda staat. Het is de bedoeling eind 2014 of begin 2015 hierover een ministeriële DAC-vergadering te organiseren. Afgesproken is dat uiterlijk in 2015 over het al dan niet herzien van de ODA-definitie zal worden beslist in de DAC.

⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010) *Minder pretentie, meer ambitie: Ontwikkelingshulp die verschil maakt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁵ Transacties uit officiële bron met landen op de DAC-lijst van landen die voor ODA in aanmerking komen, maar die niet aan de criteria voor ODA voldoen, ofwel omdat ze niet primair op ontwikkeling gericht zijn of omdat het schenkingsdeel minder dan 25% bedraagt.