

Vergaderjaar 2013–2014

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 87

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2014

Tijdens het overleg met uw Kamer over de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor het jaar 2014 d.d. 27 en 28 november jl. verzocht de heer Van Ojik mij om meer inzicht te bieden in de relatie tussen mijn beleidskeuzes en beleidsdoelstellingen¹ en verzocht de heer Sjoerdsma om inzicht te bieden in de afrekenbare doelen op het terrein van buitenlandse handel en ontwikkelingsamenwerking². In deze brief ga ik op deze verzoeken in.

De centrale doelstellingen van de agenda voor hulp, handel en investeringen zijn:

- Uitbannen van extreme armoede in één generatie;
- Duurzame en inclusieve groei overal ter wereld;
- Succes voor Nederlandse bedrijven in het buitenland.

In mijn beleidsnota «Wat de Wereld Verdient» heb ik toegelicht dat investeren in groei en armoedebestrijding hand in hand gaan. Het belang van private geldstromen voor de ontwikkeling van lage inkomenslanden groeit. Het is daarom steeds belangrijker thema's van armoede, inclusiviteit en duurzaamheid te verbinden aan handel, investeringen en private-sectorontwikkeling. In steeds meer landen wordt, in navolging van Nederland, gezocht naar verbindingen van deze agenda's, zoals in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Portugal. Het Nederlands beleid loopt voorop in deze wereldwijde trend. Ik zoek daarbij vooral thema's waar Nederland een toegevoegde waarde heeft. Ik steun maatschappelijke organisaties op thema's die (te) gevoelig liggen voor private financiers

¹ Mondelinge toezegging brief aan het lid Van Ojik inzake relatie beleidsdoelstellingen en keuzes, gemaakt op 28 november 2013 (Kamerstuk 33 750-XVII-31, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20132014-30-9.html>).

² Motie van het lid Sjoerdsma inzake informatie over afrekenbare doelen op het terrein van buitenlandse handel en ontwikkelingsamenwerking in 2014, ingediend op 28 november 2013 (Kamerstuk 33750-XVII-31, <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail.jsp?id=2013D47945>).

en die wél bijdragen aan inclusieve groei. Bij de onderhandelingen over een nieuw handelsverdrag met de VS (TTIP) zet ik mij in om eventuele gevolgen voor lage- inkomenslanden te mitigeren. Ik stimuleer Nederlandse bedrijven om meer handel te drijven met en te investeren in lage en middeninkomenslanden. Daarbij vraag ik nadrukkelijk aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Ik zoek publiek-private samenwerking op, waarbij we private fondsen kunnen genereren voor ontwikkeling én synergie bereiken door gecombineerde inzet van kennis en expertise van overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen. Het afsluiten van Economische Partnerschapsakkoorden, het versterken van belastingstelsels en het bevorderen van ondernemerschap zijn onderdelen van een brede aanpak om inclusieve groei te bevorderen en zodoende vrouwen en mannen uit de armoedespiraal te krijgen en te houden. Investing in één van de doelstellingen draagt vaak ook bij aan de andere doelstellingen.

Ik maak onderscheid tussen drie soorten bilaterale relaties: hulprelaties, overgangsrelaties en handelsrelaties. De 15 partnerlanden voor ontwikkelings-samenwerking vallen in de eerste twee categorieën. Een substantieel deel van het bilaterale budget wordt besteed in landen met een hoge mate van armoede. Vergeleken met andere OESO-DAC donoren besteedt Nederland een bovengemiddeld deel van het bilaterale budget in de allerarmste landen. Verder blijkt dat de armoedefocus niet alleen goed is geïntegreerd in de speerpunten, maar ook in programma's op het terrein van private-sectorontwikkeling. De IOB heeft becijferd dat van de acht grootste programma's op dit terrein 40% van de bilaterale uitgaven naar lage inkomens-landen gaat en bijna 50% naar lage middeninkomenslanden. Met de wereldwijd toenemende ongelijkheid binnen landen zal een extra inzet op allerarmste groepen (waaronder vrouwen en meisjes) alleen maar belangrijker worden.

De uitwerking van mijn ambities is in meerdere Kamerbrieven uiteengezet en vertaald naar een concrete inzet. In de rijksbegroting hoofdstuk XVII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking zijn de doelstellingen van mijn beleid vertaald naar concrete beleidskeuzes en voornemens voor 2014.

1. Uitbannen van extreme armoede in één generatie: beleidskeuzes

In «Wat de Wereld Verdient» beschrijf ik mijn beleidsagenda en de keuzes die ik daarbij maak. Deze eerste doelstelling vraagt allereerst inzet op armoede-bestrijding. In mijn beleid heb ik gekozen voor focus, continuïteit en innovatie. Nederland concentreert zich voor ontwikkelings-samenwerking op de vier speerpunten Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten, Veiligheid en Rechtsorde, Water en Voedselzekerheid, omdat wij op deze terreinen toegevoegde waarde hebben op basis van kennis en kunde. Binnen de speerpunten besteed ik ook aandacht aan vrouwen en meisjes, niet alleen omdat zij vaak tot de armste groepen behoren maar ook omdat investeren in vrouwen en meisjes een belangrijke bijdrage levert aan inclusieve groei. Ik zet door de keuze voor deze prioritaire thema's in op continuïteit omdat het boeken van resultaten op investeringen in ontwikkelingssamenwerking een lange adem vereisen. Ik kies voor nieuwe samenwerkingsvormen met o.a. maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en bedrijven, waarbij effectiviteit van inzet bepalend is voor de partnerkeuze.

Directe armoedebestrijding komt tot uiting in interventies gericht op het zorgdragen voor basisbehoeften, vooral via de speerpunten. In het geval van crises of een noodsituatie doen we dat met humanitaire hulp.

Nederland blijft wereldwijd één van de grootste donoren op het gebied van humanitaire hulp. Maar ook in minder acute situaties vereist de verbetering van toegang tot en kwaliteit van gezondheidszorg, water en sanitatie, voedsel en onderwijs voortdurende aandacht. Op het terrein van gezondheidszorg richt Nederland zich, gezien profiel en ervaring, op seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. Met betrekking tot waterbeheer concentreren we ons op een verbeterde toegang tot veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen voor 25 miljoen mensen en verhoging van de waterproductiviteit in de landbouw met 25%. Maar ook de inzet op verbeterd stroomgebiedbeheer en veilige delta's komt ten goede aan de allerarmsten omdat zij vaak wonen in kwetsbare en overstromingsgevoelige gebieden. Voor betere toegang tot voedsel van voldoende kwaliteit zijn bijvoorbeeld registratie van landrechten, betere productiemethoden en (micro) financiering essentieel. In samenwerking met Nederlandse (kennis)instellingen ondersteunen we beroepsonderwijs ten behoeve van de speerpunten. Bij armoedebestrijding hoort het werken aan private-sectorontwikkeling. De private sector is de motor voor economische groei en banen, die mensen de mogelijkheid bieden om een inkomen te verwerven. We helpen ook de randvoorwaarden daarvoor te creëren.

Armen zijn kwetsbaar voor externe mondiale ontwikkelingen als klimaatverandering, financiële crises en onveiligheid. Verder heeft ook veel politiek-economisch beleid van landen gevolgen voor arme bevolkingsgroepen in lage inkomenslanden. Het identificeren en voorkomen van een negatieve impact is voor mij een prioriteit. Door handel en ontwikkelings-samenwerking te verbinden, draag ik bij aan coherentie in het beleid. Ik vraag ook aandacht voor gevolgen van politiek-economisch beleid voor lage inkomenslanden bij de EU.

2. Duurzame en inclusieve groei overal ter wereld: beleidskeuzes

Duurzame en inclusieve groei betekent in de eerste plaats het versterken van handel en investeringen, zoals het opbouwen van handelsrelaties in overgangslanden. Het opbouwen van deze handelsrelatie begint met het openstellen van markten en het stimuleren van private-sectorontwikkeling. Het bevorderen van handel tussen zuidelijke landen hoort daar bij. Maar ook het realiseren van Economische Partnerschapsakkoorden. Inclusieve groei betekent in de tweede plaats dat iedereen van groei profiteert. Dat bevorderen we op verschillende manieren. We geven bij onze instrumenten voor private-sectorontwikkeling prioriteit aan het creëren van werkgelegenheid. We hebben aandacht voor arbeidsomstandigheden, voor land-grabbing en landrechten, voor vrouwelijke ondernemers en werknemers. Met beleid voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen ondersteunen we bedrijven om hun investeringen en handelsrelaties in lage en middeninkomenslanden duurzaam in te richten.

