

Vergaderjaar 2011–2012

32 605

Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking

Nr. 91

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 13 april 2012

Graag bied ik hierbij de EU voortgangsrapportage aan over Beleidscoherentie voor Ontwikkeling in de periode 2009–2011 (bijlage 1) met een korte waardering. Naar aanleiding van het verzoek van uw Kamer in de motie van de Leden Ferrier en Dijkers (Kamerstuk 32 500 V nr. 35, Kamerjaar 2010–2011) zet ik ook uiteen wat mijn inzet is geweest om het Nederlandse kabinetsbeleid meer coherent te maken met ontwikkelingsdoelen. Ten laatste gaat deze brief kort in op de «pilot coherentierapportages» in drie OS-partnerlanden.

Het EU Voortgangsrapport 2011 over Beleidscoherentie voor Ontwikkeling

Het EU-rapport over Beleidscoherentie voor Ontwikkeling 2011 werd door de Europese Commissie op 20 december 2011 gepubliceerd. Dit rapport komt tweejaarlijks tot stand op basis van gegevens van lidstaten en de Commissie. Het rapport behandelt de periode 2009–2011 en bestrijkt dus de eerste twee jaar van het werkprogramma voor beleidscoherentie van de Commissie.

Beleidscoherentie voor ontwikkeling (BCO) is sinds 2005 een belangrijk permanent element geworden van de EU-activiteiten om het effect van hulp te vergroten. Door aanneming van het Verdrag van Lissabon is de inzet voor BCO op alle niveaus (afzonderlijke lidstaten, EU en internationaal) verder geformaliseerd. Het verheugt mij om te zien dat in de meeste EU-lidstaten, net als in Nederland, de interesse van parlementen en Niet-Gouvernementele Organisaties voor BCO behoorlijk is toegenomen. Tijdens het vierde High Level Forum on Aid Effectiveness in november 2011 in Busan hebben internationale donoren het toenemend belang van beleidscoherentie onderstreept in het licht van de gedachtenvorming over internationale samenwerking na 2015. Ook in de nieuwe Ontwikkelingsstrategie van de OESO staat BCO op de voorgrond.

In 2009 concludeerde de Europese Raad van Buitenlandse Zaken al dat de agenda voor BCO concreter en meer actiegericht moest worden. De Raad bracht focus aan door vijf prioritaire thema's te benoemen, te weten; «handel en financiering», «klimaat», «voedselzekerheid», «migratie en ontwikkeling» en «veiligheid en ontwikkeling». Bestaande relevante Raadsbesluiten in relatie tot elk van deze vijf thema's werden geclusterd in een «EU werkprogramma voor BCO». In de voortgangsrapportage zou de koppeling met dit nieuwe werkprogramma verder kunnen worden geconcretiseerd. Nederland heeft in zijn rapportage aan de EU dan ook de nadruk gelegd op de vijf nieuwe thema's.

De Commissie concludeert dat een brede discussie met de lidstaten nodig is om meetbare doelstellingen af te spreken zodat monitoring en evaluatie van BCO echt inhoud kunnen krijgen. Ik ben hier voorstander van; in het kader van de versterking van BCO vind ik het belangrijk dat de komende jaren in EU-verband wordt gewerkt aan betere indicatoren voor BCO.

De EU kent inmiddels een aanzienlijk instrumentarium voor BCO. Dit is de laatste jaren nog verder uitgebreid met bijvoorbeeld de aanstelling van een BCO Rapporteur in het Europese Parlement en de toevoeging van BCO aan het mandaat van de EU Ombudsman. Niet alle BCO-instrumenten worden echter ten volle benut. Bij de formulering of herziening van EU-beleid wordt systematisch een evaluatie van de mogelijke externe gevolgen uitgevoerd. De gevolgen voor ontwikkelingslanden worden echter niet voldoende meegewogen in deze evaluaties. Bij belangrijke dossiers met potentiële gevolgen voor ontwikkelingslanden zal Nederland daarom blijven aandringen op een volledige evaluatie, opdat de Raad in de besluitvorming kan beschikken over alle relevante informatie.

Een ander voorbeeld is het artikel over BCO in het Cotonou Verdrag met ACS-landen (Artikel 12). Dit artikel stelt ACS landen in staat de EU te consulteren over beleid met een mogelijke impact voor ACS-landen maar hiervan is nog niet veel gebruik gemaakt door ACS-landen. De Tweede Herziening van het Verdrag van Cotonou heeft dit artikel versterkt door een nieuwe paragraaf toe te voegen die stelt dat de partijen beleidscoherentie voor ontwikkeling zullen bevorderen en dat de Unie de samenhang van haar beleid op andere gebieden dan ontwikkeling, waar dat steun kan geven aan de ontwikkelingsprioriteiten van de ACS landen, zal verbeteren om de doelstellingen van de Overeenkomst van Cotonou te bereiken (referte Kamerstuk 32 799 nr. 4, 2011). In antwoord op vragen van uw Kamer gaven minister Rosenthal en ikzelf aan hoe Nederland deze herziening van artikel 12 vorm geeft (referte Kamerstuk 32 799 nr. 7, 2012). De successen van het BCO-beleid komen vooralsnog neer op een «do no harm» benadering; het voorkomen van negatieve effecten op ontwikkeling. Om positief bij te dragen aan ontwikkeling is een meer proactieve integratie van de ontwikkelingsdimensie in het brede EU-beleid nodig. Daarnaast steun ik het voorstel van Portugal om de EU-delegaties in de ontwikkelingslanden een grote rol te geven bij de uitvoering en de monitoring van het BCO-beleid.

De Nederlandse Beleidscoherentie voor Ontwikkeling

Nederland staat in het rapport van de Commissie in een positief daglicht, mede vanwege de effectieve interdepartementale afstemming van besluiten met een internationale dimensie in de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo) en de strategische Coördinatie Commissie voor Internationale Aangelegenheden (CORIA). Onze 3 D-benadering voor vrede en veiligheid, de benadering van migratie en ontwikkeling, de studie naar klimaatadaptatie en de

website klimaatfinanciering worden in het rapport aangemerkt als constructieve bijdragen.

BCO is in Nederland een kabinetsbrede verantwoordelijkheid. De mogelijke gevolgen van nieuw beleid voor ontwikkelingslanden worden kabinetsbreed in kaart gebracht. De expertise van alle departementen wordt ingezet om coherent beleid te formuleren. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de rol van aanjager en coördinator. Via interdepartementale afstemming wordt gezien of negatieve gevolgen kunnen worden geminimaliseerd en kansen voor arme landen geoptimaliseerd.

De ontwikkelingsdimensie van nieuw EU-beleid wordt, waar relevant, systematisch in een vroeg stadium aan de orde gesteld in de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). In de BNC-fiches, die tevens aan uw Kamer worden gestuurd, is daarvoor een aparte paragraaf opgenomen. De informatie uit de coherentie paragraaf wordt regelmatig overgenomen in de Nederlandse positie. Helaas wordt de Nederlandse positie niet altijd volledig overgenomen in het uiteindelijke EU-Raadsbesluit.

De Nederlandse inzet op BCO leidde tot concrete, zichtbare resultaten op de thema's voedselzekerheid, handel, transparantie en migratie en ontwikkeling:

Voedselzekerheid

Het kabinet ziet voedselzekerheid als een mondiaal vraagstuk dat vraagt om samenhangend nationaal en internationaal beleid. De Nederlandse inzet staat beschreven in de Strategische notitie Voedselzekerheid. 2011 was een belangrijk jaar voor dit thema omdat de contouren van de herziening van het EU beleid op het gebied van visserij en landbouw zich steeds meer aftekenden. Om de ontwikkelingsdimensie van de herziening van het Gemeenschappelijk Beleid op het gebied van Landbouw en Visserij in kaart te brengen heb ik krachtenveld analyses laten uitvoeren. De resultaten zijn gebruikt bij het formuleren van de Nederlandse positie die Staatssecretaris Bleker uitdraagt in de Landbouw- en de Visserijraad. De coherente inzet is terug te vinden in diverse brieven aan de Tweede Kamer en in andere beleidsdocumenten.

Nederland heeft in Brussel aangedrongen op meer aandacht voor de externe effecten van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) voor ontwikkelingslanden. In aanvulling hierop roept Nederland op om de externe dimensie ook gedurende de looptijd van het GLB regelmatig te monitoren en evalueren. Daarnaast vraagt Nederland aandacht voor kennisoverdracht naar ontwikkelingslanden en volledige uitfasering van de nog resterende exportsubsidies per 2013.

Bij de behandeling van de herziening van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) richt Nederland zich op verduurzaming van het externe visserij beleid, met aandacht voor de ontwikkeling van de lokale visserijsector, lokale voedselvoorziening, werkgelegenheid, het principe van maximale duurzame opbrengsten, en behoud van ecosystemen. Nederland pleit ook voor een kwalitatieve en kwantitatieve versterking van de visserijpartnerschappen en aandacht voor wetenschappelijke audits als basis voor visquota.

Handel

In het kader van verschillende handelsdossiers heeft Nederland zich ingezet voor de belangen van ontwikkelingslanden/minst ontwikkelde landen (MOL's). Dit gebeurde vooral in het Trade Policy Committee op

ambtelijk niveau en de Raad Buitenlandse Zaken van de EU op politiek niveau. In 2011 kwamen tijdens de voorbereidingen van de Ministeriële Conferentie WTO, de verschillende vrijhandelsakkoorden waar de EU momenteel over onderhandelt en de herziening van het Algemeen Preferentieel Stelsel (APS) aan de orde.

In de aanloop naar de 8e Ministeriële Conferentie van de WTO heeft Nederland aangedrongen op een ontwikkelingsvriendelijk resultaat gecombineerd met voldoende aid for trade. Toen de onderhandelingen stagneerden, heeft Nederland zich sterk gemaakt voor het bereiken van een mini-pakket voor de MOL's. Het bleek echter niet mogelijk hierop substantiële voortuitgang te boeken, vanwege verzet van de VS tegen een deelakkoord over katoen en volledige vrije markttoegang en door terughoudendheid van opkomende landen die vreesden voor ondermijning van de single undertaking in de Doha ronde. Wel werd overeenstemming bereikt over een dienstenwaiver die het WTO leden mogelijk maakt aan MOL preferentiële toegang tot hun dienstenmarkt te verlenen. Ook werd een procedureel besluit genomen dat MOL vanaf 2013 verlenging toestaat van de overgangsperiode voor hun verplichtingen onder het WTO verdrag over intellectueel eigendom (TRIPS). Tot slot werd overeenstemming bereikt over het vergemakkelijken van de toetreding van MOL tot de WTO. Hierbij wordt ingezet op het vaststellen van benchmarks, technische assistentie en capacity building.

Dankzij het Everything But Arms (EBA) initiatief hebben alle minst ontwikkelde landen volledige vrije toegang tot de Europese markt. Het kabinet geeft uitvoering aan de motie Hachchi (kamerstuk 31 250 nr. 64) en roept andere handelsmogendheden op om, net als de EU, markttoegang te geven aan de armste landen. Ook heeft Nederland na de gebeurtenissen in Noord Afrika en het Midden Oosten (cf. de motie Ten Broeke c.s., 30 juni 2011, kamerstuk 32 623, nr. 39) gepleit voor betere markttoegang voor producten uit deze landen. Ik heb dat zelf expliciet aan de orde gesteld tijdens mijn reizen naar Lissabon en Madrid. Inmiddels zijn de onderhandelingsmandaten voor vergaande vrijhandelsakkoorden met vier Zuidelijke buurlanden goedgekeurd (Egypte, Jordanië, Marokko, Tunesië) en heeft het Europees Parlement op donderdag 16 februari ingestemd met een akkoord dat landbouwproducten uit Marokko betere toegang geeft tot de Europese markt. In 2011 zijn de onderhandelingen gestart over de vernieuwing van het APS van de EU op basis van een voorstel van de Europese Commissie. Nederland heeft ingezet op het vergroten van de effectiviteit van het systeem en de waarde ervan voor armere ontwikkelingslanden. Uitgangspunt is dat preferenties dienen neer te slaan waar ze het hardst nodig zijn. Dit door differentiatie ten gunste van armere ontwikkelingslanden. Voorafgaand aan het verschijnen van het voorstel van de Commissie heeft Nederland, o.a. in een gezamenlijke brief met enkele andere lidstaten, gepleit voor een APS dat de nieuwe mondiale verhoudingen beter reflecteert. Veel van de Nederlandse wensen bleken door de Commissie overgenomen in zijn voorstel van voorjaar 2011. Na het uitkomen hiervan heeft Nederland twee non-papers ingebracht in Brussel. Om de werking van het APS en de gevolgen van het herzieningsvoorstel beter in kaart te brengen heb ik twee discussiebijeenkomsten georganiseerd in Brussel (één voor en één na het verschijnen van het Commissievoorstel) waar lidstaten, Non Gouvernementele Organisaties en Europarlementariërs standpunten konden uitwisselen.

Transparantie financiële stromen

Het Europees- en nationaal beleid op het gebied van internationale financiële stromen raakt aan de belangen van ontwikkelingslanden. Het kabinet is zich bewust van deze ontwikkelingsdimensie. Dit komt onder andere tot uitdrukking in een integrale aanpak gericht op versterking van

de belastingstelsels in ontwikkelingslanden en op het bevorderen van transparantie over financiële stromen naar en uit ontwikkelingslanden.

2011 was een belangrijk jaar vanwege de behandeling van de EU Mededeling Grondstoffen en de EU voorstellen voor de herziening van de Transparantie- en Financiële Rapportagerichtlijnen. Hierin werden stappen gezet naar een transparanter en ontwikkelingsvriendelijker beleid. Daarnaast ontwikkelde het Kabinet de Nederlandse Grondstoffennotitie die op 28 maart 2012 wordt besproken in de Tweede Kamer. Betalingen voor grondstoffen leveren in veel landen een groot deel van de overheidsinkomsten. Transparantie over deze betalingen stelt parlementen in staat hun overheden ter verantwoording te roepen over de besteding van middelen. Het kan ook bijdragen aan afname van corruptie en omkoping en aan beter bestuur.

Eind 2010 heb ik een onderzoek laten uitvoeren naar de haalbaarheid en wenselijkheid van invoering van het Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) in Nederland. De resultaten van dit onderzoek zijn gedeeld met de bij EITI betrokken departementen en NGO's. Als één van de positieve effecten van een dergelijke stap werd gezien het vergroten en verbreden van de geloofwaardigheid van het EITI ten opzichte van ontwikkelingslanden en landen als Brazilië en Zuid-Afrika. Van de eerder genoemde EU richtlijnen valt hetzelfde positief resultaat te verwachten. Daarnaast wordt met de Europese aanpak voorkomen dat het Nederlandse bedrijfsleven op achterstand wordt gezet.

Nederland is actief in de OESO Informal Taskforce on Tax and Development die werkt aan voorstellen om belastingontduiking tegen te gaan en om transparantie te bevorderen in ontwikkelingslanden. De Taskforce heeft in 2011 samen met IMF, Wereldbank en VN aanbevelingen gedaan aan de G20 Development Working Group. Tijdens de G20 Top in Cannes zijn deze gedeeltelijk overgenomen.

Migratie

Binnen het beleid voor migratie bestaan raakvlakken met ontwikkeling. Het zichtbaar maken en waar mogelijk versterken van deze raakvlakken, alsmede waar nodig het leggen van voorwaardelijke koppelingen, is de inzet van het Kabinet, zoals ook genoemd in de Kamerbrief Internationale Migratie en Ontwikkeling van 11 juli 2011. Dit is een continu proces, o.a. gebaseerd op de Notitie Internationale Migratie en Ontwikkeling uit 2008. De brief Internationale Migratie en Ontwikkeling werd op 28 september 2011 in de Tweede Kamer besproken. Het beleid richt zich op zes prioriteiten: meer aandacht voor migratie in de ontwikkelingsdialoog en voor ontwikkeling in de migratiedialoog, institutionele ontwikkeling op het gebied van migratie-management, stimuleren van circulaire migratie/brain gain, versterken van de betrokkenheid van migrantenorganisaties, versterken van de relatie tussen geldovermakingen en ontwikkeling en bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie. Een veertigtal projecten zijn op basis van het centrale fonds voor migratie en ontwikkeling (jaarbudget van momenteel 9 miljoen Euro) ondersteund. De bijdrage van deze projecten aan de invulling van genoemde beleidsprioriteiten is momenteel onderwerp van een externe evaluatie. Uw Kamer ontvangt de conclusies van deze evaluatie in de loop van het tweede kwartaal van 2012 evenals de jaarlijkse rapportage over 2011 met de activiteiten op het thema migratie en ontwikkeling. Voor de praktische inzet op het thema migratie en ontwikkeling verwijs ik u tevens naar mijn beleidsnotitie «De ontwikkelingsdimensie van prioritaire internationale publieke goederen» die u 4 november jl. toeging. In EU kader ondersteunt Nederland, rekening houdend met competenties van Lidstaten, de inzet van de Commissie om samenwerking met derde landen op het vlak van migratie en mobiliteit op een samenhangende

wijze te verbreden, waaronder op het onderwerp migratie en ontwikkeling. Nederland is partij bij drie van de vier mobiliteitspartnerschappen, waarmee de Lidstaten vorm geven aan geïntegreerde samenwerking op het vlak van migratie. Nederland is positief over dit instrument, maar is wel van mening dat de ervaringen met lopende mobiliteitspartnerschappen grondig geëvalueerd moeten worden. Nederland is ook positief over de inzet van de Commissie om haar migratiebeleid waar mogelijk en nodig meer te koppelen aan andere beleidsterreinen, waaronder buitenlandse zaken en ontwikkelingssamenwerking.

Coherentierapportages in de partnerlanden

In het kader van de meerjarige strategische plannen (MJSP's) voor 2012–2015 is de ambassades in de partnerlanden gevraagd om meer informatie aan te leveren over belangrijke internationale interdependencies met en mogelijke incoherenties in het Nederlandse of Europees niet-hulpbeleid. Op basis van de resultaten zijn drie landen uitgekozen voor diepgaander onderzoek naar coherentiekwesties en mogelijke raakvlakken met Nederlands, EU-of nationaal beleid. Dit zijn Mali, Ghana en Bangladesh. Het is mijn bedoeling om de resultaten van de pilot te delen met collega's in EU en OESO-verband om de ontwikkeling van gezamenlijke methodieken om het effect van onze inspanningen te meten, verder te ondersteunen.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen