

Vergaderjaar 2009–2010

27 433

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma

Nr. 71

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 23 september 2009

Binnen de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹, bestond bij een drietal fracties de behoefte de minister voor Ontwikkelingssamenwerking enkele vragen en opmerkingen voor te leggen over zijn brief van 16 februari 2009 inzake het beleidskader 2009–2012 voor het Vakbondsmedefinancieringsprogramma (Kamerstuk 27 433, nr. 69).

De minister heeft op de vragen en opmerkingen geantwoord bij brief van 22 september 2009. De vragen en opmerkingen van de fracties en de antwoorden van de minister, voorzien van een inleiding, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Ormel

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Toor

¹ Samenstelling:

Leden: Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Waalkens (PvdA), Çörüz (CDA), Ormel (CDA), voorzitter, Ferrier (CDA), Van Velzen (SP), Nicolaï (VVD), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Blom (PvdA), Eijsink (PvdA), Van Dam (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Irrgang (SP), Knops (CDA), De Roon (PVV), Boekstijn (VVD), Voordewind (CU), Pechtold (D66), ondervoorzitter, Ten Broeke (VVD), Van Raak (SP), Gill'ard (PvdA), Thieme (PvdD) en Peters (GL).

Plv. leden: De Wit (SP), Van der Vlies (SGP), Vermeij (PvdA), Omtzigt (CDA), Spies (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Van Dijk (SP), Van Miltenburg (VVD), Ten Hoopen (CDA), Jonker (CDA), Boelhouwer (PvdA), Leerdam (PvdA), Arib (PvdA), Neppérus (VVD), Lempens (SP), Schermers (CDA), Wilders (PVV), Griffith (VVD), Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU), Koşer Kaya (D66), Van Beek (VVD), Gesthuizen (SP), Samsom (PvdA), Ouwehand (PvdD) en Vendrik (GL).

I VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

Inbreng van de fractie van het CDA

De leden van de fractie van het CDA hebben kennis genomen van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma 2009 – 2012. Het genoemde programma geeft deze leden aanleiding tot een aantal vragen.

Het is de leden van de fractie van het CDA niet duidelijk of, gezien de nieuwe beleidsvoorstellen van de minister ten aanzien van het subsidiekader voor maatschappelijke organisaties, dit programma als apart financieringskader blijft bestaan. Graag een reactie.

Op bladzijde negen staat dat Nederlandse vakcentrales worden uitgenodigd om toe te lichten hoe ze invulling geven aan concrete ondersteuningsacties die de sociale dialoog bevorderen. Ziet de minister ook een specifiek rol weggelegd voor dit programma om de moderniseringsagenda van de minister verder uit te voeren? Zo ja, welke rol is dat dan?

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af op welke manier de minister de inbreng van vakcentrales met name in fragiele staten wil bevorderen.

Op pagina 12 en 13 wordt de positie van vrouwen besproken. De minister noemt twee punten, arbeidsrechten en representativiteit. Ziet de minister ook een taak voor vakbonden in specifieke ondersteuning bij uitvoering van (in)formele werkzaamheden door vrouwen in ontwikkelingslanden?

Tenslotte vragen deze leden een reactie op de vraag of het klopt dat in dit medefinancieringsprogramma de complementariteitsvoorwaarden van de minister niet gelden.

Inbreng van de fractie van de SP

De leden van de fractie van de SP onderstrepen het belang van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP). Deze leden zijn van mening dat het belangrijk is, zoals ook geuit in de IOB-evaluatie over de steun gericht op versterking van vakbonden en vakbonds- en arbeidsrechten, dat dankzij een vakbond tot vakbondsrelatie partners steun kunnen krijgen voor activiteiten die zij zelden van niet-gouvernementele hulporganisaties ontvangen. Zij vinden het van belang dat hiermee vooral de armsten worden bereikt. Om deze reden pleiten de leden van de fractie van de SP er dan ook voor om het Vakbondsmedefinancieringsprogramma ruimschoots van toepassing te laten zijn in alle minst ontwikkelde landen. Deze leden vinden het onbegrijpelijk en kwalijk dat de minister ervoor kiest om 60% van de activiteiten van de Nederlandse vakcentrales te laten uitvoeren in OS-partnerlanden en de minst ontwikkelde landen en 40% in de overige landen. Dit impliceert immers dat meer dan momenteel het geval is, het VMP uitgevoerd zal worden in landen die niet tot de minst ontwikkelde behoren.

Kan de minister ook een reactie geven op de conclusie van het IOB-rapport dat vakorganisaties die zich richten op de informele economie relevant zijn voor het VMP omdat hun leden tot de armste lagen van de bevolking horen en vanwege de resultaten die zij weten te bereiken. Dit in tegenstelling tot de vakbonden die hun diensten beschikbaar stellen aan werknemers in de formele economie, omdat deze meestal niet tot de armste lagen van de bevolking horen (zoals blijkt uit de case in Zuid-Afrika).

De minister stelt in de beleidsreactie op de IOB-evaluatie dat hij een duidelijke motivatie van landen- en partnerkeuze, gebaseerd op contextanalyses, essentieel acht om de mate van doeltreffendheid van het VMP te vergroten. In zijn beleidskader 2009–2012 motiveert hij echter zelf zijn landenkeuze totaal niet. De leden van de fractie van de SP roepen hem op dat alsnog te doen en daarbij verder te gaan dan de stelling dat deze keuze gebaseerd is op zijn partnerlanden. Het is immers duidelijk dat zijn keuze voor de partnerlanden volstrekt arbitrair is. Zijn keuze is absoluut niet armoedegerelateerd (veel partnerlanden behoren immers niet tot de minst ontwikkelde landen), maar is vooral politiek en historisch ingegeven.

IOB stelt dat een consequentie van de beperking van het aantal landen zou kunnen zijn dat de bilaterale uitgaven verminderen als gevolg van geringe capaciteit van vakbondsorganisaties om projecten uit te voeren en vooral dat de vakbondsorganisaties contacten moeten opgeven die zij vanuit het oogpunt van internationale solidariteit waardevol vinden. Kan de minister hier een reactie op geven? Geldt er ook een minimum en een maximum voor de uitgaven in de partnerlanden en de niet-partnerlanden zoals hij bepleit voor het nieuwe medefinancieringssysteem?

Gezien het belang dat de minister hecht aan vakbonds- en arbeidsrechten, begrijpen de leden van de fractie van de SP zijn inzet in de onderhandelingen tussen de EU en Midden-Amerika over de associatieakkoorden niet. Op dit moment zijn in de voorstellen voor de associatieovereenkomst de mensenrechtenclausules bindend voor het hoofdstuk over duurzame ontwikkeling dat is opgenomen in de handelspilaar. Het is echter niet bindend voor de gehele handelspilaar; er zijn geen sancties mogelijk zoals het nu geformuleerd is. Er is een panel, waar de civil society aan deel kan nemen, dat de mensenrechtenschendingen aan de kaak kan stellen, maar er zijn geen sancties mogelijk. Dit is dan ook terecht het grote kritiekpunt in Midden-Amerika van vakbonden en mensenrechtenorganisaties. Op welke manier wordt de implementatie van deze mensen- en arbeidsrechten gemonitord en welke actie kan het voorgestelde panel ondernemen op het moment dat er schendingen worden geconstateerd? Welke sancties zijn mogelijk? En hoe zien die sanctiemogelijkheden er concreet uit? Graag een reactie.

Sowieso vinden de leden van de fractie van de SP het onbegrijpelijk dat de mensenrechtenclausules opgenomen worden in het handelsdeel. Het handelsdeel is er op gericht om barrières weg te nemen en beschermende maatregelen op het gebied van arbeids- en/of mensenrechten worden vaak juist gezien als barrières. Het associatieakkoord is wat deze leden betreft dan ook als een vierkante cirkel. Je kunt het wel zeggen, maar je kunt het niet tekenen. Dit is een gevolg van het feit dat ongereguleerde vrijhandel leidt tot een zogenaamde race to the bottom. Hierbij moeten juist vakbonds- en arbeidsrechten het ontgelden. De akkoorden die de EU tot nu toe reeds heeft afgesloten met andere landen in Latijns-Amerika laten dit ook zien. Blijkens een recent rapport van de Britse NGO War on Want, getiteld «Trading away our jobs: How free trade agreements threatens employment around the World», zorgt het EU associatieakkoord met Mercosur voor een ware de-industrialisatie in de betreffende Latijns-Amerikaanse landen. Uit impactramingen blijkt bijvoorbeeld dat vrijwel alle sectoren in de maak-industrie van deze landen zwaar getroffen zullen worden door toenemende werkloosheid, oplopend tot maar liefst 66,4% in de motorvoertuigensector in Paraguay. De verwachting is dat de lonen navenant zullen afnemen. Blijkens een ander rapport van de World Development Movement (Raw Deal the EU's unfair trade agreements with Mexico and South Africa) trekt Mexico veruit aan het kortste eind in haar

vrijhandelsverdrag met de EU. Met name de armen en de gemarginaliseerde groepen blijken slechter af sinds het afsluiten van het akkoord.

Op dit moment bekijkt de Europese Commissie of El Salvador voldoende heeft ondernomen om te voldoen aan de conventie van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) nr. 87 betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen. Er zijn dus duidelijk substantiële twijfels of El Salvador voldoende heeft ondernomen om aan de GSP+ voorwaarden te voldoen, maar ondertussen gaan de onderhandelingen voor het Associatie Akkoord van de EU met El Salvador wel gewoon verder. Acht de minister vakbonds- en arbeidsrechten daadwerkelijk belangrijker dan de handelsbelangen van de Europese Unie? Zo ja, hoe verklaart hij voorafgaande dan?

Inbreng van de fractie van de ChristenUnie

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennis genomen van voorliggend beleidskader. Deze leden waarderen de inzet van de minister om het VMP beleidskader te verbeteren naar aanleiding van resultaten van de evaluatie van het VMP in de periode 2001–2006. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben echter nog wel enkele vragen.

Allereerst over de verhouding tussen nationale vakbonden en internationale vakbondsstructuren, zoals de Global Union Federations (GUF's). Aan wie wordt het geld besteed, aan de nationale vakbonden of aan dergelijke internationale overlegstructuren, zo vragen deze leden. Indien er sprake is van directe financiering van internationale overlegstructuren als de GUF's, hoe wordt dan gemeten wat het effect is op de armoedebestrijding? En is er bij directe financiering van deze internationale overlegstructuren sprake van financiering van projecten of van mensen, zo vragen zij de minister?

Ten tweede hebben de leden van de fractie van de ChristenUnie een vraag over de wijze van toekenning van geld aan organisaties die kunnen putten uit het VMP. Is bij de toekenning van subsidie het aantal leden leidinggevend of is de kwaliteit die een vakbond kan leveren en het resultaat ter plaatse leidinggevend, zo vragen deze leden?

II REACTIE VAN DE MINISTER

Inleiding

Met verwijzing naar uw brief van 29 mei 2009 met kenmerk 27433–69, doe ik u bijgaand mijn reactie toekomen op de inbreng van een aantal leden van de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken over het Vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP) 2009–2012. Bij de beantwoording van de vragen van de Vaste Kamercommissie is de volgende werkwijze gevolgd: Uit het verslag van het schriftelijk overleg van de Commissie is een aantal samenvattende kernvragen gedestilleerd die aan het begin van iedere paragraaf worden vermeld. In de betreffende paragraaf wordt deze vraag vervolgens beantwoord, waarbij tevens wordt ingegaan op andere vraagpunten van de Commissie die op dit onderdeel betrekking hebben.

CDA

Blijft er een apart financieringskader voor vakbonden bestaan?

Vanwege de specifieke rol en bijdrage van vakbondsorganisaties in ontwikkelingssamenwerking zal tot 2012 een apart vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP) blijven bestaan. Daarna zal worden bezien,

onder meer op basis van een nieuwe evaluatie, of het opportuun is om een dergelijk programma apart te handhaven dan wel op te nemen in het nieuw te ontwikkelen standaardkader voor maatschappelijke organisaties dat naar verwachting in 2011 zal ingaan.

Hoe geven vakbonden invulling aan het bevorderen van de sociale dialoog en hoe past dit in de moderniseringsagenda van de minister?

In de voorstellen die de Nederlandse vakcentrales begin 2009 onder het VMP hebben ingediend wordt de Decent Work agenda zoals die door de International Labour Organisation (ILO) is aangenomen, als uitgangspunt genomen voor de doelstellingen die de vakcentrales in de periode 2009–2012 beogen te realiseren. In dat kader is eveneens aandacht ingeruimd voor het faciliteren van een sociale dialoog. Uitgangspunten bij ondersteuningsacties om de sociale dialoog te bevorderen vormen in de eerste plaats de situatie in de landen zelf en de vraag of en zo ja welke mogelijkheden er zijn om een sociale dialoog te bevorderen. In de tweede plaats wordt gezien welke actoren daarbij een rol spelen. Het gaat dan om zowel lokale actoren als actoren aan Nederlandse zijde zoals de SER en de Nederlandse vertegenwoordiging ter plaatse. Door deze afstemming en samenwerking wordt invulling gegeven aan de modernisering van ontwikkelingssamenwerking. De sociale dialoog speelt een belangrijke rol bij groei- en verdelingsvraagstukken, één van mijn vier beleidsprioriteiten voor deze kabinetsperiode.

Hoe wordt de inbreng van vakbonden in fragiele staten bevorderd?

Een belangrijk element van economische wederopbouw in fragiele staten is ondersteuning van lokale initiatieven en het stimuleren van de private sector. De vakcentrales kunnen hier een belangrijke rol in spelen. Door de Nederlandse vakcentrales en hun partnerorganisaties in fragiele staten vanaf het begin actief te betrekken bij de ontwikkeling van de private sector, wordt de kans vergroot dat werknemersrechten worden gerespecteerd. Het hangt van de lokale context af welke specifieke mogelijkheden er bestaan om het vakbondswerk in fragiele staten te ondersteunen.

Ziet de minister een taak voor vakbonden in de specifieke ondersteuning van informele werkzaamheden door vrouwen?

Zoals vermeld in het beleidskader, spelen vakbonden een belangrijke rol bij het bevorderen van vrouwenparticipatie op de arbeidsmarkt en het verdedigen van gelijke arbeidsrechten voor mannen en vrouwen. Dit is van toepassing op vrouwen die werken in zowel de formele als de informele sector. Specifieke ondersteuning bij de uitvoering van (in)formele werkzaamheden maakt onderdeel uit van het opkomen voor gelijke rechten voor mannen en vrouwen.

Gelden de complementariteitsvoorwaarden ook voor het VMP?

De complementariteitsvoorwaarden gelden ook in het Vakbondsmedefinancieringsprogramma. De vakbonden stemmen waar mogelijk hun programma's af met zowel Nederlandse ontwikkelingsinitiatieven als met andere actoren om op deze manier maximale effectiviteit te bewerkstelligen.

SP

Gaat de 60% eis niet ten koste van de armste landen?

De eis om 60% van de bestedingen te doen in partnerlanden van Nederland of in landen op de lijst van Minst Ontwikkelde Landen (MOL's), is ingesteld om te stimuleren dat de verschillende Nederlandse ontwikkelingsinspanningen elkaar versterken. Voor ontwikkelingsorganisaties die een aanvraag willen indienen onder het MFS II, geldt dat 60% van de bestedingen in partnerlanden dient plaats te vinden. Voor vakcentrales is dit breder, namelijk partnerlanden en MOL's. De 60% eis impliceert geenszins, zoals de SP opmerkt, «dat meer dan momenteel het geval is, het VMP zal worden uitgevoerd in landen die niet tot de minst ontwikkelde behoren». Integendeel. Door de 60% eis wordt juist bereikt dat de vakbonden meer in de MOL's werkzaam zullen zijn. Een substantieel deel van de huidige vakbondsactiviteiten vindt namelijk nu nog plaats in midden-inkomenslanden. De vakbondsactiviteiten die binnen het kader van het VMP zijn voorzien in een aantal van deze landen, zullen geleidelijk worden afgebouwd en worden vervangen door vakbondsactiviteiten in partnerlanden en MOL's.

Bij de invulling van de 60%-eis zijn de vakbonden tot keuzes gekomen en hebben zij zelf een prioritering aangebracht. De 60%-eis laat onverlet dat vakbonden internationale contacten onderhouden vanuit het oogpunt van internationale solidariteit die losstaan van de activiteiten die binnen het VMP zijn voorzien. Er geldt binnen het VMP geen ondergrens voor de bestedingen per land.

In hoeverre zijn vakbonden gericht op de informele economie relevant voor het VMP (conclusie IOB-rapport)?

Het rapport van het IOB concludeert dat vakbondsbewegingen eventueel een rol kunnen spelen in de informele economie, maar omschrijft tegelijkertijd het dilemma van tegenstrijdige belangen van werknemers in de formele economie en werknemers in de informele economie. Bovendien bestaat er een zeker wantrouwen van werknemers in de informele sector jegens de vakbonden omdat zij bang zijn dat regelgeving tot banenverlies leidt. De belangen van werknemers in de informele sector worden echter wel degelijk erkend binnen het VMP. Als een vakbond bij samenwerking in het zuiden de werkenden in de informele economie wil bereiken, is het van belang om als vakbond beredeneerde keuzes te maken met betrekking tot de samenwerkingspartners in het zuiden. Er is een aantal nieuwe vakbonden opgekomen in het zuiden dat zich uitsluitend richt op de werkenden in de informele economie. Deze nieuwe vakbonden dragen vaak het karakter van een NGO voor wat betreft hun werkwijze. SEWA in India is daar een voorbeeld van. Daarnaast maakt een aantal traditionele vakbonden een slag om zich eveneens in te zetten voor werkenden in de informele economie. Daarom is het relevant dat binnen het VMP ook wordt samengewerkt met partners in het zuiden die opkomen voor de rechten van werkenden in de informele economie. Er kan echter niet worden gesteld dat opkomen voor de rechten van werkenden in de informele sector belangrijker zou zijn dan opkomen voor de rechten van werkenden in de formele sector. Het is een gegeven dat werkenden in de informele sector meer in armoede leven dan werkenden in de formele sector. Dit is echter relatief. Bij het werken aan armoedevermindering en een rechtvaardige verdeling van economische groei is het eveneens van groot belang om de werkenden in de formele economie te bereiken.

Kan de minister zijn keuze voor de partnerlandenlijst nog eens toelichten?

Om het budget voor ontwikkelingssamenwerking zo effectief mogelijk te besteden, is gekozen voor een structurele relatie met 36 partnerlanden. De keuze van landen op deze lijst is niet willekeurig, maar gebaseerd op de situatie in het land, de door Nederland gewenste beleidsinzet en de specifieke behoeften van de partners. De landen zijn onderverdeeld in drie profielen die elk hun eigen aanpak kennen, afhankelijk van de aard van de problematiek en de voortgang met de millennium ontwikkelingsdoelen. Bijna de helft van deze landen (16) staat tevens op de lijst van Minst Ontwikkelde Landen van de OESO/DAC.

Wat is de inzet van de minister bij de onderhandelingen over EU-associatieakkoorden met Midden-Amerika? Hoe zullen mensenrechten in deze akkoorden worden gewaarborgd?

Voor wat betreft de monitoring van mensenrechten (incl. vakbonds- en arbeidsrechten), wordt in het handelsakkoord van de Europese Unie (EU) met Midden-Amerika de oprichting van een Board on Trade & Sustainable Development voorzien. Deze instantie zal onder meer de naleving van de implementatie van mensen- en arbeidsrechten overzien, alsmede de voortgang in gezamenlijke activiteiten op het gebied van handel en duurzaamheid controleren. In de Board on Trade & Sustainable Development zijn de partijen bij het associatieakkoord vertegenwoordigd. Daarnaast zullen zowel de EU als de landen van Midden-Amerika door bestaande of nieuw op te richten adviesgroep(en) worden geadviseerd op het gebied van handel en duurzaamheid: implementatie van gemaakte afspraken, het behalen van resultaten. Een inclusieve benadering van deze adviesgroepen, waarin zowel overheidsinstanties, vakbonden, alsook private sector en ngo's kunnen deelnemen, wordt door beide partijen nagestreefd. Een apart hoofdstuk van het handelsakkoord betreft geschillenbeslechting, waarbij de oprichting van een panel is voorzien voor die situaties waarin partijen na wederzijdse consultatie niet tot een oplossing zijn gekomen. Partijen zijn verplicht de uitspraken van het panel te implementeren en moeten daarover ook rapporteren. Wanneer de aangeklaagde partij geen maatregelen wil nemen, moet zij een compensatieaanbod doen. In hoeverre de bepalingen inzake duurzaamheid (milieu- en arbeidsnormen) onder deze geschillenbeslechting zullen vallen, is nog onderwerp van discussie. Naast het handelsakkoord, bevat het algemeen deel van het Associatieakkoord een verwijzing naar democratische principes en fundamentele rechten zoals vastgelegd in de VN-mensenrechtenverklaring welke ten grondslag liggen aan het beleid van de deelnemende partijen. Dit is een essentieel element van het akkoord. Dit betekent dat de EU passende maatregelen kan nemen (en in het uiterste geval het Associatieakkoord eenzijdig kan opschorten) indien de mensenrechten in één van de partnerlanden worden geschonden. Deze clausule biedt de mogelijkheid de partnerlanden aan te spreken op en verantwoordelijk te houden voor alle mensenrechtenvraagstukken.

Mensenrechten, waaronder vakbonds- en arbeidsrechten, vormen een centraal uitgangspunt van het Nederlands buitenlands beleid en nemen een belangrijke plaats in in de Associatieakkoorden die de EU afsluit met derde landen. Nederland zet zich daarom (ook) bilateraal in voor naleving van deze rechten (onder meer door een bijdrage aan het vakbondsmedefinancieringsprogramma, intensivering van de bestrijding van straffeloosheid door regeringen, alsmede door ondersteuning van verschillende staatsinstellingen die zich bezig houden met mensenrechten en de coördinatie van deze werkzaamheden). Nederland is van mening dat mensenrechten, inclusief vakbondsrechten, een volwaardige plaats innemen in de besprekingen met Midden-Amerika over het Associatieakkoord.

ChristenUnie

Wat is de rol van internationale vakbewegingen?

De Nederlandse vakbeweging is aangesloten bij de internationale vakbeweging, bestaande uit de sectorale Global Union Federations (GUF's). Een aantal activiteiten van Nederlandse vakcentrales bestaat uit het ondersteunen van activiteiten van deze GUF's. Steun via het VMP richt zich op internationale vakbondssamenwerking en lobby rond handel en investeringen. De doelstelling is het behartigen van de belangen van werknemers en hun familie inzake de verdeling van economische groei. Deze lobby is gericht op wereldwijde overlegstructuren zoals de International Labour Organisation (ILO), Wereldbank en het International Monetary Fund (IMF). Zodoende wordt op indirecte wijze bijgedragen aan armoedevermindering. Bij de financiering van deze internationale overlegstructuren worden programma's ondersteund, geen natuurlijke personen. Omdat deze activiteiten een mondiaal/multilateraal karakter dragen, zijn zij veelal niet rechtstreeks toe te rekenen aan vermindering van armoede in specifieke landen.

Welke criteria zijn leidend geweest bij de toekenning van fondsen uit het VMP?

Organisaties die in aanmerking kunnen komen voor financiering van een programma lastens het VMP konden hiertoe vòòr 1 maart 2009 een aanvraag indienen. De ontvangen aanvragen zijn beoordeeld op de criteria zoals beschreven in het VMP-beleidskader. Kwaliteit is daarbij leidend geweest. Bij de beoordeling van de programmavoorstellen en toekenning van subsidie is het aantal vakbondsleden niet in overweging genomen.