Private sectorontwikkeling

In een vruchtbaar ondernemingsklimaat wordt economische activiteit aangemoedigd, waardoor banen en bedrijfsinkomsten worden gegeneerd die mensen in staat stellen zich structureel uit de armoede te werken. Een belangrijk deel van mijn inzet op de versterking van het ondernemingsklimaat en de lokale private sector verloopt via het instrumentarium voor private-sectorontwikkeling, dat zich richt op lage- en middeninkomenslanden. Ik heb er voor gekozen het aantal instrumenten voor private-sectorontwikkeling te verminderen en de instrumenten gericht op het Nederlandse bedrijfsleven te stroomlijnen en samen te voegen in de 1-loketfunctie van de Rijksdienst voor Onder-

nemend Nederland. Deze verbeteringen moeten leiden tot betere toegang, beter gebruik van de instrumenten en meer resultaat. Belangrijkste indicatoren van dit instrumentarium zijn werkgelegenheid en het verhogen van productie en productiviteit van bedrijven. Uiteindelijk is het doel het verminderen van armoede via vergroting van het besteedbaar inkomen per huishouden. Ook in de programma's van de ambassades in de partnerlanden is ontwikkeling van de private sector een belangrijk aandachtspunt, met name binnen de speerpunten³.

Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO)

Bedrijven hebben een maatschappelijke verantwoordelijkheid en we spreken bedrijven daar ook op aan. Om schendingen in hun productieketen op het gebied van arbeidsomstandigheden, kinderarbeid, milieu, corruptie en mensenrechten (waaronder vrouwenrechten) zoveel mogelijk te voorkomen verwacht ik dat zij handelen volgens de OESO Richtlijnen. We ondersteunen het bedrijfsleven met informatieverstrekking over deze richtlijnen. Bedrijven worden bij alle economische missies voorgelicht over mogelijke MVO-risico's in de betreffende landen. Over MVO-aspecten van missies wordt per kwartaal gerapporteerd aan de Tweede Kamer. De OESO Richtlijnen zijn ook de basis van alle internationale MVO-kaders voor het bedrijfsleveninstrumentarium. Tijdens de uitvoering van de financieringsprogramma's wordt door de uitvoerders op internationale MVO-aspecten gemonitord. Het effect van de Internationale MVO-kaders wordt in de tweede helft van dit jaar geëvalueerd.

Domestic resource mobilisation

Mijn inzet op «domestic resource mobilisation» is in de eerste plaats de zelfredzaamheid en duurzaamheid van groei en ontwikkeling van ontwikkelingslanden te stimuleren door technische samenwerking gericht op versterking van belastingdiensten en douanes in de partnerlanden. Technische samenwerking is inmiddels gestart in Ghana, Rwanda, Kenia en Tanzania. Het programma is vraaggestuurd en verschilt daarom van land tot land. Het stroomlijnen van procedures rondom importheffingen heeft bovendien een handelsbevorderend effect. Ten tweede werken wij samen met het Ministerie van Financiën⁴ aan een vanuit Nederland coherent beleid voor ontwikkeling – door belastingontwijking tegen te gaan, onder meer door het opnemen van anti-misbruik clausules in de verdragen met ontwikkelingslanden.

Economische Partnerschapsakkoorden

Per 1 oktober 2014 zullen enkele landen die geen stappen hebben gezet hun (interim) Economische Partnerschapsakkoorden te ratificeren en implementeren terugvallen van volledig tariefvrije toegang tot de markt van de Europese Unie naar het voor hen geldende regime binnen het Algemeen Preferentieel Stelsel of het buitentarief van de Wereldhandelsorganisatie. Ik zet mij in om de wensen van de Europese Unie en betrokken landen dichterbij elkaar te brengen. Daartoe zijn stakeholder-

³ In de resultatenrapportages (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/10/24/overzichtpagina-documenten-bij-kamerbrief-voortgang-speerpunten-ontwikkelingssamenwerking.html>) is aangegeven welke resultaten binnen de speerpunten worden geboekt door de ambassades.

⁴ Zie de brief die ik samen met de Staatssecretaris van Financiën op 30 augustus 2013 aan de Kamer stuurde, met daarin de kabinetsreactie op onderzoeken van de Stichting Economisch Onderzoek en het International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD) (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/08/30/kabinetsreactie-op-seo-rapport-overige-financiele-instellingen-en-ibfd-rapport-ontwikkelingslanden.html>).

bijeenkomsten georganiseerd in Afrika, waarbij ik zorgen van Afrikaanse partnerlanden over de onderhandelingen in kaart heb gebracht en mogelijke oplossingsrichtingen geïdentificeerd. In West-Afrika is op het niveau van hoofdonderhandelaars 24 januari jl. een principeakkoord bereikt. Het rapport dat door de onafhankelijke denktank «International Centre of Trade and Development» is opgesteld met conclusies en aanbevelingen uit deze bijeenkomsten deel ik binnenkort met de EU, betrokken Afrikaanse onderhandelingssteams en de Kamer.

Dutch Good Growth Fund

Het Dutch Good Growth Fund is een nieuw instrument dat mede invulling geeft aan de agenda van hulp, handel en investeringen. Doel van het fonds is het tot ontwikkeling brengen van het midden- en kleinbedrijf in lage- en middeninkomen landen. Het Dutch Good Growth Fund biedt financiering aan Nederlandse en lokale bedrijven die actief zijn in opkomende en ontwikkelingsmarkten in Afrika, Latijns Amerika en Azië. Het besteedt speciale aandacht aan jonge en vrouwelijke ondernemers en ondernemers in fragiele staten. Voor de drie sporen van het fonds⁵ bestaan indicatoren op het gebied van werkgelegenheid, productiekracht, kennisoverdracht in de lage- en middeninkomenslanden en de verbetering van de winst en omzet, de toename van handel en investeringen en verbeterde concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven.

Leverage van hulpgelden en publiek-private samenwerking

Ik kies nadrukkelijk voor samenwerking tussen publieke en private sector. Via samenwerking met de private sector kunnen meer fondsen worden gemobiliseerd voor het bereiken van ontwikkelingsdoelstellingen. Overheden, kennisinstellingen, maatschappelijk middenveld en de private sector spelen ieder een belangrijke rol voor het realiseren van duurzame, inclusieve economische ontwikkeling. Door deze partijen met elkaar te verbinden in nieuwe allianties en partnerschappen wordt een resultaatgerichte combinatie gecreëerd die sterker is dan de optelsom van de losse delen, waarbij kennis, expertise en technologie gedeeld en versterkt wordt. Een goed voorbeeld van deze «leverage» is de in 2012 gelanceerde Faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid. Onder dit programma zijn 29 publiek-private partnerschappen geselecteerd die de komende jaren voor een bedrag van ruim EUR 200 miljoen in voedselzekerheid zullen investeren (waarvan EUR 110 miljoen uit eigen bijdragen van betrokken partners).

3. Succes voor Nederlandse bedrijven in het buitenland: beleidskeuzes

Nederland is een open economie: één derde van ons Bruto Nationaal Inkomen wordt in het buitenland verdiend. We willen Nederlandse bedrijven succesvol laten zijn in het buitenland. Mijn ambitie is om het aantal bedrijven dat internationaal actief is te vergroten (vooral het midden- en kleinbedrijf) evenals de export en investeringen naar opkomende markten. Economische diplomatie is daarbij steeds belangrijker. In dat kader organiseren we ministeriële economische missies om Nederlandse bedrijven te ondersteunen bij het zakendoen op buitenlandse markten. Missies zijn een bewezen effectief en doelmatig middel ter bevordering van export. Missies leveren o.a. investeringen in Nederland,

⁵ Het fonds omvat drie sporen: spoor 1 ondersteunt het Nederlandse midden- en kleinbedrijf die willen investeren in lage- en middeninkomenslanden, spoor 2 richt zich op het financieren van midden- en kleinbedrijf in lage- en middeninkomenslanden en spoor 3 ondersteunt ontwikkelingsrelevante exportfinanciering van het Nederlandse midden- en kleinbedrijf.

innovatie-samenwerking en nieuwe zaken-partners. Het werken met een strategische reisagenda maakt het mogelijk om als overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen samen op te treden op strategische markten. Samen met de Dutch Trade Board wordt gewerkt aan een strategie voor inkomende bezoeken met als doel een actief uitnodigingsbeleid voor buitenlandse bezoeken. Verder wordt er actief samengewerkt met de Topsectoren om bedrijven uit die topsectoren in specifieke landen beter te positioneren.

