

Vergaderjaar 2017–2018

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 267

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 augustus 2018

Hierbij biedt het kabinet de evaluatie «Better ways of trading»¹ aan naar de effectiviteit van Technische Assistentie voor handelsbeleid en -regelgeving, zoals uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), alsook een beleidsreactie op dit document.

Belangrijkste conclusies van de evaluatie

De evaluatie beslaat de periode 2007–2016 en zal een bouwblok zijn voor de beleidsevaluatie Duurzame Handel en Investerings (artikel 1) van begrotingshoofdstuk Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (Hoofdstuk XVII) in 2020.

Technische Assistentie (TA) voor handelsbeleid en -regelgeving is bedoeld om ontwikkelingslanden te helpen bij het opbouwen van hun capaciteit om het beste uit de (mondiale, regionale en bilaterale) handelsoverhandelingen te halen, om multilaterale en bilaterale handelsafspraken uit te voeren, nationaal handelsbeleid te hervormen, handelsprocessen en -procedures te vergemakkelijken en handelsbevorderende instellingen op te zetten. Nederland besteedde € 162 miljoen aan deze TA van 2007–2016. De geëvalueerde activiteiten besloegen 79% van dat budget (€ 128 miljoen).

Deze TA ligt volgens het rapport in het hart van de hulp en handel agenda en is een klein, maar belangrijk, deel daarvan. Volgens de evaluatie is het fundamenteel voor het behalen van resultaten op andere categorieën van hulp en handel, zoals productieve capaciteitsopbouw en handelsgerelateerde infrastructuur. De evaluatie concludeert verder dat (regionale) handel en economische integratie van belang zijn voor de ontwikkeling van ontwikkelingslanden en dat meer handel in het algemeen een positief

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

effect heeft op de vermindering van armoede indien de negatieve impact op arme mensen wordt beperkt. De evaluatie spreekt zich in algemene termen positief uit over de behaalde resultaten en concludeert dat deze vorm van TA een effectieve vorm van hulp en handel is.

De evaluatie beoordeelt de effectiviteit van de TA-interventies op drie gebieden: 1) handelspolitiek en onderhandelingscapaciteit, 2) handelsfacilitatie en 3) standaarden. De belangrijkste bevindingen van IOB ten aanzien van deze drie gebieden, laten zich als volgt samenvatten:

1) Handelspolitiek en onderhandelingscapaciteit

Nederland (en de EU) zet in op TA om de handelscapaciteit in ontwikkelingslanden te versterken met als doel hun toetreding tot het mondiale handelssysteem te vergemakkelijken. Ontwikkelingslanden worden zo ondersteund in het vormgeven van hun handelsbeleid, in samenhang met hun sociaaleconomisch beleid. Ook stelt het hen in staat om gunstige handelsvoorwaarden uit te onderhandelen bij regionale en internationale handelsbesprekingen en geschillenbeslechting.

Aanvankelijk richtte het beleid zich op ondersteuning van een aantal in Genève gevestigde instellingen, zoals het Internationaal Centrum voor Handel en Duurzame Ontwikkeling (ICTSD), het Adviescentrum voor WTO-recht (ACWL) en het Nederlandse Trainee-programma van de WTO. Later verschoof de nadruk naar het integreren van handelsbeleid in nationale en regionale ontwikkelingsstrategieën. Hiervoor ondersteunde Nederland Trade Law Centre for Southern Africa, ICTSD, de Zuid-Noord Federatie voor hun programma Globalizing Trade Justice, en onlangs het Enhanced Integrated Framework. Deze programma's omvatten een bedrag van EUR 20,7 miljoen.

De evaluatie concludeert dat de interventies op dit gebied een positief effect hebben gehad op de doelgroepen van deze programma's en op de kwaliteit van het werk van maatschappelijke organisaties en ministeries in ontwikkelingslanden. Ontwikkelingslanden hebben handelsbeleid beter geïntegreerd in hun bredere nationale beleid door de Nederlandse inzet. De IOB beveelt aan beter aan te sluiten bij lokaal eigenaarschap. Ook geeft de evaluatie aan dat een zeker niveau van institutionele capaciteit een randvoorwaarde is voor het behalen van resultaten. Tot slot, de impact van de benoemde programma's hangt in grote mate samen met een consistente bredere beleidsaanpak die gericht is op het wegnemen van ook andere barrières die een economie beperken.

2) Handelsfacilitatie

Om de vruchten te plukken van handelsovereenkomsten is het eenvoudiger en goedkoper maken van handel belangrijk. De nadruk van het beleid ligt op het verminderen van de complexiteit van handelsregelingen en -procedures, en de verbetering van de effectiviteit van handelslogistiek. Vermindering van administratieve procedures vergemakkelijkt de in-, uit- en doorvoer van goederen en diensten en verlaagt transactiekosten. Meer import en export verbetert de concurrentiepositie van een land op internationale markten en de deelname in internationale waardenketens. Dit stimuleert weer concurrentie, innovatie en economische groei in ontwikkelingslanden.

Gekozen werd voor ondersteuning via internationale en multilaterale initiatieven: TradeMark East Africa, de Trade Facilitation Facility en Multi-Donor Trust Fund for Trade Development, beide van de Wereldbank, en het Regionaal Kantoor voor Capaciteitsopbouw voor de regio West- en

Centraal-Afrika van de Wereld Douane Organisatie. Deze vier programma's omvatten een bedrag van EUR 64,9 miljoen.

De evaluatie concludeert dat deze handelsfacilitatieprogramma's een effectieve vorm van hulp en handel zijn en één van de meest effectieve manieren om economische ontwikkeling te stimuleren. De programma's gaven een impuls aan de diversificatie van de handel, hebben bijgedragen aan betere handelsprestaties en een beter concurrentievermogen (van zowel import als export). In lage-inkomenslanden wordt het succes van deze programma's belemmerd door een gebrek aan politieke steun, verzet van gevestigde belangen, en een gebrek aan integratie van handel in het nationaal ontwikkelingsbeleid. De IOB beveelt aan de private sector en maatschappelijke organisaties meer te betrekken bij de uitvoering van de interventies, de programma's beter in te bedden in nationale bestuursstructuren en donorcoördinatie te versterken. Daarnaast kan het succes van deze programma's worden versterkt door voldoende aandacht voor thema's als informele handel, diensten en financiële regelgeving. Specifiek vermeldt het rapport dat de sterke focus op formele handel negatieve effecten kan hebben op armoede vermindering en ongelijkheid en onderstreept het belang van een «political economy analysis» om hier meer zicht op te krijgen.

3) Standaarden

De programma's die zich richten op standaarden leggen de nadruk op bewustwording in ontwikkelingslanden naast het cruciale belang van deze standaarden voor de toegang internationale markten. De programma's steunen de naleving door de overheid, versterking van het institutionele kader in ontwikkelingslanden en hun deelname aan internationale *standardsetting* instellingen. Ondersteuning van de Standards and Trade Development Facility was een belangrijk instrument voor de uitvoering van dit beleid. In de loop van de tijd verschoof de nadruk naar steun aan initiatieven voor vrijwillige private standaarden met name via het Initiatief Duurzame Handel, Solidaridad, Fair Trade Original en de Fair Wear Foundation. De evaluatie heeft zich geconcentreerd op de vijf genoemde programma's. Deze omvatten een bedrag van EUR 42,6 miljoen.

De evaluatie concludeert dat de programma's op dit beleidsterrein het minste hebben bijgedragen aan groei en diversificatie van de handel. Het is echter van belang, zo geeft het rapport aan, te realiseren dat de evaluatie alleen heeft gekeken naar de effecten op handelstoename en niet naar effecten op andere gebieden zoals duurzaamheid, arbeidsrechten en inkomen.

Programma's ter ondersteuning van de vaststelling, implementatie, ontwikkeling en controle van normen zouden volgens de IOB niet beperkt moeten blijven tot export of import, maar zich ook moeten richten op standaarden voor de binnenlandse markt.

Beleidsreactie

Het kabinet is verheugd te zien dat deze IOB-evaluatie uitwijst dat de ondersteuning van TA voor handel een effectieve vorm is van hulp en handel. Nederland stimuleert en ondersteunt actief de ontwikkeling van duurzame handel en investeringen in een breed scala aan ontwikkelingslanden. Door te helpen bij het wegnemen van handelsbelemmeringen en door productie- en toeleveringsketens beter te laten werken, helpt Nederland ontwikkelingslanden handel te versoepelen, te vergroten en te diversifiëren. Dit kan ook positieve effecten hebben voor het Nederlandse exporterende bedrijfsleven.

In dat licht past het een land als Nederland, dat een profiel heeft waar het gaat om het bevorderen van wederzijdse handel en als de *Gateway to Europe*, ook een rol te spelen in de coherentie van de agenda voor handel, hulp en investeringen. Het is verheugend dat uit de evaluatie blijkt dat goede resultaten zijn geboekt op het gebied van het verbeteren van de handel door middel van TA. Deze agenda blijft de komende jaren onderdeel van het kabinetsbeleid.

Een belangrijk onderdeel van dit beleid is ervoor te zorgen dat lage- en middeninkomenslanden aansluiting vinden op regionale en mondiale markten en handelsketens, zodat zij kunnen profiteren van de voordelen die handel met zich meebrengt. Met de SDG's als belangrijk uitgangspunt richt het kabinet zich nog meer op inclusieve groei. De lage-inkomenslanden in fragiele context krijgen daarbij bijzondere aandacht, zowel als (toekomstige) handelspartners, maar ook gezien de rol van handel en investeringen als driver voor de aanpak van de grondoorzaken van migratie, instabiliteit en het creëren van een *enabling environment* voor economische groei.

Ook in de nationale context in ontwikkelingslanden is het van belang dat achtergestelde groepen mee profiteren van verbeterde handel. Het kabinet zal stevig inzetten op de verbetering van de positie van vrouwen en jongeren. Zo heeft de internationale gemeenschap, met steun van de Nederlandse regering, tijdens de conferentie van de Wereldhandelsorganisatie in Argentinië op 12 december jl. een declaratie vastgesteld waarmee de belangrijke rol wordt onderstreept die vrouwen spelen in (internationale) handel.

Met een sterke positie in de wereldhandel waardeert Nederland het cruciale belang van handel voor groei en ontwikkeling. Nederland streeft wederzijdse voordelen na voor onze handelspartners. De aanbevelingen uit de evaluatie bieden handvatten om de effectiviteit van de programma's verder te verbeteren langs de volgende lijnen:

1) Handelspolitiek en onderhandelingscapaciteit

Een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkelingslanden in internationale handel ligt in hun betrokkenheid bij het formuleren van handelsregels. Het gaat daarbij ook om het deelnemen aan onderhandelingen, implementeren van gemaakte afspraken en het opbouwen van instituties. Voor veel ontwikkelingslanden is hier nog grote winst te behalen.

De voorliggende evaluatie sterkt mij in de overtuiging dat Nederland op de goede weg zit. In de Nederlandse inzet in Geneefse organisaties is het ontwikkelingsbelang en capaciteitsopbouw van ontwikkelingslanden om effectief mee te doen een prioriteit. Steun aan ICTSD, ACWL en het Netherlands Trainee Programma zal voortgezet worden. De mate waarin de door deze programma's opgebouwde capaciteit omgezet kan worden in een toename van de handel hangt in grote mate af van het ondernemingsklimaat in de betreffende landen. Daarom zal het kabinet deze activiteiten bezien in een breder pakket van maatregelen ter verbetering van het ondernemingsklimaat, onder meer in het kader van private-sectorontwikkeling. De aanbevelingen die de IOB doet in de evaluatie worden meegenomen in de aansturing van de betreffende programma's. De effecten van certificering worden meegenomen in de beleidsevaluatie internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen die komend jaar wordt uitgevoerd.

2) Handelsfacilitatie

Het kabinet is verheugd te vernemen dat de programma's voor handelsfacilitatie goede resultaten hebben behaald en benoemd worden als een van de meest effectieve manieren om economische ontwikkeling te stimuleren in ontwikkelingslanden. De inzet op handelsfacilitatie wordt voortgezet.

In 2017 is het handelsfacilitatieakkoord van de Wereldhandelsorganisatie in werking getreden, de belangrijkste multilaterale handelsovereenkomst sinds de oprichting van de WTO (1995). Nederland onderschrijft het belang van een tijdige en wereldwijde implementatie van deze afspraken. Het gaat daarbij echter niet louter om handel. Het kabinet stelt de SDG's leidend in de geïntegreerde BHOS-agenda en dus ook voor handel. Dat betekent dat nog meer dan voorheen Nederland zal sturen op werkgelegenheid en armoedebestrijding, met specifieke aandacht voor vrouwen en jongeren. Nederland zet niet alleen in op het trainen van vrouwelijke handelaren om beter gebruik te kunnen maken van handelsmogelijkheden, maar ook op de opheffing van knelpunten in de werkomgeving van de vrouwen.

Het succesvolle TradeMark East Africa wordt gecontinueerd. Intraregionale handel biedt goede toekomstperspectieven en voor veel handelsmaatregelen geldt dat ze efficiënter en effectiever kunnen worden genomen op regionaal niveau. Via dit programma blijft Nederland werken aan vereenvoudiging van de grensoverschrijdende handel en ondersteunen wij kwetsbare groepen zoals kleine bedrijven, informele handelaren en vrouwelijke handelaren om van de verbeteringen te profiteren. In West-Afrika steunt Nederland intraregionale handel via het nieuwe West Africa Trade Facilitation Program. Het uitgangspunt van dit multidonor programma is de politieke steun voor handelsfacilitatie van de West Afrikaanse landen zelf terwijl specifieke aandacht wordt besteed aan de impact op informele en vrouwelijke handelaren.

Ook het succes van Trade Facilitation Facility krijgt een vervolg in de wereldwijde multidonor handelsfaciliteit bij de Wereld Bank Groep, waaraan Nederland bijdraagt. De faciliteit voorziet in de toenemende vraag van ontwikkelingslanden om hen te helpen beter te integreren in het wereldhandelssysteem om zo productiviteit en reële inkomens te verhogen en meer en betere banen te creëren. Inclusieve duurzame economische ontwikkeling en gender staan hierbij centraal.

De aanbevelingen van de evaluatie worden in de opzet en aansturing van deze programma's verwerkt. Handelsfacilitatie zal beter verankerd worden in de meerjarenplannen van de ambassades, gebaseerd op vraagsturing vanuit de betreffende landen. Dit vergt ook vergaande betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. De onderwerpen versterking van de impactmeting, het meewegen van politieke risico's en het garanderen van positieve effecten voor vrouwen, jongeren en informele handelaren, zijn een steeds terugkerend onderdeel van het beleids- en uitvoeringoverleg met betrokken uitvoerders.

3) Standaarden

Uit de evaluatie blijkt dat de meeste ontwikkelingslanden worstelen met de naleving van standaarden en dat strenge normen een direct effect hebben op hun mogelijkheid om te exporteren. Het kabinet is dan ook tevreden om te vernemen dat het werk vanuit de Standards and Trade Development Facility zeer waarschijnlijk een positief effect heeft gehad op de handelsprestaties van ontwikkelingslanden en hun deelname aan het mondiale handelssysteem. De steun aan dit programma zal het kabinet voortzetten.

Voor wat betreft de steun aan organisaties als de Fair Wear Organisation, Initiatief Duurzame Handel, Solidaridad en Fair Trade Original, is het rapport kritisch over de effecten op de handelswaarde en de toegenomen handel. In alle gevallen komt dit vooral doordat dit geen hoofddoel is van deze programma's. De steun voor vrijwillige certificering door boeren en producenten is vooral gericht op het verduurzamen van de productie en het verbeteren van de leefomstandigheden voor de betrokkenen. Het kabinet kijkt dan ook uit naar de IOB-evaluatie van deze programma's komend jaar. Daarbij worden de IMVO-effecten van de programma's van deze organisaties in kaart gebracht.

Tegelijkertijd onderschrijft het kabinet de analyse in de evaluatie over de duurzaamheid van certificering. Door de hoge terugkomende kosten van vrijwillige certificering en achterblijvende marktvraag, stoppen boeren soms met certificeren. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken werkt daarom sinds een aantal jaar niet alleen aan de naleving van vrijwillige standaarden, maar aan «certification and beyond» met aanvullende interventies (groep-certificering, landschaps-aanpakken, self-assessments) die een vergelijkbaar of groter effect op duurzaamheid hebben.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag