

Vergaderjaar 2001–2002

**28 000 V**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2002**

**Nr. 13**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2001

Tijdens het VAO over de Duurzame Ontwikkelingsverdragen (DOV's) op 27 september 2001 werd mij door de Kamer verzocht om vóór de Begrotingsbehandeling met een definitief voorstel te komen omtrent de uitvoering van de DOV's. Ik voldoe hiermee gaarne aan dit verzoek. Het kabinet staat onverminderd achter de doelstellingen en uitgangspunten die ten grondslag lagen aan ondertekening en ratificatie van de verdragen. De evaluatie, waarop de Tweede Kamer destijds aandrang, heeft echter een aantal tekortkomingen aan het licht gebracht die dwingen tot verbeteringen in de uitvoeringspraktijk. In het genoemde VAO heb ik aangegeven dat er in de verdragstekst ruimte is om dergelijke verbeteringen aan te brengen in de organisatorische en financiële structuur van de DOV's, zonder dat het nodig is om de verdragsrelatie te wijzigen. Ik heb bij die gelegenheid eveneens aangegeven dat ik ervan overtuigd ben dat de geslaagde elementen van de DOV's kunnen worden uitgevoerd onder het reguliere OS-beleid.

De DOV's hebben betrekking op duurzame ontwikkeling in de brede zin van het woord. De discussies die gevoerd worden tijdens de preconsultaties voor VN-conferenties alsmede de beleidsoverleggen tussen beide landen spelen zich dus ook af op het brede vlak van duurzaamheid. Het onderbrengen van de DOV's in het reguliere OS-beleid is daar niet mee in strijd. Immers, de organisatorische kaders van OS bieden ruimschoots de mogelijkheid voor dergelijke discussies: ook nu functioneren juist op dit punt het *Joint Committee*, het beleidsoverleg en de preconsultaties goed. In het overleg van 27 september zijn met name de volgende activiteiten als relatief succesvol genoemd: (1) vooroverleggen voor VN-conferenties, (2) participatie van het maatschappelijk middenveld, en (3) uitwisseling in zogenoemde type-3 projecten. Dit zijn juist ook de elementen uit de DOV's die goed aansluiten bij zaken die in het hedendaags OS-beleid van belang zijn.

Op grond van het besprokene in het AO van 13 september 2001, en conform de kabinetsreactie op de evaluatie (brief van 11 mei, TK nr 23 949, nr 290) stel ik daarbij vast dat activiteiten van andere ministeries in het kader van de DOV's uit non-ODA-budget gefinancierd moeten worden. Overigens gelden voor een beroep op non-ODA-middelen uiteraard de gebruikelijke procedures.

#### *Preconsultaties*

Het overleg voorafgaande aan VN-conferenties kan als een geslaagd onderdeel van de DOV's worden beschouwd. Ook in de vergadering van het *Joint Committee* van ministers van DOV-landen, op 19 april 2001 te New York, werd die conclusie getrokken. Ik heb tijdens het VAO aangegeven de preconsultaties een zeer wezenlijk onderdeel van de verdragen te vinden. Immers, een deel van de problemen bij VN-conferenties komt voort uit het feit dat men bij de voorbereiding ervan alleen binnen zijn eigen regionale groep communiceert. Het is derhalve toe te juichen dat er bij dit verdrag sprake is van een groep van vier landen die, al of niet toevallig, bestaat uit vertegenwoordigers van vier continenten. Bovendien geeft het verdrag de ruimte deze groep verder uit te breiden. Andere landen zijn welkom. Net als mijn collega van VROM wil ik dit overleg verbreden en stimuleren om op die manier bruggen te slaan tussen regionale groepen bij internationale conferenties.

