

Aan de Voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 22
Den Haag

Bureau Internationale
Samenwerking
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Datum 14 december 2018
Betreft Theories of Change en geografische focus van het OS-beleid

Onze Referentie
BZDOC-1235421577-13
Uw Referentie
MO/9-10-2018/BIS
Bijlage(n)
0

Geachte voorzitter,

Naar aanleiding van mijn toezegging in het Notaoverleg van 9 oktober 2018, vindt u in deze brief informatie over de *Theories of Change* voor de thematische prioriteiten van het ontwikkelingsbeleid. Mede met het oog op de behandeling van de Begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op 17 december 2018 wordt uw Kamer tevens nader geïnformeerd over de geografische focus binnen de bilaterale samenwerking.

Theories of Change

Binnen het ontwikkelingsbeleid geven zogenoemde *Theories of Change* (ToCs) aan hoe en waarom de door Nederland gesteunde interventies en activiteiten bijdragen aan de gewenste maatschappelijke en economische veranderingen en resultaten. De ToCs voor de thematische prioriteiten zijn voor het eerst gepubliceerd in 2015.

Om keuzes te kunnen maken in beleidsvorming en -uitvoering moet zo helder mogelijk zijn welke inzet in welke gevallen effectief is. Ontwikkeling is een complex proces dat vaak niet lineair verloopt; de ontwikkelingspraktijk is weerbarstig, zeker in de fragiele regio's waarop het Nederlandse beleid zich nu meer gaat concentreren. Het is dus zaak om terdege met die complexiteit rekening te houden bij de planning en uitwerking van interventies en bij de monitoring en evaluatie daarvan.

In de ToCs wordt de logica van doelstellingen en onderliggende aannames expliciet gemaakt: hoe en waarom zou een beoogde activiteit tot de gewenste verandering leiden? Welke veronderstellingen liggen daaraan ten grondslag? Met dergelijke analyses kunnen veranderingsprocessen beter worden begrepen en kan beter worden afgeleid wat de specifieke Nederlandse inzet moet zijn om hieraan bij te dragen.

De ToCs voor de Nederlandse prioriteiten zijn 'werk in uitvoering'. Zoals aangekondigd in de BHOS-beleidsnota *Investeren in Perspectief* (Kamerstuk 34 952, nr. 1), zijn de ToCs voor de thematische prioriteiten aangepast en

aangevuld. Naast aanpassing van beleid, nieuwe inzichten en ervaringen, is ook de wens tot betere aansluiting bij de SDGs aanleiding geweest voor de herziening. De herziene ToCs voor de thematische prioriteiten zijn onlangs gepubliceerd en staan [hier op internet](#).

Bureau Internationale
Samenwerking

Onze Referentie
BZDOC-1235421577-13

Geografische accentverschuiving

Zoals aangekondigd in de BHOS-nota, verschuift het geografische accent van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid de komende jaren naar de focusregio's West-Afrika/Sahel, Hoorn van Afrika, Midden-Oosten en Noord-Afrika. Op dit moment wordt binnen het ministerie gewerkt aan de beleidsmatige en financiële doorvertaling van de in oktober met uw Kamer besproken beleidsnota.

In de nota is aangegeven dat het programmabudget in de focusregio's in de loop van deze kabinetsperiode toeneemt met ten minste een derde. Bijlage 5 van de HGIS-nota geeft voortaan jaarlijks een overzicht per land van de gedelegeerde middelen (middelen in beheer bij de post) en per regio van de centrale financiële inzet (middelen in beheer bij de beleidsdirecties van het ministerie in Den Haag), beide uitgesplitst naar de beleidsthema's van de BHOS-begroting.

Landenrelaties bilaterale ontwikkelingssamenwerking

In het bilaterale ontwikkelingsbeleid zal meer dan voorheen sprake zijn van variatie en flexibiliteit wat betreft de vorm en de intensiteit van samenwerking met landen binnen en buiten de focusregio's. Zoals aangegeven in de BHOS-nota spelen bij de keuze voor een specifieke landenrelatie meerdere overwegingen een rol, waaronder de situatie in het betreffende land (behoefte), de mogelijkheden van Nederland om bij te dragen (meerwaarde) en het bredere kabinetsbeleid (samenhang). Binnen de focusregio's is op basis van deze afwegingen een breed scala aan bilaterale relaties mogelijk, waarbij de inzet van OS qua intensiteit en thematiek sterk kan variëren, ook in de tijd. Met het oog op continuïteit en betrouwbaar donorschap wordt bij de keuze van het type OS-relatie nadrukkelijk rekening gehouden met de bestaande intensieve samenwerking zoals die is vormgegeven onder het partnerlandenbeleid van voorgaande kabinetten.

