

## Reactie Partos op de Begroting voor Buitenlandse Zaken 2007

De 85 leden van branchevereniging Partos richten zich op internationale samenwerking vanuit een viertal hoofdthema's: armoedebestrijding, humanitaire hulp, mensenrechten en duurzame ontwikkeling. Samen met hun partners en samenwerkingsrelaties dragen ze bij aan onder andere democratiseringsprocessen en de millenniumdoelen en bestrijden ze uitsluiting van minderheden. Partos vindt dat de resultaten van ontwikkelingssamenwerking niet ondermijnd mogen worden door handels-, landbouw-, milieu-, defensie- of buitenlandse politiek. Partos stelt voor dat het kabinet een gemeenschappelijke Coherentie-agenda opstelt waarin zij vastlegt dat coherentie van beleid (met de internationaal afgesproken millenniumdoelen als leidraad) uitgangspunt is. Partos bepleit een duurzaamheidsrapport van het kabinet vanaf 2009 waarin de bijdrage van de hele rijksoverheid aan het behalen van de Millenniumdoelen is opgenomen, en de activiteiten worden beschreven ter bestrijding van de negatieve gevolgen van klimaatverandering. Ook lagere overheden zouden gestimuleerd moeten worden om een duurzaamheidsverslag te publiceren.

Partos heeft kritisch naar de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken gekeken. In het algemeen kan gesteld worden dat de tekst en het budget in de begroting niet altijd logisch op elkaar aansluiten. Niet alle indicatoren zijn even helder of meetbaar geformuleerd. De verdeling van gelden aan bi/multi/particulier kanaal is ook niet duidelijk terug te vinden. Zeker niet per onderwerp, wat het leggen van een relatie tussen inspanning en financiering met het uiteindelijk bereikte resultaat bemoeilijkt.

We zijn blij met de uitspraak van de overheid dat ze waarde hecht aan een krachtig maatschappelijk middenveld. De branchevereniging voor particuliere internationale samenwerking zou graag betrokken willen worden bij de aangekondigde WRR-studie naar de rol van het maatschappelijk middenveld binnen ontwikkelingssamenwerking, zowel hier als in het Zuiden.

Partos heeft de begroting geanalyseerd op vier hoofdonderwerpen en geeft per onderwerp de belangrijkste discussiepunten aan.

### 1. Millenniumdoelen (MDG's)

#### *Millenniumdoelen centraal*

Het UN MDG report van 2006 laat zien dat de voortgang in de verwezenlijking van de MDG's achterloopt op schema. De inzet van Nederland om de MDG's te behalen moet daarom centraal staan in het internationale beleid van Nederland.

In dat kader verbazen wij ons dat er in 2007, ondanks de totale verhoging van het budget, voor armoedebestrijding 46 miljoen minder te besteden is. Wij stellen daarom voor om een verhoging van het OS budget prioritair te besteden aan het overkomen van knelpunten ten aanzien van de realisatie van MDG's.

#### *Samenhangend beleid*

Om de Millenniumdoelen te kunnen behalen en versnippering en het ondermijnen van andere prioriteiten te voorkomen is samenhangend beleid nodig. De gemeenschappelijke Coherentie-agenda van de overheid, waartoe we oproepen, kan de totstandkoming van een samenhangend beleid stimuleren. De Coherentie-eenheid van BuZa/DGIS heeft de afgelopen jaren gewerkt aan meer samenhang in het beleid van OS met EZ en Landbouw, maar heeft geen mandaat naar/met het ministerie van Financiën. Voor een effectief armoede- en duurzaam ontwikkelingsbeleid (bijv. via PRSPs) zijn daarom betere afstemming en samenhang met het beleid van Financiën noodzakelijk, vooral m.b.t. het IMF en de Wereldbank en hun aanpak van macro-economische conditionaliteit.

#### *Flankerend beleid*

De evaluatie van de voortgang van de Millenniumdoelen (Sachs-UN, jan. 2005) dient gebruikt te worden om duidelijk flankerend beleid te ontwikkelen dat bijdraagt aan de complete realisatie van de MDG's. Niet alleen die evaluatie is van belang, maar ook de evaluatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken zelf dat het in 2006 heeft uitgevoerd naar de bereikte resultaten op MDG 8. Het hoofdstuk met beleidsuitdagingen, waaraan Partos heeft

bijgedragen, geeft ook handvatten voor een flankerend beleid.

