

Vergaderjaar 1995–1996 Nr. 16*

23 949

Goedkeuring van de op 21 maart 1994 te Noordwijk tot stand gekomen verdragen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en, respectievelijk, de Volksrepubliek Benin, het Koninkrijk Bhutan en de Republiek Costa Rica inzake duurzame ontwikkeling

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VOOR RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER¹

Vastgesteld 25 september 1995

De leden van de vaste commissie voor Ontwikkelingssamenwerking, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, wensten de volgende opmerkingen te maken en vragen te stellen.

De meeste vragen en opmerkingen hadden betrekking op de plaatsbepaling van dit wetsvoorstel binnen het kader van de (Nederlandse) ontwikkelingssamenwerking, de deelneming, het begrip «wederkerigheid» en uitvoeringsaspecten. Zij werden veelal in onderling verband gemaakt. Reden om hier de vragen en opmerkingen per fractie te presenteren.

De leden van de fractie van de **VVD** hadden kennis genomen van de inhoud van de verdragen. Zij wensten de volgende vragen te stellen.

Op grond van welke ervaringen is de Minister van Ontwikkelingssamenwerking van oordeel dat de verdragen nodig zijn om NGO's goed te laten opereren en ook anderszins afspraken over maatschappelijke uitwisselingen te maken?

Wil de minister duidelijk definiëren wat hij nu onder «wederkerigheid» verstaat? Acht hij het bijv. een redelijke optie dat de betrokken landen zich gaan bezighouden met de Nederlandse problematiek? En zo ja, hoe zou Nederland met die adviezen moeten handelen?

In dit verband refereerden deze leden aan de brief van de minister van 7 september jl. betreffende de voorbereidingen voor een workshop in Bhutan om met de verdragspartners tot een nadere uitvoering en precisering van het begrip «wederkerigheid» te komen.

Het kwam de leden van de VVD-fractie voor dat zij er recht op hadden te vernemen hoe de minister zelf denkt aan dit begrip vorm en inhoud te geven. Zij begrepen dat het beleid erop is gericht projecthulp zoveel mogelijk te vervangen door programmahulp. Op grond waarvan is de minister van oordeel dat deze verdragen in de richting van deze door hem beoogde aanpak gaan?

¹ Samenstelling:

Ontwikkelingssamenwerking:

Schuurman (RPF), Gelderblom (D66), voorzitter, Van Dijk (CDA), Van Gennip (CDA), Roscam Abbing-Bos (VVD), Lycklama à Nijeholt (PvdA), Le Poole (PvdA), Varekamp (VVD), Hirsch Ballin (CDA), Luijten (VVD) en Zwerver (GL).

Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer:

Steenkamp (CDA), Ginjaar (VVD), Schuurman (RPF), Baarda (CDA), Zijlstra (PvdA), voorzitter, Van Gennip (CDA), Veling (GPV), Pitstra (GL), Roscam Abbing-Bos (VVD), Ketting (VVD), Bierman, De Wit (SP), Linthorst (PvdA) en Hessing (D66).

* De vorige stukken inzake dit wetsvoorstel zijn verschenen onder de nrs. 281 t/m 281a, vergaderjaar 1994–1995.

De leden van de fractie van het **CDA** onderschreven het uitgangspunt dat aan deze verdragen ten grondslag ligt, nl. dat het veelal in de praktijk onverplichtende karakter van de conclusies van de grote internationale conferenties van de laatste jaren doorbroken dient te worden. In het bijzonder achtten zij het van groot belang dat de overeenstemming welke bereikt is bij de Unced-conferentie te Rio een duidelijke vertaling zou krijgen zowel op het multilaterale niveau, binnen de landen die agenda 21 hebben ondertekend, als wel in bilaterale relaties. Vele onderwerpen die op de Unced-conferentie aan de orde zijn geweest en die hun vertaling hebben gevonden in afzonderlijke conventies en in agenda 21, zijn van wezenlijk belang voor de kwaliteit van het leven van toekomstige generaties en voor het behoud van de integriteit van de Schepping, zo meenden deze leden.

In dit licht verdient het uitzonderlijke nederlandse initiatief om het beslag op de milieugebruiksruimte, ook in directe relaties tussen volkeren en niet alleen op mondiaal niveau aan de orde te stellen, warme aandacht.

Dat Nederland als eerste hiervoor de vorm van bilaterale verdragen heeft gekozen, is een innovatie en een experiment dat vooruit loopt op vormen van vertalingen van wereldwijde milieuverplichtingen die in de toekomst in meerdere gevallen aangegaan zullen moeten worden.

Dat daarbij gekozen is voor een drietal leidende beginselen, te weten gelijkwaardigheid, participatie en wederkerigheid, stelt aan de volle implementatie van deze beginselen hoge eisen.

Dat verder gekozen is voor een uitvoering van belangrijkste onderdelen van deze verdragen door middel van de oprichting van een los van de overheid staande stichting verhoogt, althans op korte termijn, het ambitieniveau van het experiment.

Dat tot slot de keuze van de betrokken landen is uitgekomen op een drietal, waarvan er twee met een zwakke overheidsstructuur zijn toegerust, resp. eentje waarbinnen het begrip «civil society» in het geheel niet aanwezig is, getuigt naar de opvatting van de leden van de CDA-fractie eveneens van een bijzonder hoog ambitieniveau en optimisme terzake van de realisering van de beoogde doelstellingen.

Deze leden waren zich zeer wel bewust van het feit dat de mondiale milieuproblematiek innovaties en experimenten vereist en dat dat betekent dat soms ongebaande wegen gegaan moeten worden. Zij waren echter van mening, dat de juiste maatvoering hierbij van grote betekenis is en dat juist omdat het om innovaties en experimenten gaat, die mogelijk worden gemaakt vanuit een nog royaal Nederlands overheidsbudget, zorgvuldigheid en realiteitszin eveneens richtinggevend dienen te zijn. In dit verband vroegen zij zich af, indachtig de woorden van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking bij de behandeling in de Tweede Kamer «weet goed wat u beslist!» of waardevolle uitgangspunten en de noodzaak om een verplichtend karakter te verbinden aan de besluiten van de grote internationale conferenties van de jaren, dus om tot innovatieve en experimentele formules te komen, in hun uitwerking en in het tijdspad van die uitwerking voldoende realistisch zijn, juist om het draagvlak voor het initiatief te behouden.

Een volgende vraag betreft de uniciteit van dit Nederlandse initiatief. Zijn er sedert de behandeling in de Tweede Kamer andere landen geweest die hun agenda 21 verplichtingen in bilaterale verdragen hebben vertaald en kunnen de bewindslieden aangeven, zodat niet het geval is, of de gedachte voor zover hen bekend, bij andere landen is opgekomen en

waarom in dat geval Nederland geheel alleen is gebleven in de verwezenlijking van dit onderdeel van agenda 21, op deze wijze?

Zouden de bewindslieden verder kunnen aangeven waarom in *eerste instantie* gekozen is voor het aangaan van verdragsverplichtingen met landen die vanuit economische, ecologische en sociale invalshoeken zo geheel verschillend zijn? Had het niet meer in de rede gelegen om tenminste te beginnen met te pogen terzake van het beslag op milieu-gebruiksruimte afspraken te maken, voor zover dat nog niet gebeurt binnen bijv. het kader van de Europese Unie, met landen waarvan de uitgangssituatie min of meer gelijk is (bijv. met Noorwegen, Canada, Australië)?

Zou de vertaling op deze manier van gelijkgezindheid niet in eerste instantie meer effectief zijn geweest en ook een duidelijker voorbeeldwerking hebben gehad?

Wanneer echter om op zich ook begrijpelijke redenen juist naar samenwerkingsvormen met armere landen is gezocht, waarom is dan de keuze gevallen op een drietal landen die – het zij met enige terughoudendheid gesteld – in de internationale fora toch slechts van marginale betekenis zijn en bij wie de bevolkingsomvang en het BNP van zo beperkte betekenis zijn, dat de verwezenlijking van deze verdragen op de globale milieuproblematiek slechts zeer fractionele betekenis heeft?

Daar komt nog bij dat, naar de mening van de leden van de CDA-fractie, de bestuursstructuur tenminste in enkele van deze landen, zo zwak is dat de ambitieuze doelstellingen van deze verdragen, indien deze tenminste meer dan symboolwaarde toegemeten worden, een bijzonder groot beslag legt op de beperkte en voor binnenlandse problematiek broodnodige gouvernementele en administratieve capaciteit.

De leden van de fractie van het CDA vreesden dat daar bovenop de ambitie om de bilaterale relaties te overstijgen en een intensieve vierhoeksrelatie aan te gaan *in dit stadium* een onverantwoord hoog ambitie-niveau weerspiegelt. Kan althans voor de meeste aangelegenheden in deze niet volstaan worden met een netwerk van telkens bilaterale relaties?

Het is al moeilijk genoeg om tot een operationele verstandhouding te komen tussen bijv. Nederland en Benin, maar om die relatie die een *à la carte* benadering vraagt, ook nog te beladen met samenwerkingsvormen met de twee andere landen, lijkt wel erg veel van het goede.

Deze leden onderschreven met overtuiging het uitgangspunt van de gelijkwaardigheid. Zij realiseerden zich daarbij terdege dat de verwezenlijking daarvan juist in de relatie met een, vanuit ontwikkelingsoogpunt gezien, grote mogendheid met kleine landen een bijzondere uitdaging vormt. Wat betekent dit echter in de ontwikkelingshulp-relatie?

Accepteert de Nederlandse Regering daarmee bijvoorbeeld een geheel eigen interpretatie van de mensenrechtensituatie zoals deze in Bhutan voorkomt? Accepteert de Nederlandse overheid daarbij ook de mogelijkerwijze geheel of gedeeltelijk afwijkende visies van de betrokken landen terzake van speerpunten, facetten, aandachtsvelden en randvoorwaarden van het Nederlands ontwikkelingsprogramma?

Betekent dat ook dat allerlei ontwikkelingstoetsen in die relatie milder worden toegepast? Welk vertrouwen wordt op basis van die gelijkwaardigheid in feite gegeven aan regeringen en particuliere instanties in die betrokken landen?

Ook het uitgangspunt van de participatie werd door de leden van de CDA-fractie van harte onderschreven. Met enige zorg vroegen zij zich

echter af of de maatschappelijke betrokkenheid en zelfs bekendheid van deze beleidsintenties, die immers al enkele jaren een aanvang van realisatie hebben gekregen, wel in overeenstemming is met de hooggestelde doeleinden. Deze leden onderkennen het gevaar dat met een omvangrijk subsidie-instrument gemakkelijk een schijnparticipatie gestimuleerd kan worden. In dit verband zouden zij gaarne nader ingelicht worden over die maatschappelijke activiteiten die een zelfstandige inspanning vereisen, bijvoorbeeld voor wat het bedrijfsleven betreft in de vorm van investeringen, voor wat non-profit-organisaties betreft in de vorm van eigen fondswerving, voor wat brede maatschappelijke groeperingen betreft in de vorm van een duidelijk bestuurlijk en ander-soortig engagement.

Wat de participatie in andere landen betreft, zouden zij gaarne ingelicht worden over die expressies daarvan die duidelijk uitstijgen boven de financiële relatie en waarin eigen betrokkenheid, eigen inspanning en eventueel eigen fondsverstrekking zichtbaar wordt.

Wat het uitgangspunt betreft van de wederkerigheid, tastten deze leden in het duister over de richting van de invulling van dit begrip. Naar hun mening is de gedachtenwisseling hierover in de Tweede Kamer in volstrekte verwarring geëindigd en zagen zij met spanning uit naar de toegezegde notitie terzake.

De recente aankondiging van een te houden workshop kan in de verdere procedure van belang zijn, wanneer de conclusies uitmonden in een duidelijk standpunt van de regering en de beoogde verdragspartners.

Er zijn buitengewoon veel manieren waarop het begrip wederkerigheid verwerkelijkt kan worden. Relateert de wederkerigheid aan alle aspecten van de binnenlandse milieuproblematiek van elk van de verdragspartners, heeft het betrekking op de regionale milieuproblematiek of relateert het uitsluitend aan die aspecten van de milieuproblematiek die een wereldwijd – deugdelijke wetenschappelijke basis onderbouwd – werking hebben? Kan wederkerigheid een externe oriëntatie hebben in de zin dat de verdragspartners een verplichting ten opzichte van de wereld-gemeenschap aangaan, in de vorm van het serieus nemen van de onderschreven conclusies in en rond de Unced-conferentie? Moet wederkerigheid een interventiebevoegdheid inhouden terzake van beleidsvoornemens of uitvoering in de partnerlanden? Kan wederkerigheid betekenen het in de onderlinge relaties communiceren en delen van elkaars ervaringen met milieuproblematiek en daarop gerichte oplossingen? Houdt wederkerigheid ook in dat een (semi)-legitimatie wordt verschaft aan Nederlandse actiegroepen om met Nederlandse overheidsmiddelen buitenlandse particuliere en gouvernementele standpunten te beïnvloeden ten aanzien van Nederlandse beleidsvoornemens? En hoe verhoudt zich deze in de praktijk voorgekomen situatie met het door deze coalitie zo sterk beleden principe van het primaat van de (Nederlandse) politiek?

Is de regering zich ervan bewust dat de noodzakelijke nadere precisering van het begrip wederkerigheid zou kunnen leiden tot de noodzaak van verdragswijziging of denkt zij t.z.t. te kunnen volstaan met een nadere aanduiding van haar interpretatie?

Een volgend punt betreft de wijze van uitvoering. De leden van de CDA-fractie hadden zoals boven gezegd grote waardering voor de vermaatschappelijking van de ontwikkelingsproblematiek, wanneer deze leidt tot echt «ownership» van projecten in de ontwikkelingslanden, van confrontaties, van brede maatschappelijke verworteling ginds, van een breed draagvlak en betrokkenheid bij de doelstellingen van de verdragen in de eigen samenleving en van een wederzijdse bekendheid met brede

spectra uit de samenlevingen ginds en hier. Breedte, diepgang, ontschotting en autonomie zijn daarbij ijkpunten. De vraag is of de op afstandplaatsing van de uitvoering van de verdragen in Nederland in dit licht gezien moet worden? Immers niet iedere op afstandplaatsing betekent vermaatschappelijking.

Een overheid kan haar activiteiten buiten de directe uitvoeringssfeer van de rijksoverheid plaatsen om zeer onderscheiden motieven. Wanneer het gaat om grotere flexibiliteit en een zekere mate van respect voor autonome professionaliteit dan volstaat de agency-gedachte. Wanneer het bij ontwikkelingssamenwerking meer specifiek gaat om activiteiten terzake van de samenlevingen en niet-gouvernementele organisaties in ontwikkelingslanden dan is de financieringsmogelijkheid daarvan er dikwijls bij gebaat als die plaatsvindt binnen een kader dat los staat van de donoroverheid. Een derde vorm betreft een verwortelde maatschappelijke activiteit in de Nederlandse samenleving, die – in dit geval – gericht is op het bevorderen van zekere doelstellingen in ontwikkelingslanden en die plaats kan vinden los van overheidsfinanciering en activiteiten, zij het in bescheidener mate. (Dit laatste geval was de oorspronkelijke gedachte van de medefinanciering en nog steeds zijn de medefinancieringsorganisaties of de participanten daarbinnen in staat hun activiteiten te realiseren zonder overheidssteun, zij het in beduidend beperkter mate). Voor de constituerende vragen bij de uitvoering is het van wezenlijk belang te weten of het in beginsel gaat om een beweging van de overheid naar de samenleving danwel van de samenleving naar de overheid toe. Of en wanneer een programmafinanciering kan worden verleend hangt daarom ten nauwste samen met de vraag van de mate waarin een organisatie van uitvoerende tot representatieve instelling uitgroeit en daarbij voldoende draagvlak, bestuurlijk engagement en eventuele eigen middelen kan genereren.

Deze leden vroegen zich af wat in dit verband de primaire doelstelling is van het op afstand zetten van de uitvoeringsactiviteiten terzake van deze verdragen van de overheid en of de regering perspectieven ziet voor een zodanige verworteling daarvan in de Nederlandse samenleving dat voldoende eigen kennis, correctief vermogen, bestuurlijk engagement en financiële bijdrage gegenereerd kunnen worden om op termijn een volwaardig programma-financieringsmodel het beheersend regime van dit programma te laten zijn.

Tot slot vroegen de aan het woord zijnde leden van de CDA-fractie zich af waar woorden gevallen zijn bij de behandeling in de Tweede Kamer als «zoektocht..» «geleidelijke invulling», de verdragsvorm *op dit moment* de meest adequate benadering is van de beoogde samenwerkingsvormen en of het niet verstandiger ware geweest om enkele jaren eerst ervaring op te doen in het perspectief van het tot stand komen van een verdrag. In dit licht is het ook op zijn plaats om de eerder geuite vraag of het niet wijzer ware, als toch in dit stadium voor de verdragsvorm reeds gekozen wordt, dan tenminste een tijdshorizon van bijv. vijf jaar in te bouwen, in plaats van de reële mogelijkheid te accepteren dat men over enige tijd, na een negatieve evaluatie, met bijv. één van de landen, gedwongen is het verdrag op te zeggen.

De leden van de **PvdA**-fractie steunden het bovengenoemde voorstel. Het betreft hier een nieuw initiatief om op experimentele wijze een nadere invulling te geven aan samenwerking tussen Zuid en Noord gericht op duurzame ontwikkeling. Al te lang wacht UNCED 1992 op concrete uitwerking. Het is bovendien een vorm van samenwerking die de dominantie van Noord over Zuid ter discussie stelt. Het restte nog de vraag wanneer de regering komt met de nadere uitwerking en precisering, in nauw overleg met de verdragspartners, van het begrip «wederkerig-

heid», zoals gevraagd in de motie-Dijksma c.s. in de Tweede Kamer. Deze vraag is inmiddels al gedeeltelijk beantwoord met de brief van minister Pronk van 7 september.

De leden van de fractie van **D66** hadden met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Duurzame ontwikkeling en vooral de wederkerigheid met verdragspartners zijn begrippen die in de ontwikkelingssamenwerking wereldwijd gezien moeizaam tot werkelijke invulling komen. Zij begroetten met instemming de pioniersrol die minister Pronk hierbij vervult.

In dit verband waren zij benieuwd of in België en Luxemburg vergelijkbare verdragen zijn afgesloten, dan wel in voorbereiding zijn. Eenzelfde vraag geldt voor de 14 EU-partners.

De leden van de fractie van **GroenLinks** stelden de volgende vragen na op te merken dat de Duurzame Ontwikkelingsverdragen (DOVs) in het leven zijn geroepen als een vernieuwende vorm van ontwikkelingssamenwerking. Het begrip «wederkerigheid», een van de drie kenmerken van de DOVs, zou moeten betekenen dat er aandacht is voor (de schaduwkant van) de ontwikkeling in Nederland. In hoeverre kunnen de DOVs bijdragen aan duurzame ontwikkeling in Nederland en wat zijn de gevolgen van «wederkerigheid» voor het nationale beleid?

Hoe is de stand van zaken inzake ratificatie procedure in Bhutan, Benin en Costa Rica? Hoe verhoudt zich dat t.o.v. een eventuele negatieve uitkomst van het debat in deze Kamer?

Hoe staat het met de voorstellen die de leden van de Tweede Kamerfractie van GroenLinks hebben gedaan om te onderzoeken of milieu-investeringen in Costa Rica, Bhutan en Benin onder de fiscale stimuleringsregeling voor groenprojecten kunnen vallen?

In landen waar geen duidelijke organisaties zijn die onafhankelijk van de overheid kunnen opereren, Bhutan bijvoorbeeld, is het begrip participatie in de praktijk moeilijk in te vullen. Hoe kan bereikt worden dat de DOVs uitgroeien tot meer dan klassieke bilaterale ontwikkelingsrelaties? Welke vorderingen zijn op dit punt de afgelopen maanden gemaakt?

Binnen het DOV met Bhutan wordt slechts in geringe mate aandacht besteed aan de mensenrechtensituatie. Deze situatie is nog steeds zorgwekkend. Het probleem van de vluchtelingen is nog altijd onopgelost en de regering van Bhutan stopt niet met het uitzetten van Nepalees sprekende Zuid-Bhutanen. In toenemende mate klinkt de term «etnische zuiveringen», in dit verband, ook van gerenommeerde mensenrechtenorganisaties. Valt een verdrag op het gebied van duurzame ontwikkeling op lange termijn te handhaven met een land dat van «stille etnische zuiveringen» beschuldigd wordt? Kunnen de begrippen participatie, wederkerigheid en gelijkwaardigheid in zo'n situatie tot hun recht komen? Op welke wijze probeert Nederland invloed uit te oefenen op de mensenrechtensituatie in Bhutan?

Recentelijk is er bezorgdheid ontstaan over de veiligheid van de mensen uit de Costaricaanse milieubeweging die in de DOVs participeren. Vier milieu-activisten zijn binnen zeven maanden omgekomen. De oorzaak van hun dood is vooralsnog onopgehelderd en de Costaricaanse overheid wil geen onafhankelijk onderzoek instellen over de dood van de vierde milieu-activist, David Maradiaga Cruz. Welke activiteiten worden in het kader met het verdrag met Costa Rica ontplooid om de veiligheid van de participanten te waarborgen?

De leden van de fracties van de **SGP**, de **RPF** en het **GPV** verwezen ook naar de aangenomen motie-Dijksma in de Tweede Kamer zouden graag willen weten welke invulling het kabinet zelf zal geven aan de gevraagde «nadere uitwerking en precisering van het begrip wederkerigheid».

Welke nationale processen of projecten inzake het milieubeleid vallen

onder het principe «wederkerigheid»? Hoe en door wie in de landen waarmee de verdragen gesloten worden, zal de inbreng en de uitvoering van dat principe worden opgedragen?

Hoe moet de maatschappelijke participatie vorm krijgen in landen met een duidelijk verschillende politieke, staatkundige structuur, zoals bijvoorbeeld Bhutan?

De voorzitter van de commissie voor Ontwikkelingssamenwerking,
Gelderblom-Lankhout

De voorzitter van de commissie voor Ruimtelijke Ordening en Milieu-
beheer,
Zijlstra

De griffier voor dit verslag,
Baljé