

Het Nederlands buitenlands beleid binnenstebuiten gekeerd

Een institutioneel onderzoek naar het beleidsterrein buitenland en ontwikkelingssamenwerking, 1990-2006

PIVOT-rapportnummer 186

**Dit rapport is een gezamenlijke uitgave van de Rijksarchiefdienst/PIVOT
&
Ministerie van Buitenlandse Zaken – Directie Documentaire Informatievoorziening
(DDI)**

's-Gravenhage, december 2006

1. PIVOT-Inleiding	7
2. Verantwoording	7
3. Definitie van het RIO	8
4. Functies van het RIO	8
5. De inhoud van het RIO	9
5.1 Inleiding	9
5.1.1 Wankelend wereldbeeld	9
5.1.2 Op weg naar verdere integratie	10
5.1.3 De herijking van het buitenlands beleid	10
5.1.4 Ontschotting	11
5.1.5 Hoofdpijnen van het Nederlands buitenlands beleid, 1990-2005	11
5.1.5.1 Hoofdpijnen van het Nederlands buitenlands beleid eind jaren tachtig	12
5.1.5.2 Ontwikkeling naar een nieuwe wereldorde en voortdurende Atlantische oriëntatie	12
5.1.5.3 Toegenomen participatie in vredesmissies	13
5.1.5.4 Consistentie ten aanzien van Europese samenwerking	14
5.1.5.5 Verstoring internationale rechtsorde; toename terroristische dreiging	15
5.1.5.6 Consulaire bijstand	16
5.1.5.7 Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in de jaren tachtig	16
5.1.6 Hoofdpijnen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking na 1990	17
5.1.7 Ter afsluiting	20
5.2 Voornaamste organisatorische wijzigingen	21
5.2.1 De jaren 1990-1994	21
5.2.2 De herijking, 1995-1996	22
5.2.2.1 Het Directoraat-Generaal Regio Beleid (DGRB)	23
5.2.2.1 Het Directoraat-Generaal Politieke Zaken (DGPZ)	23
5.2.2.3 Het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS)	24
5.2.2.4 Het Directoraat-Generaal Europese Samenwerking (DGES)	25
5.2.2.5 De ondersteunende directies en dienstonderdelen	26
5.2.3 De jaren 1997-2005	27
5.2.3.1 Ondersteunende diensten en directies	27
5.2.3.2 Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS)	28
5.2.3.3 Directoraat-generaal Politieke Zaken (DGPZ)	29
5.2.3.4 Directoraat-Generaal Regiobeleid (DGRB) / Directoraat-Generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken (DGRC)	29
5.2.3.5 Directoraat-Generaal Europese Samenwerking (DGES)	29
5.2.3.6 Task Forces en Bijzondere Ambassadeurs	29
5.3 Thema's	30
5.3.1 Europese samenwerking	30
5.3.1.1 Geschiedenis van de Europese samenwerking	30
5.3.1.2 Het financieringssysteem van de Europese Unie	31
5.3.1.3 Nederlandse inzet (1990-2005)	32
5.3.1.4 Europese besluitvorming en de rol van BZ	36

5.3.1.4.1	<i>Europese Raad (Top)</i>	41
5.3.1.4.2	<i>Het voorzitterschap</i>	41
5.3.1.4.3	<i>Intergouvernementele conferenties</i>	41
5.3.2	Europese ontwikkelingssamenwerking	43
5.3.2.1	Intergouvernementele OS	43
5.3.2.2	Supranationale OS	43
5.3.2.3	OS in het Verdrag van Maastricht	44
5.3.2.4	Financiële middelen	44
5.3.2.5	Nederlandse inzet	45
5.3.2.5.1	<i>Kerntaken BZ</i>	46
5.3.3	Veiligheid	47
5.3.3.1	Veiligheids- en defensiebeleid	47
5.3.3.2	Conflictpreventie, vredesoperaties, militaire en civiele samenwerking	48
5.3.3.3	Nucleaire aangelegenheden en non-proliferatie	49
5.3.3.4	Wapenbeheersing en wapenexportbeleid	50
5.3.3.5	Europese Unie (EU) en het veiligheidsbeleid	52
5.3.3.6	EVDB	52
5.3.3.7	Rol van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland	
5.3.4	Terrorisme	53
5.3.4.1	Achtergrond en Nederlands beleid	53
5.3.4.1.1	<i>Inspanningen van BZ vóór de aanslagen in de VS van 11 september 2001</i>	53
5.3.4.1.2	<i>Nederlands beleid na 11 september</i>	54
5.3.4.2	Actoren, overlegorganen en werkprocessen op het gebied van terrorismebestrijding	55
5.3.4.2.1	<i>Interdepartementaal en nationaal</i>	55
5.3.4.2	Europese Unie	56
5.3.4.3	Internationale organisaties: NAVO, Verenigde Naties en OVSE	56
5.3.4.4	Bilateraal: Verenigde Staten en prioritaire landen	58
5.3.5	Mensenrechten en vredesopbouw	59
5.3.5.1	Nederlandse inzet	59
5.3.5.1.1	<i>Werkprocessen</i>	60
5.3.6	Onderwijs, onderzoek, cultuur en communicatie	66
5.3.6.1	Beleidsvorming hoger onderwijs	67
5.3.6.2	Beleidsvorming basic education	68
5.3.6.3	Onderzoek	69
5.3.6.3.1	<i>Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking (RAWOO)</i>	70
5.3.6.4	Communicatie	70
5.3.6.4.1	<i>IICD: de voornaamste partner</i>	71
5.3.7	Multilaterale hulp	72
5.3.7.1	De Verenigde Naties	73
5.3.7.1.1	<i>Historie</i>	73
5.3.7.1.2	<i>Structuur van de organisatie</i>	74
5.3.7.2	De Internationale Financiële Instellingen	77
5.3.7.2.1	<i>Internationaal Monetair Fonds (IMF)</i>	77
5.3.7.2.2	<i>Wereldbank (WB)</i>	77
5.3.7.2.3	<i>Regionale Ontwikkelingsbanken (RDB's)</i>	77
5.3.7.3	Global Funds	78
5.3.7.4	Multilaterale hulp als instrument	79
5.3.7.5	De Nederlandse inzet	80
5.3.7.5.1	<i>Deelname aan VN-instellingen en IFI's</i>	81
5.3.7.5.2	<i>Beleidsbeïnvloeding van de VN-instellingen en IFI's</i>	81

5.3.7.5.3	<i>Donorharmonisatie</i>	86
5.3.7.5.4	<i>Steun aan geschikte kandidaten voor VN-posten die relevant zijn voor OS</i>	86
5.3.7.5.5	<i>Internationaal schuldenbeleid</i>	88
5.3.7.5.6	<i>Evaluatie, appreciatie en monitoring van de hulpverlening via de VN en IFI's</i>	88
5.3.7.5.7	<i>Uitvoering van de hulpverlening via de VN en IFI's (beheer en uitvoering)</i>	88
5.3.8	Schuldverlichtingsbeleid	94
5.3.8.1	De ontwikkeling van het Nederlandse schuldenbeleid: kern en omslagpunten	97
5.3.8.1.1	<i>Van reactie naar actie: 1990–1999</i>	97
5.3.8.1.2	<i>Focus op multilaterale schuldverlichting: 1999–2005</i>	98
5.3.8.2	Schuldverlichting op basis van bilaterale besluitvorming	99
5.3.8.2.1	<i>Bilaterale OS-leningen</i>	99
5.3.8.2.2	<i>Multilaterale OS-leningen</i>	101
5.3.8.2.3	<i>Het HIPC Trust Fund</i>	102
5.3.8.3	Schuldverlichting op basis van multilaterale besluitvorming	102
5.3.8.3.1	<i>De club van Parijs</i>	103
5.3.8.3.2	<i>HIPC</i>	104
5.3.9	Bilaterale ontwikkelingssamenwerking (landenprogramma)	105
5.3.9.1	Een ander jasje: 1991-1993	105
5.3.9.1.1	<i>Het landen- en regioprogramma en twee sectorprogramma's</i>	105
5.3.9.1.2	<i>Het Speerpuntenprogramma</i>	105
5.3.9.1.3	<i>Nieuwe aanpak van het Landen- en regioprogramma</i>	106
5.3.9.1.4	<i>Financieringswijzen van het Landenprogramma (LER-, de sectorprogramma's en het speerpuntenprogramma)</i>	107
5.3.9.2	Conflict en transitie: 1993–1998	108
5.3.9.2.1	<i>Herziening landenlijst</i>	108
5.3.9.2.2	<i>Nieuwe indeling: aandacht voor landen in conflict en transitie</i>	108
5.3.9.3	De sectorale benadering: 1998-...	110
5.3.10	Duurzame economische ontwikkeling	111
5.3.10.1	Beleidsaccenten in de jaren negentig en na de eeuwwisseling	112
5.3.10.2	Nationaal ondernemingsklimaat	113
5.3.10.3	Internationaal ondernemingsklimaat	114
5.3.10.3.1	<i>Binding versus ontbinding</i>	114
5.3.10.3.2	<i>Behartigen handelsbelangen ontwikkelingslanden</i>	115
5.3.10.3.3	<i>GATT (voorbeeld: Doha-ronde)</i>	116
5.3.10.3.4	<i>Overige multilaterale samenwerking</i>	117
5.3.10.4	Stimuli voor het lokale bedrijfsleven	118
5.3.10.4.1	<i>FMO/NIO</i>	119
5.3.10.4.2	<i>Investeringsbevordering en Technische Assistentie (IBTA)</i>	119
5.3.10.4.3	<i>Minst-Ontwikkelde Landen infrastructuur-fonds (MOL-fonds)</i>	120
5.3.10.4.4	<i>Nederlands Investerings Matching Fonds (NIMF)</i>	120
5.3.10.4.5	<i>Particuliere Ontwikkelings Participatiemaatschappijen (POPM)</i>	120
5.3.10.4.6	<i>ORET/MILIEV-programma</i>	121
5.3.10.4.7	<i>Wet Herverzekering Investerings (WHI)</i>	122
5.3.10.4.8	<i>INTENT (Internationalisation of Entrepreneurship) / Programma Allochtoon Ondernemerschap</i>	123
5.3.10.4.9	<i>Programma Samenwerking Opkomende markten (PSOM)</i>	123
5.3.10.4.10	<i>Programma Uitzending Managers (PUM)</i>	124
5.3.10.4.11	<i>Sociaal-ethisch beleggen</i>	125
5.3.10.5	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO)	125
5.3.10.6	Overige instrumenten om het ondernemingsklimaat in partnerlanden te verbeteren	126
5.3.11	Effectiviteit en kwaliteit	126

5.3.11.1	Achtergrond en doelstelling	126
5.3.11.1.1	<i>Toegenomen aandacht: aanleiding en beleidsvorming</i>	127
5.3.11.2	Actoren	128
5.3.12	Onderhouden formele betrekkingen	129
5.3.12.1	Doelstelling en kerntaken	129
5.3.12.2	Kennisontwikkeling	130
5.3.12.3	Het onderhouden van politieke betrekkingen	130
5.3.12.3.1	<i>Advisering over en voorbereiding van beleidsvorming</i>	130
5.3.12.3.2	<i>Het voorbereiden van (staats-)bezoeken</i>	131
5.3.12.3.3	<i>Het onderhouden van een netwerk</i>	131
5.3.12.3.4	<i>Het uitoefenen van politieke druk</i>	131
5.3.12.3.5	<i>Projecten</i>	132
5.3.12.3.6	<i>Formaliteiten</i>	132
5.3.12.4	Vorbereiding beleidsvorming: regio- en landenbeleidsdocumenten en de jaarplancyclus	132
5.3.12.4.1	<i>Regio- en landenbeleidsdocumenten</i>	132
5.3.12.4.2	<i>Jaarplancyclus</i>	132
5.3.12.4.3	<i>Case studies</i>	133
5.3.13	Consulaire keten	141
5.3.13.1	Belangrijkste samenwerkingspartners	141
5.3.13.1.1	<i>Verdrag van Wenen</i>	141
5.3.13.2	Personenverkeer, migratie en asielzaken	144
5.3.13.2.1	<i>Documentenverkeer en fraudebestrijding</i>	144
5.3.13.3	Visumbeleid en Vreemdelingenzaken	145
5.3.13.4	Europese Samenwerking (politiële en justitiële samenwerking)	147
5.3.13.4.1	<i>Schengenakkoorden</i>	147
5.3.13.4.2	<i>Verdrag van Amsterdam (1997) en de Europese Raad van Tampere (1999)</i>	148
5.3.13.5	Samenwerking in breder internationaal verband	148
5.3.13.5.1	<i>Inburgering</i>	148
5.3.13.6	Een aantal werkzaamheden op het terrein van asiel en migratie nader uitgediept	149
5.3.13.6.2	<i>Afhandelen van Wob- en inzageverzoeken</i>	149
5.3.13.6.3	<i>Uitvoeren van selectiemissies (in overleg met Justitie en de UNHCR)</i>	149
5.3.14	Economische en ecologische samenwerking	150
5.3.14.1	Transport	151
5.3.14.1.1	<i>Bilateraal</i>	151
5.3.14.1.2	<i>Multilateraal</i>	152
5.3.14.1.3	<i>Huidige accenten</i>	152
5.3.14.2	Nucleaire zaken	153
5.3.14.3	Energievoorzieningszekerheid	153
5.3.14.4	Ecologische samenwerking	154
5.3.14.4.1	<i>Coördinatiecommissie Internationale Milieuvraagstukken</i>	154
5.3.14.4.2	<i>Duurzame ontwikkeling</i>	155
5.3.14.4.3	<i>Polaire zaken</i>	156
5.3.14.5	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling	156
5.3.14.5.1	<i>De werkwijze van de OESO</i>	157
5.3.14.5.2	<i>Nederlandse betrokkenheid bij de OESO</i>	157
5.3.15	Water en milieu	158
5.3.15.1	Mondiale agenda	158
5.3.15.2	Europese agenda	159
5.3.15.3	Nederlandse agenda	159
5.3.15.4	Voornaamste (internationale) afspraken en actoren	160
5.3.15.5	Bijzondere aandacht voor het subthema water	161

5.3.16 Strategische beleidsplanning	162
5.3.17 Kabinet en protocol	163
5.3.18 Sociale en institutionele ontwikkeling	164
5.3.18.1 Programma medefinanciering (MFP)	165
5.3.18.1.1 <i>Evaluatie</i>	167
5.3.18.2 Programma voedselzekerheid en voedingsverbetering (VPO)	168
5.3.18.2.1 <i>Programmafinanciering</i>	169
5.3.18.3 Programma Thematische Medefinanciering (TMF)	170
5.3.18.4 Front office (FO)	172
5.3.18.5 Programma vakbondsmedefinanciering (VMP)	172
5.3.18.6 Programma uitzending managers (PUM)	173
5.3.18.7 Programma Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden	174
5.3.18.7.1 <i>Periode 2003-heden</i>	175
5.3.18.8 Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie SNV	176
5.3.18.9 Duurzame Ontwikkelingsverdragen (DOV)	178
5.3.18.10 <i>Programma's gericht op voorlichting en bewustwording</i>	179
5.3.18.10.1 <i>Het programma Kleine Plaatselijke Activiteiten (KPA)</i>	179
5.3.18.10.2 <i>De NCDO</i>	181
5.3.18.10.3 <i>Gemeente Initiatieven (GI), Programma Uitzending Gemeente Ambtenaren (PUGA) en Stageprogramma Lokaal Bestuur Ontwikkelingslanden (STAGE)</i>	181
5.3.18.10.4 <i>Stedenbanden met Nicaragua</i>	183
5.3.18.10.5 <i>Het VBO- en VMDO-programma</i>	183
5.3.18.10.6 <i>Natuur- en Milieueducatie</i>	184
5.3.18.11 Kinderen in moeilijke omstandigheden	185
5.3.18.11.1 <i>Het huidige Nederlandse beleid ten aanzien van kinderen en jongeren</i>	186
5.3.18.12 Voeding	188
5.3.18.13 Hiv/aids	189
5.3.18.14 Vrouwen en ontwikkeling	191
5.3.18.15 Gezondheid / wereldwijde gezondheidsinitiatieven / reproductieve gezondheid	193
5.3.18.15.1 <i>Gezondheid</i>	193
5.3.18.15.2 <i>Wereldwijde gezondheidsinitiatieven</i>	195
5.3.18.15.3 <i>Reproductieve gezondheid (RG)</i>	195
5.3.18.16 Technische assistentie (TA)	196
5.3.18.16.1 <i>Scepsis vanaf de jaren negentig</i>	197
5.3.18.16.2 <i>Huidige beleidsvorming</i>	197
5.3.18.16.3 <i>Programma's</i>	197
5.3.18.16.4 <i>Assistent-deskundigenprogramma 1954-heden</i>	198
5.3.18.16.5 <i>Projecten-deskundigenprogramma 1992-1999</i>	198
5.3.18.16.6 <i>Operationele of suppletieprogramma 1986-2002</i>	199
5.3.18.17 Armoedebeleid en institutionele ontwikkeling	199
5.3.19 Overige programma's en fondsen	201
5.3.19.1 Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid (POBB)	201
5.3.19.1.1 <i>Werkproces</i>	202
5.3.19.2 West-Oost-Zuid-programma (WOZ)	202
5.3.19.3 Vredes- en stabiliteitsfonds	206
Vredesfonds	
5.3.19.3.1 <i>Stabiliteitsfonds</i>	207
5.3.20 Overig	208
5.3.20.1 Internationaal strafhof / International criminal court	208
5.3.20.1.1 <i>Oprichting en verantwoordelijkheden</i>	208
5.3.20.1.2 <i>Waarom is het Internationaal Strafhof in Nederland gevestigd?</i>	209
5.3.20.2 Nederlandse voorzitterschappen	209
5.3.20.2.1 <i>De Europese Gemeenschap/Unie (de EG en EU)</i>	210
5.3.20.2.2 <i>De Raad van Europa (RvE)</i>	211
5.3.20.2.3 <i>De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking Europa (OVSE)</i>	212

5.3.20.3 Forward Strategy Unit	213
5.3.20.4 Beleidsevaluatie	214
5.3.20.5 Juridische functie (waaronder Europees recht)	216
5.3.20.5.1 <i>Tot stand brengen en ratificeren van verdragen</i>	216
5.3.20.5.2 <i>Depositarisfunctie</i>	217
5.3.20.5.3 <i>Behandelen (oorlogs)claims</i>	218
5.3.20.5.4 <i>Procederen voor de nationale rechter</i>	218
5.3.20.5.5 <i>Klachtencoördinatie</i>	218
5.3.20.5.6 <i>Procederen bij internationale tribunalen</i>	219
5.3.20.5.7 <i>Beslechten van geschillen/arbitrage</i>	220
5.3.20.6 Europees Recht	220
5.3.20.6.1 <i>Interdepartementale Commissie voor Europees recht</i>	221
5.3.20.6.2 <i>Interne en externe juridische advisering betreffende Europees recht</i>	222
5.3.20.6.3 <i>Expertisecentra</i>	223
5.3.20.6.4 <i>Meer algemene (juridische) taken</i>	224
6. Bijlage 1: Overzicht van geraadpleegde beleidsdeskundigen (alfabetisch)	226
7. Bijlage 2: Overzicht van geraadpleegde literatuur (chronologisch)	230
8. Bijlage 3: Overzicht van geraadpleegde wet- en regelgeving	244
9. Bijlage 4: Lijst met gebruikte afkortingen (alfabetisch)	251

1. PIVOT-Inleiding

2. Verantwoording

Ten opzichte van het institutioneel onderzoek dat is verricht door het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en betrekking heeft op archief dat is gevormd in de periode 1945-1990, is het onderzoek dat heeft geresulteerd in onderliggend BSD en bijbehorend RIO op enkele punten ingrijpend gewijzigd. De voornaamste verandering is gelegen in het feit dat voor het huidige RIO en BSD de werkprocessen op het terrein van BZ en Ontwikkelingssamenwerking als uitgangspunt hebben gediend. In het RIO/BSD *Gedane Buitenlandse Zaken* staat de organisatie van het ministerie van BZ centraal. Daarnaast is voor de totstandkoming van het RIO *Het Nederlands Buitenlands Beleid Binnenstebuiten gekeerd* veelvuldig gebruik gemaakt van interviews als informatiebron. Wet- en regelgeving op het gebied van BZ en Ontwikkelingssamenwerking is in vergelijking met andere beleidsterreinen vrij schaars. Interne procesbeschrijvingen bleken ook in onvoldoende mate aanwezig om op basis daarvan de werkprocessen grondig in kaart te kunnen brengen. Daarom hebben de onderzoekers ervoor gekozen interviews als instrument in te zetten daar waar overige bronnen onvoldoende informatie opleverden.

Door middel van interviews met medewerkers van BZ en aanvullend bronnenonderzoek zijn beschrijvingen opgesteld van het beleidsterrein Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking. Aan de hand van deze beschrijvingen is een lijst opgesteld van de belangrijkste werkprocessen en handelingen die worden verricht op het gebied van bilaterale of multilaterale betrekkingen, coördinerende taken en dienstverlening. Hierbij is telkens op basis van de beschrijvingen getoetst of de zich vormende lijst van werkprocessen en handelingen compleet was en de lading dekte. Kern van dit onderzoek is dus het overzicht van de belangrijkste werkprocessen. Op basis daarvan is de handelingenlijst samengesteld. De vele beschrijvingen hebben de volgende functies: op de eerste plaats maken de beschrijvingen de samenstelling van de lijst toetsbaar. Vervolgens biedt een contextbeschrijving waar nodig inzicht voor de interpretatie van een handeling en de waardering ervan. Ten slotte geven de beschrijvingen een overzicht van de ontwikkeling van het beleidsterrein in de afgelopen 15 jaar.

Ten opzichte van het voorgaande RIO/BSD dat betrekking heeft op de beleidsterreinen BZ en Ontwikkelingssamenwerking, is het aantal handelingen aanzienlijk afgenomen (van ongeveer 800 naar \pm 130 handelingen). Dit hangt samen met het gegeven dat voor het RIO *Het Nederlands Buitenlands Beleid Binnenstebuiten gekeerd* gebruik is gemaakt van werkprocessen als uitgangspunt. Hierdoor zijn handelingen in het onderliggend rapport minder specifiek van aard. De onderzoekers menen dat hiermee de duurzaamheid van de handelingenlijst is toegenomen. Overigens geldt dat enkele handelingen in enige mate zijn gespecificeerd. Bijvoorbeeld de handelingen die worden verricht in Europees verband zijn minder abstract van aard dan bijvoorbeeld de handelingen betreffende beleidsontwikkeling of handelingen die worden verricht in multilateraal verband. Dit is gedaan met het oog op de uniformiteit met handelingenlijsten van andere departementen. Bovendien is getracht de herkenbaarheid van de handelingen te vergroten door bij de formulering rekening te houden met de werkzaamheden zoals ze in de praktijk worden uitgevoerd.

Voor de selectie van archieven die zijn gevormd in de periode 1945 tot 1990 wordt de oude selectielijst gebruikt. Handelingen zijn hierbij primair een selectie-instrument. Voor de toegankelijkheid van de archieven – het zoeken in de archieven – worden primair dossieromschrijvingen gebruikt op basis van onderwerp (en niet op basis van handelingen). Voor selectie van archieven die zijn gevormd in de periode vanaf 1990 zal de nieuwe selectielijst worden gebruikt. Ook voor deze periode worden de handelingen primair als selectie-instrument gebruikt en wordt voor de toegankelijkheid een onderwerpsomschrijving toegevoegd.

3. Definitie van het RIO

Sinds 1991 worden de selectielijsten van de rijksoverheid opgesteld volgens de methode institutioneel onderzoek. De resultaten van een institutioneel onderzoek worden vastgelegd in een Rapport Institutioneel Onderzoek (RIO).

Een RIO bestaat uit:

- een overzicht van de actoren die actief zijn op het beleidsterrein;
- een historisch overzicht van een beleidsterrein, waarbij de afbakening van verwante beleidsterreinen duidelijk wordt gemaakt;
- een overzicht van de handelingen van overheidsorganen op dit beleidsterrein.

Een RIO maakt duidelijk in welke 'context' de betreffende archiefbescheiden tot stand kwamen. Het RIO vormt daarmee de grondslag voor het Basiselectiedocument (BSD).¹ Een RIO hoeft niet formeel te worden vastgesteld, maar wordt wel voor het opstarten van de vaststellingsprocedure ter goedkeuring aan de beleidsdeskundigen voorgelegd.

De tekst van de handelingen in de selectielijst en het RIO staat tot en met het driehoeksoverleg open voor wijzigingen. Wel moet expliciet duidelijk gemaakt worden welke deskundigen het RIO en de selectielijst beoordeeld hebben, wat hun functie is, en voor welk organisatieonderdeel en in welke periode de materiedeskundige werkzaam was.