Een voorbeeld van flankerend beleid betreft MDG 2. Het is zeer positief dat 15% van het OS geld begroot wordt voor onderwijs, maar 'alle kinderen naar school' betekent nog niet dat alle kinderen hun school ook afmaken. Op pagina 67 van de rijksbegroting is te zien dat in die zin de resultaten van MDG 2 zorgwekkend zijn. Hoewel er meer kinderen naar school gaan, is het percentage kinderen dat de school afmaakt nauwelijks toegenomen. Flankerend beleid dient hier te worden opgesteld voor kinderen die hun school niet afmaken in verband met onveiligheid (oorlogssituatie), gezondheidsproblemen (HIV/Aids) of economisch of sociaal-cultureel gerelateerde oorzaken (kinderarbeid).

#### *Gezondheid*

Voor het behalen van de MDG's zijn sterkere gezondheidssystemen nodig zijn. Partos verzoekt de minister voor OS daarom om voldoende middelen te reserveren voor basis gezondheidssystemen. Hier dient expliciet beleid op te worden geformuleerd. Speciale aandacht zou daarbij moeten gaan naar het bevorderen van goed personeelsbeleid (op het gebied van arbeidsomstandigheden en salariering), om de push-factoren voor arbeidsmigratie te reduceren. Dit dient via alle kanalen ondersteund te worden.

Het ministerie stelt het komend jaar meer geld beschikbaar voor de strijd tegen Aids. Een goede zaak aangezien het meer en meer duidelijk wordt hoe desastreus de gevolgen van de ziekte zijn en van het uitblijven van donorgelden. Het Nederlands beleid over HIV/Aids beperkt zich echter tot Afrika. Afrika is weliswaar het continent dat momenteel het meest geraakt wordt door HIV/Aids, maar juist in andere regio's (onder andere Azië, inclusief Centraal-Azië, Oost-Europa) is het nu nog mogelijk om (verhoudingsgewijs goedkope) preventieve maatregelen te nemen. In Azië gebeurt momenteel nog veel te weinig. Om de feminisering van HIV/AIDS een halt toe te roepen is integratie van seksuele en reproductieve gezondheid en HIV/AIDS programma's binnen een sterk gezondheidssysteem van groot belang om de toegang van vrouwen tot goede zorg op beide overlappende terreinen te verbeteren.

Realisering van seksuele en reproductieve rechten is cruciaal voor het bereiken van m.n. MDG's 3, 4, 5 en 6. Aangezien de grootste generatie jongeren ooit op het punt staat seksueel actief te worden of dat al is, neemt de vraag naar goede seksuele en reproductieve gezondheidszorg en voorlichting alleen maar toe. Nederland speelt op dit terrein een voortrekkersrol en kent het thema prioriteit toe. Het is daarom onbegrijpelijk dat het budget voor seksuele en reproductieve gezondheid daalt. Wij stellen voor deze daling van 8 miljoen ongedaan maken, en ook de komende jaren het budget voor seksuele en reproductieve rechten en gezondheid niet verder te laten dalen.

Leden van Partos zouden graag zien dat de resultaten van de Motie Terpstra/Koenders over de verdubbeling van het budget voor HIV/Aids/TB/Malaria geëvalueerd worden: kan er een inzichtelijke vergelijking gemaakt worden tussen 2002 en nu? Hoe is de verdubbeling operationeel vormgegeven? Welke programma's zijn met behulp van deze verdubbeling tot stand gekomen en met welke resultaten?

#### *Gendergelijkheid*

Nederland geeft de afgelopen 10 jaar steeds minder financiering aan vrouwenorganisaties. Krachtige vrouwenorganisaties zijn nodig om participatie van vrouwen te realiseren, overheden aan te spreken op hun verantwoordelijkheden en geweld tegen vrouwen tegen te gaan. Desondanks stelt het Ministerie nauwelijks financiële middelen beschikbaar voor dit thema (slechts 4 miljoen in 2007), die vanaf 2008 nog verder teruglopen (€ 410.000 in 2009). De verantwoordelijkheid voor realisatie van dit thema wordt voor een groot deel bij de MFS partners gelegd. De overheid heeft echter een eigen verantwoordelijkheid om gelijkheid te bevorderen. De vertaling van inhoudelijk beleid naar financiële middelen ontbreekt hier.

