

Vergaderjaar 2016–2017

21 501-04

Ontwikkelingsraad

Nr. 194

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 maart 2017

De algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over de brief van 9 maart 2017 over de geannoteerde agenda voor de informele Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) Ontwikkelingssamenwerking van 16 maart 2017 (Kamerstuk 21 501-04, nr. 193), over de brief van 6 december 2016 over het verslag van de RBZ Ontwikkelingssamenwerking van 28 november 2016 (Kamerstuk 21 501-04, nr. 192), over de brief van 16 december 2016 over het Fiche: Mededeling hernieuwd partnerschap met de ACS-landen (Kamerstuk 22 112, nr. 2264), over de brief van 23 december 2016 over het Fiche: Mededeling Volgende stappen voor een duurzame Europese toekomst (Kamerstuk 22 112, nr. 2270) en over de brief van 23 december 2016 over het Fiche: Mededeling Nieuwe EU Consensus on Development (Kamerstuk 22 112, nr. 2271).

De vragen en opmerkingen zijn op 13 maart 2017 aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voorgelegd. Bij brief van 15 maart 2017 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
De Roon

De adjunct-griffier van de commissie,
Wiskerke

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Inbreng VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de geannoteerde agenda van de informele RBZ Ontwikkelingssamenwerking d.d. 16 maart 2017. Zij maken graag gebruik van deze gelegenheid om enkele vragen te stellen aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

De leden van de VVD-fractie steunen de inzet van de Minister wat betreft migratie en ontwikkeling. De Minister stelt terecht dat «uiteindelijk mensen voor henzelf en hun kinderen een veilige toekomst moeten kunnen opbouwen in eigen land of regio. Dat is de enige duurzame oplossing». Daarvoor is het wel noodzakelijk om samen te werken met een aantal landen in Afrika en het Midden-Oosten. Hoe groot acht de Minister de kans dat er op korte termijn migratiecompacts worden gesloten tussen de EU en Niger, Nigeria, Ethiopië, Jordanië en Libanon? In het verlengde daarvan zouden de leden van de VVD-fractie graag vernemen welke stappen er de afgelopen maanden zijn gezet om opvang in de regio te verbeteren. Kan de Minister daar concrete voorbeelden van geven?

1. Antwoord van het kabinet:

Om tot een effectieve en duurzame aanpak van irreguliere migratie te komen, is samenwerking met derde landen cruciaal. De EU werkt hier hard aan via het partnerschapsraamwerk. Nederland steunt deze inzet actief. Onderdeel hiervan vormen migratie compacts met een aantal belangrijke landen van herkomst, transit en opvang. Met de meeste landen gaat het om een lopend proces van intensievere samenwerking gebaseerd op wederzijdse belangen en verantwoordelijkheden. Goede voorbeelden hiervan zijn de compacts met Libanon en Jordanië. Hierin biedt de EU handelsvoordelen, financiële steun en expertise, terwijl deze landen zich committeren aan het verbeteren van de opvang van vluchtelingen, bijvoorbeeld door vluchtelingen betere toegang te geven tot onderwijs en de arbeidsmarkt. De Europese Commissie heeft de voortgang van de partnerschappen uiteengezet in een drietal voortgangsrapportages. Deze bieden een goed overzicht van de inzet per land, de effecten ervan en de geïdentificeerde vervolgstappen; ook specifiek op terugkeerafspraken. De meest recente voortgangsrapportage verscheen op 2 maart 2017. Een appreciatie is uw Kamer toegegaan in het verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 6 maart 2017 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1726).

Als onderdeel van deze integrale aanpak blijft Nederland zich onverkort inzetten voor opvang in de regio. Met de extra middelen voor de Syrië regio (EUR 260 mln) zijn programma's gestart die zich richten op verbetering van (beroeps)onderwijs op het gebied van landbouw, ICT en ondernemerschap, het scheppen van extra banen in de land- en tuinbouwsector en het bevorderen van *start-ups* en MKB. Nederland heeft een handelsexpert gedetacheerd in Amman, die de Jordaanse autoriteiten adviseert over de toepassing van de EU-oorsprongsregels. In de Hoorn van Afrika leidt Nederland het *EU Regional Development and Protection Program*, dat inzet op de uitbreiding van lokale dienstverlening voor gastgemeenschappen en vluchtelingen,

economische ontwikkeling en banengroei. De verslechterende situatie in de Hoorn van Afrika vereist voortdurende inzet op zowel noodhulp als het verhogen van de weerbaarheid van lokale bevolking en ontheemden.

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de inzet van de Minister op de EU Consensus on Development. Zij zijn daarom benieuwd in hoeverre er binnen de EU nog consensus bestaat over het geven van begrotingssteun aan ontwikkelingslanden, gezien het eerder uitgebrachte rapport van de Europese Rekenkamer over begrotingssteun. De leden van de VVD-fractie hebben eerder Kamervragen hierover gesteld en vragen de Minister of zij het rapport van de Europese Rekenkamer kan agenderen voor de informele Raad op 16 maart a.s.

2. Antwoord van het kabinet:

De Raad zal zich zoals gebruikelijk in raadsconclusies uitspreken over het Speciaal verslag nr. 35/2016 «Gebruikmaking van begrotingssteun ter verbetering van de mobilisering van binnenlandse inkomsten in Afrika ten zuiden van de Sahara» van de Europese Rekenkamer. De Hoge Vertegenwoordiger en het Voorzitterschap van de Raad verzoeken het rapport op de informele Raad van 16 maart te agenderen is niet nodig.

Inbreng PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de geannoteerde agenda voor de informele Raad Buitenlandse Zaken voor Ontwikkelingssamenwerking, die 16 maart 2017 zal plaatsvinden. Ook hebben zij kennisgenomen van de Mededelingen aangaande de Herziening van de EU-consensus, Migratie en Ontwikkeling en het EU-Afrikapartnerschap. Zij brengen graag onderstaand in.

Herziening Europese consensus voor ontwikkeling

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in de inzet van de Minister ten aanzien van de EU-consensus. Met name het centraal blijven stellen van het «Leave no one behind-principe», de betrokkenheid van sociale partners en het belang van coherentie achten zij essentieel. De Minister geeft terecht aan dat het een grote uitdaging wordt om de EU-consensus om te zetten naar de praktijk. De leden van de PvdA-fractie vragen welke rol de Minister Nederland hierbij toedicht. Hoe ziet zij de komende maanden voor zich? Zijn er bijvoorbeeld mogelijkheden om in samenwerking met andere lidstaten voorstellen te doen voor richtlijnen, wanneer de Europese Commissie hierin terughoudend blijft? Op welke termijn verwacht de Minister de eerste concrete resultaten van implementatie te zien?

3. Antwoord van het kabinet:

De besprekingen binnen de Raad en tussen de Raad, de Europese Commissie en het Europees parlement over een gezamenlijke verklaring over de nieuwe EU consensus vinden nog plaats. De verwachting is dat tijdens de Europese Ontwikkelingsdagen op 7 en 8 juni a.s. deze Gezamenlijke Verklaring zal worden ondertekend. De tenuitvoerlegging van de nieuwe EU Consensus is aan de Unie en haar Lidstaten. Terecht zal in de nieuwe Consensus veel aandacht besteed worden aan het vergroten van de effectiviteit van de implementatie. Een voor Nederland belangrijk specifiek aspect is in dit verband de betrokkenheid van

non-gouvernementele organisaties, de private sector en denktanks. Nederland zal zich de komende maanden sterk maken voor medeondertekening van de nieuwe Consensus door deze derde partijen. Tegelijkertijd zal Nederland inzetten op grotere betrokkenheid van deze derde partijen in de beleidsimplementatie en programmering van de Unie, zoals dat reeds het geval is voor het Nederlands beleid.

