

Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken
Tweede Kamer
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG



Amsterdam, 16 oktober 2007

Partos 338/07/ima/400
Betreft: Reactie Partos op begroting Buitenlandse Zaken 2008

Geachte leden van de commissie,

Branchevereniging Partos is verheugd over het ambitieniveau van de regering op het gebied van international beleid. Dat de Nederlandse regering het internationale beleid als eerste pijler noemt in haar coalitieakkoord en de miljoenennota 2008 geeft aan dat er grote prioriteit wordt gegeven aan de rol van Nederland in de wereld. De Nederlandse regering ziet een voortrekkersrol voor zich weggelegd op Europees en mondiaal niveau en richt zich daarbij op samenwerking en politieke dialoog. Mensenrechten (in het bijzonder de rechten van vrouwen), klimaatbeleid (met nadruk op duurzame energie), groei en verdeling en fragiele staten krijgen speciale aandacht. Partos is blij met de consultatiemogelijkheden die de Nederlandse regering wil creëren voor overheden, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld en juicht een politieke dialoog toe. Deze politieke dialoog kan bijdragen aan het verbeteren van de mensenrechten wereldwijd en aan een effectievere bijdrage van ontwikkelingshulp aan het versterken van de levensomstandigheden van mensen in ontwikkelingslanden.

Echter, de gereserveerde middelen voor pijler één zijn in vergelijking met de andere pijlers bescheiden. In het algemeen kan gesteld worden dat de tekst en het budget in de begroting niet altijd logisch op elkaar aansluiten en daardoor moeilijk te analyseren zijn. Een deel van de beleidsvoornemens is bovendien nog niet uitgewerkt. In afwachting van verschillende beleidsbrieven met concretisering op deelterreinen geeft Partos hierbij haar reactie op hoofdlijnen:

Millenniumdoelen (MDG's)

De millenniumdoelen lopen als een rode draad door de begroting van Buitenlandse Zaken en worden daarmee als speerpunt neergezet. Partos had graag gezien dat ook andere begrotingen aangaven op welke manier het beleid bijdraagt aan het behalen van de MDG's. Het behalen van de MDG's is veelal een verdelingsvraagstuk. De hierboven genoemde politieke dialoog kan een positieve bijdrage leveren aan een eerlijker verdeling van welvaart, zodat ook de armsten ontwikkelingskansen krijgen.

De obstakels om de millenniumdoelen te kunnen halen zijn groot, evenals de urgentie om daar oplossingen voor te vinden. Het behalen van de millenniumdoelen zou volgens Partos bij financiële instellingen zoals IMF en Wereldbank maar ook bij de Club van Parijs uitgangspunt van beleid moeten worden. Nederland zou een discussie dienen aan te gaan met deze instellingen om ervoor te zorgen dat verschaffing van leningen en/of schenkingen getoetst worden aan de MDG's. Landen die grote moeite hebben om de millenniumdoelen te behalen zouden sneller in aanmerking moeten komen voor schuldkwijtschelding en voor schenkingen, in plaats van leningen, om nieuwe onhoudbare schulden te voorkomen. Ook bij het bepalen of een land in aanmerking komt voor schuldkwijtschelding, en de mate waarin, zou de inspanning van het

desbetreffende land en de financieringsbehoefte aan het behalen van de millenniumdoelen als criteria meegewogen dienen te worden. Partos sluit hiermee aan bij de voorstellen van Jubilee Nederland, een samenwerkingsverband van 45 organisaties op het gebied van schuldkwijtschelding.

Overigens wijst Partos op het belang van vrede en veiligheid, mensenrechten en democratisering – de zogenoemde MDG+ agenda - als belangrijke voorwaarde voor het duurzaam realiseren van MDG's.

Duurzame economische ontwikkeling

Het bevorderen van een duurzame economische ontwikkeling bevat zowel economische, ecologische en sociale aspecten. Respect voor mensenrechten is een essentiële voorwaarde voor een duurzame sociale ontwikkeling, en dat niet alleen in ontwikkelingslanden. Het formuleren van doelstellingen in rechtentermen, en het monitoren van de toepassing van dat beleid met diezelfde terminologie versterkt de rechtenbenadering en de coherentie van beleid.