De Nederlandse overheid ondersteunt het bedrijfsleven in het buitenland op drie manieren, namelijk door:

- Het verstrekken van informatie en advies door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de Nederlandse Ambassades;
- Het ondersteunen van partnerschappen (demonstratieprojecten haalbaarheidsstudies kennisverwerving, Partners for International Business, Strategische Beurzenprogramma);
- Het bieden van financiering en garanties voor het bedrijfsleven (Financiering Opkomende Markten, Finance for International Business, Exportkredietverzekering en Exportkredietgarantie).

Indicatoren hierbij zijn: opdrachten voor het Nederlands bedrijfsleven, Nederlandse bedrijven die actief worden op buitenlandse markten, cluster van bedrijven vanuit Topsectoren die actief worden op buitenlandse markten, verbetering van het ondernemingsklimaat of weggenomen handels- en investeringsbelemmeringen voor Nederlands bedrijfsleven, en de bijdrage aan het positioneren van het Nederlandse bedrijfsleven op buitenlandse markten. Recente evaluaties van individuele instrumenten laten zien dat het instrumentarium de export en investeringen vergroot en dat het bijdraagt aan de Nederlandse welvaart.

Transatlantisch Handels- en Investeringspartnerschap (TTIP)

In juli 2013 zijn de onderhandelingen over een Transatlantisch Handels- en Investeringspartnerschap (TTIP) van start gegaan. De EU en de VS zetten in op een ambitieuze overeenkomst, die een breed scala aan handels- en investeringsissues dekt. Afhankelijk van het onderhandelingsresultaat kan het economische voordeel voor Nederland oplopen van € 1,4 tot € 4,1 miljard.

Ook al is het voornaamste doel van TTIP het stimuleren van de trans-Atlantische economie, het gaat om meer. TTIP is niet alleen gericht op het borgen van onze economische belangen, maar ook op het borgen van onze gedeelde waarden.

Vanuit mijn gecombineerde portefeuille van handel en ontwikkelingssamenwerking vind ik het mijn verantwoordelijkheid om de impact van TTIP op lage- en middeninkomenslanden scherp in beeld te hebben. Een aantal onderzoeken heeft de mogelijke impact van TTIP op ontwikkelingslanden onderzocht. Het effect lijkt per saldo positief. Hoewel voor specifieke producten en landen handelsverlegging en preferentie-erosie plaats zal vinden, wegen positieve effecten zwaarder. Ik zal de effecten op lage- en middeninkomenslanden gedurende het hele onderhandelingsproces nauwkeurig in de gaten houden. Waar nodig zal ik ook naar mogelijke beleidsalternatieven kijken om eventuele negatieve effecten te mitigeren.

Wereldhandelsorganisatie (WTO) en handelsakkoorden

Zoals ook in de nota »Wat de wereld verdient« is aangegeven, is onze handel nog sterk gericht op omringende landen en heeft Nederland te weinig aansluiting op economische groei elders in de wereld. Handelsakkoorden en deelakkoorden in WTO-verband zijn bij uitstek middelen om deze aansluiting te verbeteren. Mijn prioriteit ligt wat de Wereldhandelsorganisatie betreft bij de invoering van het in december vorig jaar te Bali bereikte akkoord over handelsfacilitatie. Opkomende landen zullen

komende zomer moeten aangeven dat zij voldoende verplichtingen op zich nemen om dit akkoord inhoud te geven. Donoren zullen in het vervolg klaar moeten staan om lage inkomenslanden ruimhartig te ondersteunen bij de stroomlijning van hun handelsprocedures. Daarnaast is de inzet gericht op totstandkoming eind dit jaar van een werkprogramma dat de WTO-ronde de komende jaren verder vooruit zal helpen. Hierbij zal goed worden geluisterd naar prioriteiten die ontwikkelingslanden aandragen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen