

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 januari 2010

De regering dankt de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) voor het advies «Demografische Veranderingen en Ontwikkelingssamenwerking» (no. 66 d.d. juli 2009) dat op 18 augustus 2009 aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking werd aangeboden (Kamerstuk 31 700 V, nr. 128).

Tegen de achtergrond van toekomstige demografische ontwikkelingen heeft de regering de AIV gevraagd te adviseren over de wijze waarop het ministerie van Buitenlandse Zaken in het beleid beter kan inspelen op deze ontwikkelingen in haar streven naar duurzame ontwikkeling.

De belangrijkste conclusie van de AIV dat er nationaal en internationaal veel meer aandacht moet komen voor de relatie tussen demografische ontwikkelingen en economische groei en duurzame ontwikkeling, vrede en veiligheid, schaarste, energieverbruik, milieu, migratie/mobiliteit en menselijke waardigheid wordt door de regering gedeeld. Het advies bevestigt de door de regering gekozen prioriteiten binnen het beleid en geeft nuttige inzichten en aanbevelingen om dit beleid in de toekomst verder aan te scherpen.

De regering deelt de mening van de AIV dat demografische ontwikkelingen samen met klimaatverandering tot de grootste uitdagingen behoren waarvoor de wereld zich in de 21e eeuw gesteld ziet. De urgentie van dit vraagstuk is groot gegeven de rol die de factor bevolking speelt in de wereldwijde uitdagingen en problemen betreffende voedsel- en waterschaarste, energie, economische groei, klimaat en veiligheid. Zeker in landen met een snel groeiende bevolking en een economische groei die hierbij uit de pas loopt, zoals in veel ontwikkelingslanden het geval is, zal het moeilijk worden, zo niet onmogelijk, om genoeg voedsel en water te verschaffen, scholen en huizen te bouwen en banen te creëren voor een snel groeiende groep jongeren.

De regering spreekt haar waardering uit voor de door de AIV gesignaleerde noodzaak om vanuit een breed perspectief naar dit vraagstuk te kijken waarbij duidelijk oog is voor de interactie tussen brede thema's en actuele vraagstukken. Het advies leert ons met een andere bril te kijken namelijk een bril met een perspectief dat zich uitstrekt van nu tot 2050. Rekening houdend met dit perspectief zal het niet zozeer gaan om het op korte termijn formuleren van nieuw beleid maar meer om het nadrukkelijker verbinden van dit vraagstuk met bestaande beleidsprioriteiten.

Meer aandacht voor demografische veranderingen

De urgentie van het vraagstuk is voor de regering aanleiding geweest om het afgelopen jaar bij te dragen aan het organiseren van een serie lezingen rond het thema Population and Development. De serie werd georganiseerd door de Society for International Development (SID), World Population Foundation (WPF) en het Institute for Social Studies (ISS), en ge-cofinancierd met UNFPA. Deze lezingen zullen, in aanvulling op het AIV advies, bijdragen tot een actualisering van de inzichten en het hernieuwd agenderen van het bevolkingsvraagstuk.

Om meer aandacht te krijgen voor demografische veranderingen en ontwikkelingssamenwerking, beveelt de AIV aan om het onderwerp duidelijker te positioneren als «global issue» binnen de nieuwe structuur van het ministerie van Buitenlandse Zaken en stelt voor om hoog in de structuur van het ministerie een Ambassadeur Bevolkingsvraagstukken en Duurzame Ontwikkeling aan te stellen.

Naar aanleiding van het AIV advies is de regering voornemens om de Ambassadeur Duurzame Ontwikkeling (AMDO) tevens verantwoordelijk te maken voor bevolkingsvraagstukken voor zover ze een relatie hebben met klimaat en milieu. De regering benadrukt daarbij dat haalbaarheid, effectiviteit alsmede personele en budgettaire krapte belangrijke overwegingen zijn bij het besluit om AMDO zich strategisch te laten toespitsen op klimaat en milieu, eerder dan op de volle breedte van het bevolkingsvraagstuk.

Verder wil de regering op een aantal beleidsterreinen meer expliciete aandacht aan demografische veranderingen gaan schenken, ter verdere verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van bestaand beleid. De AIV adviseert demografische ontwikkelingen en demografische transitieprocessen onderwerp te maken van de beleidsdialog met partnerlanden en van Meerjarige Strategische Plannen (MJSP), landenprofielen en PRSP's. De regering deelt het standpunt van de AIV om het vraagstuk van demografische veranderingen explicieter onderdeel te maken van de diverse analyse- en planningsinstrumenten. Zo zal in de MJSP 2011 niet alleen een analyse gemaakt moeten worden van de demografische veranderingen in het betreffende land maar ook het identificeren van synergie en risicomangement in elk van de sectorale programma's en tussen de verschillende sectoren en thema's. Hierbij zal het scenariodenken versterkt dienen te worden, zal duidelijker gekeken moeten worden naar de behoeften van de diverse sectoren op lange termijn en zal er een beter begrip moeten komen voor lokale, nationale, regionale en mondiale relaties en de onderlinge verbanden. De regering is van mening dat het gedelegeerde model van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking precies de kracht is waardoor Nederland in een sterke positie zit om deze lokale agenda's te koppelen aan mondiale vraagstukken. Bij de analyse van het ontwikkelingsproces van landen zullen de demografische dimensies nauwkeuriger in beeld gebracht moeten worden om zo de effectiviteit van en prioriteiten binnen het beleid te verbeteren.

De regering deelt dan het standpunt van de AIV dat in de bilaterale dialoog met politieke leiders en bestuurders in ontwikkelingslanden aandacht geschonken dient te worden aan demografische analyses (zoals de beschikbare informatie van OESO/DAC, Wereld Bank, Commission on Population and Development and UN Department of Economic and Social Affairs) in relatie tot economische groei, duurzame ontwikkeling en politieke en sociale stabiliteit.

Contextspecifieke aandacht voor demografische veranderingen

De regering deelt het standpunt van de AIV dat naast de toename van de wereldbevolking ook demografische transitieprocessen een belangrijke rol spelen bij de analyse van de knelpunten en mogelijkheden van demografische ontwikkelingen voor het behalen van de millenniumdoelstellingen. Demografische transitie wordt hierbij door de AIV gedefinieerd als de overgang die een bevolking doormaakt van een situatie van hoge sterfte- en geboortecijfers naar lage sterfte- en geboortecijfers. Zoals geconstateerd door de AIV heeft de verhouding tussen het aandeel jeugdigen (onder de 15 jaar), het werkzame gedeelte van de bevolking (15 tot 65 jaar) en de vergrijzende bevolking (boven 65 jaar) belangrijke gevolgen voor overheidsbeleid en ontwikkelingsperspectieven. De AIV belicht in haar advies een drietal profielen gekoppeld aan een specifieke demografische fase. Met betrekking tot beleidsontwikkeling vraagt iedere demografische fase niet alleen om specifieke interventies behorend tot ieder profiel maar zal ook rekening gehouden dienen te worden met de overgang naar de volgende fase van het transitieproces, om op deze manier tijdig te kunnen inspelen op de veranderingen die gaan optreden.

Landen in demografische fase 1 kenmerken zich door een jonge, snel groeiende bevolking, door afname van sterfte maar aanhoudende hoge vruchtbaarheidscijfers. In deze landen zal de aandacht uit moeten gaan naar het verlagen van vruchtbaarheidscijfers door het bevorderen van sociale rechten als SRGR, gezondheidszorg en onderwijs, vooral ten behoeve van meisjes en vrouwen. Om het toekomstig potentieel van de groeiende groep jongeren te kunnen realiseren zal geïnvesteerd moeten worden in scholing en beroepsopleiding, werkgelegenheid, geïntegreerde gezondheidssystemen, toegang tot financiële diensten en gelijke toegang voor mannen en vrouwen tot deze opleidingen, financiële diensten en arbeidsmarkt.

Demografische fase 2 landen kenmerken zich door bevolkingen met lage afhankelijkheidsratio's waarbij het grootste gedeelte van de bevolking zich bevindt in de economisch productieve fase van zijn/haar leven. Dit is het moment waarop een land de kans heeft een aanzienlijke economische groei te realiseren en te investeren in de toekomst, kortom het realiseren van het zogenaamde «demografisch dividend». In deze landen is het van belang te investeren in voorzieningen die nodig zullen zijn als de bevolking in een latere fase van het transitieproces gaat vergrijzen.

Demografische fase 3 landen kenmerken zich door bevolkingen die door daling van de sterftcijfers sterk zullen vergrijzen. In deze landen is het van belang te investeren in voorzieningen voor de oude dag zowel op het vlak van inkomenszekerheid als gezondheidszorg. Het vraagstuk van oudedags- en pensioenvoorzieningen en verzekeringen krijgt op dit moment volop aandacht binnen de beleidsagenda Groei en Verdeling.

