

## 5

### Goedkeuring partnerschapsovereenkomsten

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Goedkeuring van de op 22 juni 2010 te Ouagadougou tot stand gekomen Overeenkomst tot tweede wijziging van de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 en voor de eerste maal gewijzigd te Luxemburg op 25 juni 2005 (Trb. 2011, 78) (32799);**

- **het wetsvoorstel Goedkeuring van de op 15 oktober 2008 te Bridgetown tot stand gekomen Economische Partnerschapsovereenkomst tussen de Cariforum-staten, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds (Trb. 2009, 18) (32883).**

**De voorzitter:**

Ik heet de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking welkom in de Eerste Kamer. Het is voor de eerste keer dat een wetsvoorstel op haar portefeuillegebied hier aan de orde wordt gesteld.

Voor de eerste termijn staan slechts twee sprekers van de zijde van de Kamer op de agenda. Moge dat een aanmoediging voor de leden zijn om het in de toekomst ook zo kort te houden.

De beraadslaging wordt geopend.

□

**De heer Schrijver (PvdA):**

Voorzitter. Allereerst wil mijn fractie minister Ploumen van harte welkom heten bij haar eerste debat in de Eerste Kamer. Wij wensen haar alle succes en veel plezier in de vervulling van haar mooie ambt. Nu haar ministerschap zowel ontwikkelingsamenwerking als buitenlandse handel omvat en wij vandaag twee belangrijke verdragen op die terreinen behandelen, zal zij zich bij ons vast gaan voelen als een vis in het water. Ik heb het genoeg om vandaag zowel namens de PvdA-fractie als namens de fracties van het CDA, GroenLinks en D66 te spreken. Met een drukke Kameragenda willen de vier fracties graag gezamenlijk een bijdrage leveren aan efficiënt omgaan met Kamertijd. Deze vier fracties vinden het belangrijk om de totstandkoming, de ontwikkeling in de tijd en de toekomst van deze verdragssamenwerking met dit debat te markeren en wij zijn erg benieuwd naar de toekomstvisie van de minister op deze vorm van internationale samenwerking.

Ik richt mij allereerst op wetsvoorstel 32799, dat de partnerschapsovereenkomst van Cotonou, zoals herzien in 2010, ter goedkeuring aan ons voorlegt. Ik roep in herinnering dat dit verdrag de opvolger is van de serie Lomé-overeenkomsten die sinds 1975 zijn gesloten tussen de Unie en haar lidstaten enerzijds en een groeiend aantal ontwikkelingslanden in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan, de zogenaamde ACS-staten, anderzijds. Thans zijn er aan Europese zijde 28 verdragspartijen, de 27 lidstaten plus de EU, en aan ACS-zijde 78 ontwikkelingslanden. Daarmee is het de meest omvangrijke

vorm van op verdragsleest geschoeide multilaterale ontwikkelingsamenwerking. In de loop der jaren is deze ontwikkelingsrelatie tussen Europa en de ontwikkelingslanden aan veel veranderingen onderhevig geweest. Juist ook door de vijfjaarlijkse herzieningen is de verdragsrelatie met de tijd mee geëvolueerd.

Ik durf wel te stellen dat dat hier meer is gebeurd dan bij andere vormen van verdragssamenwerking. Er zijn echter ook vele constanten kenmerken in de samenwerking aan te geven. Ik noem enkele daarvan. Ten eerste is er een geïnstitutionaliseerde beleidsdialoog, gestoeld op in 1985 in de derde Lomé-conventie duidelijk omschreven beginselen. Ten tweede noem ik het verstrekken van een tamelijk voorspelbare hoeveelheid ontwikkelingshulp. Ten slotte is er aandacht voor de belangrijkste hoofdstukken van ontwikkelingsamenwerking; niet alleen hulp en handel, maar ook milieubescherming, mensenrechten, goed bestuur, rechtsstaat, gendergelijkheid, duurzame ontwikkeling en vrede en veiligheid, om enkele hoofdpunten te noemen.

Niet voor niets wordt wel op het Lomé- of Cotonou-acquis gewezen als iets wat deze vorm van Europese ontwikkelingsamenwerking speciaal maakt. Onze fracties onderschrijven de constatering in de memorie van antwoord: "Het Verdrag van Cotonou is waardevol wegens de juridische basis die het geeft om elkaar in deze politieke dialoog de maat te nemen." Deelt de minister in algemene zin de waardering voor dit acquis en deze bijzondere EU-ACS-relatie, die meer dan 100 landen omvat? Hoe beoordeelt zij de verantwoordelijkheden en de politieke mogelijkheden die dat voor Nederland en de EU in het algemeen met zich meebrengt? Op welke wijze is zij voornemens hieraan in de komende jaren uitwerking te geven?