#### *Participatie*

Participatie is het tweede onderdeel van de DOV's dat voortzetting verdient. Ook in het *Joint Committee* is daar sterk op aangedrongen. Het huidige OS-beleid is van participatie doordeesemd: NGO's in ontwikkelingslanden participeren in het opstellen van de PRSP's en bij de uitvoering van de sectorale benadering. Participatie van Nederlandse NGO's in vooroverleggen voor VN-conferenties is ook nu al gebruikelijk. Daarnaast is het regulier beleid om NGO's op te nemen in de delegatie naar VN-conferenties. Waar het om duurzame ontwikkeling gaat, zal het Nationaal Mechanisme worden betrokken bij de samenstelling van deze delegaties.

#### *Uitwisseling*

Uitwisseling is het derde succesvol kenmerk van de DOV's. Het gaat daarbij onder meer om uitwisseling van kennis en ervaring. Zo vindt in het kader van de DOV's een uitwisselingsproject plaats tussen Nederland en in Benin waarin vrouwen ervaringen uitwisselen over hun deelname aan lokaal bestuur, met als doel een gelijkwaardige participatie van vrouwen in besluitvorming. Nederland en Costa Rica hebben een project waarin mensen uit achterstandswijken in Rotterdam en San José een ontwikkelingsplan schrijven voor hun wijk en daarvoor ervaringen en kennis uitwisselen over strategieën om hun buurt te verbeteren. De laatste jaren zijn er onder de noemer van de verdragen in toenemende mate ook activiteiten ontplooid op het terrein van duurzaam ketenbeheer. Het gaat om steun aan de duurzame productie van producten uit de DOV-landen – katoen en textiel, cashew noten, bananen, koffie en sierplanten en bloemen –, om ondersteuning van de marketing van die producten, en de bevordering van uitwisseling van kennis en ervaring tussen ondernemers uit de bij de verdragen betrokken landen. Momenteel wordt bijvoorbeeld gewerkt aan de ontwikkeling van biologische katoenproductie in Benin en aan verduurzaming van de hele katoenketen, dus ook de katoenverwerking. Het is de bedoeling dat katoen uit Benin binnenkort, verwerkt in textielproducten als lakens en kinderkleertjes, in grote Nederlandse warenhuizen ligt. Ook deze activiteiten passen goed binnen

de doelstellingen van het reguliere ontwikkelingsbeleid. Bezien zal worden op welke wijze dergelijke activiteiten – die ook al veelvuldig buiten het verdragskader worden ondernomen – kunnen worden gestimuleerd. Uitwisselingsprojecten zijn ook van belang voor het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland. Bij de behandeling van de begroting 2000 (TK 18 1361) heb ik de Kamer toegezegd me graag in te zullen zetten om jongeren meer te betrekken bij het werk van ontwikkelingsorganisaties door het opzetten van internationale stages. Ik heb toen ook aangegeven dat het vele dat er op het terrein van uitwisseling gebeurt misschien meer gebundeld en in elk geval onderling afgestemd zou moeten worden. In dat kader wil ik ook de ervaringen en activiteiten in de DOV's in een groter verband bezien.

#### *Verplichtingen in het kader van de DOV's*

Het gezamenlijk overleg over in te nemen standpunten ten aanzien van onderwerpen inzake Duurzame Ontwikkeling die in internationale instanties en specialistische internationale conferenties aan de orde worden gesteld, is overigens, één van de twee verplichtingen die in de verdragen opgenomen zijn. Het instellen van een Nationaal Mechanisme is de tweede, zij het dat de vorm die dat mechanisme aanneemt uitdrukkelijk wordt opengelaten. Het Nationaal Mechanisme kan bijvoorbeeld ook een *task force* zijn. De taak van het mechanisme is, volgens de verdragen, de bevordering van participatie van diverse maatschappelijke sectoren in projecten en programma's die vallen onder de verdragen. Over de samenstelling ervan is niets vastgelegd.

Daarnaast kunnen de beleidsmaatregelen, afspraken, programma's en projecten in het kader van de DOV's een breed scala aan doelstellingen omvatten: variërend van bijvoorbeeld het investeren in productiekosten waardoor aan duurzame ontwikkeling in verdragslanden wordt bijgedragen, en het terugdringen van CO<sub>2</sub>-emissies, tot het versterken van de vitale rol van vrouwen in milieubeheer en bevorderen van alle mogelijke vormen van samenwerking of uitwisseling op het gebied van duurzame ontwikkeling. Het gaat hier echter niet om bindende verplichtingen, maar om activiteiten die landen op basis van gezamenlijk overleg zouden kunnen ondernemen.

Ik constateer dat er in de verdragstekst geen regels of bedragen zijn opgenomen met betrekking tot besteding van fondsen, of met betrekking tot kanalen via welke deze fondsen moeten worden besteed. Er wordt evenmin bepaald dat de Nationale Mechanismen een kanaal moeten zijn voor financiële stromen tussen de verdragslanden; laat staan dat ze het *exclusieve kanaal* moeten zijn. Het staat Nederland dus vrij om activiteiten in het kader van de DOV's te financieren buiten de Nationale Mechanismen om, zonder dat de verdragen daarmee geweld wordt aangedaan.

#### *Landenbeleid*

In mijn brief aan de Kamer (nr 23 949, nr 290) heb ik, mede op basis van de uitkomsten van de vergadering van het *Joint Committee* van 19 april, voorstellen gedaan voor het landenbeleid onder de DOV's. In het *Joint Committee* was besloten dat bilaterale relaties tussen de partnerlanden verschillende vormen kunnen aannemen, dat diversificatie van de financieringsrelaties gewenst is, en dat de financieringsrelaties niet exclusief via de Nationale Mechanismen hoeven te lopen. Ik sprak daarom in mijn brief aan de Kamer van 11 mei het voornemen uit om, zoals ik inder tijd al heb aangekondigd in het overleg met de Tweede Kamer over het landenbeleid (28 juni 1999, TK 26 433, Nr. 14), Benin te screenen om te zien of het kwalificeert voor de lijst met landen waarmee Nederland een

langdurige structurele ontwikkelingsrelatie onderhoudt. In mijn brief aan de Kamer van 9 oktober (TK 26 433, nr.37) heb ik u over de positieve uitkomst van die screening en over mijn voornemen Benin op de landenlijst te zetten geïnformeerd.

Om redenen van intern-organisatorische aard zal ik Bhutan toevoegen aan de DML-lijst. Overigens heb ik de Bhutanese regering toegezegd dat in het programma de brede definitie van duurzame ontwikkeling zal worden gehanteerd. Net als in Benin zal ook hier de *civil society* betrokken zijn bij de beantwoording van de vraag hoe de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, in de geest van het DOV, het beste in de betrokken sectoren kan worden aangewend.

Omdat Costa Rica een relatief hoog BNP per capita heeft, wil ik geen reguliere OS-relatie handhaven. Uiteraard zal bij de beëindiging van door OS gefinancierde DOV-activiteiten een exit periode gelden, in dit geval, van vijf jaar.

#### *Beleidsoverleg*

De politieke aansturing van de DOV's berust bij het *Joint Committee* van de ministers van de verdragslanden. Nederland is hierin vertegenwoordigd door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de minister van VROM. Ik concludeerde in mijn brief aan de Kamer over de evaluatie van de DOV's (nr.23 949, nr 290) al dat het *Joint Committee* door de jaren heen een minder sturende rol heeft gespeeld dan gewenst is. Ik ben voornemens om met de andere drie partnerlanden te overleggen hoe het functioneren van het *Joint Committee* kan worden versterkt. Daarbij denk ik vooral aan de consultatieve rol aan de vooravond van belangrijke internationale conferenties. Het *Joint Committee* wordt in belangrijke mate gevoed door de periodieke beleidsoverleggen die jaarlijks worden gehouden tussen vertegenwoordigers van overheid, bedrijfsleven en NGO's van de verdragslanden. Daarin komt de voortgang van de activiteiten in het kader van de DOV's aan de orde. Ook kunnen delegaties hier onderwerpen agenderen met betrekking tot duurzaamheid in algemene zin. De agenda kan dus breed zijn; maar het verdrag verleent aan verdragslanden niet de bevoegdheid om over elkaars beleid op het gebied van duurzaamheid of anderszins te beslissen of bindende adviezen uit te brengen.

Tijdens de laatste vergadering van het *Joint Committee* is besloten dat periodieke beleidsoverleggen voortaan afwisselend in bilateraal en quadrilateraal verband zullen plaatsvinden. Om de dominante rol van het Nederlands Nationaal Mechanisme te doorbreken, kunnen de periodieke beleidsoverleggen in het vervolg om de beurt door de Nationale Mechanismen van de vier verdragslanden worden voorbereid.

#### *Taken van het Nationaal Mechanisme*

De taak van de Nationale Mechanismen ligt, volgens de verdragen, ten eerste in de voorbereiding en uitvoering van beslissingen die in het kader van de verdragen genomen worden. Ten tweede moet het Nationaal Mechanisme de participatie bevorderen van diverse maatschappelijke sectoren in deze beslissingen en in de uitwerking en uitvoering van activiteiten.

Niets in de verdragen schrijft voor dat het Nationaal Mechanisme als financieringskanaal moet dienen voor projecten in de DOV-landen – inclusief Nederland. Ik zie voor Ecooperation daarbij ook geen duidelijke rol weggelegd. Diversificatie van financieringsrelaties biedt ook de mogelijkheid de verdragen en de Nationale Mechanismen ter plekke te ontdoen van een exclusief Nederlands imago dat, zoals ook het *Joint Committee* vaststelde, een hinderpaal is voor de verbreding van de steun voor- en betrokkenheid bij de verdragen. Bezien zal worden of voor de uitvoering

van taken van Ecooperation een aparte stichting nodig is, of dat de taken kunnen worden ondergebracht bij bestaande organisaties.

Voor de uitvoering van de aan het Nationaal Mechanisme toebedeelde taken – preconsultaties, periodiek beleidsoverleg en uitwisselingsprogramma's – blijft financiering uit het OS-budget beschikbaar. Beheer en beoordeling van projecten en programma's die in het kader van de DOV's worden uitgevoerd in de partnerlanden zelf – voorheen de type-1 projecten – zullen plaatsvinden via de daarvoor bestaande OS-structuren en beheersregels.

### *Conclusie*

Concluderend kan ik stellen dat de Duurzame Ontwikkelingsverdragen de ruimte bieden om, conform mijn toezegging aan de Kamer, de goedlopende activiteiten van de DOV's – preconsultaties voor internationale conferenties, participatie en uitwisseling – in te passen in het reguliere OS-beleid, met behoud van de oorspronkelijke brede doelstelling. In de verdragen zijn geen regels of bedragen opgenomen met betrekking tot fondsen en de kanalen ter besteding daarvan. Aangezien de Nationale Mechanismen in de verdragen ook niet aangewezen zijn als het exclusieve kanaal voor OS-gelden is voortzetting van de relaties met de verdragslanden in het voorgestelde landenbeleid mogelijk, conform mijn eerdere voorstel. Ik zal de verdragspartners uiteraard op de hoogte te stellen van de in Nederland over de verdragen levende opvattingen. Op de eerstvolgende vergadering van het JC zullen we de consequenties ervan kunnen bespreken.

De verdragen verplichten Nederland wel tot het voeren van breed overleg met andere verdragslanden – en eventueel ook andere landen – ten aanzien van standpunten inzake Duurzame Ontwikkeling die in internationale instanties en specialistische internationale conferenties aan de orde worden gesteld. Ik stel vast dat zowel de Kamer als het *Joint Committee* positief staan ten opzichte van deze preconsultaties.

Daarnaast verplichten de verdragen Nederland tot het instellen van een Nationaal Mechanisme, dat geen eigenstandige organisatie hoeft te zijn maar ook ondergebracht kan worden bij een bestaande organisatie. Afhankelijk van de door dit mechanisme uiteindelijk te verrichten taken wil ik bezien of continuering van het werk via een aparte stichting gewenst is of dat deze kunnen worden ondergebracht bij andere organisaties, onder leiding van een *task force*.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
E. L. Herfkens