De regering heeft er bewust voor gekozen om binnen het ontwikkelings-samenwerkingsbeleid een onderscheid te maken tussen typen partnerlanden op basis van de aard van de ontwikkelingsproblemen, kwaliteit van bestuur en de mate waarin de MDG's worden bereikt. Gekozen is voor een

drietal profielen namelijk een profiel van landen met een redelijke mate van stabiliteit en verbeterd bestuur waarbij het versneld realiseren van de MDG's centraal staat; een profiel van landen met veiligheidsproblemen of scherpe maatschappelijke tegenstellingen waarbij de MDG's niet snel haalbaar zijn en veiligheid en ontwikkeling prioritair is; en een profiel van landen die de status van middeninkomensland hebben bereikt of binnen niet afzienbare tijd zullen bereiken en waarbij naast ontwikkelingssamenwerking een breed spectrum aan beleidsinstrumenten wordt ingezet. De door de AIV geschetste demografische fasen doen zich in feite in alle drie de landenprofielen voor ontwikkelingssamenwerking voor. In lijn met het regeringsbeleid om minder algemeen en meer landenspecifiek te werken zal er per land gekeken moeten worden naar de demografische doorwerking in beleidsstrategieën. Zo zal onder andere scherp gekeken moeten worden of de demografische veranderingen zich voordoen in rurale gebieden, urbane gebieden of in beide gebieden en waar uiteindelijk het potentieel voor het demografisch dividend wordt gerealiseerd. In de beleidsuitvoering zal hier vervolgens rekening mee gehouden moeten worden bijvoorbeeld wanneer het gaat om het stimuleren van productieve werkgelegenheid in de stad of op platteland.

De regering deelt de conclusie van de AIV dat het noodzakelijk is nog sterker in te zetten op het vergroten van de kansen van jongeren, niet alleen om het potentieel van het demografisch dividend te kunnen verwezenlijken maar ook om risico's op instabiliteit en sociale onrust als gevolg van uitzichtloosheid te verminderen. De regering acht het van belang dat binnen de verschillende sectoren nadrukkelijker aandacht geschonken wordt aan jongeren. Het betreft hier met name de verbetering van de gezondheidsdiensten aan jongeren, het relevanter en kwalitatief versterken van het onderwijs en het stimuleren van de vaardigheden die noodzakelijk zijn om te kunnen voldoen aan de vereisten van de arbeidsmarkt, zoals ondernemerschap.

De AIV constateert dat de mogelijkheden om de MDG's daadwerkelijk te bereiken zich vooral voordoen in landen die een bevolkingsstructuur bereiken waarin de afhankelijkheidsratio's dalen en de positieve effecten van het demografisch dividend gerealiseerd kunnen worden. Goed bestuur en kwalitatief sterke instituties zijn hiervoor noodzakelijke voorwaarden. Er dient sprake te zijn van een goed functionerende overheid die middelen verantwoord en transparant aanwendt voor publieke doelen en die de benodigde diensten levert aan de bevolking. In de 36 partnerlanden wordt op basis van gedegen analyses van de bestuursituatie en begrip voor onderliggende oorzaken (zgn. Strategische Goed Bestuur en Corruptie Analyses – SGACA's) ruime aandacht besteed aan het thema Goed Bestuur. Ambassades worden daarnaast via het Support Programme for Institutional and Capacity Development (SPICAD) ondersteund om de bevindingen uit de politieke analyses te vertalen naar concrete inzet op ontwikkeling van instituties en capaciteit.

De AIV signaleert dat de meeste fragiele staten behoren tot de groep landen met jonge, snel groeiende bevolkingen en beveelt dan ook aan om in de programma's ten behoeve van deze landen een structurele plaats in te ruimen voor SRGR, met aandacht voor toegang tot family planning. Deze aanbeveling is in lijn met de constatering in andere onderzoeksrapporten («Aids, Security and Conflict», Aids Security and Conflict Initiative (2009); «Strategy for Dutch Engagement in Health Recovery Processes in Fragile States», Netherlands Platform for Global Health Policy and Health Systems Research (2009); «The Security Demographic – Population and Civil Conflict after the Cold War», Population Action International (2003), waarin specifieke aandacht voor SRGR in fragiele staten wordt bepleit. Internationaal lijkt voor dit onderwerp een zeker momentum te ontstaan

(bijvoorbeeld door de mogelijkheid dat de nieuwe VS regering weer actief wordt op dit terrein, nadat onder de vorige regering onder meer steun aan het Reproductive Health Response in Conflict Consortium werd gestopt). De recente samenwerking tussen WHO en UNFPA om meer structureel aandacht te besteden aan SRGR in humanitaire noodsituaties (de zogenaamde Granada consensus, door WHO gepresenteerd in Stockholm op 21 oktober jongstleden) is een initiatief dat door de regering wordt aanmoedigd.

Huidige beleidsprioriteiten en demografische veranderingen

In de beleidsdialog met betrekking tot bevolkingsvraagstukken dient de rechtenbenadering leidend te zijn. Nederland zal zich blijven verzetten tegen bevolkingspolitiek als symptoombestrijding. Demografisch beleid dient ingebed te zijn in een bredere aanpak gericht op respect voor mensenrechten, gezondheid voor iedereen, vermindering van armoede en bescherming van de leefomgeving. Het Cairo Programme of Action als aangenomen tijdens de International Conference on Population and Development in 1994, blijft daarbij een wezenlijk instrument. Zo biedt de Cairo agenda immers precies de handvatten voor het inspelen op de huidige demografische ontwikkeling, vooral voor de enorme groep jongeren in de wereld. Ook benadrukt de Cairo agenda de noodzaak om in vrouwen en meisjes te blijven investeren (o.m. door onderwijs) en legt het de link tussen SRGR en duurzame ontwikkeling.

De Nederlandse regering werkt consistent aan de uitvoering van het Cairo Programme of Action en draagt bij aan het verminderen van de enorme behoefte (zgn. «unmet need») aan family planning (die bijv. in Sub-Sahara Afrika zo'n 30% bedraagt). Nederland is internationaal één van de weinige landen die daarbij bereid is bestaande taboes (zoals het bespreekbaar maken van seksualiteit, en seks onder jongeren) aan de orde te stellen, inclusief in de politieke beleidsdialog. Wat betreft abortus (opnieuw een taboe onderwerp dat Nederland niet uit de weg gaat), zet ons land zich onverminderd in voor het bespreekbaar maken van abortus en de consequenties van onveilige abortus (hoge moedersterfte). Nederland ziet abortus niet als methode van family planning, maar maakt zich (op basis van eigen ervaring met nationaal beleid) sterk voor veilige abortus en minder restrictieve wetgeving want wereldwijd is onveilige abortus verantwoordelijk voor niet minder dan 13% van de moedersterfte.

Gegeven het belang voor sociale en economische ontwikkeling heeft de regering, in aansluiting met het AIV advies, bij de keuzes voor bezuinigingen binnen de OS-begroting als gevolg van de daling van het BNP deze prioriteiten zo weinig mogelijk aangetast. Zoals verwoord gedurende de recente «High Level Meeting on Maternal Health – Millennium Development Goal 5» in Addis Abeba, zal het bereiken van vooral MDG 3 en MDG 5 alleen dichterbij komen wanneer sterker hierop wordt ingezet. Dit betekent voor de aanbevolen integratie van demografische ontwikkelingen in beleid, dat hierbij de verbetering van de positie van vrouwen en meisjes specifieke aandacht dient te krijgen, en de wereldwijde investeringen in SRGR fors moeten toenemen. Voor wat betreft de begroting 2010 heeft de regering dan ook besloten om het financiële niveau ten behoeve van SRGR op hetzelfde niveau als voorgaande jaren te handhaven. Tegelijkertijd roept de regering andere donoren op om hetzelfde te doen. Zoals ook geconstateerd door de AIV is er binnen het Nederlandse beleid sprake van een sterke verwevenheid en integratie van de thema's HIV/AIDS en SRGR. Zo benadrukt Nederland het belang van het thema SRGR en gender in de steun die zij geeft aan o.a. het Global Fund (GFATM) en UNAIDS.

De regering is verheugd met de conclusie van de AIV dat de juiste prioriteiten binnen het beleid zijn gesteld. Het bevorderen van sociale rechten als SRGR, gezondheid en onderwijs van met name meisjes en vrouwen, is van groot belang voor ontwikkeling van landen. Geïntegreerde gezondheidssystemen waarin aandacht geschonken wordt aan preventieve zorg, seksuele voorlichting en family planning zijn van groot belang alsook de integratie van SRGR in het onderwijs en andere ontwikkelingsprogramma's. In lijn met het AIV advies zal de regering, zoals hierboven aangegeven, zowel op nationaal als internationaal niveau via de daartoe geëigende fora, kanalen en instrumentaria nadrukkelijker aandacht vragen voor de gevolgen van demografische transitieprocessen voor ontwikkelingslanden.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders