

Zes punten voor de nieuwe beleidsnota van minister Kaag

Prioriteiten volgens Partos

5 maart 2018

Partos is de branchevereniging voor ontwikkelingssamenwerking. De rond de 100 lidorganisaties zijn actief op een groot aantal thema's.

1. SDG's / Beleidscoherentie voor ontwikkeling

Stel de SDG's centraal en voer een SDG-toets in voor nieuw beleid en nieuwe wet- en regelgeving. Nederland heeft een traditie hoog te houden als het gaat om het streven naar coherent beleid. Daarbij gaat het om coherentie ten opzichte van ontwikkelingslanden: ervoor zorgen dat náást ontwikkelingssamenwerking, ook het beleid ten aanzien van handel, belastingen, migratie en landbouw bijdraagt aan de sociaaleconomische ontwikkeling van deze landen. Dit moet een kabinetsbrede verantwoordelijkheid zijn.

Voor een SDG-toets kan het geldende Integraal Afwegingskader (IAK) aangevuld worden. Dit AIK gebruikt de Rijksoverheid om bureaucratiesering te voorkomen en te zorgen dat regels goed op elkaar aansluiten. Een SDG-toets zou hieraan een materieel aspect toevoegen. Een dergelijk pakket moet niet gezien worden als verdergaande bureaucratiesering, maar als een middel om beleid te realiseren dat veel effectiever bijdraagt aan het behalen van Agenda 2030.

2. Ruimte voor burgers en maatschappelijke organisaties

Ontwikkel met maatschappelijke organisaties een gericht beleid op het versterken van *civic space* en over nieuwe financieringsmodaliteiten. Met de Strategische Partnerschappen heeft Nederland een uitstekend middel in handen om zich sterk uit te spreken tegen het beperken van burgerrechten en voor de basisvoorwaarden voor maatschappelijke organisaties om hun werk te doen (*civic space*) te versterken. Die basisvoorwaarden komen neer op capaciteit, tolerantie (vrijheid van meningsuiting) en maatschappelijke diversiteit (vrijheid van organisatie en vakvereniging). Nederland kan bogen op een lange staat van dienst en kan daarmee ook uit eigen ervaring overtuigend overbrengen waarom maatschappelijke actoren essentieel zijn voor duurzame inclusieve ontwikkeling, stabiliteit en het bevorderen van rechten van iedereen. Dit vergt een proactief beleid rondom het tegengaan van die afnemende ruimte en voor het mogelijk maken van het werk van maatschappelijke actoren. Assertieve diplomatie dus, inclusief openlijke politieke steun. De voortzetting van de Strategische Partnerschappen - waarmee Nederland internationaal bewondering oogst - biedt een mogelijkheid om hier samen met maatschappelijke organisaties vorm aan te geven.

3. Aanpakken grondoorzaken

Het kabinet richt zich op het aanpakken van de grondoorzaken van armoede, migratie, terreur en klimaatverandering. Wat Partos betreft betekent dat aandacht voor extreme armoede, inclusie, gebrek aan perspectief, klimaatverandering, conflict, vervolging, geweld en uitsluiting. ODA is niet voor de bekostiging van opvang van migranten en vluchtelingen in Europa, of om aan allerlei migratieprogramma's voor tegenhouden en/of terugkeer in partnerlanden te besteden. Indien partnerlanden niet willen meewerken aan zulke programma's, dan is dat hun vrije keuze en mogen zij niet gekort worden op deze budgetten. Conditionele hulp is ineffectief gebleken in het verleden, is schadelijk voor hulprelaties en niet in lijn met de ook door Nederland omarmde Aid Effectiveness Principles.

4. Het budget voor ontwikkelingssamenwerking

Gebruik de komende vier jaar om het ontwikkelingsbudget naar 0.7% van het BNI te herstellen en de inzet van publieke ontwikkelingsfinanciering (ODA) te bekrachtigen. Het nieuwe kabinet heeft de middelen voor ontwikkelingssamenwerking verhoogd - een belangrijk eerste stap. Het budget blijft echter dalen als percentage van het Nederlandse BNI, zij het minder hard dan eerst. Om de dalende trend te stoppen is het belangrijk om het werkelijke Nederlandse BNI te gebruiken om de ODA-bijdrage te berekenen. Nederland doet dat nu niet, maar berekent haar bijdrage op basis van een geconstrueerd en lager BNI (de zogenaamde "Correctie ESA"). Met berekening op basis van het werkelijke BNI komt de ODA-bijdrage €264 miljoen per jaar hoger uit. Dit is een relatief kleine, eenvoudig te nemen stap om het budget verder te herstellen, die bovendien de taakstelling Rutte Asscher niet aantast.

Maak bovendien voldoende flexibele, meerjarige, onafhankelijke en onconditionele financiering vrij voor noodhulp, die ruimte biedt voor aanpassing aan omstandigheden, her-beschikking van middelen en die achteraf verantwoord kan worden.

4. Handel

Handel moet een instrument zijn om ontwikkeling te dienen, niet een doel op zichzelf. Met de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDGs) en de Agenda 2030 heeft de private sector een centrale rol in ontwikkelingssamenwerking gekregen. Nederland heeft dit actief bevorderd en zet sinds 2005 steeds meer in op een sterke rol van de private sector in ontwikkelingssamenwerking. Inachtneming van normen voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen is daarbij cruciaal.

In Nederland zijn de uitgaven voor het bedrijfsleveninstrumentarium substantieel gegroeid en gaan er steeds meer OS-gelden naar Nederlandse bedrijven. In 2018 zal dat rond de €200 miljoen zijn. Om effectief bij te dragen aan het behalen van de SDG's moet Nederland de relatie tussen hulp en handel drastisch herzien. ODA kan niet gebruikt worden om de activiteiten van Nederlandse bedrijven in ontwikkelingslanden te ondersteunen, tenzij duidelijk aantoonbaar sprake is van ontwikkelingsimpact. Ten behoeve van de SDG's moet Nederland eerlijke handelsverdragen bevorderen en het lokale MKB in ontwikkelingslanden ondersteunen, inclusief informele bedrijven. Informele bedrijven genereren veruit de meeste lokale werkgelegenheid en zijn uiterst belangrijk als veiligheidsnet en springplank voor de allerarmsten.

5. Klimaat

Gebruik innovatieve financieringsbronnen om het nieuwe, nationale klimaatfonds van voldoende middelen te voorzien en focus de inzet van Nederlandse publieke klimaatfinanciering op het ondersteunen van kwetsbare gemeenschappen en gebieden in lagere inkomenslanden.

Het is positief dat het nieuwe kabinet een nationaal klimaatfonds in gaat stellen, om het rendement van de internationaal afgesproken publieke en private klimaatfinanciering te maximaliseren. Dit rendement zou maximaal moeten zijn qua bereikte mensen en gemeenschappen.

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer in 2012 voorgerekend wat Nederlands 'fair share' van klimaatfinanciering zou zijn: \$1,6 miljard per jaar vanaf 2020 (€1,4 miljard bij de huidige koers). Om in 2020 en de jaren daarop te voldoen aan het Nederlandse 'fair share', dient Nederland haar bijdrage aan klimaatfinanciering drastisch te verhogen. Om te voorkomen dat dit ten koste gaat van andere doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking, zijn daarvoor wel nieuwe middelen nodig uit innovatieve financieringsbronnen. Nederland kan bijvoorbeeld beginnen met het oormerken van (een deel van de opbrengst) van de nieuw in te voeren heffingen op de luchtvaart en op het vrachtverkeer of een nieuw in te stellen belasting op financiële transacties. Daarnaast moeten de kaders van het fonds garanderen dat financiering ten goede komt aan arme mensen en kwetsbare groepen in lage inkomenslanden.

6. Partnerlanden

Handhaaf de huidige vijftien partnerlanden, om de behaalde resultaten op de vier speerpunten te waarborgen. Het af- en opbouwen van bilaterale ontwikkelingsrelaties met landen kost veel tijd, energie en geld. Bovendien zijn 'good governance' en het zijn van een betrouwbare partner een leidraad van de Nederlandse overheid. Relaties die zijn opgebouwd met de vijftien partnerlanden zijn tweezijdig. Het eenzijdig opzeggen van een dergelijk partnerschap zou de Nederlandse leidraad ondermijnen. Op termijn zou het beleid meer gericht kunnen worden op regio's dan op landen. In de regio's is meer nadruk nodig op samenwerking met steden, business leaders, religieuze leiders en maatschappelijke organisaties.

Shrinking Civic Space en Mensenrechten

Bouwsteen voor beleidskader Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Regeerakkoord

- Inleiding: We staan pal voor het Nederland van vrijheden, democratie, rechtsstaat en internationale oriëntatie. We willen een actieve en betrouwbare internationale partner blijven en een voortrekker zijn in een slagvaardigere Europese Unie die de grote thema's van deze tijd aanpakt om burgers te beschermen.
- 4.1 Buitenlands beleid: Via het actief buitenlands beleid zet Nederland zich in voor universele mensenrechten, in het bijzonder voor kwetsbare groepen zoals christenen en LHBTI's. Daartoe wordt binnen de begroting het mensenrechtenfonds verhoogd. Het postennetwerk wordt naar aanleiding van het AIV-advies "De vertegenwoordiging van Nederland in de wereld" uitgebreid en versterkt. Voor het diplomatieke netwerk is extra geld beschikbaar, oplopend tot 40 miljoen euro structureel.
- 4.3 Ontwikkelingssamenwerking: De inzet van het Nederlandse maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven wordt voortgezet vanwege de specifieke expertise en het bereik.
- 4.4 Europa: Europa brengt Nederland vrede, veiligheid en welvaart. Naast een economische gemeenschap is de Europese Unie een waardengemeenschap waarin Nederland zich thuis voelt. Recht en vrijheid staan centraal

Bestaand beleid

De afgelopen jaren heeft de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking stevig ingezet op de pleitende en beïnvloedende rol van maatschappelijke organisaties. Dit ondanks fors minder beschikbare middelen. Het belang dat het kabinet Rutte II aan de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties hechtte, blijft onverminderd van kracht. Zoals minister Ploumen onder andere schreef in de brief 'Samenwerking met het maatschappelijk middenveld' (oktober 2013) vertegenwoordigen maatschappelijke organisaties en burgerbewegingen de stem van burgers, lokaal, nationaal en internationaal. Zij zetten zich onder meer in voor versterking van de rechtsstaat, voor sociale en economische ontwikkeling en voor het tegengaan van milieudegradatie en waterschaarste. De deelname van maatschappelijke organisaties in lokale, nationale en internationale beleidsprocessen is essentieel om zeker te stellen dat beleid inclusief en effectief wordt. Voor de versterking van maatschappelijke organisaties focuste Rutte II op de lobby- en advocacy rol, omdat deze internationaal gezien relatief minder steun krijgt, terwijl die wel noodzakelijk is voor inclusieve en duurzame groei. Daarnaast had Rutte II het streven 25% van de ODA-middelen via maatschappelijke organisaties te besteden.

De HGIS-nota 2018 constateerde dat de ruimte voor maatschappelijke organisaties om hun werk uit te voeren afneemt. Mensenrechtenverdedigers en journalisten worden vervolgd en organisaties die opkomen voor vrouwenrechten of vrijheid van meningsuiting worden monddood gemaakt. Deze afname van ruimte is structureel en wereldwijd.

Een belangrijke les van het IOB in een recente studie is het subsidie en tender-systeem te herstructureren. Het huidige systeem legt niet alleen een te groot beslag op het ambtelijk apparaat, ook zijn de procedures te gecompliceerd en veeleisend voor aanvragende organisaties. Toelatingscriteria worden met name door kleinere ontwikkelingsorganisaties als zwaar ervaren.

Met betrekking tot mensenrechten is het beleidskader 'respect en recht voor ieder mens' van het kabinet Rutte II nog steeds relevant en vormt een goede basis voor nieuw beleid. Tegelijkertijd wordt het mensenrechtensysteem wereldwijd, ook binnen Europa, meer en meer ondermijnd door non-implementation; openlijk ter discussie stellen van relevantie en actieve interventies die het systeem verzwakken. Ook is de capaciteit van ambassades geslonken, gelijktijdig met de aandacht voor economische diplomatie ging dit ten koste van de uitvoering. Daarnaast zien we dat maatschappelijke pluriformiteit steeds vaker schuurt met bestaande machtsverhoudingen met onderdrukking van organisaties en actieve burgers tot gevolg. Het is van belang dat iedereen kan deelnemen aan het politieke debat en bij kan dragen aan inclusieve duurzame ontwikkeling. Dat draagt bij aan stabielere samenlevingen en sluit aan bij het Leave no one Behind concept zoals verankerd binnen de Sustainable Development Goals. In het licht hiervan is stevige inzet op de uitvoering van het mensenrechtenbeleid en aandacht voor de afnemende ruimte van mensen om op te komen voor hun rechten van groot belang.

Aanbevelingen

Krimpende ruimte prioritair thema

De wereldwijd krimpende ruimte voor maatschappelijke organisaties en mensenrechtenverdedigers ondermijnt de effectiviteit van het Nederlands buitenlandbeleid om haar doelstellingen te bereiken. Daarom is het van belang om het versterken van de basisvoorwaarden voor maatschappelijke organisaties om hun werk te doen (*civic space*) als een prioriteit te hebben in het mensenrechtenbeleid en het ontwikkelingsbeleid. Die basisvoorwaarden komen neer op tolerantie (vrijheid van meningsuiting) en maatschappelijke diversiteit (vrijheid van organisatie).

Nederland heeft daar ook in eigen land ervaring mee en kan overtuigend overbrengen waarom maatschappelijke actoren essentieel zijn voor duurzame inclusieve ontwikkeling, stabiliteit en het bevorderen van rechten van iedereen.

Dit vergt een proactief beleid rondom het tegengaan van die afnemende ruimte. Assertieve diplomatie dus, inclusief openlijke politieke steun. De extra investering in het postennetwerk zou hierop ingezet moeten worden in lijn met het AIV advies, die aangeeft dat de huidige wereld vraagt om inzet op terreinen die 'traditioneel niet tot de interstatelijke diplomatie behoorden, zoals democratisering, staatsopbouw in andere landen en omgang met non-gouvernementele stromingen op etnisch en religieus gebied.' Deze diplomatie kan bilateraal maar zeker ook via de vele multilaterale organisaties die aandacht besteden aan dit thema. Samenwerking binnen de Europese Unie is zeer logisch. Ook de zetel van Nederland in de VNVR is hier relevant, aangezien meer betrokkenheid van civiele actoren bij politieke besluitvorming en transitie bijdraagt aan stabiliteit

Versterking maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden blijft een doel op zich

De deelname van maatschappelijke organisaties in lokale, nationale en internationale beleidsprocessen is essentieel om zeker te stellen dat beleid inclusief en effectief wordt. Een sterk maatschappelijk middenveld vertegenwoordigt de stem van burgers richting zittende machthebbers en het grotere bedrijfsleven, en zet deze zowel door aanmoediging als door tegenstand aan tot duurzaam en verantwoordelijk handelen. Juist ook in opkomende economieën waar de toenemende ongelijkheid inclusieve ontwikkeling tegengaat. Hetzelfde geldt voor de tegenmacht die het middenveld vormt tegen extremistische of andere bedreigingen van democratie en rechtstaat. Een sterk maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden is daarom voorwaardelijk voor een goed functionerende, vrije en democratische rechtstaat met een florerende duurzame en inclusieve economie. Houd voldoende financiële middelen beschikbaar voor de

versterking van het maatschappelijk middenveld en zorg ervoor dat de toegang tot financiering voldoende flexibel is om te reageren op de moeilijkere omstandigheden.

Further reading

- Partos & BMO, Shrinking Civic Space, some counter narratives (december 2017)
<https://docs.google.com/document/d/1S2ZtnkFillK1BGieLl1FoE34J1qO7oBwcr1mPpP-dyk>
- Civicus, State of Civil Society Report 2017; <http://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2017/state-of-civil-society-report-2017-executive-summary-en.pdf>
- European Parliament DG external policies; *Shrinking space for civil society: the EU response* (april 2017):
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578039/EXPO_STU\(2017\)578039_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578039/EXPO_STU(2017)578039_EN.pdf)
 - The EU has developed an impressive range of policy tools for pushing back against restrictions on civil society across the world. It has gradually improved the way it deploys these instruments and has helped protect many activists at risk. Notwithstanding this, the EU needs to sharpen its 'shrinking space' strategy. This study suggests a range of precise policy changes it should contemplate to this end. It advocates a number of strategic guidelines that could help make the EU's responses more proactive; better able to tackle the broad structural elements of the shrinking space; fully balanced between political and development approaches; and geared towards building more inclusive alliances against new restrictions on civil society.
- AIV briefadvies, *De vertegenwoordiging van Nederland in de wereld* (mei 2017): <http://aiv-advies.nl/download/db5754e7-f54c-4e56-afb5-8b17c768bb0f.pdf>
 - Dit advies spreekt ook over extra capaciteit die nodig is om in te zetten rond 'democratisering, staatsopbouw en ngo's'.