4. Functies van het RIO

Het RIO heeft verschillende functies:

- het vertrekpunt voor de selectie van overheidsarchieven. Het RIO vormt de grondslag van het BSD;

¹ Een BSD omvat de selectielijst(en) van één of meerdere zorgdrager(s) op een beleidsterrein.

- de basis voor de toegangen op die archieven die met behulp van het BSD zijn bewerkt en door de Rijksarchiefdienst zijn verworven (de Institutionele Toegangen);
- eventueel het uitgangspunt bij de ordening van een dynamisch archief volgens bedrijfsprocessen (o.a. ordeningsplannen, dossieromschrijvingen).

5. De inhoud van het RIO

5.1 Inleiding

5.1.1 Wankelend wereldbeeld

“In november 1990, kwamen de staatshoofden van Europa en Noord-Amerika op een Topconferentie in Parijs bijeen. Vol vertrouwen in de toekomst verklaarden zij dat Europa de jaren van confrontatie en verdeeldheid achter zich had gelaten en dat nu een nieuw tijdperk van democratie, vrede en eenheid voor ons continent was begonnen. De euforie van deze Parijse Topconferentie leek alleszins begrijpelijk. In weinig meer dan een jaar tijd hadden de volkeren van Midden- en Oost-Europa het communistisch dwangstelsel van zich afgeworpen. Wat vrijwel niemand had voorzien of voor mogelijk had gehouden was geschied: de Berlijnse Muur was bezwiken en Oost- en West-Duitsland waren verenigd zonder dat daarvoor de prijs van het opgeven van het Duitse NATO-lidmaatschap behoeft te worden betaald. Aan de tweedeling van Europa was definitief een einde gekomen. De Sovjet-Unie had onder Gorbatsjov de weg van Glasnost en Perestrojka gekozen en streefde naar het opbouwen van samenwerking met het Westen”, zo stelde Max van der Stoep tijdens een lezing.²

In 1992 was veel van dit optimisme verdwenen: *“1992 is voor Europa een waar rampjaar geweest. In een jaar tijd was sprake van meer geweld dan zich in ruim 40 jaar koude oorlog binnen Europa had voorgedaan. Geweld op grote schaal in het voormalige Joegoslavië. Maar ook geregeld oplaaiend geweld in vele gebieden van de voormalige Sovjet-Unie. 1992 was ook het jaar van Rostock en Mölln, van een alarmerende groei van xenofobie en rassenhaat, het jaar ook waarin de gruwelijke term 'etnische zuivering' in ons woordgebruik moest worden opgenomen. Een virulent nationalisme is in opmars in vele delen van Europa en levert een reëel gevaar op voor nieuwe explosies van geweld. In West-Europa manifesteert het nationalisme zich in groeiend verzet tegen verdere voortgang van het proces van Europese integratie. Hoe enorm de schokken zijn die in twee jaar tijd het gezicht van Europa hebben veranderd, wordt nog eens extra duidelijk als men de lijst van staten beziet die in november 1990 aan de Parijse Top deelnamen. Drie daarvan, de Sovjet-Unie, Joegoslavië en Tsjecho-Slowakije, hebben sindsdien opgehouden te bestaan. De revoluties van de afgelopen jaren hebben niet alleen de tweedeling van Europa beëindigd, maar hebben ook geleid tot*

² Vierde Mandeville-lezing aan de Erasmus Universiteit, M. van der Stoep, *Europese dilemma's*, Rotterdam, 28 januari 1993.

*ineenstorting van grote delen van de Europese Orde, zoals we die, met een onderbreking tijdens de Tweede Wereldoorlog, sinds 1918 hebben gekend”.*³

Dit citaat van voormalig minister van BZ Van der Stoel geeft treffend weer hoe ingrijpend het beeld van de wereld in enkele jaren werd gewijzigd. Deze wijziging zou niet zonder gevolgen blijven voor de Nederlandse buitenlandse politiek en het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking. In de jaren 1990-1995 werden de doelen van beide opnieuw gewogen en overwogen. Dat leidde tot een ‘herijking’ van het buitenlands beleid en het OS-beleid.

5.1.2 Op weg naar verdere integratie

Eind jaren ‘80 begin jaren ‘90 waren BZ en OS ondergebracht binnen hetzelfde departement. De minister van BZ en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking maakten beiden gebruik van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland en deden een beroep op hetzelfde ambtenarenapparaat. Ze bedienden zich echter van hun ‘eigen’ beleidsmedewerkers. BZ en OS kenden bijvoorbeeld ieder hun eigen directies voor bilaterale samenwerking. Zeker, er waren – ook inhoudelijk – raakvlakken. Zo mocht het OS-beleid niet strijdig zijn met het BZ-beleid. Het meest pregnante voorbeeld daarvan is de twijfelparagraaf: een programmafinancieringsovereenkomst bevatte vaak een bepaling waarin stond dat de activiteiten waarvan werd voorgesteld die te financieren, niet strijdig mochten zijn met het Nederlands buitenlands beleid. Als hierover twijfel bestond, dienden deze voorstellen eerst aan het departement te worden voorgelegd. Ondanks het verband dat met de twijfelparagraaf werd gelegd tussen beide beleidsterreinen, overheerste het beeld van gescheiden beleidsterreinen. Een veranderende wereld en een veranderend wereldbeeld zouden er echter toe leiden dat men niet langer heen kon om de verwevenheid tussen beide beleidsterreinen.

5.1.3 De herijking van het buitenlands beleid

Het wereldbeeld van de jaren tachtig stond op losse schroeven. Door het wegvallen van de bevriezende werking van de Koude Oorlog raakten internationale ontwikkelingen in een stroomversnelling. De internationale verhoudingen werden complexer en minder voorspelbaar. Daarnaast was het internationale beeld rijk aan contrast. Naast spectaculaire welvaartsgroei bleef grote armoede bestaan.⁴ Deze ontwikkelingen bleven in Nederland niet onopgemerkt of zonder gevolgen. In 1996 resulteerden ze in een algemene rijksbrede operatie ter verbetering van de coördinatie van algemene elementen van het internationale beleid. De opzet van deze herijking was het internationale beleid in zijn onderlinge samenhang te bezien en antwoorden te formuleren op vragen over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid, het vermogen van Nederland om invloed uit te oefenen op zijn internationale omgeving en de mate waarin oude instrumenten nog konden worden toegepast op nieuwe prioriteiten.⁵ Met het oog hierop werd op 1 januari 1997 de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) ingesteld. In de HGIS worden de buitenlandactiviteiten van verschillende departementen gebundeld en in samenhang bezien. Uitgangspunt van de HGIS was het bevorderen van samenwerking en afstemming tussen de ministeries op het terrein van

³ Ibidem.

⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Herijking van het Buitenlands Beleid*, Den Haag, september 1995.

⁵ Ibidem.

internationale samenwerking. De minister van BZ was coördinator van het buitenlands beleid en daarmee ook van de HGIS. De herijking had tevens de nodige gevolgen voor de interne organisatie van het ministerie van BZ. Deze gevolgen komen aan bod in het volgende hoofdstuk, dat geheel is gewijd aan organisatorische veranderingen binnen het ministerie van BZ.

5.1.4 Ontschotting

Men kan zich afvragen wanneer er nu werkelijk sprake was van ontschot Nederlands buitenlands beleid. Men zou kunnen beweren dat gezien de gebeurtenissen van eind jaren tachtig en begin jaren negentig de ontwikkeling van toenemende samenhang tussen beide beleidsterreinen al gaande was. Daarbij moet worden gedacht aan onder meer de val van de Muur, de oorlog in voormalig Joegoslavië, de noodhulp aan Oost-Europa en de komst van het Matraprogramma. De herijking kan dan in feite worden beschouwd als een institutionalisering van hetgeen in de praktijk al had plaatsgevonden, namelijk ontschotting van de twee beleidsterreinen.⁶ Anderen beweerden echter dat het nog maar de vraag was of ontschotting werkelijk op alle terreinen was doorgevoerd. In het kader van het *Traject Mainstreaming Armoede* werd in maart 2003 een paper geschreven, getiteld: *Duurzame armoedebestrijding en mensenrechten*. Hierin stond de volgende passage: “*Terwijl de directe samenhang tussen mensenrechten en armoedebestrijding wordt erkend, is denken en doen op departement en op posten nog vaak niet ‘ontschot’.*” Hoe het ook zij, coherentie stond als thema op de kaart. Zowel de minister van BZ als de minister voor Ontwikkelingssamenwerking spande zich in de jaren negentig en de eerste jaren na de eeuwwisseling in om voor zover mogelijk een geïntegreerd Nederlands buitenland beleid tot stand te brengen. Hierbij werd aansluiting gezocht bij andere beleidsterreinen. De vredesmissies die in samenwerking met het ministerie van Defensie werden uitgevoerd en de wapenexportvergunningen die in samenspraak met het ministerie van Economische Zaken (EZ) werden verstrekt, zijn hiervan voorbeelden.

5.1.5 Hoofdlijnen van het Nederlands buitenlands beleid, 1990-2005

Hieronder passeren onderwerpen de revue die bijzondere aandacht verdienen bij de behandeling van het Nederlands buitenlands beleid op hoofdlijnen in de periode 1990-2005. Deze onderwerpen springen in het oog, omdat ze ofwel steeds terugkeerden als categorie op de begroting van het ministerie van BZ of omdat ze zich in de loop van deze periode een plek hebben verworven op de begroting van dit ministerie en zodoende beschouwd konden worden als onderwerpen ‘in opmars’. Er wordt ingegaan op de Nederlandse positiebepaling ten aanzien van deze onderwerpen. Eerst wordt op hoofdlijnen weergegeven wat de Nederlands buitenlandse politiek eind jaren tachtig behelsde. Er was begin jaren negentig namelijk deels sprake van continuïteit van de doelstellingen van BZ en Ontwikkelingssamenwerking ten opzichte van de daaraan voorafgaande jaren. Vervolgens worden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld: de ontwikkeling naar een nieuwe wereldorde en Atlantische oriëntatie na de val van de Berlijnse Muur; de toegenomen participatie in vredesmissies; de Europese integratie; de verstoring van de internationale rechtsorde mede door toedoen van terroristische dreiging en de consulaire bijstand. Ter afsluiting van deze inleiding staan we uitgebreid stil bij

⁶ Uit een interview met A.E. Kersten over het institutioneel onderzoek, 25 januari 2005.

ontwikkelingssamenwerking, die niet alleen een aparte categorie vormde op de begroting van BZ maar tevens een apart beleidsterrein was.

Opeenvolgende bewindslieden drukten in meer of mindere mate hun eigen stempel op het beleid. Accentverschuivingen in het Nederlands buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking waren in eerste instantie het gevolg van ontwikkelingen op het internationale toneel. Daarnaast konden dergelijke verschuivingen deels worden toegeschreven aan de bewindspersonen die op dat moment aan het roer stonden.⁷

Achtereenvolgens waren dat voor het beleidsterrein BZ: mr. H. van den Broek (1982-1993), dr. P.H. Kooijmans (1993-1994), mr. H.A.F.M.O. van Mierlo (1994-1998), J.J. van Aartsen (1998-2002), mr. J.G. de Hoop Scheffer (2002-2003) en dr. B.R. Bot (2003-....). Voor het beleidsterrein Ontwikkelingssamenwerking betrof het drs. J.P. Pronk (1989-1998)⁸, mr. E.L. Herfkens (1998-2002) en A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven (staatssecretaris in 2002-2003 en minister van 2003-...).

5.1.5.1 Hoofdpijnen van het Nederlands buitenlands beleid eind jaren tachtig

In de periode die voorafging aan de in dit rapport onderzochte periode zwaaide Hans van den Broek de scepter op het terrein van het Nederlands buitenlands beleid. Hij kreeg als minister te maken met schoksgewijze veranderingen. Hij trad aan tijdens de laatste hevige stuiptrekkingen van de Koude Oorlog en legde zijn functie neer op het moment waarop de Duitse hereniging en het Europese-Unieverdrag van 1991 waren afgerond.⁹ Hoewel deze gebeurtenissen erg ingrijpend waren, bleven traditionele elementen overheersen in het beleid van Van den Broek. De belangrijkste waren het streven naar voortgaande, waar mogelijk communautaire integratie binnen de Europese Gemeenschap, dan wel de Europese Unie en de Atlantische oriëntatie in veiligheidszaken. Daarnaast werd ingezet op het leveren van een bijdrage aan een succesvolle internationale ordening, waarvan een goed functionerende internationale rechtsorde een kernelement was. Als een van de weinige landen heeft Nederland het doel van versterking van de internationale rechtsorde verankerd in zijn grondwet. Al geruime tijd draagt ons land bij aan de handhaving van de internationale rechtsorde, door onder meer intensieve samenwerking met (instellingen van) de Verenigde Naties te onderhouden. Met de ratificatie van het Statuut van het Internationaal Strafhof (ISH) en de vestiging van dit Hof in Den Haag (2002) gaf Nederland opnieuw uiting aan de wens de internationale rechtsorde te versterken.

5.1.5.2 Ontwikkeling naar een nieuwe wereldorde en voortdurende Atlantische oriëntatie

De val van de Berlijnse Muur in 1989 stond symbool voor het afbrokkelen van communistische regimes in het voormalige Oostblok en de implosie van de Sovjet-Unie. Hiermee kwam een definitief einde aan de Koude Oorlog die Oost en West had verdeeld sinds de Tweede Wereldoorlog. De Verenigde Staten zouden vanaf dit moment (vooralsnog) de enig overgebleven grootmacht blijven. De voormalige Oostbloklanden transformeerden razendsnel richting democratie en kapitalisme. Dit in contrast met China, dat een geleidelijke omschakeling van het communisme naar een open-markteconomie maakte. Na de val van de

⁷ Uit diverse interviews.

⁸ J.P. Pronk diende in de jaren negentig een tweede termijn als minister voor Ontwikkelingssamenwerking. In deze hoedanigheid was hij ook van 11-05-1973 tot 19-12-1977 actief geweest.

⁹ Hellema, D., B. Zeeman, A.C. van der Zwan (red.) e.a., *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw*, Den Haag 1999.

Muur bepaalden de Verenigde Staten in belangrijke mate de politieke verhoudingen op het internationale toneel. In zowel politiek als militair opzicht kon de wereld niet om deze supermacht heen. Dat bleek onder meer in 1991, toen de Verenigde Staten de leiding namen over een zeer brede internationale coalitie om de Irakezen uit Koeweit te verdrijven. De VN-veiligheidsraad en de voormalige Sovjetrepublieken gaven hiervoor het groene licht. Enkele jaren daarvoor was een dergelijke eenstemmigheid tussen de voormalige opposenten nog ondenkbaar geweest.

Op het diplomatieke front volgde de toenmalige Nederlandse minister van BZ, Hans van den Broek, de Amerikaanse militante politiek zonder aarzelen.¹⁰ De Atlantische kijk op de zaken was een overblijfsel uit de jaren tachtig en bleek onder andere uit het feit dat volgens Van den Broek een Westerse eenheid onder Amerikaanse leiding de beste garantie bood voor een succesvolle confrontatie met Irak.¹¹ Het Atlanticisme was aanvankelijk bedoeld om tegenwicht te kunnen bieden tegen het communistische blok in het oosten. Na de val van de Muur kon het Atlanticisme om deze reden niet langer worden gerechtvaardigd. Van den Broek verklaarde dat zolang de situatie in de voormalige Sovjetrepublieken onzeker bleef, een Atlantische visie wenselijk was. Bovendien speelde een rol dat Van den Broek ervan overtuigd was dat moest worden voorkomen dat Duitsland en Frankrijk al te sterk werden.¹² Vandaar zijn voorkeur voor Atlantische samenwerking.

Samenvattend kan men stellen dat de val van de Berlijnse Muur in 1989, de teloorgang van het communisme in Oost-Europa en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in 1991, resulterend in een gewijzigde houding van de NAVO, een nieuwe internationale orde teweeg hadden gebracht.

5.1.5.3 Toegenomen participatie in vredesmissies

Een tendens van de afgelopen decennia was dat Nederland steeds vaker een bijdrage leverde aan vredesmissies. Het initiatief tot deelname aan deze missies kwam in veel gevallen van Nederland zelf, zo constateerde de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen. Deze commissie onderzocht de politieke besluitvorming over Nederlandse deelname aan vredesmissies. Dit resulteerde in 2003 in een rapport¹³ waarin het accent lag op de uitzending van Nederlandse troepen naar Srebrenica, maar waarin ook uitzendingen naar Cambodja, Cyprus, de Golf, Haïti en Angola aan de orde kwamen.

Bij de besluitvorming over uitzending was meestal sprake van een 'mix van motieven', die vaak per betrokken ministerie verschilden. BZ benadrukte in het algemeen doelstellingen als handhaving van de internationale vrede en veiligheid en bevordering van de internationale rechtsorde. Ook werd gewezen op het versterken van de Nederlandse positie op het internationale toneel. De motieven bij de politieke en militaire top van Defensie hadden vaak betrekking op het waarmaken van het ambitieniveau dat in nota's was vastgelegd.¹⁴

Gedurende de jaren '90 had de betrokkenheid van BZ bij vredesmissies nog een ad-hockarakter. Daarin kwam verandering nadat de motie-Harrewijn¹⁵ was aangenomen, waarin de regering werd verzocht de financiering van initiatieven op het gebied van conflictpreventie, conflictbemiddeling en civielmilitaire samenwerking mogelijk te maken in de vorm van een

¹⁰ Hellema, D., *Neutraliteit en vrijhandel. De geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen*, Utrecht 2001, 354.

¹¹ Van Eeveren, J. en D. Hellema, *Het Nederlandse beleid in de Golfcrisis*, in: Aarts en B. Bomert (red.), *Stille na de storm. De Tweede Golfoorlog in perspectief*, Nijmegen 1993, 90-106.

¹² Hellema, D., a.w. 2001, 355.

¹³ Commissie Bakker, *Missie zonder vrede*, Den Haag, 23 januari 2003.

¹⁴ *Conclusies en aanbevelingen commissie-Bakker*, in: NRC Handelsblad, 4 september 2003.

¹⁵ Kamerstuk II, 2000/01, 26900, nr. 24.

vredesfonds. Datzelfde jaar (2000) werd het Vredesfonds opgericht, dat werd beschouwd als een additioneel instrument op het terrein van het buitenlandse beleid, specifiek bedoeld voor activiteiten die niet in aanmerking kwamen voor financiering uit ODA-middelen (Official Development Aid). Het fonds richtte zich op de financiering van activiteiten in het kader van crisisbeheersing, conflictpreventie en vredesopbouw. De besluitvorming over en het beheer van het Vredesfonds berustte bij het ministerie van BZ. In een later stadium (2004) zou het Vredesfonds opgaan in het zogenaamde Stabiliteitsfonds. De samenwerking met het ministerie van Defensie bleef overigens ongewijzigd.

5.1.5.4 Consistentie ten aanzien van Europese samenwerking

Al vanaf het prille begin van het naoorlogse Europa was Nederland sterk voorstander van nauwere banden met Europese staten. Nederland was betrokken bij de oprichting van de EGKS in 1951 en ondertekende in 1957 de Verdragen van Rome, waarbij de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM) en de Europese Economische Gemeenschap (EEG) werden opgericht. De daarop volgende decennia zou de Nederlandse houding ten opzichte van Europa ongewijzigd blijven. Wel zou het Atlantisch georiënteerde en supranationale Nederlandse EG-beleid bij de oprichting van de Europese Unie zwaar op de proef worden gesteld. De tweede helft van 1991 nam Nederland het voorzitterschap over van Luxemburg. Nederland formuleerde een nieuw voorstel voor de inrichting van de EU, dat op belangrijke punten afweek van het eerder door Luxemburg gedane voorstel. Nederland deed de voorstel een Europees Politieke Unie op te richten, tegelijk met de instelling van de EMU. Dit voorstel had tot doel de dominante rol van de Europese Raad in de buitenlandse politieke (maar niet defensie-) aangelegenheden in te perken. Opnieuw werd gepleit voor meer supranationalisering van het externe beleid. Dit Nederlandse ontwerpverdrag lekte in september 1991 uit en werd vervolgens gepubliceerd. Op 30 september 1991, een datum die in de boeken zou gaan als Zwarte Maandag, werd het Nederlandse voorstel tijdens een ministersconferentie in Brussel door de overige EG-lidstaten van tafel geveegd. Dit betekende een zware nederlaag voor de Nederlandse diplomatie. Tijdens de topconferentie in Maastricht van december dat jaar kwam een akkoord tot stand, dat sterk overeenkwam met het oorspronkelijke Luxemburgse voorstel. De toenmalige minister van BZ Van den Broek verklaarde later hierover: *“We zijn afgegaan als een gieter.”*¹⁶

Er werden verschillende verklaringen geboden voor het teloorgaan van het Nederlandse verdragsvoorstel. Eén daarvan was dat de betrekkingen tussen de permanente vertegenwoordiger in Brussel en de top van het Directoraat-Generaal Europese Samenwerking niet optimaal waren. De permanente vertegenwoordiger P. Nieman had al in een vroeg stadium gewaarschuwd dat het Nederlandse voorstel het niet zou halen. Achteraf kan worden vastgesteld dat de lobby op zowel politiek als ambtelijk niveau te mager is geweest. Minister-president Lubbers verzamelde vijf mensen om zich heen om ‘Maastricht’ te ‘redden’, waaronder Nieman, staatssecretaris van Europese Zaken P. Dankert en Van den Broek. Er kwam een nieuw voorstel tot stand dat inhoudelijk sterk gebaseerd was op het Luxemburgse voorstel. Op 7 februari 1992 werd dit aangepaste voorstel in Maastricht door alle lidstaten ondertekend en kon ‘Maastricht’ alsnog succesvol worden afgesloten.

Ondanks de tegenslagen die Nederland voor zijn kiezen kreeg tijdens het EU-voorzitterschap in 1991, bleef verdergaande Europese integratie een streven. Zwarte Maandag zou leiden tot een heroriëntatie van het Nederlands buitenlands beleid. Het Nederlandse supranationalisme en Atlanticisme leken definitief in Brussel ten onder te gaan. Onder Hans van Mierlo zette

¹⁶ Hellema, D., a.w. 2001, 357.

deze koerswijziging zich voort. Het buitenlandse beleid richtte zich meer en meer op Europa, in het bijzonder op de buurlanden.¹⁷ Van Mierlo's opvolger Jozias van Aartsen zette de Europeanisering van het beleid echter niet door. Atlantische standpunten gingen opnieuw de boventoon voeren. Ook de opvolger van Van Aartsen, Jaap de Hoop Scheffer, was een *Atlanticus pur sang*. Ben Bot neigt weer meer tot Europese samenwerking, hoewel onder zijn verantwoordelijkheid Nederland sterk heeft gepleit voor verlaging van de bijdrage die Nederland jaarlijks geeft aan de begroting van de Europese gemeenschap. Sinds de jaren negentig stond de Europese Unie in belangrijke mate in het teken van de uitbreiding van het aantal lidstaten met midden- en Oost-Europese landen. In oktober 2002 stelde de Europese Commissie in haar jaarlijkse voortgangsrapportage vast dat tien landen in 2004 gereed zouden zijn voor toetreding: Polen, Tsjechië, Hongarije, Slowakije, Slovenië, Estland, Letland, Litouwen, Cyprus en Malta. Op de EU-top van 24 en 25 oktober 2002 in Brussel stemden de vijftien EU-lidstaten in met het voorstel van de Europese Commissie om de toetredingsonderhandelingen met de tien kandidaat-landen af te ronden. Op 1 mei 2004 verwelkomden de Europese regeringsleiders de nieuwe EU-lidstaten. Voor Nederland was de kwestie van toetreding van nieuwe lidstaten opnieuw aan de orde tijdens het EU-voorzitterschap dat ons land vervulde in het najaar van 2005. In oktober van dat jaar werd namelijk begonnen met de toetredingsonderhandelingen met Turkije. De toetreding van Turkije is controversieel, onder meer doordat het land grotendeels door moslims wordt bewoond. In 2005 werd de verwachting uitgesproken dat de onderhandelingen met Turkije nog zo'n tien tot vijftien jaar in beslag zouden nemen.¹⁸

5.1.5.5 Verstoring internationale rechtsorde; toename terroristische dreiging

Na de aanslagen van 11 september 2001 op de Verenigde Staten vroeg Marianne van Leeuwen¹⁹ zich in het Financieele Dagblad²⁰ af of de wereld kennis had gemaakt met een nieuw soort oorlog. De dreiging van terroristische aanslagen die waren gefundeerd op moslimextremisme verplaatste zich na september 2001 in elk geval ook naar de rest van de Westerse wereld. In maart 2004 werd Madrid opgeschrikt door een reeks bomaanslagen in vier forensentreinen en in juli 2005 werden 56 Londense treinreizigers gedood bij bomaanslagen, eveneens in vier treinen. In de jaren '90 was de wereld niet verschoond gebleven van terroristische daden: in 1993 werd een aanslag gepleegd op het World Trade Center in New York, in 1996 waren de woonkwartieren van Amerikaanse militairen in Saoedi-Arabië het doelwit en twee jaar later werden simultane aanvallen gepleegd op de Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar es Salaam. Maar de omvang van de aanslag op 11 september 2001 en de dreiging die ervan uitging, was ongekend.

Bij terrorismebestrijding werkt Nederland veel samen met andere Europese lidstaten. Nederland onderschrijft het EU-Actieplan Terrorismebestrijding, dat is gericht op de versterking van grensoverschrijdende samenwerking bij opsporing en vervolging van terroristen, de aanpak van radicalisering en rekrutering, het voorkomen van aanslagen en de bescherming van de burger en de vitale infrastructuur, evenals de voorbereiding op een (dreigende) aanslag en het bespreken van de gevolgen daarvan.²¹ Het actieplan richt zich voornamelijk op islamitisch terrorisme, gezien de huidige dreiging, maar de maatregelen in

¹⁷ Ibidem, 386.

¹⁸ www.regering.nl/actueel/dossieroverzicht/42_7756.jsp.

¹⁹ M. van Leeuwen is als plaatsvervangend hoofd onderzoek verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag.

²⁰ *Terrorisme als een nieuwe vorm van oorlogsvoering*, in: Financieele Dagblad, 17 september 2001.

²¹ Coco-conclusies nr. 42 (22/11/2005). Voortgangsverslag Verklaring JBZ-Raad 13 juli 2005.

het actieplan zijn eveneens van toepassing op terrorisme dat is gebaseerd op andere ideologieën.

De coördinatie van de terrorismebestrijding op EU-niveau is in handen van de EU-coördinator terrorismebestrijding, sinds maart 2004 in de persoon van Gijs de Vries. De Vries rapporteert op regelmatige basis aan de *Raad Justitie en Binnenlandse Zaken*. Dat er sprake is van intensieve Europese samenwerking betekent onder meer dat ook de minister van BZ een niet te verwaarlozen rol speelt op dit terrein. Nederland tracht terrorisme niet alleen het hoofd te bieden middels samenwerking op Europees niveau, ook andere samenwerkingsverbanden zijn van belang, zoals de NAVO. Het Nederlands buitenlands beleid heeft onmiskenbaar impulsen gekregen naar aanleiding van de toegenomen terroristische dreiging na de eeuwwisseling.

5.1.5.6 Consulaire bijstand

Een traditionele taak van de minister van BZ is het verlenen van consulaire bijstand aan landgenoten die in het buitenland onoverkomelijke problemen hebben.²² Consulaire bijstand wordt onder meer verleend aan Nederlanders die in buitenlandse gevangenschappen zijn beland. De afgelopen jaren springt deze taak meer en meer in het oog, aangezien het aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland toeneemt. Bovendien heeft zich een aantal spraakmakende incidenten voorgedaan.

Een duidelijke verklaring voor de toename van het aantal Nederlanders in buitenlandse cellen is niet voorhanden. Wel staat vast dat Nederlanders in het algemeen meer zijn gaan reizen en dat het merendeel van de Nederlandse gevangenen bestaat uit personen die drugsdelicten hebben begaan²³.

Spraakmakend op consulaire terrein was de zaak Johannes van Damme, een Nederlandse zakenman die in 1994 in Singapore werd opgehangen na ter dood te zijn veroordeeld voor de smokkel van heroïne. Een intensieve lobby om zijn leven te redden - onder andere koningin Beatrix pleitte voor Van Dammes zaak - had geen effect. Een andere incident dat veel aandacht kreeg in de media en dat van BZ de nodige inspanning vereiste, was de zaak Machiel Kuijt. Kuijt zit sinds 1997 naar eigen zeggen onschuldig in een Thaise gevangenis. Deze kwestie werd door de Nederlandse regering aangegrepen om de slechte leefomstandigheden van gedetineerden in Thaise gevangenschappen onder de aandacht te brengen. BZ sloot in dit kader een verdrag met Thailand over de uitlevering van gevangenen. Een derde opzienbarende incident was de zaak Arjan Erkel, een medewerker van Artsen zonder Grenzen. Op 12 augustus 2002 werd Erkel gegijzeld door Tsjetsjeense rebellen. Zijn gevangenschap zou duren tot 11 april 2004. Erkel werd na 607 dagen gevangenschap vrijgelaten, na tussenkomst van een vereniging van KGB-veteranen en nadat een losgeld ter waarde van 1 miljoen euro was betaald.

5.1.5.7 Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in de jaren tachtig

Van 1982 tot 1986 beheerde voor het eerst een VVD'er de portefeuille Ontwikkelingssamenwerking. E.M. Schoo pleitte voor een beleid gericht op de armste groepen in de ontwikkelingslanden, verbetering van de sociaaleconomische positie van de vrouw en bescherming van het milieu.²⁴ Schoo wilde meer dan haar beide christendemocratische voorgangers gebruik gaan maken van de particuliere sector, het

²² Uit een interview met H.J.M. Janssen, hoofd van de Directie Consulaire Zaken, afdeling consulaire en maatschappelijke zaken, december 2005.

²³ forum.opinieland.nl.

²⁴ Schoo, E.M., *Liberaal ontwikkelingsbeleid tot het jaar 2000*, in: *Liberaal Reveil* 27-1 (1986), 18-23, aldaar 19-20.

bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties: ook de Nederlandse economie diende van ontwikkelingssamenwerking te profiteren.²⁵ Schoo voerde dan ook een pragmatisch en zakelijk beleid en ging, net als in de jaren zestig gebeurde, uit van de bestaande internationale economische verhoudingen. Anders dan haar voorganger Pronk streefde zij niet naar een nieuwe economische orde. Pronk keerde in 1989 terug op het politieke toneel en begon aan zijn tweede termijn als minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

5.1.6 Hoofdpijnen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking na 1990

In de periode 1990-2005 was de aandacht voor ontwikkelingssamenwerking behoorlijk stabiel. Opvallend was dat in deze periode regelmatig werd gezocht naar een nieuwe insteek, omdat de discussie over de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking regelmatig de kop opstak. De onderwerpen die in de onderstaande beschrijving onder meer aan de orde worden gesteld zijn: het speerpuntenprogramma van Pronk, concentratie van het aantal landen en de introductie van sectorale benadering ten tijde van Eveline Herfkens en ten slotte de nadruk die Agnes van Ardenne legde op bilaterale samenwerking (al dan niet in samenwerking met het bedrijfsleven) en macrosteun.

Bij zijn aantreden in 1989 gaf Jan Pronk onmiddellijk aan dat het ontwikkelingsbeleid grondig moest worden herzien. Hij voegde de daad bij het woord en op 20 september 1990 verscheen de beleidsnota *Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*. De nota had tot doel in kort bestek een beschrijving te geven van Pronks visie en de hoofdpunten van het ontwikkelingsbeleid voor de middellange termijn, in het bijzonder voor de regeerperiode 1990-1993. De nota was opgebouwd rond een aantal centrale thema's, die eveneens in de regioanalyses terugkwamen. Vernieuwend was dat de onderwerpen milieu, mensenrechten, democratisering en duurzame armoedebestrijding een belangrijke plaats innamen.²⁶ Via vier speerpuntenprogramma's (milieu, vrouwen, stedelijke armoedebestrijding en onderzoek) wilde Pronk nieuwe aandachtsgebieden ontwikkelen. Sectorprogramma's als plattelandsontwikkeling en industriële ontwikkeling verdwenen overigens niet, ze kwamen terug in de landen- en regioprogramma's. De nota kondigde een beperking van het aantal sectoren aan die werden ondersteund met OS-gelden. *Een wereld van verschil* was gedurfd en deed veel stof opwaaien. Pronk kwam echter in botsing met de werkelijkheid. Hij kwam niet uit met zijn begroting en kreeg veel kritiek op zijn Indonesiëbeleid.²⁷ Een derde probleem waarmee Pronk werd geconfronteerd, was het feit dat ontwikkelingen op internationaal terrein anders verliepen dan hij in de nota had geschetst. Pronk zag zich genoodzaakt zijn beleid aan de actualiteit aan te passen. Hij presenteerde daarom in 1993 een nieuwe notitie, *Een wereld in geschil. De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend*. Hierin schreef Pronk dat meer dan voorheen het bewerkstelligen en handhaven van vrede op de voorgrond moest staan in de ontwikkelingssamenwerking. Noodhulp in conflictsituaties, gevolgd door steun bij reconstructie en rehabilitatie, zouden grote nadruk krijgen. Daarnaast zouden landen die bezig waren met de vaak moeizame omschakeling naar een meer democratische ordening en een

²⁵ Baneke, F.A.J. en C.J. Jepma, *Nederlands belang en ontwikkelingsbelang. Bedrijfsleven en ontwikkelingssamenwerking vanaf de jaren zeventig*, in: A.M. Malcontent en J.A.Nekkers ed., *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*, Den Haag 1999., 263-282, aldaar 270-271.

²⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, Den Haag, september 1990.

²⁷ De verbreking van de OS-relatie in 1992 met Indonesië werd mede geweten aan het principiële optreden van Pronk t.a.v. de mensenrechten in Indonesië.

gemengde markteconomie meer steun moeten krijgen. Centraal daarbij stond het begrip *good governance* (goed bestuur), oftewel de aanwezigheid van een betrouwbare overheidsstructuur en een effectief economisch beleid.

Ontwikkelingssamenwerking kwam noodgedwongen steeds meer in aanraking met het bestrijden en voorkomen van crisissituaties, van oorsprong thema's die onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZ vielen. Pronk pleitte daarom voor verdergaande integratie tussen ontwikkelingssamenwerking en het traditionele buitenlands beleid. Dit resulteerde in de herijking van het buitenlands beleid. Aangezien dat onderwerp reeds aan de orde is gekomen, wordt het hier verder buiten beschouwing gelaten.

In 1998 werd Pronk opgevolgd door Herfkens. Zij kwam bij haar aantreden in augustus 1998 terecht in een klimaat waarin de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking ter discussie stond. Evaluaties en studies van de IOV²⁸ en de IOB²⁹ van het ministerie van BZ, maar ook onderzoeken van andere donororganisaties leverden hierover geen eenduidige conclusies, maar waren wel kritisch. Dit was voor Herfkens aanleiding het beleid van haar voorganger op een aantal punten te herzien. Pronk werd vele jaren als het boegbeeld van ontwikkelingssamenwerking beschouwd. Herfkens wist uit zijn schaduw te treden en was in staat haar stempel te drukken op het OS-beleid. Een aantal kenmerkende factoren van het ontwikkelingsbeleid ten tijde van Herfkens waren: beperking van het aantal landen waarmee Nederland een ontwikkelingsrelatie had, invoering van de zogenaamde sectorale benadering en bevordering van het gebruik van de *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP's). Al deze maatregelen waren gericht op de toename van de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast werden eind jaren negentig de Millennium Ontwikkelingsdoelen geïntroduceerd.

In 1998 besloot Herfkens het bilaterale beleid ingrijpend te herzien. Kernpunten hierbij waren ten eerste de concentratie van de ontwikkelingssamenwerking tot een beperkt aantal landen (de 19+3 landen).³⁰ Daarnaast werd een keuze gemaakt voor bepaalde sectoren, onder de noemer van sectorale benadering. De Nederlands beleidsdoelstellingen werden samengevat onder de term GAVIM: Goed bestuur, bestrijding van Armoede, Vrouwen en Ontwikkeling, Institutionele ontwikkeling en Milieu, als zogenaamde dwarsdoorsnijdende thema's. Dat wil zeggen dat deze thema's ook op andere terreinen van het buitenlands beleid aandacht kregen, bijvoorbeeld als onderdeel van de thema's mensenrechten, conflictpreventie en vredesopbouw.³¹

²⁸ De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) werd opgericht in 1977. De doelstelling van de IOV was optimalisering van de kwaliteit van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking door ter plaatse het Nederlandse overheidsaandeel in ontwikkelingssamenwerking te onderzoeken en de uitvoering van het beleid te toetsen. Na de herijking in 1996 ging de IOV onderdeel uitmaken van de IOB.

²⁹ De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) ontstond in 1996. De IOB evalueert de tenuitvoerlegging van het Nederlandse OS-beleid en de overige onderdelen van het Nederlands buitenlands beleid.

³⁰ Programmalanden: Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Eritrea, Ethiopië, Ghana, India, Jemen, Macedonië, Mali, Mozambique, Nicaragua, Pakistan, Sri Lanka, Tanzania, Uganda, Vietnam, Zambia, en Zimbabwe. Daarnaast zou er sprake zijn van een drietal duidelijk in tijd beperkte bilaterale hulprelaties met Egypte, Zuid-Afrika en de Palestijnse gebieden. In 2000 werd Indonesië aan de lijst toegevoegd en in 2001 Rwanda en Benin. De Palestijnse Autoriteit werd in 2001 van deze lijst afgevoerd, maar die kreeg nog wel hulp in een andere vorm. India gaf in 2003 zelf aan de hulprelatie met Nederland te willen beëindigen.

³¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken / Steungroep sectorale benadering, *Sectorale benadering, organiserend principe voor de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Groeidocument 2*, Den Haag, 7 januari 2004.

De ideeën voor de ontwikkeling van de sectorale benadering liepen parallel aan de ontwikkeling van de PRSP's. Het PRSP-concept werd in september 1999 geïntroduceerd door de Wereldbank (WB) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Per land werd een PRSP opgesteld: een document waarin de situatie in het land werd geanalyseerd (met name de armoede en de oorzaken daarvan) en het nationale beleid voor armoedebestrijding werd opgenomen. Hierbij werden prioriteiten aangegeven, namelijk op welke sectoren de hulpverlening zich zou concentreren, en de kosten van de uitvoering. Een PRSP werd door de overheid zelf opgesteld in overeenstemming met het maatschappelijk middenveld en eventueel met hulp van externe expertise (bijvoorbeeld van ngo's). Een dergelijk visiestuk bevatte niet alleen maatregelen voor sociale investeringen, maar ook adviezen voor economische groei waarvan de armen konden profiteren. Nederland was een groot voorstander van het PRSP-concept. Het zag de PRSP's als de basis voor zijn eigen OS-interventies op landenniveau en had zich voorgenomen om, zodra een land een PRSP had opgesteld, in principe geen enkel project meer buiten dit kader om te financieren.³²

Rond de eeuwwisseling besloten 189 VN-landen de handen ineen te slaan en gezamenlijk een actieplan aan te nemen in de strijd tegen armoede. De doelstellingen, die vóór 2015 tot resultaat moesten leiden, waren geformuleerd tijdens diverse wereldtoppen en conferenties in de jaren negentig. De doelstellingen werden tijdens de *Millennium Declaration* in september 2000 aangenomen. De doelstellingen gingen de boeken in als de zogenaamde *Millennium Development Goals* (MDG's). De deelnemende landen kwamen overeen dat de armoede in de wereld voor 2015 moest zijn gehalveerd.

Minister Van Ardenne-van der Hoeven trad in 2002 aan als staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking. Ze zou haar beleid en de uitvoering daarvan in belangrijke mate ophangen aan de beleidsnotitie *Aan Elkaar Verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*³³, die in oktober 2003 het licht zag. Uitgangspunt voor het Nederlandse OS-beleid bleven de MDG's. In de woorden van de minister: *“De titel van de notitie brengt tot uitdrukking dat ontwikkelingssamenwerking nooit vrijblijvend kan zijn, maar verplichtingen schept voor alle betrokkenen: Nederland, andere donoren, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, individuele burgers, multilaterale organisaties én ontwikkelingslanden zelf. Wij hebben ons aan elkaar verplicht om in 2015 de VN Millennium Ontwikkelingsdoelen te halen.”*

De accenten die Van Ardenne legde waren: beperking van het aantal landen, nadruk op Afrika, conflictpreventie en vredesopbouw en daarmee samenhangend introductie van het Stabiliteitsfonds en tot slot het bevorderen van samenwerking met het bedrijfsleven.

Het aantal landen waarmee Nederland een samenwerkingsverband had, zogenaamde partnerlanden, werd teruggebracht van 49 naar 36. Ook met een beperkt aantal concentratielanden (de 19+3 landen) werd de samenwerking beëindigd. Het belangrijkste argument hiervoor was dat de kwaliteit en effectiviteit van de hulp door concentratie van menskracht en middelen zou worden bevorderd. De bilaterale OS-relatie met Brazilië, China, Ecuador, El Salvador, Filipijnen, Namibië en Peru werd verbroken, omdat deze relatief rijk waren. De OS-relatie tussen Nederland en Cambodja, Guinee-Bissau en Zimbabwe werd beëindigd, omdat die een relatief slecht beleid en bestuur hadden. Bovendien werd de samenwerking beëindigd met landen waar een relatief klein Nederlands OS-programma werd uitgevoerd: Bhutan, Brazilië, Cambodja, El Salvador, Guinee-Bissau, Honduras, Namibië, Nepal, Zimbabwe. India ten slotte gaf in 2003 zelf aan de ontwikkelingsrelatie met Nederland te willen afbouwen. In alle 36 partnerlanden zet Nederland in op goed bestuur. Daarnaast

³² Dit kwam tot uiting in de notitie *Aan elkaar verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*.

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 234, nr. 1, 13.

concentreert de Nederlandse ontwikkelingsinspanning zich op de sectoren onderwijs, reproductieve gezondheidszorg (moeder- en kindzorg), hiv/aids, milieu en water.³⁴

De extra aandacht voor Afrika motiveerde Van Ardenne in de notitie *Aan Elkaar Verplicht* als volgt: “*De armoede en problemen in Sub-Sahara Afrika zijn dieper en breder dan op andere continenten. Door de vele gewapende conflicten, zwak en corrupt bestuur, falende staten, gebrek aan economische ontwikkeling, tekortschietende sociale infrastructuur, gebrekkig onderwijs, milieudegradatie en hiv/aids daalt de levensstandaard in dit deel van de wereld. Het is uit solidariteit maar ook uit wederzijds belang dat Nederland Afrika een centrale plek geeft in het buitenlands beleid, inclusief ontwikkelingssamenwerking. Minstens 50 procent van de bilaterale ODA-gelden zal hiertoe worden ingezet.*”

Om de relatie tussen vrede, veiligheid en ontwikkeling te benadrukken werd in 2004 het Stabiliteitsfonds opgericht³⁵, als opvolger van het Vredesfonds, waarvoor extra middelen werden uitgetrokken. Hieruit kon bijvoorbeeld re-integratie van strijders, vernietiging van kleine wapens en wederopbouw van leger en politie in een door oorlog verscheurd land worden gefinancierd. Het fonds kreeg in 2004 de beschikking over 64 miljoen euro, oplopend tot 77 miljoen euro per jaar in 2007. Dit fonds werd opgericht door de minister van BZ en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking gezamenlijk. In dit perspectief passen ook hun gezamenlijke missies naar Afrika vanaf de oprichting van dit fonds.

Uit de notitie *Aan Elkaar Verplicht* bleek dat de bilaterale hulp relatief zou toenemen van ongeveer 37 procent in 2004 tot (naar verwachting) 45 procent in 2008. Dit zou ten koste gaan van de multilaterale hulp (via VN-instellingen), die met ongeveer 3 procent zou dalen. Daarnaast daalde de bijdrage aan de programma's die werden uitgevoerd in samenwerking met het bedrijfsleven enigszins. Herfkens had juist meer nadruk gelegd op multilaterale hulp. Onder Van Ardenne kwam er meer ruimte voor macrosteun³⁶, waarbij de regering van het ontvangende land de besteding grotendeels zelf bepaalde. Deze vorm van hulp kreeg de voorkeur boven sectorale hulp, maar werd wel aan een aantal voorwaarden gebonden op het gebied van goed bestuur, effectieve armoedebestrijding en participatie van de bevolking.

Inhoudelijk gezien vonden na de eeuwwisseling zoals genoemd diverse verschuivingen plaats op het gebied van het ontwikkelingsbeleid. Daarbij stond het debat over dit beleidsterrein gedeeltelijk in het teken van de effectiviteit van het beleid. Het afleggen van verantwoording aan zowel de politiek als de Nederlandse belastingbetaler nam aan belang toe. Dit bleek onder meer uit een Interdepartementaal Beleidsonderzoek *Effectiviteit en coherentie van Ontwikkelingssamenwerking*, dat een aantal aanbevelingen deed voor verbetering van doeltreffendheid en samenhang van het OS-beleid. Ook de inrichting van een nieuwe organisatie-eenheid, bij het ministerie van BZ, de Directie Effectiviteit en Kwaliteit, wees erop dat het laatste woord in het debat over de effectiviteit en efficiency van ontwikkelingssamenwerking nog niet was gesproken.

5.1.7 Ter afsluiting

Internationale en nationale ontwikkelingen hebben de afgelopen 15 jaar geleid tot wijzigingen op de beleidsterreinen buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking. Nieuw aangetreden

³⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Resultaten in ontwikkeling*, januari 2006.

³⁵ Het Stabiliteitsfonds kende een breder spectrum aan activiteiten dan het Vredesfonds.

³⁶ Macrosteun is een vorm van bilaterale hulp waarbij ontvangende land een financiële bijdrage krijgt en zelf de besteding daarvan mag bepalen.

bewindslieden hebben allemaal accentverschuivingen in het beleid teweeg gebracht. Wie echter de Nederlands buitenlandse politiek en de ontwikkelingssamenwerking over een langere periode beschouwt, bijvoorbeeld vanaf 1945, zal constateren dat veel uitgangspunten ongewijzigd zijn gebleven en dat er sprake is van constanten. In onderliggende beschrijving worden beide beleidsterreinen aan de hand van thema's, programma's, fondsen etc. nader uitgewerkt. BZ en daaraan gerelateerde onderwerpen zullen minder uitgebreid worden behandeld dan het beleidsterrein Ontwikkelingssamenwerking in al zijn facetten. Dat heeft te maken met het gegeven dat het politieke en veiligheidsbeleid in vergelijking met dat van ontwikkelingssamenwerking minder is geformaliseerd en in procedures is vastgelegd. Dit heeft geresulteerd in een geheel van beschrijvingen waarin OS-gerelateerde onderwerpen de boventoon voeren. Ook in de handelingenlijst komt naar voren dat er minder regels en procedures zijn vastgelegd voor het politieke en veiligheidsbeleid ten opzichte van het OS-beleid. De hoeveelheid handelingen die zijn gericht op politieke en veiligheidsthema's zijn beduidend minder dan de handelingen die zijn gericht op OS-thema's.

5.2 Voornaamste organisatorische wijzigingen

5.2.1 De jaren 1990-1994

In de tijdspanne die dit onderzoek beslaat zijn er regelmatig organisatieveranderingen op het ministerie van BZ doorgevoerd. Deze vonden vaak plaats vanuit het oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid van de organisatieonderdelen, of werden ingegeven door internationale ontwikkelingen. Ook politieke verwickelingen konden aanleiding voor verandering zijn, hoewel die niet altijd in de organisatie zelf tot uitdrukking hoefden te komen. In 1989 bijvoorbeeld kwam na Tweede Kamerverkiezingen een coalitie tussen het CDA en de PvdA tot stand (1989-1994). In deze regering keerde Jan Pronk terug als minister voor Ontwikkelingssamenwerking.³⁷ Hij had grote plannen voor een koerswijziging van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, wat onder andere bleek uit de nota *Een wereld van verschil* uit 1990.³⁸ Maar de beoogde beleidsveranderingen kwamen niet tot uitdrukking in de organisatiestructuur van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS): aanvankelijk bleef alles bij het oude. Pas met de herijking van het buitenlands beleid, in het midden van de jaren negentig, werden op het departement omvangrijke organisatorische wijzigingen doorgevoerd. Pronk was hier nauw bij betrokken, omdat hij voor de derde keer minister voor Ontwikkelingssamenwerking was geworden (Kok-I, 1994-1998). In het begin van de jaren negentig bleven de organisatieveranderingen beperkt tot een aantal ondersteunende dienstonderdelen.³⁹

³⁷ In het kabinet-Den Uyl (1973-1977) was Pronk al minister voor Ontwikkelingssamenwerking geweest.

³⁸ *Een wereld van verschil*, 1990.

³⁹ De Dienst Documentaire Informatievoorziening (DDI) werd ingericht, een coördinerende directie op het gebied van archief, bibliotheek, documentatie en kennismanagement. Hiermee verdwenen de hoofdafdeling Onderzoek en Documentatie (AOD) en de centrale afdeling Post- en Archiefzaken (APA) van het toneel. De postzaken, voorheen voor APA, werden overgenomen door de nieuw Facilitaire Dienst Interne Zaken (FDI), waar ook de Transportdienst (TR), de hoofdafdeling Verbindingen en Materiële Zaken (AVB) en de afdeling Post en Koerierszaken (BP/KD) werden ondergebracht. Ten slotte werd in deze periode, begin jaren negentig, de Facilitaire Dienst Telecommunicatie (FDT) opgericht.

Begin jaren negentig zag de organisatie van het ministerie van BZ er als volgt uit (bij publicatie wordt een organogram toegevoegd):

Opvallend is dat de organisatie bestond uit drie directoraten-generaal: politieke zaken, Europese zaken en internationale samenwerking. Later zou er een vierde bijkomen dat speciaal gericht was op het beleid in de regio's. Hiermee hing samen dat de drie DG's in deze tijd beschikten over eigen regiodirecties. Bovendien maakten ze gebruik van hun eigen stafafdelingen, zoals de directie personele zaken en ontwikkelingsszaken (hoofdafdeling) ressorterend onder het DGIS.

5.2.2 De herijking, 1995-1996

Het organogram uit augustus 1996 toont aan welke ingrijpende wijzigingen de organisatie doormaakte ten opzichte van begin jaren negentig (bij publicatie wordt een organogram toegevoegd):

Grote veranderingen in de organisatie van het departement BZ kregen in het midden van de jaren negentig hun beslag. In de regeringsverklaring van het eerste kabinet-Kok (PvdA, VVD en D66; 1994-1998) werd melding gemaakt van een 'herijking' van het buitenlands beleid om aan de eisen van de tijd tegemoet te komen. *“De regering is van mening dat de internationale positie van Nederland opnieuw in perspectief moet worden gebracht. Doel van deze herijking is niet alleen de prioriteiten voor het buitenlands beleid in brede zin vast te stellen, maar evenzeer om de instrumenten van internationaal beleid in onderlinge samenhang toe te passen; zowel beleidsmatig, organisatorisch als financieel.”*⁴⁰ Deze uitgangspunten werden verder uitgewerkt in de nota *De herijking van het buitenlands beleid* (september 1995), de *Startnotitie Ministerie Buitenlandse Zaken* (november 1995) en het *Formatieplan Ministerie van Buitenlandse Zaken* (1996). In deze stukken werd onder andere gepleit voor een grondige renovatie van de organisatie van het ministerie van BZ. Hoofddoel van de beoogde structuurveranderingen was een doelmatig en samenhangend buitenlands beleid. Hiertoe moest tot organisatorische 'ontschotting' worden overgegaan.

Op bewindslidenniveau betekende dat een samenvoeging van de drie bestaande ministeriële onderraden op het gebied van het buitenlands beleid (de Algemene Verdedigingsraad, de Raad voor Europese Zaken en de Raad voor de Ontwikkelingssamenwerking) tot één Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden (REIA). De premier was de beoogde voorzitter van de nieuwe raad, de minister van BZ de coördinerende bewindspersoon.⁴¹ De organisatie van het departement van BZ zelf werd grondig op de schop genomen. In de oude structuur hadden BZ en OS een aparte regionale opzet en daardoor verschillende regiobureaus. De nieuwe structuur werd gekenmerkt door een matrixopzet, waarbij regio-⁴², thema-⁴³ en forumdirecties⁴⁴ werden ingericht die nauw met elkaar samenwerkten. Het

⁴⁰ *Keuzen voor de toekomst*, Den Haag 1994, 13.

⁴¹ *De herijking van het buitenlands beleid*, 39.

⁴² De regiodirecties ontwikkelen en voeren een samenhangend beleid uit ten aanzien van regio's en landen. Zij werken 'ontschot', dat wil zeggen dat alle facetten van het Nederlands buitenlands beleid in relatie tot landen en regio's bij deze directies samenkomen. Zij fungeren als contactpunt voor de posten, andere ministeries, buitenlandse ambassades, maatschappelijke organisaties en bedrijven.

⁴³ De themadirecties bundelen de kennis en expertise op één of meer thema's van het buitenlands beleid, gekoppeld aan de landen kennis van de regio's. Voorbeelden zijn veiligheidsbeleid, plattelandsontwikkeling, economische samenwerking, mensenrechten en humanitaire hulp.

⁴⁴ De Nederlandse inbreng in een aantal multilaterale organisaties, zoals de Verenigde Naties (VN) en de Europese Unie (EU), valt onder de verantwoordelijkheid van de forumdirecties. Zij stemmen thema's op elkaar af, geven vorm aan het Nederlands beleid ten aanzien van een aantal internationale organisaties en sturen de

matrixmodel hield in dat de thematische invalshoek werd gecombineerd met een regionale invalshoek, zodanig dat regionale directies verantwoordelijk waren voor de integratie naar land en regio van de thema's die door themadirecties werden beheerd. Aangezien in een groot aantal gevallen de thematische invalshoek en de invalshoek van een internationale organisatie samenvielen (bijvoorbeeld gespecialiseerde VN-organisaties als de Wereldgezondheidsorganisatie⁴⁵ en de Wereldhandelsorganisatie⁴⁶, die zich inzet voor handelsliberalisering) werd een aparte invalshoek voor internationale organisaties niet nodig geacht, met als uitzonderingen de Europese Unie, de Verenigde Naties en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie. De organisatie riep aparte onderdelen in het leven die zich in het bijzonder bezighielden met thema's die verband hielden met deze multilaterale instellingen. Daarnaast kreeg de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) vorm, waarmee een gezamenlijke begroting van de buitenlanduitgaven ontstond. De HGIS is een bundeling van buitenlanduitgaven van de verschillende ministeries, zodat in één oogopslag duidelijk wordt wat de belangrijkste uitgaven zijn die Nederland jaarlijks doet in het kader van internationale samenwerking. De minister van BZ werd hiervoor coördinerend minister.

In het nieuwe matrixmodel werd de regionale kennis uit de verschillende themadirecties, buitenlandse (politieke) zaken, economische zaken en ontwikkelingssamenwerking, gebundeld. Ook besloot men tot verdergaande samenwerking met het Directoraat-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) van het ministerie van EZ. Op deze manier wilde men zorgen voor een betere afstemming tussen thema's als bijvoorbeeld veiligheidszaken, milieu en regionaal beleid.

5.2.2.1 Het Directoraat-Generaal Regio Beleid (DGRB)

Concreet betekende een en ander dat vijf regiodirecties tezamen het nieuwe Directoraat-Generaal Regio Beleid (DGRB) gingen vormen. Het ging om de directies Europa (DEU), Noord-Afrika en Midden-Oosten (DAM), Sub-Sahara Afrika (DAF), Azië en Oceanië (DAO) en Westelijk Halfrond (DWH). De directies DEU, DAO en DWH waren tot die tijd onderdeel geweest van de DGPZ-sector. Vanaf 1996 beschikten de reeds bestaande DG's niet langer over eigen regionale directies. Deze directies behoorden vanaf dat moment allen tot de DGRB-sector. In de brochure *De organisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken* werd het takenpakket van de nieuwe regiodirecties opgesomd. *“De regiodirecties vergaren en onderhouden kennis over landen en regio's. Verder leveren de regiodirecties bijdragen aan het werk van andere directies van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken en fungeren zij als contactpunt voor de posten, andere ministeries, buitenlandse ambassades, maatschappelijke organisaties en bedrijven.”*⁴⁷ De regiodirecties moesten zorgen voor meer samenhang in het beleid van BZ en ontwikkelingssamenwerking.

5.2.2.1 Het Directoraat-Generaal Politieke Zaken (DGPZ)

Ook voor de bestaande directoraten-generaal, zoals dat van Politieke Zaken (DGPZ), had de herijking de nodige organisatorische gevolgen. Er werd in de eerste plaats een nieuwe directie Veiligheidsbeleid (DVB) opgezet. Deze directie kreeg thema's als vrede, veiligheid,

Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland (ambassades en consulaten) aan, die meer eigen verantwoordelijkheid hebben gekregen voor de uitvoering van het buitenlands beleid.

⁴⁵ World Health Organisation (WHO).

⁴⁶ World Trade Organisation (WTO).

⁴⁷ *De organisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag 1996, 10.

ontwapening en wapenbeheersing in de portefeuille. DVB kreeg een forumfunctie te vervullen ten aanzien van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), de West-Europese Unie (WEU), de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), de Geneefse Ontwapeningsconferentie (CD) en het International Atomic Energy Agency (IAEA). Verder kreeg DVB de coördinatietaken voor de politiek-militaire aansturing van de Nederlandse betrokkenheid bij crisisbeheersing. Voorheen werden deze werkzaamheden verricht door de directies Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken (DAV) en Politieke VN-Zaken (DPV). Vanwege het gevarieerde takenpakket van de nieuwe directie Veiligheidsbeleid werd een nauwe samenwerking verwacht met de regiodirecties DEU en DWH en de forumdirecties Verenigde Naties (DVN) en Integratie Europa (DIE) en de themadirecties Politieke Zaken (DPZ), Mensenrechten, Goed Bestuur en Democratisering (DMD) en Crisisbeheersing en Humanitaire Hulp (DCH).

Medewerkers van de nieuwe directie Politieke Zaken werden belast met advisering van de politieke leiding van het departement en met werkzaamheden betreffende het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids-Beleid (GBVB) van de Europese Unie. De taken op het gebied van de GBVB waren voordien verricht door de assistent van de directeur-generaal Politieke Zaken (AP), maar werden door het toenemende gewicht van de Europese samenwerking op de terreinen buitenland en veiligheid op een grotere schaal voortgezet. De nieuwe directie DMD ressorteerde onder DGPZ en ging nauw samenwerken met de onder het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) vallende en eveneens nieuwe directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling (DSI). DMD moest gaan zorgen voor een meer gestructureerde behartiging van de mensenrechten en nam taken over van het bureau Coördinatie Mensenrechten (DGIS/CM).

5.2.2.3 Het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS)

In 1996 vormde men twee directies die onder het gecombineerde gezag van DGPZ en het DGIS kwamen te staan. Allereerst ging het om de forumdirectie Verenigde Naties (DVN). Deze kreeg taken op het terrein van de politieke, economische, sociale en institutionele VN-zaken. De hoofddoelstelling van DVN was het waarborgen van een samenhangend Nederlands beleid in de VN. Daarnaast werden werkzaamheden met betrekking tot het ontwikkelen van volkenrecht overgenomen van de Juridisch Adviseur (JURA). De bezigheden van DVN hadden raakvlakken met die van de directie Multilaterale Ontwikkelingsfinanciering en Macro-economische Aangelegenheden (DMO). In het verleden werd de Nederlandse VN-bijdrage verzorgd door de directie Politieke VN-Zaken (DGPZ/DPV) en de directie Internationale Organisaties (DGIS/DIO). De vorming van DVN was dus een concreet voorbeeld van de voorgenomen ‘ontschotting’ op het ministerie. De tweede directie die onder DGPZ en het DGIS kwam te vallen was Crisisbeheersing en Humanitaire Hulp (DCH). In de Herijkingsnota werd melding gemaakt van een themadirectie voor *“Conflict, humanitaire hulp en mensenrechten (...) waarin de invalshoeken van de buitenlandse politiek en de ontwikkelingssamenwerking en de militaire invalshoek worden gecombineerd.”*⁴⁸ Met enig recht kan worden gesproken over DCH als ‘de herijkingsdirectie’. De gedachte dat alleen een brede aanpak met noodhulp, crisisbeheersing en crisispreventie, effect kan sorteren, lag aan de oprichting van DCH ten grondslag. Daarnaast ging men uit van een interdepartementale benadering, met betrokkenheid van BZ, OS en Defensie. DCH nam taken over van de opgeheven directies DAV, DPV, Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking en Speciale Programma’s (DMP) en van regionale directies.

⁴⁸ Formatieplan, 65.

De herijkingsoperatie had grote gevolgen voor het DGIS. Een aantal nieuwe directies zijn al even ter sprake gekomen, bijvoorbeeld de forumdirectie Multilaterale Ontwikkelingsfinanciering en Macro-economische Aangelegenheden (DMO). Deze directie ging zich bezighouden met het IMF, de multilaterale ontwikkelingsbanken, het International Trade Centre (ITC), het International Fund for Agricultural Development (IFAD), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Club van Parijs, de World Trade Organisation (WTO), de United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), het Gemeenschappelijk Grondstoffen Fonds (GGF), grondstoffenovereenkomsten en de EU-handelspolitiek. Ook de directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling (DSI) is al even aan de orde geweest. De hoofdthema's van DSI waren volksgezondheid, drinkwater, bevolkingsbeleid, gezondheidszorg en onderwijs, kortom *“de sociale dimensie van het ontwikkelingsproces.”*⁴⁹ De directie Rurale en Urbane Ontwikkeling (DRU) had als doel duurzame armoedebestrijding door het bevorderen van landbouw in al zijn facetten, geïntegreerde plattelandsontwikkeling en stedelijke ontwikkeling.

De directie Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek (DCO) was, net als DCH, een goed voorbeeld van de voorgenomen ontschotting van het departement. De directie had als werkerterrein bilaterale en multilaterale samenwerking op het terrein van cultuur, onderwijs en onderzoek en kreeg werkzaamheden te verrichten die voordien gelegen hadden bij de directies Culturele Samenwerking en Voorlichting Buitenland (DCV), Particuliere Samenwerking en Internationaal Onderwijs (DPO), Raad van Europa en Wetenschappelijke Samenwerking (DRW), Coördinatie Speerpuntenprogramma's en Technische Advisering (DST), het secretariaat van de Nationale Adviesraad (DGIS/SA) en de Onderzoekscöördinator (DGIS/OC). Verder werd een directie Milieu en Ontwikkeling (DML) opgezet met als hoofddoelstelling *“het vanuit milieuperspectief bevorderen van de bijdrage van ontwikkelingslanden aan duurzame mondiale ontwikkeling.”*⁵⁰ Daarnaast streefde DML naar bevordering van de milieudimensie in alle onderdelen van het Nederlandse programma voor ontwikkelingssamenwerking.

De laatste nieuwe directie ressorterend onder het DGIS was Economische Structuur en Werkgelegenheid in Ontwikkelingslanden (DEW). Deze directie hield zich bezig met macro-economische analyse van het ontwikkelingsproces en poogde een bijdrage te leveren aan doelmatige, duurzame, economische vooruitgang in ontwikkelingslanden. Daarnaast hield de afdeling bedrijfsleven, een bijna directe voortzetting van het bureau Bedrijfsleven van de voormalige DPO, zich bezig met versterking van de economische structuur en bevordering van de werkgelegenheid in ontwikkelingslanden. Logischerwijs werd samenwerking met de posten voor DEW als belangrijk beschouwd. Eveneens onder het DGIS viel de Hoofdafdeling Personele Zaken Internationale Samenwerking (HPI), een geherstructureerde voortzetting van de hoofdafdeling Personele Zaken Ontwikkelingssamenwerking (APO) met het oog op meer flexibiliteit en klantgerichtheid. De doelstelling bleef evenwel hetzelfde: voorzien in tijdelijk personeel voor ontwikkelingssamenwerking of voor het uitvoeren van korte missies, bijvoorbeeld bij verkiezingen of noodhulp.

Om de voor het DGIS omvangrijke organisatorische veranderingen in goede banen te leiden, werd een bureau voor de ambtelijke top van het DGIS (BSC) opgezet. Daarnaast waren er taken, zoals dataverzameling en –analyse voor beleidsprocessen en sturing van sector- en thema-analyses, die niet bij andere directies ondergebracht konden worden.⁵¹ BSC moest de DGIS-leiding ondersteunen en kreeg daartoe ook het secretariaat te voeren van overlegfora

⁴⁹ Ibidem, 86.

⁵⁰ Ibidem, 80.

⁵¹ Ibidem, 178.

waar de ambtelijke top van het DGIS bij betrokken was. Voordien werd een aantal van de taken van BSC uitgevoerd door het secretariaat van het DGIS (DGIS/SC) en het bureau Technische Advisering van DST (DST/TA).

5.2.2.4 Het Directoraat-Generaal Europese Samenwerking (DGES)

De organisatie van het Directoraat-Generaal Europese Samenwerking (DGES) bleef enigszins intact. Niettemin had de herijking ook daar de nodige formatiegevolgen. De forumdirectie Integratie Europa (DIE), verantwoordelijk voor het Nederlandse EU-beleid, bleef bestaan. De werkzaamheden werden wel wat verder uitgebreid. In de eerste plaats kreeg men taken met betrekking tot de Benelux, ten tweede moest men de coördinatie van de EU-ontwikkelingssamenwerking ter hand gaan nemen voor een betere afstemming tussen Europees en ontwikkelingsbeleid. Het ging om zaken die in het verleden door de directie Economische Samenwerking (DES) en DMP werden behandeld.

Ook DES had al een langere geschiedenis. De daar gestationeerde ambtenaren verrichtten werkzaamheden op het gebied van transport, milieu, energie, technologie en onderzoek. Daarnaast had DES de coördinatie ten aanzien van de OESO, de Raad van Europa en de Benelux Economische Unie in haar portefeuille. Met de herijking kwamen de taken van de Verkeersadviseur (VADV) bij DES terecht. Door de verscheidenheid aan aandachtsgebieden van deze themadirectie lag een intensieve samenwerking voor de hand met de departementen EZ, Verkeer en Waterstaat (V&W) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM).

Wel nieuw onder de vleugels van DGES was de, wat betreft het aantal ambtenaren zeer omvangrijke, directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken (DPC). Deze themadirectie behandelde uiteenlopende onderwerpen als het personenverkeer in de EU, terrorisme, verdovende middelen en criminaliteit, en migratie-, vluchtelingen- en asielzaken. Kortom, beleid dat betrekking had op de derde pijler van de Europese Unie: justitieel en binnenlands beleid. Daarnaast waren er bij DPC afdelingen voor consulaire aangelegenheden. De taken van DPC waren voorheen uitgevoerd door de directies Algemene Zaken (DAZ), DIO en DES.

5.2.2.5 De ondersteunende directies en dienstonderdelen

Een aantal van de rechtstreeks onder de secretaris-generaal en zijn plaatsvervanger ressorterende directies en diensten bleef, bescheiden reorganisaties daargelaten, gedurende de herijkingsjaren 1995 en 1996 ongewijzigd. Een aantal dienstonderdelen was evenwel nieuw of flink vernieuwd. Zo werd er een dienst Juridische Zaken (DJZ) gevormd. Geen overbodige luxe, want in de *Startnotitie* werd gesteld: “*Wat betreft de juridische functie valt op dat deze op dit moment zeer verspreid over het departement plaatsvindt.*”⁵² De versnipperde juridische kennis werkte ondoelmatigheid nogal eens in de hand. Het was overigens niet de bedoeling alle juridische expertise samen te brengen onder DJZ: bepaalde directies hadden en hielden hun eigen juristen (o.a. DIE, DVN en DMD). De Juridisch Adviseur (JURA) en de directie Verdragen (DVE) gingen op in DJZ, dat voorts de taken overnam van de juridische bureaus van het DGIS (DGIS/JR), Financieel-Economische Zaken (FEZ /FE) en deels die van DAZ/JR en DIO/JS. Ten slotte nam DJZ ook de werkzaamheden van het bureau Wet openbaarheid van bestuur (Wob) op zich. Ook de taken op het terrein van voorlichting werden enigszins geconcentreerd. Hoewel de voorlichtingsdirecties van BZ en Ontwikkelingssamenwerking gescheiden bleven (DVL/BZ en DVL/OS), ging de directie Voorlichting Buitenland (DCV)

⁵² *Startnotitie. Naar een nieuw ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag 1995, 14.

op in DVL/BZ, aangezien in feite alleen de doelgroepen (buiten- en binnenland) van elkaar verschilden.⁵³

De nieuwe stafeenheid Strategische Beleidsoriëntatie (SBO) werd belast met “*strategische planning, algemene beleidsvoorbereiding en de coördinatie van de contacten met het parlement. (...) SBO zal ook met een aantal taken worden belast ter ondersteuning van de top van het departement.*”⁵⁴ Men doelde met laatstgenoemde taken op het secretariaat van het SG/DG-beraad en werkzaamheden voor de REIA, de nieuwe ministeriële onderraad. Hoofddoelstelling was echter de identificatie en analyse van de toekomstproblematiek van het buitenlands beleid. SBO verrichtte niet alleen werkzaamheden op het gebied van beleidsplanning en ondersteuning van de politieke en ambtelijke top, ook het werkterrein van de Onderzoekskoördinator (DGIS/OC) werd bij SBO ondergebracht. Ten slotte werden de secretariaten van de externe adviesorganen Adviesraad Vrede en Veiligheid (AVV), de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid (ACM) en Nationale Adviesraad (NAR) en ook die van de homogene groep buitenlanduitgaven bij de nieuwe stafeenheid neergelegd. SBO verving de Adviseur Beleidsplanning (PLAN) en nam enige taken van de secretaris van de secretaris-generaal over.

Ook het bureau (BLS) van de plaatsvervangend secretaris-generaal (PLVS) moest ondersteunende taken verrichten. BLS adviseerde de ambtelijke top, onder meer over financiële zaken aangaande de centrale dienstonderdelen. Als gevolg van de herijking had BLS ook een rol in de toekenning van budgetten voor bedrijfsvoering van de posten, directies en dienstonderdelen. Het bureau nam een aantal van de werkzaamheden van de secretaris (KS) van PLVS over en die van het bureau PCA/PLVS. De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) werd opgericht voor de evaluatie en toetsing van en advisering over beleid en uitvoering voor alle beleidsterreinen die werden gefinancierd uit de homogene groep buitenlanduitgaven. Het ging om een uitgebreide voortzetting van de directie Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV). De nieuwe inspectiedienst onderzocht alle onderdelen van het beleid waarvoor de ministers van BZ (M), Ontwikkelingssamenwerking (R) en de staatssecretaris van BZ (T) verantwoordelijk waren.

Een doelmatigheidsoperatie was de samenvoeging van het bureau Reiswezen (DAZ/RW) en het bureau Reizen en Verplaatsingen (FEZ/RV) tot een Expertisecentrum Reizen en Verplaatsingen (ERV). Alle activiteiten op het gebied van dienstreizen kwamen zo via één loket te lopen. In de herijkingsjaren kwam ook het Expertise Centrum Inkoop (ECI) tot stand, een centrale inkoopafdeling voor het gehele departement. ECI moest ook budgethouders adviseren bij de verwerving van diensten en goederen.

5.2.3 De jaren 1997-2005

De herijkingsoperatie had in 1997 zijn beslag gekregen, maar ook in de daaropvolgende jaren bleven er organisatorische verschuivingen plaatsvinden. Deels ging het om correcties na evaluatie van de resultaten van de vernieuwing, deels waren het moderniserings en professionaliserings.

5.2.3.1 Ondersteunende diensten en directies

⁵³ Formatieplan, 144.

⁵⁴ Startnotitie, 14.

In 1998 werd, na positieve testresultaten, begonnen met de invoering van bedrijfsbureaus: ondersteunende diensten voor directies in de meest brede zin van het woord, op secretariael, administratief en financieel gebied, maar ook projectmatig. In datzelfde jaar werd de directie Informatie en Communicatietechnologie (ICT) opgericht. Deze directie verving de Facilitaire Dienst Telecommunicatie (FDT) en nam de taken op het terrein van informatievoorziening over van de centrale directie Organisatie en Informatievoorziening (O&I). De afdeling organisatie van O&I werd ondergebracht bij de PLVS/O. Een jaar later werd de Hoofddirectie Dienst Buitenlandse Zaken (HDBZ) omgevormd tot Hoofddirectie Personeel en Organisatie (HDPO). Deze werd belast met het ontwikkelen, uitvoeren, evalueren en controleren van het personeelsbeleid. Daarnaast kreeg HDPO adviestaken op het gebied van personeel en, overgenomen van PLVS/O, organisatieontwikkeling. In 2001 zou er bij HDPO nogmaals een omvangrijke reorganisatie plaatsvinden. De directies Voorlichting BZ en Ontwikkelingssamenwerking (DVL/BZ en DVL/OS) werden samengevoegd tot directie Voorlichting (DVL). In 2000 was sprake van de oprichting van een Centrale Facilitaire Dienst (CFD), voortgekomen uit het Expertisecentrum Reizen en Verplaatsingen (ERV) en de Facilitaire Dienst Interne Zaken (FDI). De Dienst Gebouwen Buitenland (DGB) werd een jaar later omgedoopt tot Dienst Huisvesting Buitenland (DHB) en er kwam een Hoofddirecteur Informatiseringontwikkeling (HDIO). Deze laatste ging zich bezighouden met de coördinatie van vraagstukken van informatievoorziening en communicatietechnologie en de sturing van processen en projecten op deze gebieden. In 2002 ging de Eenheid Beleidsplanning van het bureau van S (BSG/PL) zelfstandig verder als Stafeenheid Strategische Beleidsplanning (SPL). Deze eenheid moest zich gaan bezighouden met identificatie en analyse van de toekomstproblematiek van het buitenlands beleid. Daarnaast diende men met suggesties voor alternatieven te komen.

5.2.3.2 Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS)

Bij het DGIS kwam er in 1998 een einde aan het kortstondige bestaan van de directie Economische Structuur en Werkgelegenheid in Ontwikkelingslanden (DEW), die werd omgedoopt tot directie Ontwikkelingssamenwerking en Nederlands Bedrijfsleven (DOB). Een jaar later zag een nieuwe directie het licht, namelijk de Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV). Deze themadirectie werd gevormd uit de directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Democratisering (DMD) en de directie Crisisbeheersing en Humanitaire Hulp (DCH), die onder het gezag van DGPZ en het DGIS hadden gestaan. Ook voor DMV gold dat zij verantwoording diende af te gaan leggen aan DGPZ en het DGIS. De werkzaamheden van DMV liepen uiteen van mensenrechten, democratisering, vredesopbouw en goed bestuur tot conflictpreventie en humanitaire hulp. In 2000 werd er, binnen het kader van DMV, tevens een Mensenrechtenambassadeur (MRA) benoemd. Dat jaar werd eveneens onder de vleugels van het DGIS de Afdeling Informatie Management (AIM) geïnstalleerd. Dit was een voortzetting van het bureau van de directeur-generaal Internationale Samenwerking (BSC). *“AIM verzorgt interne en internationale reportages, met name richting de OESO en DAC, verifieert de gegevensvastlegging in het Management Informatiesysteem Ontwikkelingssamenwerking en beheert databestanden die dienen voor het verzorgen van reportages.”*⁵⁵

Bij het DGIS werden omstreeks 2002 de themadirecties Rurale en Urbane Ontwikkeling (DRU) en Ontwikkelingssamenwerking en Nederlands Bedrijfsleven (DOB) samengevoegd tot de directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE). *“Het idee achter deze fusie is om de afdelingen binnen het Directoraat-Generaal IS (DGIS) die zich specifiek bezig houden met het bevorderen van economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden, bij elkaar te*

⁵⁵ *De organisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag 2004, 25.

brengen."⁵⁶ De hoofddirectie Personele Zaken Internationale Samenwerking (HPI) werd opgeheven. Door een andere benadering van personele uitzending naar ontwikkelingslanden en technische assistentie (TA), verdween een deel van de taken van deze directie. De resterende taken werden verdeeld over de directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling (DSI) en HDPO. Anno 2004 vond in de DGIS-sector een naamswijziging plaats. De directie Milieu en Ontwikkeling (DML) ging voortaan als Directie Milieu en Waterbeheer (DMW) door het leven. Het laatste organisatorische wapenfeit binnen het DGIS in de periode 1997-2005 vond plaats in februari 2005. De organisatorische eenheden AIM, PM&E en een aantal afdelingen van de directies DSI en DVF werden samengevoegd tot de nieuwe Directie Effectiviteit en Kwaliteit (DEK).

5.2.3.3 Directoraat-generaal Politieke Zaken (DGPZ)

In 2000 vond in de DGPZ-sector een samenvoeging van twee directies plaats: de forumdirecties Verenigde Naties (DVN), ressorterend onder DGPZ en het DGIS en Multilaterale Ontwikkelingsfinanciering en Macro-economische Aangelegenheden (DMO), dat viel onder het DGIS. *"Oorspronkelijk ingegeven door efficiency-overwegingen, bevordert deze clustering inhoudelijke coherentie."*⁵⁷ Het resultaat was de forumdirectie VN- en Financiële Instellingen (DVF), onder het gecombineerde gezag van de directeuren-generaal van Politieke Zaken en Internationale Samenwerking. Bovendien werd in hetzelfde jaar het veiligheidsapparaat geprofessionaliseerd, wat resulteerde in de Veiligheidsdienst Buitenlandse Zaken (VDB).

5.2.3.4 Directoraat-Generaal Regiobeleid (DGRB) / Directoraat-Generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken (DGRC)

Anno 2001 vonden enkele organisatorische wijzigingen plaats. Het DG Regiobeleid (DGRB) werd omgedoopt tot Directoraat-Generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken (DGRC). Aan dit DG werden (in 2002) twee nieuwe themadirecties gekoppeld: Consulaire Zaken (DCZ) en Personenverkeer en Vreemdelingenzaken (DPV). De werkzaamheden van deze directies lagen voorheen bij de directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken (DPC) en werden zodoende onttrokken aan DGES.

5.2.3.5 Directoraat-Generaal Europese Samenwerking (DGES)

Aan dit directoraat-generaal werden de werkzaamheden op het terrein van consulaire zaken en personenverkeer onttrokken maar daarvoor in de plaats kreeg het DGES een themadirectie terug in de vorm van de Directie West- en Midden-Europa (DWM). Het betrof een splitsing van de regiodirectie Europa (DEU), die onder het DGRC in afgeslankte vorm doorging als directie Zuidoost- en Oost-Europa (DZO). *"Met de reorganisatie wil BZ binnen en buiten het ministerie duidelijk maken dat de relaties binnen de Europese Unie van een heel ander karakter zijn dan de relaties met andere landen binnen en buiten Europa."*⁵⁸ Voor management en controle werd in 2002 het Stafbureau Planning & Control bij DGRC in het leven geroepen.

5.2.3.6 Task Forces en Bijzondere Ambassadeurs

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Sociaal Jaarverslag 2000, 8.

⁵⁸ Sociaal Jaarverslag 2001, 7.

Een fenomeen van de laatste jaren zijn de zogenaamde Task Forces, zelfstandig opererende (tijdelijke) organisatieonderdelen. Zo werd in 2002 bijvoorbeeld het DAGES uitgebreid met een Task Force Forward Strategy Unit (TF FSU), belast met strategische analyse van de voor Nederland relevante ontwikkelingen op Europees terrein. In datzelfde jaar werd de Task Force OVSE opgezet, met het oog op het Nederlandse voorzitterschap van deze organisatie. Verder is inmiddels een Task Force International Criminal Court (TF ICC) actief, belast met het coördineren van de overheidsactiviteiten inzake de vestiging van het Internationaal Strafhof in Den Haag. In verband met het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van Europa (november 2003 - mei 2004) en de coördinatie daarvan werd de Taakgroep Raad van Europa opgezet. Het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie (2004) is aanleiding geweest voor de oprichting van een Centrale Projectorganisatie EU Voorzitterschap 2004 (CP-EU 2004).

Ten slotte verdienen de bijzondere ambassadeursschappen een vermelding. De Mensenrechtenambassadeur (MRA) is al even aan de orde geweest. De functie van Ambassadeur in Algemene Dienst (ook wel Ambassadeur in Bijzondere Dienst, AMAD) heeft al een lange traditie. Deze ambassadeur “*staat ter beschikking van de bewindslieden voor de uitvoering van bijzondere opdrachten, welke worden verricht in overleg met de departementsleiding (...)*.”⁵⁹ Eind jaren negentig werd een Ambassadeur voor Internationale Culturele Samenwerking (ACS) aangesteld. Ook er is er een Ambassadeur in Algemene Dienst specifiek voor OS-aangelegenheden, ook wel Ambassadeur voor Duurzame Ontwikkeling genaamd (AMDO/OS). Met het oog op de grote problematiek met aids, vooral in Afrika, werd een ambassadeur benoemd (Ambassadeur voor hiv/aids).

5.3 Thema's

5.3.1 Europese samenwerking

5.3.1.1 Geschiedenis van de Europese samenwerking

In de allereerste discussies over Europese samenwerking werd al de vraag opgeworpen hoe ver deze diende te gaan. Moesten de regeringen van de verschillende participerende landen onderling en eenstemmig afspraken maken? Of diende de nationale soevereiniteit (op bepaalde gebieden) te worden overgedragen aan een overkoepelend Europees gezag dat zou besluiten met meerderheid van stemmen? Dit spanningsveld tussen intergouvernementele en supranationale (of federalistische of communautaire) tendensen is altijd blijven bestaan. Voorstanders van een supranationale samenwerking betoogden dat de Europese integratie en effectiviteit erbij waren gebaat. Er konden dan sneller en duidelijker besluiten worden genomen in de Europese Commissie, de Raad van Ministers en het Europees Parlement. Het gewicht van de verschillende landen zou bovendien geen enkele rol spelen. De pleitbezorgers voor een intergouvernementele afstemming benadrukten de soevereiniteit van de lidstaten en de noodzaak van nationale democratische legitimiteit.⁶⁰ Zij wilden niet dat nationale regering en parlement werden gedwongen Europese regelgeving door te voeren als zij het daarmee niet eens waren. Landen die grofweg als representanten van de intergouvernementele visie konden worden aangeduid, waren Groot-Brittannië en Frankrijk. Nederland behoorde samen met

⁵⁹ Blauwe Gids 1989-1990.

⁶⁰ nl.wikipedia.org/wiki/Europese_Unie, 20-04-2005.

Duitsland en België tot de voorstanders van een supranationale Europese benadering. Later in dit hoofdstuk wordt ingegaan op de Nederlandse opstelling in deze discussies in de jaren negentig.

De Europese samenwerking kreeg in 1952 concreet vorm met de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), waarin de kolen- en staalindustrieën van de deelnemende landen onder een gezamenlijke Hoge Autoriteit werden geplaatst. Frankrijk, West-Duitsland, Nederland, België, Luxemburg en Italië tekenden het verdrag. De samenwerking in de EGKS beviel zo goed, dat deze werd uitgebreid naar de handel. In 1957 werd hiertoe de Europese Economische Gemeenschap (EEG) opgezet. Het doel van dit samenwerkingsverband was de creatie van een gemeenschappelijke markt, waar kon worden gehandeld zonder nadrukkelijke controles en tolheffingen. Het verdrag bevatte tevens bepalingen over landbouw, transport en economische relaties met niet-leden. In datzelfde jaar werd tevens Euratom opgericht. Euratom was een organisatie die de ontwikkeling en het gebruik van kernenergie in Europa controleerde. Tien jaar later, in 1967, werden de bestaande organisaties (EGKS, EEG en Euratom) samengevoegd in de Europese Gemeenschappen. Vanaf toen kwamen deze organen onder leiding van één Raad van Ministers en één Europese Commissie. Het Europees Parlement en het Europese Hof van Justitie (1952) waren al gemeenschappelijke instellingen.

5.3.1.2 Het financieringssysteem van de Europese Unie

De begroting van de Europese Unie is gebaseerd op afdrachten van de lidstaten. Hierover maken de lidstaten met regelmaat afspraken. Eén van de uitgangspunten is dat een tekort op de Europese begroting niet mogelijk is. Dit uitgangspunt wordt gewaarborgd door de opbouw van de begroting van de Europese Unie. Deze bestaat uit drie 'schillen'. De buitenste schil wordt gevormd door het 'eigen-middelenbesluit'. Dit is het absolute maximum aan inkomsten van de Europese Unie en bedroeg anno 2004 1,24 procent van het bruto nationaal inkomen van de lidstaten. De tweede schil wordt gevormd door de 'Financiële Perspectieven', die voor een periode van een aantal jaren worden vastgelegd. Voor de periode 2000-2006 maakte de Europese Raad van Berlijn (1999) afspraken. De daadwerkelijke begroting vormt de binnenste schil van de Europese begroting. Deze wordt jaarlijks voorgesteld door de Europese Commissie en met wijzigingen in twee lezingen vastgesteld door de Raad van Ministers (in dit geval Ecofin) en het Europees Parlement.⁶¹

De juridische basis van het financieringssysteem van de EU ligt in het Verdrag van Maastricht (1992).⁶² Hierin staat onder andere dat de Europese begroting uit eigen middelen, ofwel eigen inkomsten, dient te worden gefinancierd en dat eigen-middelenbesluiten unaniem moeten zijn. Ook dient het besluit in elke lidstaat volgens de nationaal geldende constitutionele procedures te worden bekrachtigd. De Europese Raad heeft inmiddels vijf keer een eigen-middelenbesluit vastgesteld.⁶³

De traditionele eigen inkomsten van de Europese Unie bestaan uit douanerechten (eerste middel) en landbouwheffingen (tweede middel). Op grond van een gemeenschappelijk tarief wordt douanerecht geheven op producten die van buiten de Europese Unie komen. Ook op landbouwproducten uit landen buiten de EU wordt een bepaalde heffing geïnd. Negentig

⁶¹ *Staat van de Europese Unie 2004*, 54.

⁶² De financiële bepalingen zijn opgenomen in de artikelen 199 tot en met 209. Uit: Brinks, R. en T. Witteveen (red.), *Toegang tot de rijksbegroting*, Den Haag 1995, 105.

⁶³ Het eerste dateerde uit 1970. In 1980, 1988, 1994 en 1999 volgden de andere besluiten.

procent van deze inkomsten wordt overgeheveld naar de Europese Unie. Het derde eigen middel is een bepaald deel van de opbrengsten uit de belasting toegevoegde waarde (btw). Het laatste eigen middel is gebaseerd op het bruto nationaal product (bnp) van de Europese lidstaten. De hoogte ervan wordt bepaald door het nationale bnp tegen het Europese bnp af te zetten. De trend van de laatste tien jaar is dat de bnp-afdrachten belangrijker worden ten opzichte van de andere eigen middelen. Het is het eerlijkste verdelingsmechanisme in de zin dat de sterkste schouders (de rijkste landen) niet alleen absoluut maar ook in verhouding de zwaarste lasten dragen. In 2006 zal naar verwachting de Nederlandse bnp-bijdrage verhoudingsgewijs ruim 60 procent van de totale netto-afdrachten aan Europa uitmaken. Buiten de afdrachten van de vier eigen middelen moet Nederland overigens ook meebetalen aan de compensatie die het Verenigd Koninkrijk in de jaren tachtig wist te bedingen.⁶⁴ Bij het bovenstaande moet de kanttekening worden geplaatst dat de totale bijdrage uit eigen middelen van een lidstaat nooit meer dan 1,24 procent van het bnp kan zijn. Deze afspraak vormt immers de buitenste schil van de Europese begroting. Ter vergelijking: de Nederlandse begroting op rijksniveau heeft een omvang van ongeveer 30 procent van het bnp.

Voor 2004 was in de Financiële Perspectieven een uitgavenplafond voor de Europese Unie van ongeveer 115 miljard euro voorzien. De uitgaven van de Europese Unie concentreerden zich sinds decennia in belangrijke mate op twee onderdelen, de landbouwsteun en de structuurfondsen. Deze posten zijn goed voor respectievelijk ongeveer 43 en 36 procent van de Europese uitgaven, ofwel 49 en 41 miljard euro in 2004. Het landbouwbeleid was in het verleden vooral gericht op het belonen van productie en het geven van rechtstreekse steun aan agrariërs. Met de aanvang van de nieuwe eeuw sloeg de EU een andere weg in met het Europese landbouwbeleid. Steun werd in belangrijke mate losgekoppeld van productie. De naleving van regels op het gebied van milieu, dierenwelzijn, hygiënische normen en landschapsbehoud door boeren werd een voorwaarde voor steun. Ook werd in het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid veel aandacht besteed aan de hygiëne en voedselkwaliteit.

De Europese Unie richtte vier structuurfondsen en een cohesiefonds op, met als doel het ongelijke welvaartsniveau in verschillende landen en regio's van Europa terug te dringen. Van het cohesiefonds profiteren alleen de minst draagkrachtige landen van de Unie, voor de structuurfondsen komt iedere lidstaat in aanmerking. Deze fondsen worden onder andere aangewend om basisinfrastructuur te verbeteren en om gebieden te ondersteunen die te maken krijgen met economische achteruitgang. Voor de in 2004 toegetreden lidstaten, waar het bbp in sommige gevallen (zoals in de Baltische staten) veel lager ligt dan het Europese gemiddelde, werden speciale programma's ontwikkeld.⁶⁵

Andere posten op de begroting zijn het interne beleid (bijvoorbeeld industrie- of transportbeleid) en het externe beleid (waaronder de communautaire ontwikkelingshulp), pretoetredingssteun en administratieve uitgaven.⁶⁶ Deze posten staan alle op de begroting van de Europese Commissie. De andere communautaire organen van de EU, de Raad van Ministers, het Europees Parlement, het Europees Hof van Justitie en de Europese Rekenkamer, worden alleen opgevoerd als administratieve uitgaven.⁶⁷

⁶⁴ Brinks, R. en T. Witteveen, 1995, a.w. 106-107.

⁶⁵ europa.eu.int/pol/reg/overview_nl.htm, 19-05-2005.

⁶⁶ *Staat van de Europese Unie 2004*, 55.

⁶⁷ *Ibidem*, 108.

Sinds 1991 is Nederland nettobetaler aan de Europese Unie. Dat wil zeggen dat Nederland de afgelopen jaren meer geld afdroeg aan de Europese begroting dan het ontving. De laatste jaren gaat het om een negatief saldo van ruim drie miljard euro per jaar. Dit is vooral het gevolg van de geringe baten die Nederland heeft bij het Europese landbouwbeleid en de structuurfondsen. De voordelen die Nederland als handelsland heeft bij de open Europese markt zijn lastiger in geld uit te drukken.

5.3.1.3 Nederlandse inzet (1990-2005)

De economische eenwording van Europa werd voortgezet in het Verdrag van Maastricht, ofwel het Verdrag betreffende de Europese Unie (1992). Hierin kwamen de regeringsleiders een tijdschema overeen voor de invoering van een Economische en Monetaire Unie (EMU) met een gemeenschappelijke Europese munt, centrale bank en financiële markt zonder binnengrenzen. Voor het eerst werden ook bepalingen opgenomen die verder gingen dan louter economische samenwerking in Europa. In dit verdrag maakten de regeringsleiders (verenigd in de Europese Raad) namelijk de eerste afspraken over een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). Ook werd het streven naar samenwerking op justitieel en politieel gebied vastgelegd.⁶⁸

Met de uitbreiding van de bevoegdheden van de Europese Unie ontstond een 'pijlerstructuur'. De Europese Unie kon worden onderverdeeld in drie pijlers voor economische samenwerking, politieke samenwerking en justitiële en politieke samenwerking. De eerste pijler omvatte de Europese Gemeenschappen (EGKS, EEG en Euratom) en was supranationaal opgezet, wat wil zeggen dat de lidstaten bevoegdheden hadden overgedragen aan de organen van de Europese Unie. De tweede pijler, voor gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, was intergouvernementeel van opzet. De communautaire instellingen, zoals de Europese Commissie en het Europees Parlement gingen hierin geen rol spelen. De lidstaten behielden in het GBVB hun soevereiniteit, maar gingen streven naar gezamenlijk beleid. Hetzelfde ging op voor de derde pijler, waarin onderwerpen op het gebied van justitie en binnenlands bestuur, zoals asiel en immigratie, waren ondergebracht.

Het Verdrag van Maastricht kwam tot stand aan het slot van het Nederlandse voorzitterschap van de EG, in de tweede helft van 1991. Het voorzitterschap leverde door dit verdrag een tastbaar resultaat op. Niettemin was Nederland, volgens toenmalig minister van BZ Van den Broek, *'afgegaan als een gieter'*.⁶⁹ Geheel conform de traditie had de Nederlandse ministerraad ingezet op een supranationale inbedding van de nieuwe Europese onderwerpen buitenlandse politiek, defensie, immigratie en asielbeleid. Het Nederlandse voorstel voorzag namelijk in zeggenschap van de Europese Commissie en het Europees Parlement over deze onderwerpen. Aan een Europese samenwerking op het gebied van buitenlands en veiligheidsbeleid hadden de Nederlandse politici overigens weinig behoefte. Hetgeen duidelijk bleek uit de minimale energie die in dit onderwerp werd gestoken. Deze insteek sloot aan bij een decennia-oud Nederlands uitgangspunt van het buitenlands beleid. De basis van de Nederlandse veiligheid was gelegen in de samenwerking met de Amerikanen in de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Tijdens het ministerschap van Van den Broek (1982-1993) had deze opvatting nog nauwelijks aan kracht ingeboet. Een Europese defensiepolitiek zou alleen mogelijk kunnen zijn wanneer deze in samenhang zou zijn met de NAVO-politiek. Zoals hierboven is aangegeven, liep het anders. Nederland vond voor zijn

⁶⁸ Ibidem, 108.

⁶⁹ Een uitspraak van minister Van den Broek tijdens een persconferentie in Brussel, op een dag die al snel bekend stond als Zwarte Maandag. Uit: Hellema. D., a.w. 2001, 357.

opvattingen slechts steun bij België en de Europese Commissie. Er was veel te weinig lobbywerk verricht om de andere lidstaten achter de Nederlandse standpunten te krijgen. De politieke en ambtelijke top was aan de waarschuwendende signalen van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging (PV) in Brussel voorbij gegaan. Bovendien waren de persoonlijke verhoudingen, onder andere tussen premier Lubbers en Van den Broek en tussen de laatste en zijn Duitse ambtgenoot Genscher danig vertroebeld.⁷⁰

Een op supranationale leest geschoeide EU bleef een belangrijk doel van Nederland in de jaren negentig. Daarnaast bleef een tweede oud kernpunt van het Nederlandse Europese beleid door de jaren heen onverkort gehandhaafd, namelijk het streven naar een vrije interne markt. Hoewel er steeds meer thema's aan de orde kwamen in Brussel, is de economische samenwerking voor Nederland (en de EU als geheel) toch altijd de hoofdzaak gebleven. Als handelsland bij uitstek heeft Nederland altijd grote belangen gehad bij een open Europese markt. De Nederlandse participatie in Europa is daarmee allereerst ingegeven door welbegrepen eigenbelang.⁷¹ Nederland heeft dan ook een behoorlijke inhoudelijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van akkoorden over de interne markt, zoals de eerdergenoemde Europese Akte van 1986, het Verdrag van Maastricht over de Economisch Monetaire Unie en het Verdrag van Schengen in 1993. Met de Europese Akte van 1986 werd een impuls gegeven aan de vervolmaking van de interne markt. De lidstaten stelden zich ten doel de laatste fiscale en regelgevende hindernissen op te ruimen, om tot een vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal te komen. Tevens voorzag dit aanvullende verdrag in enkele nieuwe beleidsinitiatieven op de terreinen milieu en technologie.⁷² In het Verdrag van Schengen kwamen de Benelux, Frankrijk en Duitsland open grenzen voor personenverkeer overeen.

Tijdens het Nederlands voorzitterschap van de Europese Unie in de tweede helft van 1997 werkten premier Kok en minister Zalm van Financiën aan de kroon op de EMU: een gemeenschappelijke munt. Het was de laatste stap in het vrijmaken van het gemeenschappelijke handels- en betalingsverkeer in de Europese Unie. Ook van het tweede stokpaardje van Nederland, de supranationale structuur van de Europese samenwerking, werd voorzichtig werk gemaakt. Die voorzichtigheid werd ingegeven door het fiasco van het voorzitterschap van 1991. Toen bleek dat de plannen van de minister van BZ Van Mierlo voor een supranationale inbedding van de tweede en derde pijler (het buitenlands en veiligheidsbeleid en justitiële en binnenlandse zaken) net als zes jaar daarvoor weinig enthousiasme bij de Europese partners teweeg brachten, werden ze wijselijk ingetrokken.⁷³ Toch boekten de Europese lidstaten met het Verdrag van Amsterdam (1998) resultaten. Niet alleen werd besloten tot een Europese munteenheid, ook effende het verdrag het pad voor de toekomstige hervorming en uitbreiding van de Unie met onder andere de voormalige Oostbloklanden.

De voorlopig laatste uitbreiding van het aantal EU-lidstaten vond plaats in 2004. In dat jaar kwamen er tien landen bij de EU, wat het totale aantal lidstaten op 25 bracht.⁷⁴ Het ging om

⁷⁰ Ibidem, 356-357.

⁷¹ Ibidem, 371.

⁷² europa.eu.int/netherlands/eu_in_het_kort/verdragen_nl.htm, 20-04-2005.

⁷³ Hellema, D., a.w. 2001, 361-362.

⁷⁴ Was de Europese samenwerking in de EGKS, Euratom en EEG in 1957 beperkt tot een zestal landen (Frankrijk, West-Duitsland, Italië, Nederland, België en Luxemburg), in de loop der jaren hebben zich regelmatig landen aangesloten. In 1973 traden het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken toe tot de EG en in 1981 Griekenland. Vijf jaar later konden Portugal en Spanje zich aansluiten bij de Europese Gemeenschappen. In 1990 werden West-Duitsland en de DDR herenigd en in 1995 kwamen Zweden, Finland en Oostenrijk de EU versterken.