Binnen het scala aan landenrelaties van Nederland kan wat betreft de inzet van OS-middelen op hoofdlijnen een drietal variaties worden onderscheiden:

- **Brede SDG-relatie:** Nederland onderhoudt een bilaterale landenrelatie met een geïntegreerde inzet rond meerdere OS-thema's/SDGs.
- **OS-inzet op specifieke doelen:** Binnen de bilaterale relatie van Nederland is de inzet van OS toegespitst op één of meer specifieke doelen, zoals wederopbouw of opvang in de regio.
- **OS-bijdrage binnen breder buitenlandbeleid:** bepaalde aspecten van het buitenlandbeleid worden ondersteund met een (beperkte) OS-inzet, bijvoorbeeld vanwege de relatie met het migratie- en veiligheidsbeleid of in het kader van economische diplomatie.

Deze indeling van de landenrelaties binnen het bilaterale OS-beleid zal flexibel worden gehanteerd: het karakter van de OS-relatie met een ontwikkelingsland kan verschuiven afhankelijk van de ontwikkelingen binnen het land, de mate waarin Nederland daar kan bijdragen aan resultaten en de Nederlandse prioriteiten binnen het bredere geïntegreerde buitenlandbeleid. Op dit laatste punt zijn onder meer de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie en het Integrale Migratiebeleid van belang, evenals de Handelsagenda. Waar mogelijk wordt aangesloten bij de inzet van andere donoren en ontwikkelingsinstellingen.

Hieronder volgt een overzicht van de bilaterale, op een specifiek land gerichte, inzet van OS (zie ook het overzicht in figuur 1 aan het eind van deze brief).

Bureau Internationale
Samenwerking

Brede SDG-relatie

In een beperkt aantal landen is een brede inzet voorzien op verschillende prioritaire OS-thema's/SDGs. Het ontwikkelingsniveau van deze landen is over het algemeen laag, getuige hun plaats op de *Human Development Index* en de achterstand in het bereiken van de SDGs. Het bilaterale programma in deze landen bestaat dan uit een selectie van activiteiten op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid, vrouwenrechten, SRGR, voedsel, water, klimaat en rechtsorde. Kansen bieden aan jongeren en vrouwen is hierbij een centraal aandachtsgebied. Voor landen binnen de focusregio's geldt dat deze bilaterale inzet waar mogelijk wordt geïntensiveerd en uitgebreid. Vaak zal sprake zijn van behoorlijke gedelegeerde budgetten beheerd door de post, naast centraal vanuit Den Haag aangestuurde programma's die specifiek op dit land zijn gericht.

Onze Referentie

BZDOC-1235421577-13

Binnen de focusregio's wordt de al bestaande intensieve bilaterale samenwerking voortgezet in **Mali, Ethiopië, Zuid-Sudan, Oeganda en de Palestijnse Gebieden**, met aanpassingen vanwege de prioriteiten van het vernieuwde beleid. **Jemen** was onder het vorige beleid eveneens een 'partnerland'¹ en komt voor een brede SDG-relatie in aanmerking; vanwege de oorlogssituatie is hier nu echter geen brede samenwerking mogelijk.

Aanvullend zal in de Sahel-regio met **Niger en Burkina Faso** geleidelijk worden toegewerkt naar een nieuwe brede SDG-relatie. Nederland zal in deze landen nadrukkelijk aansluiting zoeken bij bestaande programma's van andere donoren, om de impact ervan te vergroten en om versnippering van de internationale inzet te voorkomen. Bij de keuze voor deze twee nieuwe landen speelt sterk mee dat ze behoren tot de armste ter wereld in een instabiele regio, waar het belangrijk is om te investeren in toekomstperspectief voor de snel groeiende bevolking. Het opbouwen van een bredere OS-relatie met deze twee landen sluit ook aan op de betrokkenheid van Nederland bij het G-5 Sahel initiatief. De G-5 Sahel (waarvan ook Mali, Tsjad en Mauritanië lid zijn) pakt gezamenlijk grensoverschrijdende veiligheidsproblemen aan met steun van onder meer Frankrijk en Duitsland en werkt met meerdere donoren aan onderliggende problemen in het kader van de in 2018 opgerichte Sahel Alliantie, waar Nederland ook aan deelneemt.

Buiten de focusregio's zal Nederland de bestaande brede OS-relatie met **Burundi** en **Afghanistan** voortzetten. In Burundi blijft Nederland de bevolking ondersteunen met programma's voor onder meer versterking van de rechtsorde, voedselzekerheid en SRGR. In Afghanistan draagt Nederland bij aan een reeks van programma's, onder meer op het gebied van veiligheid en rechtsorde, sociaaleconomische vooruitgang en dwarsdoersnijdend op gender en migratie. Via deze programma's en in samenwerking met de internationale gemeenschap werken we aan de ontwikkeling en stabiliteit van Afghanistan.

¹ Onder de vorige kabinetten was sprake van 15 'partnerlanden', waarmee een intensieve bilaterale OS-relatie werd aangeduid. Deze naamgeving wordt niet meer gehanteerd onder het nieuwe beleid. Er was een partnerlandenrelatie met Mali, Ghana, Benin, Ethiopië, Zuid-Soedan, Kenia, Oeganda, Rwanda, Burundi, Mozambique, Palestijnse Gebieden, Jemen, Afghanistan, Bangladesh en Indonesië.

OS-inzet op specifieke doelen

In deze categorie is de OS-inzet voornamelijk gericht op een specifiek doel en wordt geen brede OS-relatie voorzien rond meerdere thema's van het ontwikkelingsbeleid. Meerdere landen in deze categorie behoren tot de middeninkomenslanden, waar een brede bilaterale OS-inzet minder voor de hand ligt. Met uitzondering van de in het Regeerakkoord benoemde 'focuslanden' Libanon, Jordanië en Irak, zal de financiële inzet van Nederlandse OS-middelen in deze categorie vaak ook bescheidener zijn dan in de hierboven genoemde landen waarvoor het bredere OS-beleid beschikbaar is.

Bureau Internationale
Samenwerking

Onze Referentie
BZDOC-1235421577-13

Binnen de focusregio's gaat het in de eerste plaats om **Libanon** en **Jordanië**, twee landen waar het OS-beleid primair bijdraagt aan opvang en bescherming van de vele miljoenen vluchtelingen in de regio. Vanuit dat perspectief steunt Nederland vooral programma's die de toegang tot onderwijs en het vermogen om eigen inkomen te genereren vergroten voor vluchtelingen en hun gastgemeenschappen. Daarnaast is Nederland ook vanuit het bredere buitenlandbeleid nauw betrokken bij de ontwikkelingen in deze landen. De OS-inzet in **Irak** is gericht op wederopbouw en stabiliteit, met specifieke aandacht voor de terugkeer van ontheemden.

Aanvullend is ook de inzet op het gebied van economische diplomatie voor Libanon, Jordanië en Irak gericht op versterking van de stabiliteit en weerbaarheid (*economic resilience*). Het kabinet bekijkt per land hoe de Nederlandse private sector met specifieke kennis en expertise hieraan kan bijdragen.

In **Tunesië** is de Nederlandse bilaterale OS-inzet vooral gericht op het tegengaan van instabiliteit en zijn activiteiten voorzien op het gebied van werkgelegenheid en veiligheid & rechtsorde. De OS-inspanning in **Egypte** is vanuit hetzelfde motief gericht op opvang in de regio van vluchtelingen en ontheemden en op water/voedselzekerheid.

In de Hoorn draagt Nederland in **Somalië** primair bij aan stabilisering, met programma's voor veiligheid & rechtsorde. In voormalig partnerland **Kenia** wordt in navolging van besluiten onder het vorige kabinet (Kamerstuk 33 625, nr. 226) de OS-inzet met gedecentraliseerde middelen geleidelijk afgeschaald, met uitzondering van programma's die bijdragen aan de transitie van hulp naar handel. Specifieke programma's gerelateerd aan de regionale functie in de Hoorn (t.a.v. stabiliteit) en de opvang van vluchtelingen in de regio blijven behouden of worden verder opgebouwd.

Buiten de focusregio's wordt in **Bangladesh** de ingezette transitie van hulp naar handel voortgezet, gericht op het doel van verduurzaming van productie. Hierbij is speciale aandacht voor de positie van vrouwen, waaronder in de textielsector. De OS-inzet op thema's buiten de productieve sectoren wordt geleidelijk afgebouwd.

Ook de eerdere intensieve OS-inzet in de eveneens buiten de focusregio's gelegen landen **Benin** en **Mozambique** wordt teruggebracht. In beide landen wordt met decentrale middelen één thema onverminderd voortgezet (voedselzekerheid resp. water), terwijl de inzet op andere sectoren in de komende jaren geleidelijk vermindert, respectievelijk wordt afgebouwd.

Het regionale programma voor de **Grote Merenregio**, dat voornamelijk gericht is op stabiliteit en rechtsorde, wordt gecontinueerd.

OS-bijdrage binnen breder buitenlandbeleid

Aanvullend op de inzet in de hierboven genoemde landen van de focusregio's, kan ook in andere landen in beperkte mate bilaterale OS worden ingezet ten dienste van het geïntegreerde buitenlandbeleid. Onveiligheid, instabiliteit en irreguliere migratie kunnen redenen zijn waarom er voor wordt gekozen om de bilaterale relatie met Nederland ook in deze landen met een bescheiden OS-inzet te verbreden. De Nederlandse bilaterale OS-inzet wordt daarbij ook afgewogen tegen de vaak aanzienlijke inzet vanuit het EU-beleid, zoals in het kader van het Zuidelijk Partnerschap met landen rond de Middellandse Zee.

Bureau Internationale
Samenwerking

Onze Referentie
BZDOC-1235421577-13

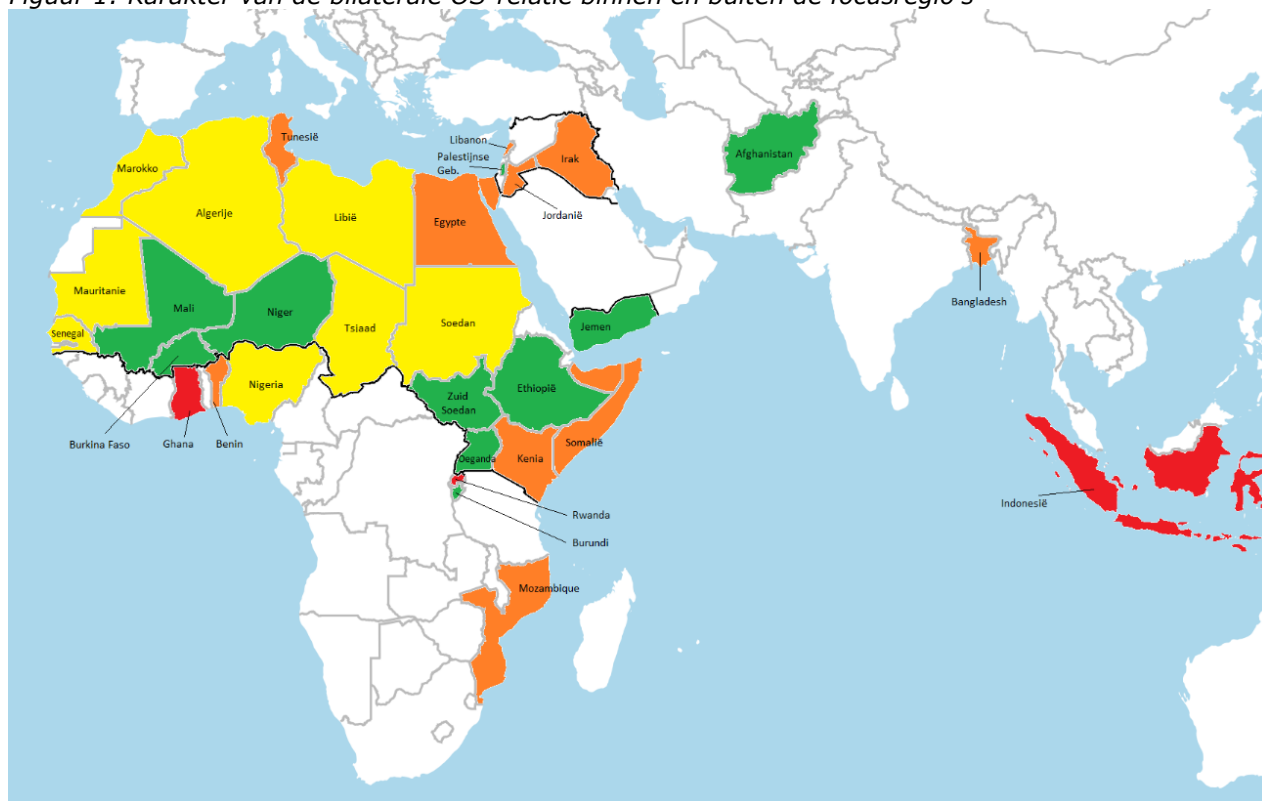
Mauritanië en **Tsjaad** zijn net als Mali, Burkina en Niger lid van de Sahel G-5 groep. De Nederlandse OS-inzet zal voornamelijk bestaan uit bescheiden financiële bijdragen aan reeds bestaande internationale initiatieven. Ter ondersteuning van het regionale Sahel-beleid en bredere doelstellingen van het buitenlandbeleid zullen ook in **Senegal** OS-middelen beperkt en instrumenteel worden ingezet.

Nigeria is een politieke en economische machtsfactor in de West-Afrikaanse regio, met name voor de nabijgelegen Sahel-landen. Mede vanuit dit oogpunt beoogt Nederland een brede bilaterale relatie met dit land, ook op het gebied van handel, waarbij ondersteunend inzet van bilaterale OS is voorzien.

De inzet op OS in **Soedan** sluit aan bij de kabinetsbrede aanpak gericht op irreguliere migratie en steun aan vluchtelingen, ontheemden en gastgemeenschappen. Met Soedan wordt geen brede OS-relatie opgebouwd en er worden geen middelen via de huidige regering ingezet.

Libië, Marokko en Algerije komen met name vanwege het kabinetsbrede beleid op het gebied van irreguliere migratie in aanmerking voor beperkte inzet van OS-middelen. In Libië is de inzet bijvoorbeeld gericht op terugkeer van gestrande migranten in samenwerking met IOM. De EU is een belangrijke bron van externe financiering in deze landen. Wat betreft de economische relatie: evenals Egypte en Tunesië, behoren Marokko en Algerije tot de Noord-Afrikaanse landen in de Top-25 waarmee – als regio – Nederland de handelsrelatie beoogt te intensiveren.

Figuur 1: Karakter van de bilaterale OS-relatie binnen en buiten de focusregio's



Groen: Brede SDG-relatie
 Oranje: OS-inzet op specifieke doelen
 Geel: OS-bijdrage binnen breder buitenlandbeleid
 Rood: Afbouw bilaterale OS

Afbouw van bilaterale OS

De bilaterale inzet met gedelegeerde middelen in de voormalige partnerlanden **Indonesië, Ghana en Rwanda** (die ook buiten de focusregio's vallen) wordt in de huidige kabinetsperiode afgebouwd. Voor Indonesië en Ghana is dit proces in de vorige kabinetsperiode ingezet, toewerkend naar 2020 als einddatum (Kamerstuk 33 625, nr. 226, 19 september 2016). Tegelijkertijd wordt met deze landen gestreefd naar een intensievere economische relatie. Voor Rwanda is het besluit in het Notaoverleg van 28 juni jongstleden met de Tweede Kamer overeengekomen en is 2022 als einddatum voorzien. In alle gevallen wordt bij de afbouw van programma's zorgvuldigheid betracht en worden lopende afspraken nagekomen.

Overigens blijft inzet van Nederlandse OS-middelen in deze en andere ontwikkelingslanden mogelijk vanuit centrale thematische programma's die niet land-specifiek zijn opgezet, zoals algemene programma's voor private sector ontwikkeling, SRGR, klimaatfinanciering en de partnerschappen met het maatschappelijk middenveld. Deze centrale thematische programma's worden geleidelijk meer gericht op (specifieke) landen binnen de focusregio's, in ieder geval waar dit realistisch is gezien de doelen van de programma's en de mogelijkheden om deze doelen te realiseren in een fragiele context.

Bureau Internationale
Samenwerking

Onze Referentie
BZDOC-1235421577-13

De Minister voor Buitenlandse Handel
en Ontwikkelingssamenwerking,

Sigrid A.M. Kaag