#### *Stedelijke armoedebestrijding*

Expliciete aandacht voor de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving levert een belangrijke bijdrage aan andere doelstellingen uit het OS-beleid, zoals preventie en opvang van de gevolgen van levensbedreigende ziekten, verbetering van het (lokale) ondernemingsklimaat,

bescherming van het milieu en het vergroten van de toegang tot veilig drinkwater en goede sanitaire voorzieningen. In de beleidsartikelen 4, 5 en 6 van de begroting wordt echter nauwelijks tot geen aandacht besteedt aan de wereldwijde verstedelijking van armoede. Geïntegreerd beleid op het gebied van stedelijke armoedebestrijding en uitvoering daarvan, zou verankerd moeten worden binnen het Nederlands ontwikkelingsbeleid.

## **2. Duurzame Economische ontwikkeling**

### *Multilaterale instellingen*

Partos is van mening dat Nederland actief op moet komen voor de belangen van ontwikkelingslanden in de internationale financiële instellingen, zoals IMF en Wereldbank. Armoedebestrijding en het behalen van de Millenniumdoelen moeten bij de multilaterale financiële instellingen uitgangspunt van beleid zijn en daarmee maatgevend voor de vraag welke landen schuldvermindering krijgen (en hoeveel) en de vraag of landen leningen dan wel schenkingen zouden moeten ontvangen.

Op pag. 57 van de begroting staat als laatste na te streven resultaat: "Het raamwerk voor schuldhoudbaarheid als belangrijkste punt op de multilaterale agenda wordt breed toegepast bij multilaterale en bilaterale donoren en bij ontvangende landen en commerciële kredietinstellingen (exportkredietverzekering)." Het voorkomen van nieuwe onbetaalbare schulden is van groot belang. Het mechanisme dat Wereldbank en IMF hiertoe in het leven hebben geroepen, is echter ontoereikend. Ook in de analyse van toekomstige schuldhoudbaarheid dient de financieringsbehoefte voor de millenniumdoelen voorop te staan. Zolang landen onvoldoende middelen hebben om de millenniumdoelen te financieren, zouden zij hulp in de vorm van schenkingen moeten krijgen. In het huidige raamwerk dreigt het gevaar dat landen juist opnieuw hoge schulden opbouwen.

Volgens de HGIS-Nota is de eki-toerekening (de reservering voor kwijtschelding van exportkredieten) voor 2007 maar liefst 531,6 miljoen euro (bijna 12% van de netto ODA en meer dan 2x zoveel als in voorgaande jaren). Partos is van mening dat de kwijtschelding bekostigd moet worden uit de inkomsten van de verzekering en niet ten laste van het OS budget mag komen. Omdat alle landen de kwijtschelding van exportkredietsschulden als ODA tellen, is de hulp in de afgelopen jaren helemaal niet gestegen, ondanks toezeggingen en ondanks dat de percentages ODA lijken te stijgen; die stijging wordt veroorzaakt door toegenomen kwijtschelding van (exportkrediet)schulden.

### *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO)*

Partos erkent dat het Nederlandse bedrijfsleven een belangrijke positieve rol kan spelen in het behalen van de Millenniumdoelen. Samenwerking tussen overheid, civil society en het bedrijfsleven in het kader van armoedebestrijding dient daarom te worden geïntensiveerd. Partos is van mening dat bedrijven in de gehele productieketen (mede-) verantwoordelijk zijn voor het naleven van internationale regels o.m. op het gebied van mensenrechten, milieu en corruptiebestrijding. Nederland dient daarom stappen te zetten om te komen tot afdwingbare maatregelen die ervoor zorgen dat deze ketenverantwoordelijkheid wordt waargemaakt. Bedrijven dienen te worden verzocht om hun bijdragen aan de Millenniumdoelen en hun ketenverantwoordelijkheid inzichtelijk te maken via een duurzaamheidsverslag. Financiële instellingen zouden bij hun kredietverlening eveneens rekening moeten houden met internationale regelgeving.

Het begrip MVO wordt in de gehele begroting van Buitenlandse Zaken niet genoemd. Wij vinden dat opvallend en zeer verontrustend. De begroting maakt melding van een toenemende rol voor het bedrijfsleven en een 'aanzienlijke verhoging' van programma's ter verbetering van het ondernemingsklimaat (programma's via de ambassades, FMO, ORET, CBI en vanaf 2008 het PSOM). Partos verwacht meer duidelijkheid hoe (de programma's met) het bedrijfsleven getoetst worden op hun bijdrage aan armoedebestrijding, ook in vergelijking met de inzet van middelen via andere kanalen. Onduidelijk is hoe getoetst wordt of de betrokken bedrijven ook bijvoorbeeld de OESO Richtlijnen naleven, verantwoordelijkheid nemen voor hun productieketen en daarvan op helderwijze verslag doen.

### 3. Vrede en Veiligheid

Nederland dient pal te staan voor handhaving van de internationale rechtsorde en naleving van het Humanitaire Oorlogsrecht en de mensenrechten in eigen land en wereldwijd – zonder onderscheid.

#### *Human security*

In het buitenlandbeleid zou naar onze mening meer aandacht moeten zijn voor conflict preventie en voor *human security* in plaats van *armed security*. In internationale fora zoals de Verenigde Naties wordt het begrip *human security* al langer gebruikt. Human security betekent - naast fysieke veiligheid - ook veiligheid op het terrein van economie, werk en inkomen, gezondheidszorg, het milieu en vrijwaring van criminaliteit. De mens staat hierbij centraal en niet de overheid. De internationale gemeenschap heeft de plicht deze te beschermen en in te grijpen waar overheden dit weigeren of daar niet toe in staat zijn. Met andere woorden, we hebben een *responsibility to protect*.

Wij zouden graag zien dat de regering *human security* als uitgangspunt kiest voor een bredere veiligheidsstrategie waarin burgers centraal staan. Wij moeten dus niet zoals Defensie zegt de *hearts and minds* van de lokale bevolking voor onze ideeën en opvattingen winnen, maar wij moeten hen helpen *hun eigen* ideeën en visies voor de toekomst uit te voeren. In de meeste gevallen zal dan blijken dat de militaire weg niet de meest effectieve is.

#### *Conflictpreventie*

Het lijkt logisch dat het voorkomen van geweld veel ellende en geld kan besparen. Toch richtte het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich de afgelopen jaren primair op wederopbouw. In de praktijk ligt dus de nadruk nog te vaak op het plakken van pleisters. Nu zijn natuurrampen als tsunami's, aardbevingen of tornado's moeilijk te voorkomen, maar conflicten zijn mensenwerk en met de juiste en tijdige inzet van middelen kan er veel meer gedaan worden om escalatie van geweld te voorkomen. De aanpak van de structurele oorzaken van conflicten, zoals armoede, uitsluiting, slecht bestuur en ernstige aantasting van natuur en milieu, is belangrijk. Daarnaast zou echter veel meer gekeken moeten worden naar hoe we tijdig alarmerende signalen uit een samenleving oppikken en snel actie kunnen ondernemen. Zo wordt voorkomen dat conflicten escaleren en we alleen nog maar achteraf puin kunnen ruimen en ons afvragen hoe het toch weer zover heeft kunnen komen.

### 4. Coherentie van beleid

#### *Coherentie vanuit de ontwikkelingsdimensie*

Op pagina 13 staat: "Wij zetten onze beleidsinstrumenten op een coherentie wijze in ter verwezenlijking van onze idealen en ter bescherming van onze belangen." Hierbij wordt uitgegaan van het eigen belang van Nederland en er wordt geen recht gedaan aan de ontwikkelingsdimensie van coherentie. Is deze woordkeuze een trendbreuk in het voorgenomen beleid ten opzicht van de toelichting op coherentie uit 'Aan Elkaar Verplicht' en de Kamerbrief van Van Ardenne van 17 maart 2006 (29234 nr. 46)? Hierin stond coherentie nog wel nadrukkelijk omschreven vanuit deze ontwikkelingsdimensie:

#### *Fragmenten uit de Kamerbrief (29234 nr. 46):*

"De Notitie Aan Elkaar verplicht identificeerde beleidscoherentie als een van de hoofdpunten van het kabinetsbeleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking".  
"Bij OS-beleidscoherentie gaat het om het besef dat rijke landen niet alleen op het gebied van hulp, maar ook op vele andere beleidsterreinen (handel, landbouw, intellectueel eigendom, migratie, vrede en veiligheid, visserij, milieu, voedselveiligheid, etc.) een bijdrage kunnen en moeten leveren aan het bereiken van de Millennium Doelstellingen (MDG's). Dit uiteraard in aansluiting op en ter ondersteuning van een goed nationaal beleid van ontwikkelingslanden zelf. Deze verplichting vloeit ook voort uit het huidige EG-verdrag, artikel 178 >>de gemeenschap houdt bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor ontwikkelingslanden rekening met de doelstellingen van [het ontwikkelingsbeleid]>>".

#### *EU én NL Actieplan voor coherentie*

Op pagina 46 staat omschreven dat de coherentie op EU niveau ingevuld moet worden aan de hand van een EU-actieplan. Hoe wil de overheid dit EU-Actieplan vormgeven? Leden van

Partos willen graag betrokken worden bij het opstellen van voorwaarden van dit Actieplan. Partos pleit ervoor om daarnaast ook een NL-Actie plan op te zetten om daarmee de koppeling van Nederland in de Coherentie-Index te behouden (zoals ook omschreven in Aan Elkaar Verplicht, pagina 4 punt 8).

*Meer middelen voor uitvoering van coherentie*

De problematiek van incoherent beleid is dusdanig groot dat Partos pleit voor meer middelen om dit op te kunnen lossen.

*EPA's en (in)coherentie*

Partos is van mening dat de realisatie van de Millenniumdoelen ook leidend zou moeten zijn in het handelsoverleg met ontwikkelingslanden. Ontwikkelingslanden dienen tijd en ruimte te krijgen om hun eigen handelsbeleid flexibel vorm te geven, en dienen niet langer onder druk gezet te worden om snel te liberaliseren of over akkoorden te onderhandelen waaraan zij nog niet toe zijn. In de onderhandelingen tussen de EU en de ACS-landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan, pleit Partos voor het ontwikkelen van alternatieven voor de vrijhandelsverdragen (EPA's) zoals deze in de huidige vorm bestaan.

Het huidige beleid ten aanzien van EPA's en de WTO is volgens Partos onderling incoherent. In de WTO onderhandelingen worden ACP landen uitgezonderd van diverse verplichtingen om recht te kunnen doen aan hun ontwikkelingsstatus. In de EPA onderhandelingen daarentegen wordt door Europa stevig ingezet op vergaande verplichtingen. Deze incoherentie is ook reeds door minister van Ardenne opgemerkt toen zij in reactie op het "round for free" voorstel stelde dat "[this] may even be perceived as somewhat misleading, since the EU is negotiating free market access for itself in the EPAs with ACP countries".

Ook verdient volgens Partos in dit kader de zinsnede in de begroting "[dat Nederland als onderdeel van de EPA's belang hecht] (pag. 53/54) aan een gerichte programmering van de EU-hulp in de landenstrategieën" beduidend meer uitwerking. De aanpassingskosten voor ACS landen als gevolg van EPA's worden geschat op vele miljarden Euro's. Hiervoor is geld toegezegd uit het Europees Ontwikkelingsfonds. Maar dit fonds heeft een reputatie van chronische onderbesteding en zeer verlate uitbetaling. Zo beloofde de EU tijdens de laatste vijfjaren cyclus (2001-2006) 15 miljard euro aan hulp aan de ACS-landen, maar aan het einde van de cyclus was slechts 28 procent hiervan uitgegeven. Ons inziens moet de betalingsprotocollen rondom deze EU hulp op korte termijn aanzienlijk verbeteren en moeten aanvullende fondsen worden gevonden wil de belofte van hulp voor handel daadwerkelijk gestand worden gedaan.