Daarnaast blijven de leden van de PvdA-fractie zoeken naar de brug tussen de EU-consensus en de meer op de interne Europese dimensie gerichte communicatie over de Werelddoelen van Eurocommissaris Timmermans. De Minister schrijft over de «Better Regulation-agenda» als middel voor meer coherentie. Kan de Minister hier meer inzicht in verschaffen en aangeven hoe coherentie tussen beide dimensies (en documenten/acties) wordt gewaarborgd?

4. Antwoord van het kabinet:

De *Better Regulation* agenda van de Europese Commissie voorziet in een evaluatie van het EU beleid, waaronder het interne beleid, op de mogelijke gevolgen voor ontwikkelingslanden. Zo wordt een brug geslagen tussen de Mededelingen over respectievelijk de EU Consensus en de Werelddoelen.

De *Better Regulation* agenda omvat hervormingen van de gehele beleidscyclus om de openheid en transparantie in het besluitvormingsproces van de EU te bevorderen en de kwaliteit van nieuwe en herziene wetgeving te verbeteren door middel van betere effectbeoordelingen. Hierdoor kan de EU beleidsdoelstellingen op de meest doeltreffende en doelmatige manier verwezenlijken. Mede op aandringen van Nederland is bij de totstandkoming van deze agenda zeker gesteld dat hierbij een apart hoofdstuk is opgenomen over de effecten op ontwikkelingslanden. Voor alle nieuwe beleidsinitiatieven, interne en extern, die waarschijnlijk een effect hebben op ontwikkelingslanden voert de Europese Commissie *impact assessments* uit. Hierbij worden sociale-, economische- en milieueffecten onderzocht, en waar nodig worden verzachtende maatregelen voorgesteld om negatieve impacts op ontwikkelingslanden te reduceren (*Better Regulation toolbox*, p219–225). Nederland vraagt de Europese Commissie om aan te geven voor welke nieuwe beleidsinitiatieven specifiek voor ontwikkelingslanden, het komend jaar *impact assessments* zullen worden uitgevoerd.

Mede afgaand op het Verdrag van Lissabon zien de leden van de PvdA-fractie mogelijkheden om in de EU-consensus het belang van beleidscoherentie nog sterker te formuleren en te verankeren. De leden van de PvdA-fractie zijn in dit kader voorstander van een nationale «Eerlijkste Wet». Een wet die vereist dat nieuw beleid wordt getoetst op de effecten voor ontwikkelingslanden. Hoe kijkt de Minister naar een «Eerlijkste Wet» op EU-niveau, op te nemen in de Consensus?

5. Antwoord van het kabinet:

Het systematisch meenemen van effecten van verschillende beleidsinitiatieven op ontwikkelingslanden is wettelijk verankerd in het Lissabonverdrag, waarin staat dat de EU «rekening houdt met de doelen van ontwikkelingssamenwerking in beleid dat de EU uitvoert dat van invloed kan zijn op ontwikkelingslanden». Dit vormt de wettelijke basis van beleidscoherentie voor ontwikkeling. In de mededeling over de EU

Consensus bevestigt de Europese Commissie de cruciale rol van beleidscoherentie voor ontwikkeling voor het bereiken van duurzame ontwikkeling, en specifiek de *Sustainable Development Goals*, in ontwikkelingslanden. Daarbij wordt met name aandacht besteed aan de terreinen van handel, financiering, milieu en klimaatverandering, voedselzekerheid, migratie en veiligheid.

Beleidsformulering en -besluitvorming worden getoetst op effecten voor ontwikkelingslanden. Beleidsinitiatieven moeten aangeven hoe zij bijdragen aan duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden. Daartoe worden consultaties met stakeholders, ex-ante impact assessments en ex-post evaluaties van belangrijke beleidsinitiatieven uitgevoerd, als onderdeel van de *Better Regulation* agenda. Het kabinet beschouwt dit als een sterke formulering en verankering van beleidscoherentie voor ontwikkeling. Nader onderzoek naar de mogelijke positieve impact van de Eerlijkste Wet op EU niveau is nodig.

De leden van de PvdA-fractie steunen de Minister in haar ambitie om zich ervoor in te zetten dat de Gezamenlijke Verklaring over de EU-consensus (te verwachten in juni a.s.) ook ondertekend mag worden door derden zoals ngo's, private sector en kennisinstellingen. Hoe groot acht de Minister de kans dat deze partijen worden betrokken? Indien het lukt om draagvlak te vinden binnen de Raad hiervoor, hoe zorgt de Minister er dan voor dat deze partijen zo snel mogelijk worden betrokken bij het opstellen van de Gezamenlijke Verklaring? Deelt zij de mening dat die betrokkenheid zo snel mogelijk gestalte moet krijgen om tot een zo evenwichtig mogelijke en breed gedragen Gezamenlijk Verklaring te komen?

6. Antwoord van het kabinet:

De besprekingen over de inhoud van de nieuwe Consensus vinden op dit moment met name plaats tussen de leden van de Raad, de Europese Commissie, de Dienst voor Extern Optreden van de Unie en het Europees parlement. Aan de relevante Mededelingen van de Commissie ging een uitgebreid consultatieproces vooraf, waarin derden zoals ngo's, de private sector en kennisinstellingen hun inbreng hebben kunnen leveren, zoals zij dat ook nu doen richting Lidstaten, Europese Commissie en Europees parlement. Voor de Nederlandse inzet om derden te betrekken bij de tenuitvoerlegging van de nieuwe Consensus bestaat brede steun. Over de specifieke Nederlandse suggestie om deze actoren de Consensus reeds in juni mee te laten ondertekenen bestaat nog geen consensus.

De leden van de PvdA-fractie zien in de uitvoering van de consensus graag een sterkere verankering van de rollen en belangen van lokale gemeenschappen en sociale partners ten behoeve van breed gedragen en erkende inspanningen, niet enkel op nationaal niveau, maar ook met eigenaarschap en verantwoordelijkheden op regionaal en lokaal niveau. Dit is met name van belang bij de zorg en opvang van (regionale) vluchtelingen en de monitoring en naleving van handelsverdragen (zoals de *Economic Partnership Agreements (EPAs)*). Is de Minister bereid zich hiervoor in te zetten?

7. Antwoord van het kabinet:

Ja.

De leden van de PvdA-fractie hechten eraan dat bedrijven de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen naleven. Zeker nu de rol van bedrijven expliciet wordt benoemd en omschreven bij de

implementatie van de Werelddoelen. Welke mogelijkheden ziet de Minister om de OESO-richtlijnen scherper te verankeren in de EU-consensus? Hoe kijkt zij aan tegen een bindend kader, waarbinnen bijvoorbeeld een klachtenmechanisme voor mensenrechten- en milieuschendingen wordt opgericht? Indien de Minister hier geen toegevoegde waarde in ziet, vragen deze leden of de Minister de bestaande Nationale Contactpunten van de OESO voldoende adequaat en slagvaardig acht om mensenrechten- en milieuschendingen te voorkomen en te bestraffen.

8. Antwoord van het kabinet:

Opereren conform de OESO Richtlijnen is de basisvoorwaarde voor bedrijven om bij te dragen aan de *Sustainable Development Goals*. Nederland heeft zich tijdens het EU voorzitterschap proactief ingezet om internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen hoger op de EU agenda te krijgen. Het kabinet is voorstander van het scherper verankeren in EU beleid, waaronder de EU-consensus, van het promoten en faciliteren dat het bedrijfsleven conform de OESO Richtlijnen onderneemt en *due diligence* toepast in haar mondiale waardeketens. Het kabinet is hierbij voorstander van het opschalen van de Nederlandse aanpak, dus gezamenlijk werken via convenanten vanuit hier en via partnerschappen in productielanden om risico's in de keten aan te pakken. Binnen convenanten worden ook klachtenmechanismes opgericht naast de mogelijkheid om naar het Nationaal Contactpunt te gaan. Het kabinet wil deze aanpak een kans geven. Als blijkt dat die aanpak na een aantal jaar onvoldoende vruchten afwerpt, dan zal het kabinet kijken naar andere meer verplichtende mogelijkheden.

Om ervoor te waken dat handel tussen de EU en ontwikkelingslanden aan beide kanten duurzame (economische) ontwikkeling oplevert, vragen de leden van de PvdA-fractie de Minister zich hard te maken voor verankering in de EU-consensus van de volgende punten:

Naast het belang van wereldhandel dient ook expliciet het belang van regionale en lokale handel te worden opgenomen. Daarnaast is het voor de leden van de PvdA-fractie belangrijk dat lokale gemeenschappen (inclusief) worden betrokken bij grootschalige infrastructurele projecten. Dit moet, gezien praktijken in het verleden, scherper worden vastgelegd.

9. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet ondersteunt het belang van regionale en lokale handel en onderschrijft de verwijzingen in de nieuwe Consensus naar het belang van handel en regionale integratie. In Oost Afrika draagt Nederland bij aan een programma voor regionale handel gericht op vermindering van de kosten van handel op de voornaamste handelsroutes en specifieke acties die ervoor zorgen dat kleinschalige (vooral vrouwelijke) handelaren makkelijker over grenzen handel kunnen drijven en meer inkomsten genereren. In West Afrika wordt nu de laatste hand gelegd op een samenwerkingsprogramma met de Europese Commissie, USAID en Denemarken voor regionale handel in West Afrika met het oog op inclusieve lokale economische ontwikkeling en voedselzekerheid.

Bestaande internationale regelgeving met betrekking tot infrastructurele projecten staat uitgebreid stil bij de rechten van de lokale bevolking. Een voorbeeld vormt *Free, Prior and Informed Consent* binnen de *International Finance Corporation Perfor-*

mance Standards. In het belang van betere landrechten en landgebruik voor lokale gemeenschappen dient bestaande regelgeving wel beter te worden nageleefd door overheden en bedrijfsleven.

Daar waar eigendom en gebruik van land goed geregeld is nemen voedselzekerheid en biodiversiteit toe. Ook helpt landrechtenregistratie de positie van vrouwen te versterken. Het partnerschap *Land Administration for National Development (LAND)* tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Kadaster beoogt verantwoordelijke organisaties in ontwikkelingslanden te assisteren bij het opzetten van snellere, goedkopere en effectievere landadministratiesystemen. Tevens zet het kabinet in op betere documentatie van land(gebruiks)rechten voor zowel mensen en gemeenschappen die in gebieden wonen waar land via lokaal gewoonterecht wordt beheerd alsook in gebieden waar de overheid aanstuurt op individuele land(gebruiks)rechten. Dit doet het kabinet via ambassadeprogramma's en ondersteuning van en actieve deelname in internationale netwerken als de *International Land Coalition*, het *Global Land Tool Network* en de *Global Donor Working Group on Land*.

Migratie en ontwikkeling

De Minister geeft aan bijzondere aandacht te hebben voor het verbeteren van de omstandigheden in Libië. De leden van de PvdA-fractie horen graag van de Minister waar zij de komende tijd in Libië op in wil zetten. Welke pijlers heeft Nederland binnen het EU-beleid ten aanzien van Libië en zijn deze gericht op zowel Libiërs, regionale migranten als teruggekeerde migranten?

10. Antwoord van het kabinet:

Als onderdeel van een bredere en lange-termijn migratie aanpak, heeft de Commissie op 24 januari jl. een aantal concrete voorstellen gedaan voor een intensivering van inspanningen op de Centrale Middellandse Zeeroute.¹ Het kabinet steunt deze inzet. Het accent ligt op relatief snelle interventies op de route via Libië. Het gaat hierbij om acties gericht op (a) het verminderen van het aantal verdrinkingen in de Middellandse Zee, (b) het bestrijden van mensensmokkel en -handel, (c) het beter beschermen van migranten en het bevorderen van hun vrijwillige terugkeer uit Libië naar hun land van herkomst, (d) het beter beheersen van de migratiestromen via de Zuid-Libische grens, (e) het intensiveren van de samenwerking met Egypte, Tunesië en Algerije (f) en het mobiliseren van de noodzakelijke extra financiering ook in samenwerking met partners als UNHCR en de *International Organization for Migration (IOM)*. Het kabinet is van mening dat een inzet alleen effectief is als op alle pijlers tegelijkertijd in onderlinge samenhang wordt ingezet. Juist op die manier zorgen we dat er voldoende aandacht is voor Libiërs, zowel regionale migranten als teruggekeerde migranten. Dat zal Nederland tijdens de informele Raad nogmaals benadrukken.

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de Minister dat een lange termijnvisie in Libië, maar ook in de bredere (irreguliere) migratieaanpak, ontbreekt. Is de Minister bereid de hiaten in het Europees migratiebeleid nogmaals aan te stippen, en daarbij te pleiten voor het steviger inzetten op het bieden van toekomstperspectief?

¹ Zie JOIN (2017) 4,

11. Antwoord van het kabinet:

Het kabinet pleit voor een en-en-en benadering, met aandacht voor de gehele route en zowel korte- als lange termijn interventies. Het bieden van een toekomstperspectief in eigen land of regio is daar onderdeel van. Dat geldt ook voor Libië. Deze aanpak wordt overigens ook door de EU onderschreven. De instabiliteit in Libië is volgens de Commissie één van de verklaringen voor de toenemende instroom van migranten via deze route. Het vinden van een duurzame oplossing voor de politieke en veiligheidsuitdagingen van Libië geniet daarom prioriteit. De EU blijft inzetten op een politieke oplossing voor de verdeeldheid in Libië, onder andere via steun aan de internationaal erkende Libische eenheidsregering.

De Minister schrijft over resultaten bij het aanpakken van mensensmokkel in landen als Niger. Is zij bereid deze resultaten nader toe te lichten? Mensensmokkelaars worden, onder meer in Niger, vaak door de lokale autoriteiten als «normaal» beschouwd. Met als resultaat dat de EU-maatregelen de mensensmokkelaars niet doen stoppen, maar richting een andere, soms nog gevaarlijkere, route duwen. De leden van de PvdA-fractie horen graag van de Minister hoe zij tegen deze constatering aankijkt en vragen hoe dergelijke complexiteit wordt meegenomen in de EU-aanpak van mensensmokkelaars.

12. Antwoord van het kabinet:

In de derde voortgangsrapportage van de Hoge Vertegenwoordiger worden resultaten van de migratiesamenwerking met Niger gepresenteerd. Een appreciatie van het rapport is uw Kamer toegegaan in het verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 6 maart 2017. De aanpak van migratie in Niger en de Sahel als geheel is complex. Mensensmokkelaars zullen hun routes blijven aanpassen op de weg van de minste weerstand. Dat betekent dat migratiestromen zich kunnen verleggen, maar knooppunten zoals Agadez blijven belangrijk. Een groot deel van de inzet gebeurt dan ook vanuit dergelijke knooppunten en in nauwe samenwerking met de IOM. Daarnaast wordt gestreefd naar effectieve vervolging van smokkelaars op basis van Nigerese wetgeving. Daarnaast zet de EU ook in op het bieden van alternatieve inkomstenbronnen om de aantrekkelijkheid en afhankelijkheid van mensensmokkel te verminderen in Niger.