Het is positief dat de Nederlandse regering zich inzet voor die ACS landen die eind 2007 geen EPA hebben afgesloten, opdat deze landen er niet op achteruitgaan. Toch blijven Partos en de Coalitie voor Eerlijke Handel, een samenwerkingsverband van twintig maatschappelijke organisaties, van mening dat de huidige EPA onderhandelingen lijken uit te lopen op vrijhandelsverdragen die de ACS landen vragen te snel te liberaliseren. Ook bieden ze de ACS-landen onvoldoende tijd en ruimte om hun eigen handelsbeleid vorm te geven op een flexibele manier die is aangepast aan hun ontwikkelingsnoden en regionale initiatieven. De tekst in de begroting over de ondersteuning van ACS landen die een EPA hebben afgesloten lijkt ambitieus en houdt geen rekening met verdere EPA-onderhandelingen na 2007. De belofte dat ACS-landen moeten worden geholpen om zich aan te passen aan de EPA's, wordt niet vertaald in budgettaire consequenties. Wij vragen ons af hoe reëel de uitwerking is.

In de begroting van BuZa 2007 kwam de term 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' (MVO) nog niet voor. Nu wel. De uitwerking is echter weinig concreet. Het kabinet zet ambitieus in op het versterken van het ondernemingsklimaat in het Zuiden. Ook Partos is van mening dat het bedrijfsleven een belangrijke positieve rol kan spelen in het behalen van de Millenniumdoelen. Bij het Nederlands bedrijfsleveninstrumentarium is volgens ons een concrete koppeling met duurzame ontwikkeling nog niet voldoende uitgewerkt. Nederland zou zich moeten inzetten om op Europees en mondiaal niveau te komen tot afdwingbare maatregelen die ervoor zorgen dat bedrijven (mede-) verantwoordelijk zijn voor het naleven van internationale normen in de gehele productieketen. Transparantie in de productieketen zou hierin centraal moeten staan. Bij de uitwerking van dit streven pleiten wij voor een goede samenwerking tussen het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en de overheid.

Het bedrijfsleveninstrumentarium dient volgens ons te worden geëvalueerd op haar bijdrage aan armoedebestrijding, milieubehoud, democratisering en beter bestuur. Reguliere duurzaamheidsverslagen op basis van de richtlijnen van het Global Reporting Initiative (GRI) kunnen helpen de transparantie op dit vlak te vergroten.

Vrede en veiligheid

Het valt Partos op dat er steeds meer bewustwording is over het belang van een geïntegreerd buitenlands beleid en de verschillende taken en het belang van afstemming tussen civiele en militaire organisaties in (post-)conflictsituaties en wederopbouwprocessen.

Vredesmissies zouden volgens ons primair daar moeten worden ingezet waar het menselijk lijden het grootst is (humanitair imperatief). Er dient daartoe een visie te worden geformuleerd over de manier waarop Nederland zijn 'Responsibility to Protect' en het nauw daarmee verbonden veiligheidsconcept 'human security' als criterium gebruikt bij de besluitvorming tot en de inzet van middelen bij militaire missies.

Naar ons oordeel blijkt dat in de praktijk van de 3D-benadering (Diplomacy – Defence – Development) de component van de diplomatie (de zoektocht naar duurzame politieke oplossingen voor conflicten) ten onrechte het meest onderbelicht blijft. Partos steunt de extra aandacht van het ministerie voor fragiele staten maar waarschuwt voor een eenzijdig statelijke benadering. Ook bij het beleid ten aanzien van fragiele staten zou onze 'Responsibility to protect' en 'human security' als normatieve oriëntatie centraal moeten staan.

Nederland heeft zichzelf een voortrekkersrol aangemeten in de onderhandelingen over een internationaal wapenhandelsverdrag. Hiervoor dient de regering bij andere staten aan te dringen op positieve steun voor een juridisch bindend verdrag gebaseerd op bestaande mensenrechtenstandaarden en humanitair recht. Deze inzet betekent ook dat de Nederlandse regering zich moet inzetten voor het spoedig bindend maken van de EU-gedragscode alsmede voor het versterken van de code ten aanzien van onder meer doorvoer, de handel in componenten van wapens en de Licensed Production Overseas. Ook dient de Nederlandse regering haar nationaal beleid aan te passen door bij elke leverantie van componenten van wapens een eindbestemmingverklaring te eisen en voor doorvoer een algemene vergunningsplicht in te stellen, die ook geldt voor zogenoemde bevriende naties. Daarnaast zou Nederland een einde moeten maken aan het verschaffen van exportkredietverzekeringen voor militaire transacties.

Nederland dient zich internationaal krachtig en actief in te zetten voor een nieuw verdrag tegen clustermunitie. Hoewel de Nederlandse regering inmiddels een moratorium heeft afgekondigd voor het gebruik van clustermunitie, houdt ze helaas de mogelijkheid open twee soorten clustermunitie te kunnen blijven gebruiken in de toekomst. Deze typen clustermunitie hebben in het verleden grote faalratio's laten zien en tot veel burgerslachtoffers geleid. Nederland dient een daadwerkelijk moratorium of verbod af te kondigen zodat deze wapens niet meer kunnen worden ingezet.

Partos is blij met de duidelijke relatie die in de begroting van Buitenlandse Zaken wordt gelegd tussen milieudegradatie en het risico van milieuconflicten vanwege schaarste van natuurlijke hulpbronnen. Tevens wordt milieubescherming genoemd als mogelijkheid om regionale samenwerking te versterken bij post-conflictlanden.

Internationaal milieubeleid

Energie, klimaat en water zijn de speerpunten in het internationale milieubeleid van de regering. Wij zijn blij met de nadruk op duurzame energie, waarbij de gevolgen voor mens en milieu aandacht krijgen. Zo worden biomassa en biobrandstoffen in de begroting gekoppeld aan duurzaamheidscriteria, certificeringssystemen en monitoring van macro-effecten. Bovendien is er erkenning voor indirecte effecten zoals competitie voor landgebruik resulterend in toegenomen druk op de biodiversiteit, verdrukking van andere landbouw, en toename in voedselprijzen. Wij dringen er op aan om alleen de import van biomassa voor energiedoeleinden te stimuleren als er garanties bestaan omtrent de duurzaamheid. De vraag die de regering zich altijd moet stellen is of de biobrandstof die gebruikt wordt een werkelijke reductie in broeikasgassen teweegbrengt. Tweede generatie biobrandstoffen, zoals enzymatische omzetting met behulp van organische afvalstoffen zijn onder ecologische randvoorwaarden te prefereren en hier zou meer aandacht naar uit moeten gaan.

Bij het onderwerp klimaat wordt veel aandacht besteed aan het voorkomen van verdere klimaatveranderingen (mitigation). De noodzaak tot aanpassing (adaptatie) aan de gevolgen van klimaatveranderingen dient volgens Partos meer prioriteit te krijgen. De toegenomen frequentie en intensiteit van extreem weer en de gevolgen daarvan treffen vooral de meest kwetsbare, arme mensen in de armste landen en ondermijnt de inspanningen om de MDGs te behalen. Ondersteuning van ontwikkelingslanden bij aanpassing aan klimaatsverandering, en in het bijzonder de minst ontwikkelde en de kleine eilandstaten moeten worden gebaseerd op het principe van de 'de vervuiler betaalt' en aanvullend zijn aan de ODA fondsen.

De toename van het aantal weer-gerelateerde rampen, alsmede de schade van andere rampen, versterkt de noodzaak tot een bredere benadering van humanitaire hulp. Waar de oorzaken van klimaatverandering mondiaal zijn, zijn de gevolgen vooral lokaal voelbaar. Er is daarom versterking nodig van het vermogen van gemeenschappen om zelf adequaat te reageren op lokale rampen, en om maatregelen te nemen die de impact van toekomstige rampen beperken.

Het beleid op internationaal waterbeheer is ambitieus te noemen, vanuit het oogpunt van natuurbeheer is het dat echter niet. Partos ziet duidelijk de behoefte om de toegang tot drinkwater via technische oplossingen te bereiken. Echter het behalen van de doelstelling door de inspanning mede te richten op ecosysteemdiensten is op de lange termijn verstandiger.

Ondanks dat de regering erkent dat een gezonde natuur de basis biedt van ons bestaan worden er te weinig middelen ingezet op het behoud van natuurgebieden. Het is volgens Partos essentieel dat natuurgebieden beter worden beschermd tegen ontbossing en vervuiling, en niet-duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

Randvoorwaarden voor realisatie van beleid

Het ministerie geeft aan dat het niet altijd zinvol is om effecten en prestaties te kwantificeren. De resultaten van hulp kunnen moeilijk meetbaar zijn en als ze wel meetbaar zijn, zijn de uitgaven en administratieve lasten soms te hoog en tijdrovend om ze te meten. Bovendien geven kwantitatieve gegevens zonder een gedetailleerde kwalitatieve analyse een onvolledig beeld. Dit ziet Partos als een erkenning voor het Dijkstal-rapport 'Vertrouwen in een kwetsbare sector' uit 2006. De regering geeft dit jaar in een extra paragraaf aandacht aan de effectiviteitstoets van ieder beleidsinstrument. Ook Partos hecht veel waarde aan het leren van programma-evaluaties om daarmee de effectiviteit van de hulp blijvend te verbeteren.

De resultaten van ontwikkelingssamenwerking mogen niet ondermijnd worden door handels-, landbouw-, defensie- of buitenlandse politiek. Het belang van coherentie wordt door de regering onderkend en de verantwoordelijkheid hiervoor wordt bij de verschillende departementen gelegd. Echter, coherentie is geen speerpunt in de begroting. Er kan hoger worden ingezet op een verbeterde samenwerking tussen de verschillende departementen en op een grotere capaciteit voor de coherentie-eenheid van Buitenlandse Zaken. En deze coherentie-eenheid zou – met meer capaciteit – model kunnen staan voor andere Europese landen en de Europese Unie.

De EU is een belangrijke donor, en deze begroting van Buitenlandse Zaken is ook een goede gelegenheid om de Nederlandse inbreng in het EU ontwikkelingsbeleid aan de orde te stellen. Partos maakt zich zorgen over de kloof tussen het overeengekomen beleid en de uitvoering in de praktijk. Het grootste obstakel is gebrek aan transparantie: zelfs de Europarlementariërs lijken er niet achter te kunnen komen hoe de bestedingen werkelijk geschieden. Nederland zou zich volgens Partos nadrukkelijk in moeten zetten voor grotere transparantie bij de bestedingen van de EU-ontwikkelingsgelden.

Het ODA budget is licht gegroeid vanwege de economische groei. Partos vindt het een positieve ontwikkeling dat vervuiling van het budget door posten op het gebied van defensie niet ten laste worden gebracht van het ODA-budget. Nog steeds is er echter sprake van budgetvervuiling door de kwijtschelding van EKI-schulden. In 2008 gaat het om 301 miljoen euro (ruim 6% van het budget). Deze kosten zouden voor rekening moeten komen van het ministerie van Financiën, die ook de inkomsten van de verzekeringspremies ontvangt. Nederland dient zich daarnaast actief in te zetten om ervoor te zorgen dat andere landen gaan voldoen aan de 0,7% norm voor ontwikkelingssamenwerking.

Volgens internationale afspraken zou 0,1% van het BNP voor internationaal milieubeheer dienen te worden gereserveerd. Dit budget wordt primair ingevuld met activiteiten in het kader van MDG 7 (bijvoorbeeld sanitatie). Hoewel er deels overlap is van MDG 7 projecten met natuurbescherming, is dit niet het oorspronkelijke doel. Deze post moet worden ingezet ten behoeve van het in stand houden van gezonde ecosystemen en een robuuste natuurlijke leefomgeving, zodat het fundament van duurzame ontwikkeling niet verder bedreigd wordt.

Partos wenst u een goed, inhoudelijk Algemeen Overleg over de begroting van Buitenlandse Zaken toe. Voor vragen kunt u contact opnemen met ondergetekende of Ingrid Aaldijk, Beleidsmedewerker Communicatie bij Partos via 020 320 99 01.

Met vriendelijke groet,



Marie-Trees Meereboer,
Directeur Partos

Bijlage: Schematisch overzicht van de reactie van Partos op de Rijksbegroting van Buitenlandse Zaken.