De fracties van de PvdA, het CDA, GroenLinks en D66 willen niet verhullen dat zich in de samenwerking veel problemen hebben voorgedaan en dat op bepaalde terreinen bitter weinig resultaten zijn geboekt. Alhoewel de ACS-staten lange tijd de most preferred partners van de EU zijn geweest, is hun handelsaandeel in de export naar de EU gestaag afgenomen. Verreweg de grootste groep minst ontwikkelde landen bevindt zich uitgerekend onder deze ACS-staten, met name in Afrika ten zuiden van de Sahara, maar ook Haïti valt hieronder. Mensenrechtenschendingen en zwak bestuur zijn in een flink aantal ACS-staten nog steeds schering en inslag. Ook de EU zelf is regelmatig niet erg slagvaardig gebleken en het schortte regelmatig aan zorgvuldigheid, transparantie en efficiëntie in de relatie met de ACS-landen. Tegelijkertijd constateren wij, mede op basis van gedegen Brits onderzoek en de vijfjarige OECD DAC Peer Review 2012 van de kwaliteit van de EU-ontwikkelingsamenwerking, dat veel – of beter gezegd heel veel – significant verbeterd is en dat Europese ontwikkelingsamenwerking door de bank genomen in algemene zin dikwijls beter scoort dan die van individuele donorlanden. Deelt de minister deze analyse?

Nu de partnerschapsovereenkomst van Cotonou dik over de helft van haar looptijd is, achten de leden van de vier fracties het nuttig om stil te staan bij de toekomst van de EU-ACS-ontwikkelingsamenwerking, mede in het licht van de vrees van veel ACS-landen dat de EU en sommige van haar lidstaten de laatste jaren op nogal eenzijdige wijze afbreuk lijken te willen doen aan de constanten van 50 jaar Europese ontwikkelingsamenwerking. Hoe staat de Nederlandse regering hierin? Hoe beoordeelt de minister de waarde van de EU-ACS-samenwerking? Hecht dit kabi-

## Schrijver

net bijvoorbeeld aan de in artikel 2 van de overeenkomst neergelegde beginselen van gelijkheid van partners, participatie en politieke dialoog? Als dat het geval is, op welke wijze wil de Nederlandse regering er dan aan bijdragen om deze in praktijk te brengen? Naar onze opvatting is het nodig om de participatie van maatschappelijke organisaties beter vorm te geven. Graag ook een reactie hierop.

Voorts zouden de fracties van CDA, GroenLinks, D66 en de PvdA graag specifiek van de regering willen vernemen hoe zij de toekomst van het Cotonou-verdrag ziet. Nog tijdens deze kabinetsperiode zal er in 2015 een derde herziening van Cotonou komen, alvorens de looptijd in 2020 eindigt. Waar wil de regering voor de herziening in 2015 op inzetten? In de memorie van antwoord heeft de regering zich daarover erg vaag uitgelaten: "Een visie op de toekomst van het Cotonou-verdrag zal te zijner tijd met de Kamer worden gedeeld".

Kan de minister reeds enige uitgangspunten met ons delen over wat te doen na 2020, al was het alleen maar omdat die toch ook de aard en de inhoud van de aanstaande gesprekken over de derde herziening in 2015 zullen bepalen? Op welke wijze denkt de regering de lange looptijd van het Cotonou-verdrag, namelijk tot 2020, te kunnen aanwenden voor de uitvoering van de afspraken op de wereldtop over duurzame ontwikkeling in Rio de Janeiro in 2012, de zogenaamde Rio+20-top, evenals voor een voortgezette internationale ontwikkelingsagenda, de zogenaamde post-2015 ontwikkelingsagenda waaraan op dit moment in het kader van de VN hard wordt gewerkt en waarover wij binnenkort ook een belangrijke mededeling van de Europese Commissie hopen te ontvangen?

Ten slotte memoreer ik een belangrijke hoeksteen van de Cotonou-partnerschapsovereenkomst: het gemeenschappelijk beleid inzake het bevorderen van respect voor de rechten van de mens, goed bestuur en het tegengaan van corruptie. In antwoord op onze vraag welke ervaringen zijn opgedaan met de toepassing van dit beleid, mede in het licht van de politieke dialoog en de opschortingsmechanismen van hulp onder artikel 96 van het verdrag, heeft de regering ons goed geïnformeerd over de negen landen waaraan de ontwikkelingshulp is opgeschort, onder andere Zimbabwe en Sudan.

Hierbij is dus "de stok" toegepast. Maar de EU zet ook de "wortel" in, soms ook via aanvullende handelspreferenties. Een van de prioritaire thema's, en voor onze vier fracties erg belangrijk, betreft de pijler van democratie, rechtsstaat en mensenrechten. Hoe waardeert de minister het EU-instrumentarium en de praktijk op dit terrein onder de Cotonou-partnerschapsovereenkomst? Ziet zij dit beleid als complementair aan het Nederlandse beleid, en versterkt dit het Nederlandse beleid zoals de ambitie conform artikel 208 van het Verdrag van Lissabon is? Of zijn dit vragen waar wij in een later stadium, bij de bespreking van de Mensenrechtennota van haar collega Timmermans, nog eens op moeten terugkomen?

De fracties van de PvdA, het CDA, GroenLinks en D66 willen ook enkele woorden wijden aan het tweede wetsvoorstel dat ons is voorgelegd, met nummer 32883, inzake de goedkeuring van de Economische Partnerschapsovereenkomst met de Cariforum-staten. Onze fracties stellen vast dat het door de Europese Commissie vijftien jaar geleden nogal ruw ingezette beleid om het gemeenschappelijke handelshoofdstuk van de Cotonou-overeenkomst te vervangen tot op heden weinig vrucht heeft gedragen. Immers, de door de EU erdoorheen gedrukte agenda om per 1 januari 2008 zes nieuwe economische part-

nerschapsovereenkomsten met zes afzonderlijke regio's te sluiten, is niet gehaald. In oktober 2008 is een overeenkomst met de Cariforum-staten tot stand gekomen en deze ligt nu bij ons voor ter goedkeuring. Met veel hangen en wurgen en na tien jaar onderhandelen volgt binnenkort in 2013 wellicht een tweede overeenkomst, met de staten in Zuidelijk Afrika.

Zou het gebrek aan voortgang, naast de rationele factoren die een rol spelen en die in de memorie van antwoord genoemd worden, ook niet deels een onderhandelingspsychologische kwestie kunnen zijn? De ACS-staten hebben, niettegenstaande de beginselen van gelijkwaardigheid in het partnerschap, nooit enig ownership in deze delicate kwestie gevoeld. Deze situatie werd versterkt door het feit dat in plaats van de ontwikkelingsdeskundigen van de Commissie, de deskundigen van het Directoraat-Generaal Handel de boventoon voerden in de onderhandelingen over deze economische partnerschapsovereenkomsten. Die handelsexperts hadden tot dan toe weinig kaas gegeten van de speciale problemen die ontwikkelingslanden ondervinden en evenmin van het onderhandelen met vaak zwakke bureaucratieën in ontwikkelingslanden.

Wij zijn benieuwd of ook de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking hier opvattingen over heeft? Welke politieke lessen dienen naar haar oordeel uit dit EPA-hoofdstuk te worden getrokken? Ook verzoeken wij de minister om de Kamer kort op de hoogte te stellen van de stand van zaken bij de nog lopende EPA-onderhandelingen met de drie andere regio's in Afrika en met de regio Stille Oceaan.

Ook hierbij gaat het om de vraag wat dit betekent voor de Nederlandse inzet voor de herziening in 2015 van het Cotonou-verdrag en de toekomst daarvan na 2020. Vanwege de door de minister terecht zo hartstochtelijk beleiden politiek van coherentie is het een groot rechtsgoed dat er een verhouding tussen politiek, hulp en handel blijft bestaan, en bij voorkeur een geïntegreerde aanpak tot stand komt. Dit zou met zich mee brengen dat de algemene bepalingen van het Cotonou-verdrag, die niet direct de handel tussen de EU en de ACS-staten betreffen, ook op deze EPA's van toepassing zijn. Daarbij gaat het onder meer om de algemene bepalingen over het nastreven van duurzame ontwikkeling, het tegengaan van klimaatverandering en verwoestijning alsmede het mensenrechtenbeleid in de Cotonou-partnerschapsovereenkomst, waaronder gelijke behandeling, onder andere de LGBT-rechten, terugdringing van kinderarbeid en minimum arbeidsvoorwaarden.

Deelt de minister onze interpretatie dat het algemene raamwerk van het Cotonou-verdrag ook op deze specifieke handelsverdragen van toepassing behoort te zijn? Deelt ze onze inzet voor een geïntegreerde benadering? Indien dat het geval is, dan willen de PvdA, het CDA, GroenLinks en D66 de minister uitnodigen om nog eens kritisch stil te staan bij het beeld dat zij zelf van ontwikkelingsamenwerking heeft opgeroepen in het interview in de Volkskrant van afgelopen zaterdag. Het is nogal uniek dat een minister een verlaging van haar eigen budget in het vooruitzicht stelt. Nog afgezien van het feit dat haar uitspraken niet in lijn zijn met die van de ruime meerderheid van deze Kamer, zoals tot uitdrukking gebracht in de motie-Kox, vinden wij in het interview de door onze fracties bepleite structurele benadering van ontwikkelingsamenwerking onvoldoende terug. Naar onze opvatting blijft officiële ontwikkelingshulp, ODA-hulp, vooralsnog

## Schrijver

een belangrijke pijler van die structurele ontwikkelings-samenwerking uitmaken. Handel en het Nederlandse bedrijfsleven kunnen ook naar ons oordeel een belangrijke rol spelen bij ontwikkeling. Echter, dat mag niet het hoofddoel worden. Dan dreigt namelijk het gevaar dat ons eigen belang gaat overheersen over dat van onze kwetsbare partners.

Onze partners in bijvoorbeeld Ethiopië, om bij het interview in de Volkskrant te blijven, zijn allereerst de mensen, de volkeren en de etnische groepen die in Ethiopië nog steeds vaak gemarginaliseerd zijn en daarom nog vaak in bittere armoede leven. Onze partner is niet zozeer het regime. Uit recente ervaringen als onafhankelijk lid van de Mensenrechtencommissie van de Economische en Sociale Raad van de VN weet ik van de dialoog met de Ethiopische regering in 2012 dat de Ethiopische regering nog steeds op ernstige wijze mensenrechten schendt en niet aarzelt om tot gedwongen verplaatsing van hele bevolkingsgroepen over te gaan om aldus ruim baan te maken voor buitenlandse ondernemingen die grote arealen grond voor lange tijd in exploitatie mogen nemen. "Land grabbing" heet dat.

Natuurlijk weet ik dat dit niet de bedrijven zijn die in het kielzog van de minister meegingen naar Ethiopië en dat dit niet de bedrijven zijn die zij daar bezocht. Tussen haakjes, wel weet ik van mijn bezoeken aan Ethiopië dat het eigen Ethiopisch bier Meta en St. George heel goed kan smaken, evenals het Oost-Afrikaanse fruitbier Mongo. Ik vraag mij bezorgd af wat ons Bavariabier daaraan kan toevoegen.

Naar de opvattingen van de vier fracties namens wie ik vandaag mag spreken, blijft hulp naast handel in Ethiopië en in vele andere ontwikkelingslanden nodig om tegenkrachten zich te helpen organiseren, om het maatschappelijk middenveld te ondersteunen en om bij te dragen aan de ontwikkeling van de rechtsstaat, goed bestuur en respect voor de rechten van de mens. Naar onze mening kan dat niet via handel en het buitenlands bedrijfsleven, hoezeer wij ook hun bijdrage aan ontwikkeling waarderen. De vier fracties die ik genoemd heb, kijken met belangstelling uit naar de antwoorden van de minister.

□

De heer **Smaling** (SP):  
Voorzitter. Ook de SP-fractie heet de minister hartelijk welkom. Zo vaak komt de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking niet in de Eerste Kamer, dus het is altijd bijzonder.

Voor The Economist, het tijdschrift dat we allemaal kennen, was Afrika jarenlang afwisselend een hopeless en een lost continent, tot deze week. Het Special report in het midden, dat zich er altijd zo lekker uit laat scheuren, gaat over "a hopeful continent". Een lachende vrouw staat op het omslag. Ze houdt twee ananassen vast. In de tijd van het lost continent had je die vrouwen ook al. Die hielden toen ook ananassen vast. En toen lachten ze ook al, want dat is de kracht van Afrika.

Daar waar we elkaar de ruimte inschieten en meestal nog levend terugkeren ook, daar waar we steeds meer snappen van steeds kleinere deeltjes en de meest geavanceerde technieken gebruiken om mensen gezond te houden of te maken, krijgen we op het oog simpele zaken als een redelijk verdeelde welvaart, met inachtneming van de grenzen die de planeet stelt, maar niet onder de knie.

Daar waar de wetenschap voortborduurde op wat er al ligt, is de politiek steeds geneigd het weer over een andere boeg te gooien. Zo is deze minister niet de eerste en niet de laatste die zegt dat ze alles anders gaat doen. We leren van fouten uit het verleden en er zijn verschillende politieke kleuren, maar het beleid rond ontwikkelingssamenwerking wordt door de jaren heen wel heel erg gekenmerkt door verdwijnende en weer terugkerende paradigma's. Een tijd lang was het "aid" en was "trade" uit den boze, daarna was het "trade not aid", en nu zou het weer een goede zaak zijn "trade" en "aid" met elkaar te verbinden. In het veelbesproken WRR-rapport uit 2010 werd deze tegenstelling ook zwaar aangezet: palliatieve sectoren zoals onderwijs en gezondheidszorg tegenover productieve sectoren zoals landbouw en industrie. Als denkkader is dat nuttig, maar in de ogen van mijn fractie is het wel een schijntegenstelling.

Het is niettemin een feit dat in Afrika de export is toegenomen, dat de foreign direct investment omhoog is gegaan en dat er meer belasting wordt geïnd. Het relatieve belang van hulp neemt af. Er is dus zeker reden om het pessimisme te relativiseren, maar we baseren ons altijd erg op de grote getallen, op macro-economische indicatoren. Door de obsessieve focus op het bruto nationaal product kijken we te veel naar groei en te weinig naar verdeling. Dat was overigens een speerpunt in de tijd van voormalig minister Koenders. Ook hebben we in de ontwikkelingsector olielanden als Nigeria heel slecht op het netvlies, omdat ze niet onder de minst ontwikkelde landen vallen. En dat terwijl de helft van de mensen in West-Afrika in Nigeria woont en het leven in Lagos voor veel mensen niet beter is dan in Cotonou of Accra, waar wij wél zitten met ontwikkelingsprogramma's. Angola heeft vanwege de olie-inkomsten een gigantische groei en kan zelfs Portugal te hulp schieten. De Chinezen bouwen complete Vinex-wijken bij de grote steden, maar van een betere verdeling van de welvaart in Angola is minder te merken. Ook Nigeria is natuurlijk al lange tijd een voorbeeld van wat Collier de "resource curse" noemt: de olie zorgt voor rijkdom voor sommigen, maar ook voor corrupte politici, mooie boeken van Chinua Achebe en Wole Soyinka, duw-, trek- en lobbywerk van Shell en vooral veronachtzaming van andere sectoren zoals de landbouw. Pas de laatste tijd krijgt de landbouw weer een beetje aandacht.

Het nieuwe elan in Afrika biedt op het moment een beperkt deel van de bevolking soelaas. De schatting is dat het continent pas bij twee miljard mensen aan zijn bevolkingstop zit. Het voordeel van veel mensen is dat er dan in potentie een grote afzetmarkt is, maar deze mensen moeten ook allemaal een baan. Voorlopig zie ik in Ouagadougou, Yaoundé en Nairobi heel veel jongeren telefoonkaarten verkopen op straat en zijn er zeker nog niet genoeg banen. De informele sector wordt eigenlijk steeds groter en dat levert natuurlijk ook geen belastinginkomsten op. Veel landen zijn nog steeds in conflict, raken er helaas in verstrikt, zoals Mali, of worstelen zich eruit. Een vluchtelingenkamp als Dadaab is de derde stad van Kenia geworden in grootte. Duizenden baby's die daar de laatste jaren geboren zijn, hebben ouders die er óók geboren zijn. Voor mensen met een handicap is ontzettend weinig geregeld in Afrika. Die zijn allemaal aangewezen op liefdadigheid, mantelzorg en hulp.

De minister moet dus niet in de val trappen van een bezoek aan de goedlopende bloemenfarm in Ethiopië. Ik was in 2011 met onze partijleider onder andere bij soortgelijke bloemenbedrijven in Kenia. Ze bieden werk aan

## Smaling

een hoop mensen, zetten zich in voor biologische plaagbestrijding en zorgen ervoor dat een meer als Lake Naivasha niet helemaal vervuult. Daar is niks op tegen, zolang de arbeiders niet uitgebuit worden. Bedrijfsleven en armoedebestrijding bijeenbrengen is echter niet zo simpel als het lijkt. Er is net een rapport van Oxfam verschenen waaruit blijkt dat de voedingsmiddelenconcerns de mond vol hebben over duurzaamheid, maar het nog altijd slecht doen: verdringing van bewoners die slechts "zachte" rechten op land hebben, slechte arbeidsvoorwaarden, blootstelling aan bestrijdingsmiddelen, roofbouw op hulpbronnen als bodemvruchtbaarheid en water. Hier en daar is er een lichtpuntje, meer niet.

Ook het oude idee dat economieën de weg omhoog vinden via het principe van "trickling down" is al zo vaak gelogenstraft dat ik mij afvraag waarom we daar nu ineens weer in zouden moeten geloven. In haar brief aan de Tweede Kamer van 11 december schrijft de minister: "De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking richt zich op de allerarmsten." Dat is niet alleen een enorme gemeenplaats, maar ik vraag mij ook echt af of het zo is, gelet op welke kant het beleid op lijkt te gaan. Met de uitgesproken keuze voor ondersteuning van het bedrijfsleven is er geen enkele garantie dat de allerarmsten worden bereikt. In Nederland doet het bedrijfsleven toch ook niet veel voor de allerarmsten? Heeft de minister iemand als de heer Wientjes het ooit horen opnemen voor de mensen in dit land die om wat voor reden dan ook in de verdrukking zitten door een handicap, een schuld of problemen in de familie? Ik heb dat niet vernomen, niet in het publiek althans. Sterker nog: Nederland wordt een beetje een paria. Mongolië heeft net het belastingverdrag met Nederland opgezegd. Dat is even wennen voor ons brave landje.

Wat denkt de minister te doen aan de vele fiscale sluiproutes? Ik breng de documentaire *Stealing Africa* in herinnering, die laat zien hoe een groot koperbedrijf in Zambia veel van de winsten regelrecht naar een Zwitsers dorpje sluist. Via Nederlandse trusts stromen jaarlijks ook duizenden miljarden euro's door ons land, op weg van de ene naar de andere fiscale bestemming. Wordt het tegengaan van dit soort praktijken ook onderdeel van het bedrijfslevenprogramma van deze minister?

Ik zal mij verder focussen op de Europese dimensie van ontwikkelingssamenwerking. Mijn fractie heeft altijd zeer kritisch gestaan tegenover ontwikkelingshulp vanuit de Europese Unie. Dat er bedragen naar de Verenigde Naties gaan is prima. Die hebben een duidelijke taak rond ontwikkeling, al zijn de salarissen veel te hoog. Als je eenmaal bij de FAO of het Wereldvoedselprogramma werkt en in Rome woont, dan ga je daar nooit meer weg. Financiering via ontwikkelingsbanken vinden wij ook legitiem, al wordt er misschien iets te vaak de nadruk gelegd op de businesscase en wat minder op de ecologische en sociale duurzaamheid. Ontwikkelingsgeld naar Brussel sturen om van daaruit een programma te onderhouden met de voormalige koloniën, vinden wij echter een wat minder voor de hand liggend model, maar je kunt je er nog iets bij voorstellen zolang het subsidiariteitsprincipe naar de letter wordt toegepast. Daar wringt volgens ons de schoen.

Inmiddels heeft de inktvis die ook wel bekend staat als Wereldhandelsorganisatie, WTO, de EU in de houdgreep en is het handelsdeel van het Verdrag van Cotonou geïnfecteerd met de Economic Partnership Agreements. Dat is een tamelijk dramatisch dossier, waarin de EU en de

ACP-landen hun grenzen grotendeels open moeten stellen. Met afschuw denk ik terug aan de fanatieke taal van EU-handelscommissaris Mandelson, die iedereen die kritiek had op de EPA's de mantel uitveegde, zoals sommigen van de Kamerleden nog wel weten. "You are playing poker with the livelihoods of the ACP." Dat was het, geloof ik. Dat heeft veel kwaad bloed gezet. Collega Schrijver refereerde daar ook al aan.

In de laatste *Vice Versa*, toch ons vakblad bij uitstek, wordt nog eens benadrukt dat de EPA's totaal mislukt zijn. In plaats van regio's te verbinden, zorgen ze voor onderlinge verwijdering. Het ene land is "minst ontwikkeld", het andere niet, en daardoor staat voor het ene tariefvrije toegang via het "Everything but Arms"-mechanisme open en voor het andere niet.

Het feit alleen al dat de EPA's tot nu toe alleen met de Cariforum-landen tot een resultaat hebben geleid, is veelzeggend. Op Haïti na zit daar namelijk geen enkel m.o.l., minst ontwikkeld land, bij; er is al veel regionale samenwerking. Maar zelfs hier bespeur je onvrede. Grote deelnemers als Haïti en Guyana woonden de ondertekening niet bij, de grootste speler, de Dominicaanse Republiek, uit haar onvrede en ook Suriname is niet in alle opzichten blij. Hoe kijkt de minister tegen de EPA's aan? Is zij het met mijn fractie eens dat ze in sommige opzichten lijnrecht tegen de doelstelling van regionale samenwerking ingaan? Wat gaat ze doen op dit terrein?

Het verbaast mijn fractie ook altijd dat iedereen net doet of de WTO een volslagen neutrale instelling is, en dat terwijl we in de periode van structurele aanpassing al hebben gezien waar het toe kan leiden. Ghana bijvoorbeeld zag zijn kippenindustrie de nek omgedraaid worden door goedkope Europese importen. In 1992 werd 95% van al het kippenvlees lokaal geproduceerd, tien jaar later was het nog 11%. Ghana heeft zich hier tot op de dag van vandaag niet van kunnen herstellen.

Kijk ook naar Azië. De regimes daar hebben destijds gedaan wat nu volgens de WTO volledig uit den boze is: ze hebben geïnvesteerd in het platteland en hun markten vrij stevig beschermd. Dat was deels om communistische sympathieën te beteugelen, maar ook en vooral om de grote, arme, rurale bevolking naar een iets hoger, constanter levenspeil te tillen. Dat is ook gelukt. Daar hoorde de Groene Revolutie bij, maar daar hoorde vooral marktbescherming en subsidiëring bij. Is de minister bereid om ook voor de ACP-landen een dergelijke route te bepleiten?

Weinig empathie spreekt uit de memorie van antwoord, die nog stamt uit de tijd van de voorganger van de minister, ten aanzien van de Afrikaanse Unie. We zijn burens en de Afrikaanse Unie of de regionale blokken in Afrika kunnen profiteren van de ervaringen, zowel de goede als de minder goede, die de Europese Unie de afgelopen 50 jaar heeft opgedaan. De memorie van antwoord stelt: "Regionale organisaties spelen een steeds belangrijkere rol op het Afrikaanse continent, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid maar ook op het gebied van regionale economische integratie. De EU erkent deze rol en probeert deze te versterken. De EU biedt hier ook toegevoegde waarde. Bij samenwerking met regionale organisaties dient rekening te worden gehouden met de zwakke capaciteit van de regionale organisaties en gebrek aan ownership van regionale programma's op nationaal niveau." Dat zou een tijd geleden misschien zo zijn geweest, maar ik denk dat in de East African Community toch wel wat bewegingen zichtbaar zijn. Misschien belt president Kagame wel rechtstreeks naar Mombassa met de vraag

## Smaling

"Waar blijft mijn kunstmest?" Ik ben benieuwd hoe de minister tegen die ontwikkeling aankijkt.

Met de benoeming van mevrouw Dlamini-Zuma staat er eindelijk een vrouw aan het hoofd van de Afrikaanse Unie. Dat heeft de EU nog niet gepresteerd. Ze beschikt over € 0,16 per Afrikaan, tegen € 275 per Europeaan voor Barroso, zo rekende collega-hoogleraar Ton Dietz even uit in de laatste editie van OneWorld. Is de minister bereid om een intensievere dialoog met de Afrikaanse Unie, en met mevrouw Dlamini-Zuma in het bijzonder, te bevorderen en vanuit Nederland te bewerkstelligen dat de banden tussen de Europese Unie en de Afrikaanse Unie beter en intensiever worden?

In de Agenda for Change, het EOF-programma voor 2014 tot en met 2020, worden pilotlanden aangewezen om tot gezamenlijke programmering te komen. Het is eigenlijk wel een beetje gek dat daarmee nu nog moet worden begonnen. Ik dacht eerst dat het over EU-landen ging, want wat hebben, met alle respect, Letland, Malta, Slovenië en Bulgarije met dit onderwerp? Niet veel. In Mozambique is het bijvoorbeeld gelukt om donoren te verzamelen rondom de zogenaamde Health Basket: de Mozambikaanse overheid hoeft maar één keer te praten met een grote groep donoren die één gezondheidsprogramma financiert. Daar heeft de EU geen enkele rol bij gespeeld. Het is te danken aan de mensen van de minister op de ambassade en aan langjarige committeringen. Er zitten VN-instellingen bij en ook niet-EU-landen als Noorwegen en Canada, waar vaak prima mee te werken is, net als met de Zwitsers. Wat is er tegen dit type maatwerk als dat al jaren goed functioneert? Waarom zou je dat moeten vervangen door Europees leiderschap?

Ik kom op de vraag wat er nu werkelijk subsidiair is aan het Europees Ontwikkelingsfonds. Dat is een fundamentele discussie. De minister heeft op 11 december een brief aan de Tweede Kamer gestuurd. Daarin geeft ze een aantal zaken aan die in haar optiek belangrijk zijn voor Europese ontwikkelingssamenwerking: geïntegreerd extern beleid, coördinerend vermogen, presentie in meer landen dan Nederland aankan en schaalvergroting die met EU-middelen mogelijk is. Je zou kunnen zeggen: oké, daar zit die subsidiariteitstoets wel in, zoals de minister ook zegt in de brief. Ik wil het daar echter juist over hebben. In het algemeen overleg van 30 januari zei de minister: "Het goed is om vast te stellen dat het gewicht, de leverage, een intrinsieke waarde, een meerwaarde, is voor de EU-ontwikkelingssamenwerking. Je hebt als geheel gewoon meer in te brengen. Er zijn bovendien schaalvoordelen en dus is er efficiencywinst."

Dat je met zijn allen meer geld inlegt, verhoogt weliswaar de aanwezigheid, maar zegt niets over de efficiëntie of de effectiviteit. Je kunt een curve hebben van afnemende meeropbrengsten. Als er slecht wordt gecoördineerd, is de output per uitgegeven euro eerder lager dan hoger. Ik krijg dus graag wat concrete voorbeelden van successen die met Europese middelen zijn behaald en die we niet bilateraal of via VN-kanalen hadden kunnen realiseren, voorbeelden dus waarbij die subsidiariteit pregnant naar voren komt.

Het is volgens mijn fractie ook zaak om heel goed te bekijken waar schaalvoordelen wel of niet aanwezig zijn. Dat is namelijk niet zo eenvoudig. Zo is soja verbouwen op grote arealen – zoals bijvoorbeeld gebeurt in Brazilië, Paraguay of Argentinië – per hectare goedkoper dan soja verbouwen op kleine arealen. Dat geldt echter niet voor paprika's, want die moeten allemaal met de hand geplukt

worden. Een tien keer groter areaal betekent dus tien keer zo veel tijd kwijt zijn met het plukken.

Vergelijk ook het transport van goederen in Brazilië met het transport binnen de vijftien ECOWAS-landen, in West-Afrika. Het gaat over ongeveer hetzelfde areaal. De transportkosten in West-Afrika zijn immens. Ik ben betrokken geweest bij een onderzoeksproject waarbij we tomaten hebben gevolgd – het zal niet verbazen dat de SP dat doet – die ten noorden van Ouagadougou, op het Mossi-plateau, verbouwd werden en die in Kumasi op de markt kwamen. Ze moesten dus de grens tussen Burkina Faso en Ghana over. De hoeveelheid formeel en informeel opthoud en als gevolg daarvan het kwaliteitsverlies van het product, alsook de betalingen aan de grens, maar ook ervoor en erachter en ook formeel en informeel: daar ligt een efficiëncysleutel vanjewelste. En dat is nog maar een miniatuurvoorbeeldje van samenwerking op ECOWAS-niveau. Het lijkt me duidelijk hoeveel daar te behalen is.

Ik geef nog een voorbeeld. Erosie op het niveau van een veldje kun je bestrijden door te zorgen voor een betere begroeiing in de regentijd. Kijk je echter naar een hele helling, dan ligt het misschien wel aan de koeien en geiten die steeds hetzelfde paadje naar boven en beneden nemen. Dan moet je dus iets aan de geulvorming doen. Kijk je naar het hele stroomgebied, dan liggen de wegen en huizen misschien wel verkeerd of is er bovenop te veel verharding aangebracht, waardoor het water geen tijd heeft om in de bovengrond te dringen. Dat vergt dan weer een andere maatregel.

Ik wil hiermee aangeven dat er op elk schaalniveau verschillende factoren kunnen zijn die dwingend zijn ten opzichte van die ene factor, in dit geval erosie. Ook in Nederland hebben we hiermee te maken. Noord-Brabant heeft ruim 50 gemeenten die allemaal een bedrijventerrein willen. Dat is niet efficiënt. De provincie kan wel een aantal plekken aanwijzen voor regionale bedrijventerreinen met bijvoorbeeld meer bedrijven dicht bij elkaar die via ketens aan elkaar gekoppeld zijn. In zo'n geval heeft de hogere overheid het overzicht en de competenties en kan dat via een verordening worden afgedwongen. Dan wordt het subsidiair, efficiënt en effectief. Juist daar moet je volgens mijn fractie de meerwaarde van de EU en het EOF zoeken en niet in doublures van bilateraal beleid en het alleen maar stapelen van geld om bij elkaar een grote speler te zijn. Dan ben je namelijk ook als je al die gelden met alle bilaterale donoren inzet. Ik krijg hierop graag een reactie van de minister.

Wij zien uit naar het IOB-rapport, waarin de Europese ontwikkelingshulp wordt geëvalueerd. Het Britse rapport is al gememoreerd. Dat constateert ook dat het EOF in ieder geval al erg transparant is. Dat is een compliment waard. Maar wat werkelijk concreet wordt bereikt met EOF-middelen is iets minder helder. Dat doen wij hier met de Nederlandse hulp, in ieder geval met de resultatenmonitors, elke twee jaar beter, al blijft het lastig om daar precies helemaal de vinger achter te krijgen. AidWatch schreef juist een kritisch rapport over Europese hulp na afloop van de donorconferentie in Busan. De drie grote makken rond de Europese hulp zijn wat deze ngo betreft de fragmentatie van de hulparchitectuur, de vele gebonden hulp en het feit dat veel hulp niet is gericht op armoedebestrijding.

De minister moet ervoor oppassen dat zij een hulpcriticaster als Arend Jan Boekestijn niet rechts inhaalt. Ik begrijp haar enthousiasme voor goedlopende bloemenfarms in Ethiopië zeer goed, maar zij moet ervoor oppas-

## Smaling

sen als ze zegt dat zij het allemaal anders gaat doen en dat ontwikkelingshulp passé is. Het is de valkuil van elke bewindspersoon en we hebben al een periode gehad, waarin het bedrijfsleven alle steun kreeg. Dat heeft een fraaie kudde witte olifanten opgeleverd. Goed, we snappen er inmiddels meer van en de landen hebben misschien een betere absorptiecapaciteit, maar bewaar het overzicht en val niet van het ene in het andere uiterste, zoals Evelien Herfkens die haar beleid kracht bij wenste te zetten met het woord "ontpronken".

De SP is met vele anderen geschokt dat dit kabinet, met name het PvdA-smaldeel, zo gemakkelijk de 0,7%-norm heeft laten schieten. De heer Schrijver van de PvdA-fractie in deze Kamer heeft daar gelukkig een andere mening over. Decennialang heeft de PvdA zich het vuur uit de sloffen gelopen voor de zaak van de armoedebestrijding. Pronk, Herfkens en Koenders hebben zich daar allemaal zeer voor ingespannen.

De minister zegt dat ontwikkelingshulp binnenkort passé is. Geldt dat ook voor de 0,7%-norm? Hoe verstaat zich dat tot de motie-Kox, waaraan al is gerefereerd?

Ik wil tot slot nog een paar suggesties doen. Wij krijgen nog wel eens de kritiek dat we altijd zeggen hoe het niet moet en daarom wil ik een paar dingen noemen hoe het dan wel zou kunnen.

Je zou noodhulp kunnen poolen. Daar is het in de Tweede Kamer ook over gegaan. Met de VVD-fractie zijn wij van mening dat je best zou kunnen poolen met de lidstaten. Je kunt het dan uitgeven via Brussel, terwijl je het mandaat ter plaatse aan relevantie VN-organisaties laat. Acties op televisie waarbij particulieren storten, zijn dan een mooie aanvulling.

Met het Europese geld kan bijvoorbeeld worden ingezet op infrastructuur, zolang dat transparant kan met de firma's die dat zouden doen. Dat doen we ook bij onze eigen nieuwe lidstaten. Of richt je volledig op de opbouw van een interne markt. Dat is ook een typische EU-capaciteit. Kies een domein dat voor een bilaterale donor te groot en complex is en waar je bovendien expertise op hebt zitten in en rond Brussel.

Ondersteun de Afrikaanse Unie en regionale blokken veel nadrukkelijker en formeer een groep denkers die besluiten neemt over de richting. Als het over een gemeenschappelijk landbouwbeleid zou moeten gaan, wijs ik erop dat de net teruggetreden minister van landbouw van Burkina Faso in Nederland is gepromoveerd. De minister van landbouw van Nigeria heeft jarenlang voor de Rockefeller foundation en bij de Alliance for a green revolution for Africa gewerkt. De minister van landbouw van Rwanda is een intelligente jonge biotechnologe. Breng dit soort mensen bijeen en zet reuzenstappen.

Koppel het EOF enigszins aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid, dat immers in 2014 ook een nieuwe fase ingaat. Slecht voorzichtig tariefmuren tussen landen in een regio – zie het tomatenverhaal van zojuist – help de regio productiecapaciteit op te bouwen en van elkaars markten te profiteren en kijk pas daarna of er inmiddels zodanig sprake is van een level playing field of van productiviteitsverhoging in sommige sectoren dat de buitenmuur wat poreuzer kan worden.

Laat alle visakwesties door de EU-delegatie afhandelen. Laat ze ook beschikbare studiebeurzen in de lidstaten coördineren. Verbind dat met Erasmus Mundus-beurzen, waarbij de studenten in meerdere landen een masteropleiding doen. Koppel die beurzen aan de kaderprogramma's onderzoek en onderwijs voor ontwik-

keling. Daar is enorme winst te behalen. Je kunt een cohort van studenten financieren op een thema-regiocombinatie in plaats van allemaal losse en individuele beurzen uit te delen. Studenten beginnen tegelijk, de onderwerpen liggen in elkaars verlengde, de begeleiding kan gecoördineerd worden, masterprogramma's kunnen aan promotietrajecten gekoppeld worden en de student ziet meerdere EU-landen. Dat is een zekere win-winsituatie.

Het advies is dus om het unique selling point van de Unie te gebruiken, namelijk dat het een unie is. Dat is pas een Agenda for Change.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.