Polen, Tsjechië, Hongarije, Slovenië, Slowakije, Litouwen, Letland, Estland, Grieks-Cyprus en Malta. Deze uitbreiding van de EU met tien landen was uniek in zijn grootte en historische betekenis.⁷⁵ Nadat vele Oost-Europeanen ruim veertig jaar onder het juk van aan de communistische Sovjet-Unie gelieerde regimes hadden moeten leven, konden zij zich aansluiten bij het welvarende West-Europa. Hiervan kon echter nog niet direct sprake zijn, aangezien deze landen veelal staatsgeleide economieën waren, met gemankeerde, corrupte bestuursapparaten. Om de voormalige Oostbloklanden te ondersteunen in hun democratische en markteconomische transitie werd in 1990 door het ministerie van EZ het Programma Samenwerking Oost-Europa (PSO) opgestart. Het programma zou zich gaan richten op economische, sociale en politieke aspecten van het transitieproces. In 1994 werd het programma opgesplitst, aangezien de aandacht voor politieke en sociale processen in Oost-Europa niet echt uit de verf was gekomen. Het Maatschappelijk Transformatieprogramma (Matra) moest hierin gaan voorzien. De coördinatie van Matra werd toegekend aan het ministerie van BZ. Uit onderzoek naar de Nederlandse bestedingen in Oost-Europa kon in 1997 worden geconcludeerd dat vooral het vaderlandse handelsbelang hoogtij had gevierd. In zeven jaar tijd was via het PSO en het Matra 700 miljoen gulden aan hulp gelden naar Oost-Europese landen gegaan. Hiervan was ongeveer tien procent besteed aan politieke en sociale ontwikkeling.⁷⁶

Met de uitbreiding van het aantal lidstaten in 2004 in het vooruitzicht, diende de Europese Unie te worden hervormd. In het Verdrag van Nice (2000) werden hiertoe een aantal bepalingen opgenomen. Deze handelden onder andere over de vergaderingen van de Europese Raad⁷⁷, de stemverhouding in de Raad van Ministers, het aantal terreinen waarop de Raad met gekwalificeerde meerderheid kon beslissen, het aantal leden van de Europese Commissie en de herkomst van die leden, de aanwijzing en de bevoegdheden van de voorzitter van de Commissie, de zetelverdeling in het Europees Parlement en de voorwaarden voor nauwere samenwerking. In 2004 ondertekenden de regeringsleiders van de EU bovendien het verdrag voor een 'Grondwet van Europa'. Het betrof een verdrag dat de bestaande verdragen bundelde. Bovendien werden de bevoegdheden tussen lidstaten en de EU scherper weergegeven. Ook voorzag de grondwet in een vaste voorzitter van de Europese Raad en een minister van BZ voor de Europese Unie. De lidstaten dienden het verdrag via het nationale parlement goed te keuren. In ons land werd tevens een raadplegend referendum georganiseerd. De Nederlandse bevolking kon zich op deze manier uitspreken over het grondwettelijk verdrag. De afloop van de Europese goedkeuringsprocedures is (op het moment van schrijven) nog onzeker. Wel heeft de Nederlandse bevolking in een raadgevend referendum in meerderheid tegen ratificatie gestemd.

De standpuntbepaling van de Nederlandse regering over de Europese grondwet (2002-2005) werd voorbereid in een speciaal daarvoor opgerichte Task Force. Hierin werd de aanwezige kennis binnen het ministerie van BZ gebundeld. Om meer gewicht in de schaal te kunnen leggen tegenover de leden van de Europese Conventie, waarvan de Franse oud-premier Giscard d'Estaing voorzitter was, werd aansluiting gezocht met België en Luxemburg. Zodoende kon de Nederlandse premier in een gesprek met Giscard, in maart 2003, gebruikmaken van de 'kernpunten van de Benelux' voor het ontwerp van een Europese

⁷⁵ Zie hiervoor ook M. Leonard, *Why Europe will run the 21st century*, London 2005.

⁷⁶ Hellema, D., a.w. 2001, 372.

⁷⁷ De Europese Raad bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten en vertegenwoordigers van de EU, te weten: de voorzitter van de Europese Raad, de voorzitter van de Europese Commissie en de minister van Buitenlandse Zaken van de EU. De ER komt vier keer per jaar bijeen en heeft geen wetgevende taken, maar stimuleert de ontwikkeling van de EU.

grondwet.⁷⁸ Deze waren gedeeltelijk opgesteld in reactie op de eerste plannen van de Europese Conventie voor een Europees grondwettelijk verdrag. In de gezamenlijke kernpunten van Nederland, België en Luxemburg lag de nadruk vooral op het behoud van macht van de Europese instituties en behoud van de onderlinge balans daartussen. Daarnaast werd van Benelux-zijde gehamerd op de gelijkwaardigheid van lidstaten en de democratische legitimiteit van de Europese instituties. Deze dienden onder andere tot uitdrukking te komen in de samenstelling van de Europese Commissie. Een concentratie van bevoegdheden in de Europese Raad, waar de regeringsleiders en presidenten van de lidstaten samenkomen, was volgens de beleidsbepalers van de Benelux zeer onwenselijk. In een vaste voorzitter van de Europese Raad en een minister van BZ voor de EU zagen zij daarom niets. De landen van de Benelux bleven voorstanders van een roulerend voorzitterschap, een systeem dat zich had bewezen. Nog meer gezichten zouden alleen maar rivaliserende kampen (de vaste voorzitter van de Europese Raad en de voorzitter van de Europese Commissie), bureaucratie en een gebrek aan democratische legitimiteit opleveren. Het was belangrijk dat de rol van de Europese Commissie werd versterkt. Niet omdat de Commissie meer oog zou hebben voor de kleine landen, zo betoogden de beleidsbepalers van de Benelux, maar omdat de Commissie als onafhankelijke bemiddelaar kon optreden tussen de verschillende landen. Daarnaast diende alleen de Commissie bij uitstek het belang van de Europese Gemeenschap door handhaving van de Europese verdragen en ontwikkeling van beleid en wetgeving. Het was daarom ook van belang dat de initiërende, wetgevende rol binnen de EU exclusief bleef voorbehouden aan de Europese Commissie en niet (gedeeltelijk) naar de Europese Raad zou overgaan. Wat betreft het Europees Parlement bepleitten Nederland, België en Luxemburg uitbreiding van het codecisierecht, onder andere op het belangrijke terrein van de landbouw, om het Europese beleid meer democratische legitimiteit te geven.

In het voorstel voor een Europese grondwet, dat in 2004 aan de lidstaten werd voorgelegd, kwam het laatstgenoemde voorstel terug. In het nieuwe verdrag werd bijvoorbeeld voorgesteld het Europees Parlement inzake de externe handelspolitiek van de EU en het Europees landbouw- en visserijbeleid medebeslissingsrecht te geven. Ook bij het vaststellen van de landbouwbegroting kreeg het Europees Parlement zeggenschap.⁷⁹ Dat was een mooi succes voor onder andere Nederland, dat al decennialang pleitte voor meer democratische controle door uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement. Een ander belangrijk strijdpunt van de Benelux-landen, het initiëren van wetsvoorstellen als exclusief recht van de Europese Commissie, werd eveneens in het Europese grondwettelijk verdrag opgenomen. Toch moest Nederland op een aantal punten bot vangen. Onder druk van met name de grote landen bleven een vaste voorzitter van de Europese Raad en een minister van BZ in het voorstel voor het grondwettelijk verdrag staan. Aan deze nieuwe functies hadden de onderhandelaars van de Benelux-landen absoluut geen behoefte. Daarmee was het Benelux-pleidooi voor een roulerend voorzitterschap eveneens vruchteloos gebleken. Al met al was het (voorstel voor een) grondwettelijk verdrag voor de Nederlandse beleidsbepalers geen onverdeeld genoegen.

5.3.1.4 Europese besluitvorming en de rol van BZ

Voor de Nederlandse inbreng in de totstandkoming van Europees beleid zijn tal van ministeries verantwoordelijk. Door de uitbreiding van de bevoegdheden en werkterreinen van de Europese Unie heeft vrijwel elk Nederlands ministerie Europese werkzaamheden gekregen. Het ministerie van BZ heeft een algemeen coördinerende rol maar ook

⁷⁸ Archief; Die/eu/conventie/coördinatie 'instellingen'. Inventarisnummer 771066.

⁷⁹ Referendumcommissie, *Samenvatting van het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*, 16.

beleidsinhoudelijke taken. Deze concentreren zich op de Europese ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse standpuntbepaling over het functioneren van de Europese instituties. Ook hier is overigens sprake van afstemming met andere departementen, die immers met dezelfde Europese instellingen te maken hebben. De uitvoering van het Nederlandse EU-beleid komt grotendeels voor rekening van de ambtenaren bij de Permanente Vertegenwoordiging voor de Europese Unie (PV EU). Zij vertegenwoordigen Nederland, voeren onderhandelingen en onderhouden contacten met andere lidstaten en instellingen van de EU.

De Europese besluitvorming verloopt via een groot aantal schijven. De aanzet wordt gegeven door de Europese Commissie, die (wets)voorstellen doet.⁸⁰ Tijdens de besluitvormingsprocedure kan de Europese Commissie altijd besluiten om wetsvoorstellen te wijzigen of terug te trekken. Het uiteindelijke oordeel over een wetsvoorstel (doorgaans in gewijzigde vorm) wordt vastgesteld door de Raad van Ministers. Op beleidsterreinen waar het medebeslissingsrecht geldt, dient ook het Europees Parlement zich over wetsvoorstellen uit te spreken.⁸¹ Hieraan gaat een vergadercircuit vooraf. In Brussel wordt over voorstellen onderhandeld door achtereenvolgens raads werkgroepen, comités, het Coreper en de Raad van Ministers. De vertegenwoordigers van de lidstaten in deze Europese ambtelijke organen ontvangen instructies uit de lidstaten. Dat betekent dat ook in Nederland, voorafgaande aan het Europese overleg, afstemming plaatsvindt tussen de departementen. Ook de specialisten van de Permanente Vertegenwoordiging en de (plaatsvervangend) PV zelf zijn steeds nauw betrokken bij dit proces. De coördinatie van de Nederlandse inbreng in de verschillende Europese dossiers is in handen van het ministerie van BZ. Hieronder is het Nederlandse besluitvormingsproces weergegeven.

De ambtelijke molen die vooraf gaat aan Europese besluitvorming wordt doorgaans in werking gezet door de Europese Commissie. De Europese Commissie komt tot voorstellen na consultatie van allerlei belangengroepen als overheden, ngo's en politieke groeperingen. Dan volgt meestal een Groenboek, een vragenlijst voor de lidstaten. De definitieve voorstellen voor beleid of regelgeving presenteert de EC in een Witboek. In reactie op de voorstellen van de Commissie wordt in Nederland op interdepartementaal niveau een eerste analyse gemaakt. Dit gebeurt tijdens het wekelijkse BNC-overleg (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen). Het voorzitterschap en secretariaat van dit overleg zijn in handen van BZ. Deze coördinerende rol staat los van de specifiek inhoudelijke bijdrage die het ministerie eveneens heeft op de beleidsterreinen buitenlandse zaken en ontwikkelingssamenwerking en ten aanzien van het Europees recht. De nieuwe commissievoorstellen bereiken de BNC-werkgroep via de Nederlandse PV bij de Europese Unie in Brussel. De ambtenaren in de BNC-werkgroep bekijken het voorstel en proberen te bepalen wat de consequenties van de richtlijn of verordening voor de Nederlandse rechtsorde zijn en welke financiële gevolgen de voorgestelde regeling met zich meebrengt. Verder beoordelen zij of coördinatie tussen de verschillende betrokken ministeries nodig is voor het door de regering in te nemen standpunt. De BNC-werkgroep kan besluiten een interdepartementale commissie, bijvoorbeeld de CIM of de ICER, advies te vragen. Het eerstverantwoordelijke ministerie dient dan een zogenoemd *fiche* op te stellen. Daarin geeft het betreffende departement een analyse van het voorstel en doet een voorstel voor het door Nederland in te nemen standpunt gedurende de onderhandelingen over het voorstel en de voorziene wijze van implementatie als het wordt

⁸⁰ De Europese Commissie opereert onafhankelijk en heeft het recht van initiatief, maar bepaalde voorstellen kunnen mede tot stand komen op aandringen van lidstaten van de EU.

⁸¹ In het voorstel voor de Europese grondwet krijgt het Europees Parlement medebeslissingsrecht op een groot aantal terreinen van de Europese samenwerking.

vastgesteld. De BNC-fiches worden vastgesteld in de CoCo (Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen) en vervolgens in de ministerraad. De staatssecretaris voor Europese Zaken stuurt wekelijks namens het kabinet informatiefiches over nieuwe voorstellen van de Europese Commissie naar het parlement. Het doel van een BNC-fiche is dus tweeledig. In de eerste plaats wordt een interdepartementaal standpunt geformuleerd dat dient als uitgangspunt voor de eerste fase van onderhandelingen in Brussel. Het tweede doel is het informeren van het Nederlandse parlement.

De daaropvolgende afstemming vindt plaats in een kleinere kring van betrokken departementen en specialisten van de PV bij de Europese Unie. BZ wil, als coördinerend ministerie, op de hoogte blijven van de ontwikkelingen op alle themagebieden. Wanneer het ministerie echter geen directe beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid heeft, er geen tegengestelde belangen tussen departementen optreden en de uitgangspunten van het buitenlands beleid niet in gevaar komen, beperkt BZ zich tot het 'volgen' van de ontwikkelingen. De correspondentie tussen de betrokken departementen en de Europese Raadswerkgroepen wordt wel gevolgd, maar een inhoudelijke inbreng van BZ blijft dan achterwege. Het gespecialiseerde vakdepartement levert de (meeste) beleidsinhoudelijke inbreng op het eigen terrein. De uiteindelijke instructie voor de Europese Raadswerkgroep wordt meestal opgesteld door een ambtenaar van het betreffende vakdepartement. Deze ambtenaar baseert zijn instructie vaak grotendeels op de informatie die hem of haar vanuit de PV wordt aangereikt. Aangezien de medewerkers van de PV dagelijks contact onderhouden met buitenlandse collega's, kunnen zij vaak beter aangeven welke standpunten realistisch zijn en hoe andere lidstaten zullen reageren.

In de eerste fase van de Europese besluitvorming wordt onderhandeld in de vele verschillende Europese raadswerkgroepen. Een werkgroep vergadert soms eens, soms een paar keer per week en wordt bijgewoond door ambtenaren van de Permanente Vertegenwoordigingen van de lidstaten. Voor Nederland schuiven ook regelmatig Haagse ambtenaren aan bij de raadswerkgroepen. De instructies uit Den Haag (van het beleidsinhoudelijk verantwoordelijke departement) vormen de leidraad voor de Nederlandse inzet in de onderhandelingen. Wanneer een onderwerp in korte tijd vaak aan de orde komt in een raadswerkgroep, wordt meestal volstaan met een eerdere instructie. In de gevallen dat een BZ-ambtenaar deelneemt aan de beraadslaging, stelt deze na afloop een verslag op over de bijeenkomst. Wanneer enkel medewerkers van de PV aanwezig zijn geweest, doen zij op enigerlei wijze verslag aan de betrokken ambtenaren in Den Haag. Parallel aan de Europese raadswerkgroepen, of nadat deze resultaten hebben geboekt, wordt onderhandeld in raadscomités. Deze raadscomités, waarvan er vele zijn, hebben vooral een adviserende functie voor de Europese Commissie en bestaan uit hoge ambtenaren uit de EU-lidstaten. Deze organen kunnen wat betreft status en taken nogal uiteenlopen.

Een belangrijke ontwikkeling in het besluitvormingsproces van de EU, die zeker na de uitbreiding van de EU met tien nieuwe lidstaten (2004) nog is versterkt, is het toenemende belang van het informele overlegcircuit.⁸² Ter vergadering kan niet ieder land bij elk agendapunt interveniëren, daarvoor ontbreekt simpelweg de tijd.⁸³ Daarnaast verloopt de besluitvorming moeizamer door de verschillende belangen en culturen van de 25 lidstaten. Potentiële coalitiepartners kunnen daarom beter van tevoren worden benaderd. Er kunnen dan eventueel afspraken worden gemaakt over welke lidstaat mede namens andere het woord zal voeren op bepaalde agendapunten. Voorafgaand aan officiële samenkomsten maken

⁸² Zie bijvoorbeeld het interview met M.H. Floor (PV EU, medewerker afd. VWS), 29-09-2005.

⁸³ Interview met H. Schuwer, plv. PV EU, 29 september 2005.

medewerkers van de PV daarom regelmatig een bel- of e-mailronde langs de andere lidstaten. Ook tijdens lunches worden standpunten van andere landen gepeild en besluiten min of meer voorgekookt. Hoewel het informele circuit in het Europese besluitvormingsproces steeds belangrijker wordt, is hiervan nauwelijks neerslag te vinden in de archieven.

De resultaten van de Europese raads werkgroepen en van de meeste raadscomités⁸⁴ worden voorgelegd aan de (plaatsvervangend) Permanente Vertegenwoordigers bij de Europese Unie. Sommige punten, waarover in de raads werkgroepen nog geen overeenstemming is bereikt, worden behandeld in Raden-attachés. Dit zijn ad hoc samengestelde vergaderingen van (meestal een beperkt aantal) Permanente Vertegenwoordigers. Alle resultaten, van de raads werkgroepen en eventueel de Raden-attaché, worden vervolgens neergelegd bij het Coreper (Comité Représentant Permanent), het overlegorgaan van de Permanente Vertegenwoordigers bij de EU. Het Coreper komt in twee zittingen bijeen. De Permanente Vertegenwoordigers van de lidstaten onderhandelen in het Coreper II over politieke, institutionele, financiële en juridische zaken. De Permanente Vertegenwoordigers nemen tevens de brede, algemene dossiers, de voorbereiding van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB) voor hun rekening.⁸⁵ De plaatsvervangende Permanente Vertegenwoordigers komen bijeen in het Coreper I, waarin de Raden van de vakministers worden voorbereid, waaronder die van Landbouw en Visserij, Transport, Telecommunicatie en Energie, Concurrentievermogen en Milieu. Voor veel van deze beleidsterreinen geldt inmiddels het medebeslissingsrecht voor het Europees Parlement. De plaatsvervangend PV's onderhouden dan ook nauwe contacten met de Europarlementariërs die zijn georganiseerd in een groot aantal comités. Voor de medewerkers van de Nederlandse PV gelden de landgenoten in het Europees Parlement vaak als aanspreekpunt.⁸⁶ Voorstellen waarover in raads werkgroepen en comités van hoge ambtenaren overeenstemming is bereikt, worden ter bekrachtiging aan het Coreper voorgelegd als hamerstuk (zogenaamde A-punten). Over voorstellen waarover vanwege te grote meningsverschillen geen overeenstemming is bereikt, of die door politieke gevoeligheden niet zijn besproken, wordt besluitvorming van het Coreper gevraagd (B-punten).

Voordat de Nederlandse (plaatsvervangend) Permanente Vertegenwoordiger met zijn collega's vergadert in het Coreper, ontvangt hij instructies vanuit Den Haag. De instructies voor de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger en zijn plaatsvervanger komen tot stand in het wekelijkse interdepartementale PV-instructieoverleg. Het voorzitterschap en secretariaat van dit overleg zijn in handen van het ministerie van BZ. BZ verricht coördinerende taken voor alle Europese themagebieden. Steeds geldt daarbij dat andere departementen beleidsinhoudelijk verantwoordelijk zijn. De Europese terreinen waarvoor BZ beleidsinhoudelijk verantwoordelijk is, zijn ontwikkelingssamenwerking en institutionele vraagstukken. Het komt regelmatig voor dat een dossierhouder (bijvoorbeeld V&W) sterk van mening verschilt met een departement dat andere belangen vertegenwoordigt (bijvoorbeeld VROM). Medewerkers op de PV kunnen inbrengen dat bepaalde stellingnamen niet realistisch zijn of geen draagvlak zullen vinden bij andere lidstaten. De coördinerende rol van BZ houdt in dat vervolgens met de betrokkenen wordt gezocht naar oplossingen. De voorzittende ambtenaar van BZ, die ook inhoudelijke kennis heeft, geeft aan welke

⁸⁴ Het Speciaal Comité voor de Landbouw (CSA) en het Economisch en Financieel Comité kunnen adviezen en voorstellen rechtstreeks aan de Raad van Ministers voorleggen. Zie de bijlage van de Kamerbrief inzake het rapport 'Sturing EU-aangelegenheden', 5.

⁸⁵ Over deze zaken worden besluiten genomen in de Raad voor Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB).

⁸⁶ Interview met H. Schuwer.

standpunten realistisch en haalbaar zijn en doet vervolgens voorstellen aan de ‘strijdende partijen’. Wanneer het thema (Europese) ontwikkelingssamenwerking aan de orde is, hebben de verschillende DGIS-directies een beleidsmatige inbreng. Om de onafhankelijke coördinerende rol van BZ (DIE) te bewaren wordt het DGIS dan als een ‘vakdepartement’ behandeld. Dat betekent dat de (BZ-)voorzitter de belangen van Ontwikkelingssamenwerking even zwaar laat wegen als bijvoorbeeld die van EZ. De ontwerp-instructie voor het Coreper wordt door het eerstverantwoordelijke departement opgesteld, maar moet in het PV-instructieoverleg worden vastgesteld.⁸⁷ Wanneer de PV of plaatsvervangend PV de instructies niet realistisch of verstandig achten, kunnen zij aandringen op herziening. Deze raad wordt doorgaans opgevolgd.

De resultaten die de PV's en hun plaatsvervaarders bereiken, leggen zij op hun beurt voor aan de Raad van Ministers. Momenteel zijn er tien verschillende formaties, waaronder bijvoorbeeld de Transport, Telecommunicatie en Energieraad (TTE-raad).⁸⁸ De TTE-raad komt doorgaans zes keer per jaar bijeen, andere vaker.⁸⁹ Ook hier geldt dat sommige voorstellen als hamerstuk kunnen worden voorgelegd en andere ter besluitvorming, aangezien daarover nog geen overeenstemming is bereikt. De uiteindelijke Europese besluitvorming vindt plaats in deze raden, waarin de vakministers van de lidstaten zitting hebben. Wanneer de minister is verhinderd, wordt deze vervangen door de (plaatsvervangend) Permanente Vertegenwoordiger. De bijdragen van verschillende ministers aan de besluitvorming lopen nogal uiteen. Voor een aantal beleidsterreinen geldt dat ongeveer 95 procent van de besluitvorming voor rekening komt van raads werkgroepen, raadscomités en het Coreper. De ministers die verantwoordelijk zijn voor deze beleidsterreinen hoeven daarom slechts over een beperkt aantal kwesties te onderhandelen. De ministers van BZ daarentegen nemen een groot deel van de besluitvorming in eigen handen. Zij hebben vaak te maken met politieke kwesties, waarover alleen op het hoogste niveau kan worden besloten. Raads werkgroepen en het Coreper mogen bijvoorbeeld niet besluiten welke opstelling de EU zal kiezen ten opzichte van Iran; dat willen de ministers zelf bediscussiëren en bepalen. Wanneer een Raad van Ministers geen overeenstemming weet te bereiken, worden voorstellen terugverwezen naar het Coreper. Ook kan de Europese Commissie een wetsvoorstel te allen tijde intrekken.

De instructies voor de ministers die namens Nederland deelnemen aan de Raden van Ministers worden voorbereid in de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo of CEIA). Ook in deze commissie bekleedt BZ het voorzitterschap (de staatssecretaris van Europese zaken), het secretariaat en de bijbehorende coördinerende taken.⁹⁰ De staatssecretaris van Europese Zaken zit tevens de CoCoHan (Coördinatie Commissie op Hoog Ambtelijk Niveau) voor. Deze commissie is in het leven geroepen voor strategisch overleg op hoogambtelijk niveau en het voorbereiden van grote onderhandelingsvraagstukken. Na behandeling in de CoCo en eventueel de CoCoHan kunnen Europese kwesties of instructies worden besproken in een onderraad van de Ministerraad (Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden, REIA/EA), waarvan de premier de voorzitter is en de minister van BZ de secretaris. Uiteindelijk stelt de Ministerraad de instructies vast.

⁸⁷ Interview met M. Boef, plv. Afdelingshoofd DIE/IN, 12 april 2005.

⁸⁸ Voor deze drie thema's, Transport, Telecommunicatie en Energie, vervult DES coördinerende taken. Daarnaast wordt ook het Nederlandse beleid ten aanzien van Ruimtevaart (met in het bijzonder het Galileo-project) door DES gecoördineerd.

⁸⁹ Jaarlijks zijn er enkele informele raden, waar per vergadering doorgaans slechts één onderwerp op de agenda staat.

⁹⁰ De staatssecretaris van Europese Zaken zit de CEIA voor, de directeur DIE fungeert als secretaris.

In een artikel in de *Internationale Spectator* in 2001 betoogt toenmalig verkeersattaché bij de PV EU Leendert Jan Bal, dat de ‘menselijke factor’ van groot belang is voor de besluitvorming in de EU. Zo refereert hij aan een Portugees die in de Raadswerkgroep Vervoer op basis van zijn charisma een buitenproportionele invloed op de besluitvorming had. De Nederlandse inbreng noemt Bal doorgaans zeer actief en heel direct. Het laatste leidt bij de andere lidstaten “*afhankelijk van de eigen culturele achtergrond (...) zowel tot waardering als soms tot irritatie.*”⁹¹ Coalitievorming tussen verschillende lidstaten vindt per dossier plaats, schrijft Bal. Zo werkt Nederland op de maritieme dossiers veelal uitstekend samen met andere ‘zeemachten’ als het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Griekenland. Bij discussies over marktopening zijn de verhoudingen anders en staan grofweg de noordelijke en zuidelijke landen tegenover elkaar. Van belang voor de invloed die afzonderlijke lidstaten kunnen uitoefenen, is volgens Bal niet zozeer de grootte van het land als wel de grootte van de betreffende economische sector. Ook weegt de ernst van de problemen die een lidstaat in de betreffende sector heeft zwaar. Hij concludeert dat Nederland, vooral vanwege de Rotterdamse haven en het grote aandeel in het Europese wegvervoer, in de Transportraad een belangrijke stem heeft.

5.3.1.4.1 Europese Raad (Top)

Minimaal twee keer per jaar komen de staatshoofden en/of regeringsleiders van de Europese lidstaten in Brussel bijeen voor een ‘Europese Top’. Zij worden dan bijgestaan door de ministers van BZ. De Europese leiders zetten tijdens deze intergouvernementele bijeenkomsten de algemene richtlijnen uit voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en voor het economisch en werkgelegenheidsbeleid. Ook politieke en strategische vraagstukken komen bij deze gelegenheden aan de orde. De Europese Raad functioneert vaak als katalysator voor Europese besluitvorming.

5.3.1.4.2 Het voorzitterschap

Het voorzitterschap van de Europese Unie wordt door de lidstaten bij toerbeurt gedurende zes maanden uitgeoefend. Het voorzittende land kan de agenda min of meer bepalen en brengt besluitvorming over wetgeving en beleid op gang. Daarbij hoort een neutrale opstelling. Van de Europese voorzitter wordt verwacht dat deze bemiddelt en door middel van compromissen resultaten weet te boeken. Het voorzitterschap wordt ondersteund door het secretariaat-generaal, ofwel Raadssecretariaat. In overleg met het Raadssecretariaat worden de agenda’s opgesteld. Daarnaast produceert het secretariaat, in overleg met het voorzitterschap, de teksten waarover de lidstaten onderhandelen.⁹²

5.3.1.4.3 Intergouvernementele conferenties

Een intergouvernementele conferentie (IGC) is een onderhandelingsronde tussen Europese regeringen, buiten het kader van de Europese Unie. Op deze conferenties worden besluiten genomen over de grondslagen van de Europese Unie. De conferenties worden voorbereid door onder andere de Permanente Vertegenwoordigers en de Europese Unie. Op nationaal niveau zijn met name ambtenaren van BZ en Algemene Zaken en de politieke leiding van deze departementen betrokken bij de totstandkoming van de Nederlandse inzet. De voorbereiding

⁹¹ Bal, L.J., *De invloed van Nederland in de Europese Unie. Enkele impressies op transportgebied*, In: *Internationale Spectator* 55 (2001) 7/8, 368-371.

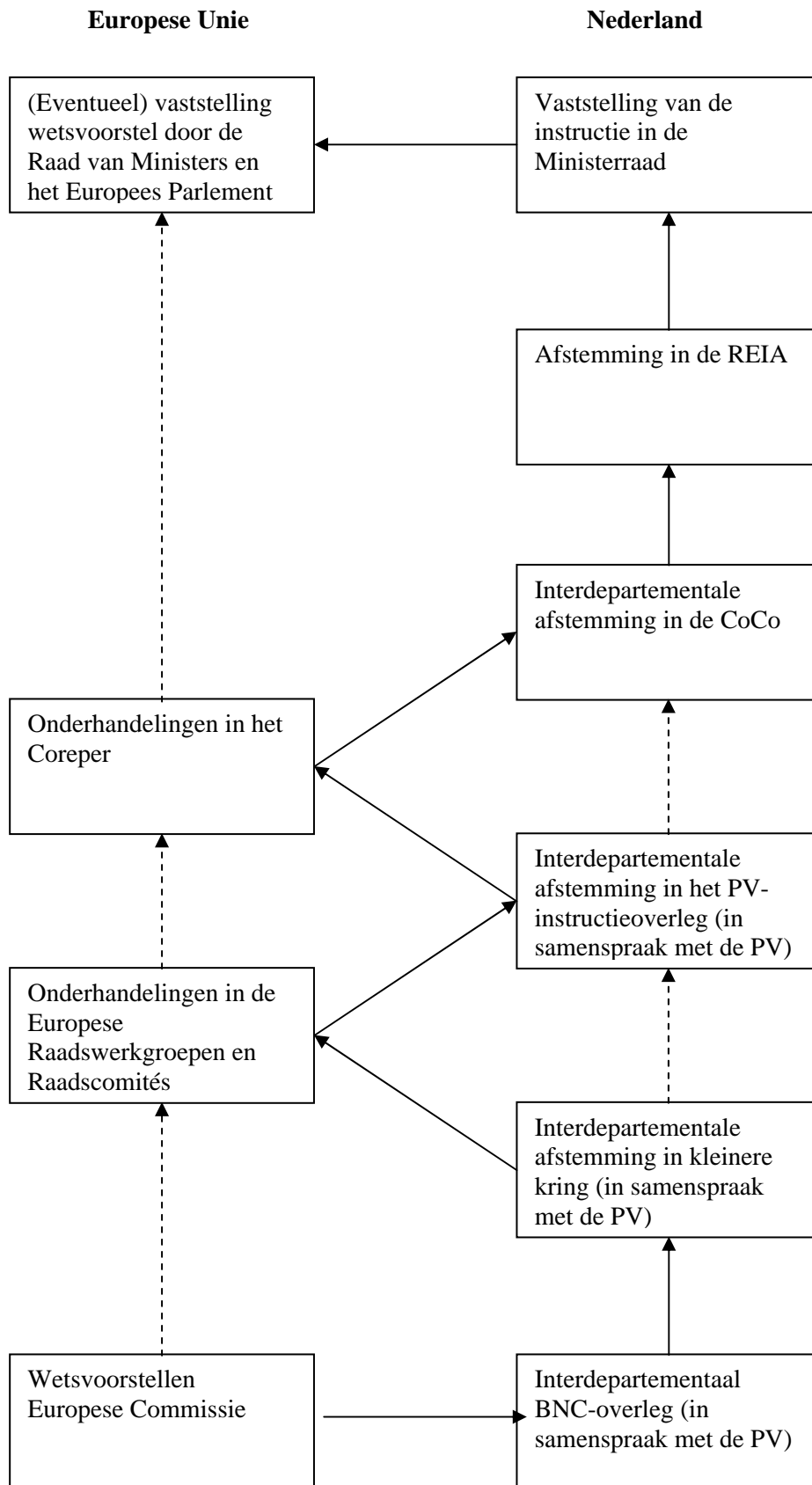
⁹² Zie bijvoorbeeld het interview met Ymkers (PV EU, hoofd afdeling OS, 30-09-2005).

en de conferentie zelf nemen een aantal maanden tot een jaar in beslag. Het secretariaat van de conferenties wordt gevoerd door het secretariaat-generaal van de Raad van Europa.⁹³

⁹³ *Internationaal financieel en monetair beleid. Een institutioneel onderzoek naar het handelen van de rijksoverheid op het terrein van internationale financiële en monetaire betrekkingen en beleid, 1945-2000*, PIVOT-rapportnummer 126, Den Haag 2001, 23.

Figuur 1. *Europese besluitvorming en de rol van Nederland daarin.*

De doorgetrokken pijlen geven het werkproces weer, de onderbroken pijlen het doorschuiven van resultaten en dossiers. De CoCoHan is hierin niet opgenomen.



5.3.2 Europese ontwikkelingssamenwerking

5.3.2.1 Intergouvernementele OS

De eerste Europese ontwikkelingshulp stamt uit de beginperiode van de Europese samenwerking. In het Verdrag van Rome (1957), waarmee de Europese Economische Gemeenschap (EEG) een feit werd, waren al bepalingen opgenomen voor geldelijke steun aan de (toenmalige) koloniën.⁹⁴ Hoewel hiermee geen ontwikkelingsbeleid in de latere betekenis van het woord ontstond, vormde deze ‘associatie van de landen en gebieden overzee’ een eerste stap in die richting. Om het Europese associatiebeleid handen en voeten te geven werd het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) opgezet. Het EOF was een intergouvernementeel fonds, met een looptijd van enige jaren. De (toen nog) zes lidstaten maakten in onderling overleg afspraken. De bevoegdheden over het EOF kwamen bij de regeringen van de lidstaten te liggen en werden niet overgedragen aan de supranationale EEG. Voordat een overeenkomst afliep, kon door de Europese bondgenoten weer worden onderhandeld over een nieuw EOF voor de daaropvolgende jaren. In 2000 ging het negende Europees Ontwikkelingsfonds (2000-2005) van start.

In verschillende verdragen werd in de loop der jaren het oorspronkelijke associatiebeleid vorm gegeven.⁹⁵ De basis voor het ‘moderne’ ontwikkelingsbeleid werd gelegd met de verdragen van Lomé. Het eerste van deze verdragen werd in 1975 gesloten. Hierin werd voor het eerst gesteld dat de deelgenoten aan het verdrag, hetzij een Europees land, hetzij een ontwikkelingsland, gelijkwaardig waren. De verdragsbepalingen hadden onder andere betrekking op handelssamenwerking, financiële hulp bij het terugvallen van exportopbrengsten van ontwikkelingslanden, en industriële, technische en financiële samenwerking.⁹⁶ De landen waarmee het verdrag van Lomé was gesloten werden ook wel aangeduid als de ACS-landen. Het gaat hier namelijk om landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan. De hulpverlening aan de Lomé-landen liep via het Europees Ontwikkelingsfonds en had een intergouvernementeel karakter.

5.3.2.2 Supranationale OS

Parallel aan het intergouvernementele Lomé-beleid en het Europees Ontwikkelingsfonds ontwikkelde de Europese Gemeenschap in de jaren zeventig supranationaal (of communautair) ontwikkelingsbeleid. In 1976 startte namelijk het programma voor niet-geassocieerde ontwikkelingslanden in Azië en Latijns-Amerika (ALA). Deze regionale programma's werden later aangevuld met programma's voor voedselhulp en noodhulp. Aangezien het EEG-verdrag van 1957 niet voorzag in een Europees beleid voor ontwikkelingssamenwerking, baseerde de Europese Commissie zich op artikel 235 van het EEG-verdrag. Dit artikel bood de mogelijkheid voor nieuw beleid dat geen aanknopingspunten had bij bestaande beleidsterreinen in het verdrag.⁹⁷ De besluitvorming

⁹⁴ Memorandum van DIE aan DGIS (DIE-1067/03), 8 december 2003. ‘Status Europese ontwikkelingssamenwerking’.

⁹⁵ Zie de brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de (voorzitter van de) Tweede Kamer der Staten-Generaal: *De betekenis van de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht voor de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Gemeenschap*, Den Haag, 24 juni 1992.

⁹⁶ Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (zitting 1975-1976, 13 672, nrs. 3-4.), *Goedkeuring van de op 28 februari 1975 tot stand gekomen ACS-EEG-overeenkomst van Lomé en daarmee samenhangende overeenkomsten*, 4.

⁹⁷ *De betekenis van de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht*, 2.

over de voorstellen van de Europese Commissie vond tot enkele jaren geleden plaats in de Europese Raad voor Ontwikkelingssamenwerking. De ministers voor Ontwikkelingssamenwerking van de Europese lidstaten, die samen de OS-raad vormden, dienden unaniem te besluiten. Het Europees Parlement hoefde slechts geconsulteerd te worden.

5.3.2.3 OS in het Verdrag van Maastricht

In 1992 werd ontwikkelingssamenwerking als een afzonderlijk Europees beleidsterrein opgenomen in het Verdrag van Maastricht. Onder andere Nederland had hiervoor geijverd. Ontwikkelingssamenwerking kreeg hiermee een communautaire rechtsbasis.⁹⁸ De doelen die de Europese Unie zich op het gebied van ontwikkelingssamenwerking stelde waren duurzame armoedebestrijding en een geleidelijke integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie. In het verdrag werd tevens bepaald dat het OS-beleid van de EG een aanvulling diende te zijn op het beleid van de lidstaten. Deze voorwaarde hield in dat de coördinatie tussen het Europese en nationale beleid van de lidstaten sterk moest worden verbeterd. De vraag welke invulling de Europese Commissie aan de coördinatie kon geven, werd open gelaten. Het verdrag stelde tevens dat bij de uitvoering van overig Europees beleid, bijvoorbeeld op het gebied van handelspolitiek, rekening moest worden gehouden met het OS-beleid. Deze voorwaarde van ‘coherentie’ van het Europese buitenlands beleid, was een belangrijk Nederlands strijdpunt geweest vanaf de jaren tachtig. (Hierover verder in dit hoofdstuk meer.) Een laatste (hoofd)doelstelling in het Verdrag van Maastricht was dat het OS-beleid diende bij te dragen aan de versterking van de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten in ontwikkelingslanden. De centrale doelstelling van het Europees OS-beleid, duurzame armoedevermindering, werd nog eens bevestigd in een Algemene Beleidsverklaring van de OS-Raad in november 2000.

Het Verdrag van Maastricht voorzag in een grondige wijziging van de Europese besluitvorming over ontwikkelingssamenwerking. De Raad van Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking kon voortaan met gekwalificeerde meerderheid besluiten nemen in plaats van enkel unaniem. Bovendien werd enige mate van democratische controle bewerkstelligd. Het Europees Parlement kreeg namelijk via de zogenaamde samenwerkingsprocedure inspraak in het Europese OS-beleid. Nederland had zich sterk gemaakt voor codecisierecht (medebeslissingsrecht) van het EP, maar met de samenwerkingsprocedure bleef het laatste woord vooralsnog aan de Europese Raad van Ministers.

5.3.2.4 Financiële middelen

Zoals in het voorgaande al naar voren kwam, werd de Europese ontwikkelingssamenwerking de afgelopen decennia uit een intergouvernamenteel en een communautair budget gefinancierd. Het intergouvernamentele deel bestond alleen uit het omvangrijke Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). Het negende EOF (2000-2005) had een totale omvang van 13,8 miljard euro voor een periode van vijf jaar.⁹⁹ Dat kwam neer op een jaarlijks budget van ongeveer 2,75 miljard euro. Tijdens de onderhandelingen over het EOF werden ook de bijdragen van de afzonderlijke landen bepaald. Voor het negende EOF diende Nederland 720 miljoen euro, ofwel 5,2 procent van het totale bedrag bij te dragen.

⁹⁸ Het gaat om de artikelen 177, 178 en 180 van het Verdrag van Maastricht.

⁹⁹ Zie ook paragraaf 7.5.1.

Het communautaire OS-beleid laat zich minder goed in bedragen vangen. In 2003 bedroeg het totale bedrag op de Europese begroting (onder categorie IV) voor extern beleid ongeveer 5 miljard euro. Een gedeelte daarvan kwam volgens een vaste verdeelsleutel voor rekening van Nederland. De pre-accessiehulp voor nieuwe lidstaten van de EU en de noodhulpreserve werden hier buiten beschouwing gelaten. Het grootste gedeelte van dat geld besteedde de Europese Commissie aan buitenlands en veiligheidsbeleid, mensenrechten en multilaterale aangelegenheden. Het Directoraat-Generaal Ontwikkeling (DG DEV), dat was belast met OS, beheerde hiervan ongeveer 1 miljard euro.¹⁰⁰

5.3.2.5 Nederlandse inzet

De Nederlandse inzet tot verbetering van de effectiviteit van de Europese ontwikkelingssamenwerking richtte zich sinds lange tijd op een aantal kernzaken. Zo was de Nederlandse regering, conform het decennialange streven naar een supranationale Europese Gemeenschap, altijd een groot voorstander geweest van communautaire ontwikkelingssamenwerking. Deze opstelling had natuurlijk betrekking op het intergouvernementele Europees Ontwikkelingsfonds. In de aanloop naar en gedurende de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht had Nederland voorgesteld het EOF naar de EG-begroting over te hevelen. De bevoegdheden over het budget en beleid zouden dan in zijn geheel bij de Europese instellingen terechtkomen. De slagkracht en effectiviteit van de Europese OS zou hierdoor aanmerkelijk kunnen verbeteren. Ook zou het Europees Parlement betrokken raken bij het EOF, waardoor een vorm van democratische controle mogelijk zou worden. De inspanningen van de Nederlandse onderhandelaars ten tijde van ‘Maastricht’ waren tevergeefs: bij andere landen bestond te veel weerstand. In de jaren daarna is deze kwestie met zekere regelmaat aan de orde gesteld door onder andere de Nederlandse ministers voor OS.¹⁰¹

In samenhang met het pleidooi voor integratie van het EOF in de begroting van de EG, later de EU, ijverde Nederland voor een meer samenhangend Europees ontwikkelingsbeleid. De Europese ontwikkelingssamenwerking heeft zich sinds het ontstaan ontwikkeld tot een ware lappendeken. Dit was niet alleen te wijten aan het naast elkaar bestaan van een intergouvernementele en supranationale component. De beleidsvorming en –uitvoering door het Europese ambtenarenapparaat was zeer fragmentarisch georganiseerd. Bovendien ging enkele jaren geleden de Europese Raad van Ministers voor OS op in de Raad van Ministers voor Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB). In de RAZEB heeft ontwikkelingssamenwerking een marginale plaats op de agenda gekregen. De Europese Commissarissen voor Ontwikkelingssamenwerking hadden de afgelopen jaren, met name om bovengenoemde redenen, geen sterke positie.¹⁰²

De Nederlandse bewindslieden maakten zich de laatste decennia sterk voor een coherent Europees extern beleid. Met het Verdrag van Maastricht werden hiertoe belangrijke stappen in de goede richting gezet, zoals hierboven al is aangegeven. Hoewel het coherentiebeleid een juridische basis heeft in het Verdrag van Maastricht en in (het ontwerp van) de Europese grondwet, diende coherent beleid in de praktijk telkens opnieuw met onderhandelingen afgedwongen te worden. Op Europees niveau gold, dat beleid op landbouw- of handelspolitiek gebied niet haaks mocht staan op het Europees ontwikkelingsbeleid. De ‘OS-

¹⁰⁰ Memorandum van DIE aan DGIS (DIE-1067/03), 8 december 2003. ‘Status Europese ontwikkelingssamenwerking’.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Ibidem.

beleidscoherentie' hield juist het streven in naar samenhang tussen ontwikkelingssamenwerking en andere beleidsterreinen die van invloed waren op armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. Op nationaal niveau dienden de verschillende belangen evenzeer te worden afgewogen. Het OS-beleid diende in samenhang te zijn met (bijvoorbeeld) het handels-, landbouw-, visserij- en migratiebeleid. Essentieel daarvoor was afstemming tussen de verschillende departementen. Aangezien de belangen regelmatig tegengesteld waren, konden deze onderhandelingen soms moeizaam verlopen.

Een voorbeeld van een product van de afstemming tussen verschillende departementen, in dit geval tussen de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en BZ, was de *Notitie beleidscoherentie ontwikkelingssamenwerking-landbouw*.¹⁰³ Hierin werd aangegeven dat men, in het kader van de armoedebestrijding in OS-landen, streefde naar samenhang tussen landbouw-, handels- en ontwikkelingsbeleid op nationaal, Europees en internationaal niveau. Niet zonder reden, want de WB, het IMF en de OESO waarschuwden regelmatig voor de negatieve invloed van vooral het Amerikaanse en Europese landbouwbeleid op de economische groei en ontwikkeling van de landbouwsector in ontwikkelingslanden. Niet alle veroorzaakte problemen kwamen op het conto van het rijke Westen. Ook ontwikkelingslanden onderling trokken dikwijls hoge tariefmuren voor elkaar op. Niettemin vormde het protectionisme van de rijke landen het grootste probleem voor de landbouwsector in OS-landen. Daarnaast dumpten rijke landen massaal hun producten voor 'boterzachte' prijzen in derdewereldlanden. De Nederlandse inzet kenmerkte zich door een aantal specifieke maatregelen om handelsbelemmering, protectionisme en dumping door de EU-landen tegen te gaan. Daarnaast zette Nederland in op technische assistentie, bijvoorbeeld bij het vaststellen van productnormen, en capaciteitsopbouw in de ontwikkelingslanden. Hoewel de Nederlandse regering hiermee een coherent ontwikkelingsbeleid presenteerde, werd in de notitie gewezen op het Europese vervolg: in het Europese krachtenveld zou pas blijken of de Nederlandse doelstellingen konden worden gehaald. De Nederlandse standpunten werden door het ministerie van LNV uitgedragen in Brussel.

5.3.2.5.1 Kerntaken BZ

Twee kerntaken van het ministerie van BZ hadden betrekking op de Nederlandse inbreng in de Europese ontwikkelingssamenwerking. Ten eerste ging het om het formuleren en uitdragen van Nederlandse OS-beleid. Binnen het ministerie van BZ waren de directies die onder het DGIS ressorteerden hiermee belast. Tevens was BZ het eerstverantwoordelijke departement bij themaoverstijgende kwesties en institutionele vraagstukken. Voorbeelden hiervan waren het denken over de toekomst van het Europese ontwikkelingsbeleid, de invulling van het externe deel van de 'Financiële Perspectieven' en de institutionele inbedding van het Europees Ontwikkelingsfonds.

Het coördineren van de Nederlandse standpunten voor alle Europese vergaderingen die het werkgroepniveau overstegen was de tweede kerntaak van BZ wat betreft de Europese ontwikkelingssamenwerking. Het coördinatieproces is elders in dit hoofdstuk uit de doeken gedaan.

¹⁰³ *Notitie beleidscoherentie ontwikkelingssamenwerking-landbouw*, Den Haag 2002.

5.3.3 Veiligheid

In 2005 hadden ruim dertig Kamerbrieven betrekking op buitenlandse politieke aspecten van het veiligheidsbeleid. Daarbij kwamen onder meer uiteenlopende onderwerpen aan de orde als: tactische kernwapens op Europees grondgebied; wapenexport; het Irak-beleid; verzoeken om assistentie voor Sudan; beëindiging van een grensmonitoringmissie in OVSE-verband (conflictpreventie). Het veiligheidsbeleid is een zwaarwegend politiek onderwerp met bijbehorende media-aandacht. Bij veel aangelegenheden op dit terrein zijn het ministerie van Defensie en het ministerie van BZ gezamenlijk betrokken. Het ministerie van EZ speelt een belangrijke rol als het om wapenexport gaat.

De belangrijkste taken die de minister van BZ vervult op het gebied van veiligheid zijn:

- a) behandeling, in Europees en mondiaal verband, van vraagstukken op het gebied van veiligheids- en defensiebeleid, wapenbeheersing en ontwapening en de aansturing van de Nederlandse inbreng in internationale organisaties op dit terrein¹⁰⁴;
- b) coördinatie en, waar nodig, politiek-militaire aansturing van de Nederlandse betrokkenheid bij crisisbeheersing en de Nederlandse inbreng in vredesoperaties in het kader van de OVSE¹⁰⁵, NAVO¹⁰⁶, WEU¹⁰⁷, EU en VN;
- c) uitvoering, in samenwerking met EZ, van het wapenexportbeleid en coördinatie van de Nederlandse inbreng in de exportcontroleregimes;
- d) ontwikkeling van beleid voor wapenbeheersing en ontwapening betreffende biologische, chemische en nucleaire massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen en conventionele wapens (CSE, landmijnen, kleine wapens).¹⁰⁸

5.3.3.1 Veiligheids- en defensiebeleid

Sinds jaar en dag is veiligheid een belangrijk thema op de agenda van het ministerie van BZ. Het Nederlandse veiligheidsbeleid is nauw verweven met internationale ontwikkelingen, die voor een deel onvoorspelbaar en vaak niet of nauwelijks, dan wel slechts in brede internationale samenwerking, te beïnvloeden zijn. Vanaf eind jaren tachtig heeft zich een aantal markante gebeurtenissen voorgedaan die invloed hebben gehad op de ontwikkeling van het Nederlandse veiligheidsbeleid.

Dat was ten eerste de val van de Berlijnse Muur, die het einde van de Koude Oorlog betekende. Deze gebeurtenis leidde tot een heroriëntatie van de organisaties die zich bezighielden met vrede en veiligheid zoals de NAVO. Deze organisatie zou zich met steeds meer onderwerpen gaan bezighouden. Voorbeelden hiervan zijn: de Mediterrane dialoog,

¹⁰⁴ Voor het veiligheidsbeleid worden dus thematische taken verricht, hiertoe behoort ook betrokkenheid bij instellingen of fora. De eerstverantwoordelijk directie voor het veiligheidsbeleid, DVB, wordt dan ook gekenschetst als een thematische én forumdirectie.

¹⁰⁵ In 1973 vond de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa plaats en hiermee ontstond de CVSE. In 1995 werd de CVSE hernoemd tot Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa (OVSE).

¹⁰⁶ Het Noord-Atlantisch Verdrag is een militair verdrag dat wederzijdse verdediging en samenwerking van legers van de NAVO-landen regelt, aanvankelijk vooral als tegenkracht ten opzichte van de landen in het Oostblok, die op hun beurt het Warschaupact vormden (in 1955). Vanaf de jaren negentig ligt de focus van de NAVO voornamelijk op de wereldwijde bestrijding van terrorisme.

¹⁰⁷ In het West-Europese Unieverdrag verplichtten de de WEU-lidstaten zich ertoe elkaar militaire bijstand te verlenen bij een aanval op hun grondgebied. In nov. 2000 besloot de Ministeriële Raad tot feitelijke ontmanteling van de WEU. In jan. 2002 werden ondergeschikte organen van de WEU agentschappen van de EU.

¹⁰⁸ Ontleend aan de intranetsite van DVB: 'Taken van DVB'.

Istanbul Cooperation Initiative Group (ICI)¹⁰⁹ en de politieke agenda van de NAVO die is uitgebreid in die zin dat steeds meer onderwerpen worden besproken, ook die niet direct betrekking hebben op het traditionele NAVO-gebied. De OVSE legde na de Koude Oorlog steeds meer de nadruk op de menselijke dimensie (naast de dimensies van veiligheid en economie), en daarnaast kwam het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid tot ontwikkeling. De samenwerking met de Russen heeft aan terrein gewonnen sinds de Sovjet-Unie onder Gorbatsjov de weg van *glasnost* en *perestrojka* koos en streefde naar samenwerking met het Westen. Daarnaast was sprake van het ontstaan van nieuwe spanningshaarden in de wereld naar aanleiding van de oorlog in voormalig Joegoslavië en de opkomst van virulent nationalisme aldaar. Militaire operaties op verzoek van de OVSE of in NAVO-verband kwamen sinds 1990 frequenter voor en Nederland leverde daaraan een bijdrage. De operaties varieerden van waarnemingsmissies en vredesbewarende missies (*peacekeeping*) tot de bombardementen met onder meer F-16's op Kosovo (voorjaar 1999). Bovendien nam de aandacht voor conflictpreventie toe, onder meer door de genocide in Rwanda in 1994. De aanslagen van 11 september 2001 in de VS kunnen niet onvermeld blijven. Hierdoor werd de toenemende dreiging van internationaal terrorisme een belangrijk agendapunt op de internationale agenda. Ten slotte vormde de oorlog in Irak, die aanving in 2003, (aanvankelijk) een bron van verdeeldheid in het Westen.

Naast deze ontwikkelingen, die het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid een onvoorspelbare wending gaven, was er ook sprake van veel continuïteit, die teruggaat tot in 1940. Nederland stelde zich niet afzijdig op ten opzichte van internationale vraagstukken. Daarnaast was men ervan overtuigd dat de Nederlandse en Europese veiligheid het best gediend zou zijn met directe betrokkenheid en leiding van de Verenigde Staten¹¹⁰. Conform deze visie was Nederland in de periode 1990-2005 een zeer actieve speler op het internationale veld, die deelnam aan allerlei allianties, instellingen en multilaterale, Europese en bilaterale initiatieven en verdragen.

5.3.3.2 Conflictpreventie, vredesoperaties, militaire en civiele samenwerking

Nederland heeft sinds het ontstaan van de Joegoslavië-crisis, begin jaren negentig, een actieve rol gespeeld in de westelijke Balkan, in het bijzonder in Bosnië-Herzegovina. Dit blijkt onder meer uit de levering van 530 militairen aan de NAVO-missie *Joint Forge* in Bosnië-Herzegovina. Deze operatie was erop gericht de voormalig strijdende partijen ervan te weerhouden opnieuw gewapenderhand het conflict aan te gaan.

In een brief aan de Kamer van 1 oktober 2004 zetten de ministers van BZ en Defensie uiteen waarom de regering deelname van Nederland aan de EU-geleide troepenmacht in Bosnië-Herzegovina wenselijk achtte en tot het besluit kwam om met maximaal 530 militairen deel te nemen aan deze operatie¹¹¹ *“Bosnië-Herzegovina heeft de afgelopen jaren aanzienlijke vooruitgang geboekt op het terrein van stabilisatie en wederopbouw. De noodzaak tot*

¹⁰⁹ Beide initiatieven nodigen landen uit tot dialoog en coöperatie met de NAVO op het gebied van veiligheid in het ene geval gaat het om landen in het Midden-Oosten, in het andere om landen rond de Middellandse Zee, die geen lid zijn van de NAVO. Concreet behoort bijvoorbeeld samenwerking van inlichtingendiensten (tegen terrorisme) tot de mogelijkheden evenals advisering op het gebied van de verhouding burgermaatschappij / militair apparaat of defensieplanning. Bron: NATO topics (internet).

¹¹⁰ A.E. van Kleffens, In: *Tweehonderd jaar ministerie van Buitenlandse Zaken*, 66.

¹¹¹ Deze brief is een zogenaamde ‘artikel 100-brief’ en berust op artikel 100 lid 1 van de grondwet en het Toetsingskader 2001 (voor uitzending van troepen). In dit geval was deze brief ook ondertekend door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, omdat Bosnië-Herzegovina een van de partnerlanden is, waarmee Nederland een OS-relatie onderhoudt.

internationale ondersteuning van het land blijft echter aanwezig. Doel van de operatie is een bijdrage te leveren aan een veilige en stabiele omgeving, die noodzakelijk is voor de politieke en economische hervormingen”, zo valt het betoog van de bewindslieden op hoofdlijnen samen te vatten.

Voor BZ liggen aan dergelijke crisisbeheersingsoperaties de volgende werkprocessen ten grondslag:

- Ambtelijke voorbereiding, (waarbij het vooral gaat om afstemming ten aanzien van buitenlands politieke aspecten; hierbij zijn ook de in dit verband relevante PV's en posten betrokken);
- Verzending van een artikel-100 brief naar de ministerraad;
- Nadat de ministerraad groen licht heeft gegeven, stellen de ministers van Defensie en BZ gezamenlijk een brief op voor de Tweede Kamer;
- De brief wordt verzonden naar de Tweede Kamer; mogelijk vindt een schriftelijke vragenronde plaats;
- Afhankelijk van de eenstemmigheid binnen de Kamer wordt een Algemeen Overleg georganiseerd;
- Voor het Algemeen Overleg vindt bij BZ dossiervoorbereiding voor de minister van BZ plaats;
- Wanneer de Kamer uitzending van troepen heeft geaccordeerd, wordt het operationele proces in werking gezet.

Bij kleinere missies (bijvoorbeeld de uitzending van een beperkt aantal waarnemers naar Afrika) is de besluitvormingsprocedure minder zwaar.

Op het gebied van veiligheid heeft Nederland zich geconformeerd aan een aantal verdragen. De voornaamste zijn: het VN-handvest, diverse EU-verdragen (o.a. Nice en Amsterdam), het NAVO-handvest en de OVSE-verdragen (o.a. Helsinki).

Voor het thema veiligheid vindt eveneens interdepartementale samenwerking plaats in de vorm van commissies of interdepartementale stuurgroepen. Enkele voorbeelden daarvan zijn: de stuurgroep stabiliteitsfonds, de stuurgroep politie (o.a. BZK en de Koninklijke Marechaussee nemen deel aan het overleg), de stuurgroep wederopbouw en de stuurgroep Rule of Law. Een activiteit die wordt geïnitieerd vanuit deze laatste stuurgroep is onder meer het EU-project om Iraakse rechters en politiefunctionarissen te trainen om hun functies naar democratische richtlijnen invulling te kunnen geven. BZ coördineert dit project, waarbij eveneens de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie en de rechtelijke macht zijn betrokken. Daarnaast werkt BZ op dit terrein veel samen met de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD).

5.3.3.3 Nucleaire aangelegenheden en non-proliferatie

Wat betreft nucleaire aangelegenheden en non-proliferatie richt het Nederlandse veiligheidsbeleid zich op een aantal kerntaken¹¹²:

- het vormen van beleid over de multilaterale nucleaire ontwapenings- en non-proliferatiedossiers. De werkzaamheden richten zich met name op de verdragen BW

¹¹² Uit een interview met J.W. Wilke, hoofd DVB/NN, juli 2005.

(Biologische Wapens), CTBT (Comprehensive Test Ban Treaty) en het verdrag Chemische Wapens;

- het voorkomen van proliferatie wanneer die zich kan voordoen. Verschillende organisaties zien toe op de naleving en de implementatie van deze verdragen, zoals de Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty Organisation (CTBTO), de Organisation for the Prohibition of Biological Weapons (OPBW)/Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC) en de Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW). Dit gebeurt met name door middel van exportcontroleregimes en het samenwerken in Defence Trade Security Initiative (DSTI) verband. In het verlengde hiervan ligt het uitvoeren van bilaterale hulpprojecten, zoals met de Russische Federatie op het gebied van de ontmanteling van kernwapens;
- het afhandelen van kwesties die op ad-hocbasis veel aandacht vragen. Voorbeelden hiervan zijn de dossiers Irak, Iran en Noord-Korea.

De voornaamste internationale afspraken en/of verdragen op het gebied van nucleaire aangelegenheden en non-proliferatie waaraan Nederland zich heeft geconformeerd zijn het Non-proliferatieverdrag, het verdrag Chemische wapens, het Biologische wapensverdrag, de Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT), afspraken in het kader van de IAEA (*safe guards*), afspraken over exportcontroleregimes en het Proliferation Security Initiative (PSI).

5.3.3.4 Wapenbeheersing en wapenexportbeleid

Het Nederlandse beleid van wapenbeheersing en wapenexport houdt in dat zowel de behoefte aan bewapening als de economische belangen van de defensie-industrie legitiem zijn, maar dat op verantwoorde wijze omgegaan dient te worden met bewapening.¹¹³

Bij het bepalen van dit beleid spelen drie departementen een hoofdrol: Defensie, EZ en BZ. BZ heeft hierbij de volgende kerntaken:

1. conventionele wapenbeheersing: o.a. de bepaling van de Nederlandse inzet bij het beheersen van het internationale wapengebruik en het uitdragen van het Nederlandse beleid;
2. wapenexport vanuit Nederland: toetsing aan de buitenlandse politiek;
3. materieelsamenwerking en -verwerving: bijvoorbeeld op het gebied van de Joint Strike Fighter (JSF) en de aanschaf van Apaches. Het gaat hierbij dan om de buitenlandse politieke aspecten.

De eerste kerntaak op dit terrein kenmerkt zich door het afsluiten van verdragen (hiertoe kan ook het instellen van een wapenembargo behoren). Voorafgaand aan deze onderhandelingen worden de Nederlandse standpunten geformuleerd. Deze worden meestal via schriftelijke instructies naar betrokken PV's en ambassades gezonden, die veelal rechtstreeks aan onderhandelingen in de internationale fora deelnemen. Nederland heeft zich geconformeerd aan onder meer de volgende verdragen: het Ottawaverdrag inzake landmijnen; het CSE (Conventionele Strijdkrachten in Europa)-Verdrag; het handvest van de OVSE (o.a. Weens Document); deel V van de Dayton Akkoorden; het CCW (Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons) / CWV (Conventioneel Wapen Verdrag); de EU-gedragscode; het UN-Program of Action inzake kleine en lichte wapens en het Wassenaar arrangement (tegengaan van ongecontroleerde verspreiding van kleine wapens).

¹¹³ Uit een interview met F.C. Keppels, plv. hoofd DVB/WW, juli 2005.

De tweede kerntaak bestaat voornamelijk uit het opstellen van adviezen voor aanvragen van wapenexportvergunningen. Deze adviezen worden verstrekt aan het ministerie van EZ. Dat gaat als volgt in zijn werk. BZ beoordeelt de buitenlandse politieke aspecten en toetst de aanvragen aan de 8 criteria van de EU-gedragscode, waaronder:

- Is er een wapenembargo tegen het desbetreffende land?
- Is de regio stabiel en is er sprake van mensenrechtenschending?
- Komt de veiligheid van Nederlandse troepen of die van bondgenoten in gevaar in geval van wapenexport?
- Bestaat er een omleidingsrisico (kunnen wapens via dit land gemakkelijk in andere handen komen)?

Nadat deze zaken inhoudelijk onder de loep zijn genomen, wordt er gekeken naar de houding van andere Europese landen bij het verstrekken van vergunningen aan het land. Deze gegevens zijn gemakkelijk traceerbaar in een EU-database, waarvan de gegevens middels een cd-rom eens in de zoveel tijd worden verspreid onder de lidstaten. Als er in de drie jaar die vooraf zijn gegaan aan de voorliggende aanvraag, door een ander Europees land een aanvraag is afgewezen, betekent dit dat Nederland de aanvraag slechts via een zwaardere procedure kan goedkeuren. Dan is Nederland verplicht de andere lidstaten te consulteren. Er wordt ook naar oude adviezen over het land gekeken. Elk advies over een aanvraag wordt beschouwd als een uniek proces, aangezien elk advies betrekking heeft op een specifiek goed, land en eindgebruiker. Daarnaast kan een land of een regio een bepaalde ontwikkeling doormaken. Het advies wordt intern afgestemd en voorgelegd aan de ambtelijke en politieke leiding en wordt vervolgens meegedeeld aan EZ. In de praktijk wijkt EZ niet af van een dergelijk advies.

Als een advies van BZ leidt tot een afwijzing van een vergunning voor wapenexport, gebeurt dat op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Tegen zo'n afwijzing kan bezwaar worden aangetekend. EZ heeft de afwijzing uitgevaardigd en zal deze beslissing dus ook moeten verdedigen, hoewel de afwijzing in ruime mate is gestoeld op het beleid dat door BZ is uitgedragen. Doorgaans neemt de landsadvocaat de verdediging op zich.

Wat betreft de derde kerntaak geldt dat naast technische en economische afwegingen bij grote defensieorders ook buitenlands politieke aspecten een rol spelen. Voor de opvolging van de F-16 bestond de keus uit een Europees gevechtsvliegtuig en de Amerikaanse JSF. Uiteindelijk koos Nederland voor deelname aan de ontwikkeling van de JSF. Afwegingen daarbij waren de Nederlandse invloed op verkoop van de JSF door de VS aan derde landen en de vraag of de VS in dit verband dezelfde regels hanteren als Nederland.

Wat betreft het thema wapenbeheersing en wapenexportbeleid voert BZ het beheer van een aantal projecten uit waarbij een beroep wordt gedaan op een drietal fondsen, te weten:

- Stabiliteitsfonds: projecten op gebied van kleine wapens;
- POBB: conventionele wapenbeheersing en verantwoording van het wapenexportbeleid;
- Conferentiebudget: bijvoorbeeld het verstrekken van fondsen aan landen die het zich anders niet kunnen veroorloven deel te nemen aan bepaalde internationale conferenties en zo alsnog worden verzekerd van deelname.

Op het gebied van wapenexport zijn met name de AIVD en de MIVD een (actieve en passieve) informatiebron voor BZ. Ook de contacten met Defensie, EZ en V&W zijn intensief. Daarnaast onderhoudt het ministerie contacten met de FIOD, de ECD, de EVD, Pax Christie, het Rode Kruis en TNO, zij het minder frequent.

5.3.3.5 Europese Unie (EU) en het veiligheidsbeleid

Al vanaf 1953 werden pogingen ondernomen een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid vorm te geven met Europese partners. Dit bleef lang bij goede voornemens en informele samenwerking. Pas in 1993 werd het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) in het Verdrag van Maastricht als doelstelling benoemd (de Tweede Pijler).¹¹⁴ De lidstaten richtten dat jaar een Europese Politieke Unie op (EPU). De EPU omvatte het GBVB en samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ). Volgens artikel J.4, lid 1 van het oprichtingsverdrag van de EPU omvat het GBVB *'alle kwesties die betrekking hebben op de veiligheid van de Europese Unie'*.¹¹⁵ Het artikel geeft ook 'voorzichtig maar onmiskenbaar' de richting aan waarin het GBVB zich in de toekomst zou moeten ontwikkelen: de samenwerking zou 'mettertijd' tot een gemeenschappelijk defensiebeleid kunnen leiden. Dit zou vorm krijgen in het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB).

5.3.3.6 EVDB

Op 12 december 2003 werd de EU-Veiligheidsstrategie aanvaard door de Europese Raad. Daarmee stelde de Raad een kader vast voor de mondiale doelstellingen van de Unie, met een – ook door Nederland voorgestane – brede, geïntegreerde benadering van het begrip 'veiligheid'. De brief aan de Kamer, waarin de ministers van BZ en Defensie hun visie gaven op het EVDB¹¹⁶, onderstreepte overigens het belang van de trans-Atlantische band voor de Europese veiligheid.

In de strategie stelt de Unie zich ten doel de hedendaagse dreigingen tegen te gaan, veiligheid en stabiliteit in de regio te bevorderen en bij te dragen aan een effectief multilateraal systeem. Als belangrijkste dreigingen noemt de strategie terrorisme, proliferatie van massavernietigingswapens, regionale conflicten, 'falende staten' en georganiseerde criminaliteit. Om deze doelstellingen te kunnen realiseren zal de Unie actiever en slagvaardiger moeten worden, meer coherent gebruik moeten maken van het beschikbare brede scala aan politieke, financiële, economische en militaire instrumenten en nauwer moeten samenwerken met de VS en Rusland en met organisaties als de NAVO en de VN.¹¹⁷ De strategie onderstreept het bijzondere belang van de trans-Atlantische band voor de Europese veiligheid. Nederland meent dat de Veiligheidsstrategie kansen biedt om met de trans-Atlantische partners een gezamenlijke agenda voor vrede en veiligheid op te stellen. In het kader van het EVDB wordt de trans-Atlantische band vooral belichaamd door het strategische partnerschap tussen EU en NAVO.

5.3.3.7 Rol van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland

De contacten tussen het departement en de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland hebben voor bovengenoemde thema's een ad-hockarakter en kunnen een verschillende insteek hebben. Onderstaand volgen enkele voorbeelden:

¹¹⁴ Het Verdrag van Maastricht (officieel: het Verdrag betreffende de Europese Unie) werd ondertekend op 7 februari 1992 en diende ter oprichting van de Europese Unie.

¹¹⁵ Discussionpaper TK 24128, nr 2: *Het gemeenschappelijk Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid*.

¹¹⁶ Kamerbrief 09-02-2004, *Visie op EVDB*.

¹¹⁷ Ibidem.

- Posten worden geraadpleegd over het thema wapenexport wanneer het gaat om de toetsing van criteria;
- Ambassades bemiddelen bij het afstoten van Nederlands militair materieel dat overtollig is geworden;
- Ambassades worden geraadpleegd bij projecten die zijn gericht op een specifiek land of een specifieke regio;
- Permanente Vertegenwoordigingen bij internationale fora zoals in Wenen (zowel de OVSE als de VN), Genève, New York en Brussel sturen afgevaardigden die namens Nederland deelnemen aan internationale werkgroepen en overlegorganen. Instructies komen uit Den Haag, waar de Nederlandse standpuntbepaling officieel vorm krijgt.

5.3.4 Terrorisme

De terroristische aanslagen in de Verenigde Staten en Europa in de afgelopen jaren hebben duidelijk gemaakt dat aspecten van interne en externe veiligheid dusdanig met elkaar verweven zijn, dat scheiding niet langer mogelijk is. De bestrijding van het internationale terrorisme heeft een hoge prioriteit op de nationale en internationale agenda gekregen, op grond waarvan ook het ministerie van BZ grotere inspanningen moest leveren. In internationale fora als de EU, VN, NAVO en OVSE zijn afspraken gemaakt en maatregelen genomen om het internationale terrorisme te kunnen bestrijden. Omdat BZ ook een belangrijke speler is in de nationale afstemmings- en besluitvormingsprocessen, hebben de veranderingen op nationaal niveau directe relevantie voor BZ. Het departement participeert in meer overlegstructuren en wordt meer dan ooit gevraagd voor het leveren van feitelijke en beleidsinformatie. Die grotere rol dient ook zijn weerslag te krijgen in de wijze waarop binnen het ministerie de archivering van dit onderwerp ter hand moet worden genomen. Onderhavig stuk beschrijft daarom de achtergrond en het Nederlandse beleid, de actoren, overlegorganen en werkprocessen op het gebied van terrorismebestrijding en de neerslag die dit dient te hebben op de documentatie van de relevante stukken.

5.3.4.1 Achtergrond en Nederlands beleid

5.3.4.1.1 *Inspanningen van BZ vóór de aanslagen in de VS van 11 september 2001*

Het Nederlandse terrorismebeleid concentreerde zich in de periode voorafgaande aan de aanslagen in New York en Washington vooral op de effecten van regionale conflicten en op terroristische groeperingen die Europa en Nederland gebruikten als uitvalsbasis voor hun activiteiten. Terrorismeleek vanuit het dreigingsperspectief niet direct relevant voor de Westerse wereld.¹¹⁸ Internationale beleidsafstemming vond vooral plaats in EU-, VN- en OVSE-kader. In EU-verband bestond al de werkgroep COTER, die de problematiek behandelde vanuit de Tweede Pijler. Daarnaast bestond al de Raadswerkgroep Terrorisme, die in de Derde Pijler opereerde en zich richtte op de justitiële en politieke samenwerking. In VN-verband waren de meeste activiteiten gericht op de totstandkoming van internationale afspraken ter bestrijding van het internationale terrorisme. Een terugkerend thema vormden hierbij de pogingen om te komen tot een allesomvattende conventie op het terrein van terrorismebestrijding. Tot op heden is dit niet gelukt, vanwege verschil van mening tussen de lidstaten van de VN over een definitie van het begrip terrorisme. Ook in OVSE-kader stond

¹¹⁸ E-mail Edith van Rossum (ambassade Managua, Nicaragua), 30 september 2005.

het thema terrorisme op de agenda. Tot slot besteedde Nederland aandacht aan de activiteiten van de OVSE in voormalige Sovjetrepublieken.¹¹⁹

5.3.4.1.2 Nederlands beleid na 11 september

De schokgolf die 11 september heeft teweeggebracht, heeft grote gevolgen gehad voor de inspanningen op nationaal en internationaal terrein. Ook in Nederland liet deze verandering zich vrijwel direct voelen. Nederland deed in het najaar van 2001 mee aan de militaire operaties in Afghanistan en is tot 2006 in dat land actief (ISAF¹²⁰ en Operation Enduring Freedom). In 2003 werd in Irak het bewind van Saddam Hussein ten val gebracht, waarna Nederland militaire missies uitvoerde in het zuiden van dat land.

Het Nederlandse beleid op het terrein van de internationale terrorismebestrijding concentreert zich op de volgende vier elementen:

1. De noodzaak tot internationale samenwerking, waarbij militair ingrijpen dient te worden gebaseerd op een mandaat van de VN-Veiligheidsraad. Ook het gebruik van de EU-kaders is elementair om succesvol te kunnen zijn: versterking van de samenwerking door intensievere informatie-uitwisseling, pijleroverstijgende samenwerking onder andere ook door gebruikmaking van het GBVB, intensievere samenwerking met derde landen en het tegengaan van financiering van terrorisme, zijn voor Nederland belangrijke uitgangspunten voor een doeltreffende bestrijding. Tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2004 kwam het Haags Programma tot stand waarin deze uitgangspunten zijn terug te vinden;
2. Verbetering van de nationale samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding om Nederland weerbaarder te maken tegen mogelijke aanslagen. Zo werd besloten tot de aanstelling van een Nationaal Coördinator voor de Terrorismebestrijding (NCTb), die verantwoordelijk is voor de coördinatie van alle activiteiten zowel in preventieve als repressieve sfeer. De nota *Terrorismebestrijding en de bescherming van de rechtsorde* slaat een brug tussen internationale verplichtingen en nationale verantwoordelijkheden.¹²¹;
3. Respect voor eerbiediging van de mensenrechten in de strijd tegen het internationale terrorisme¹²²;
4. Gebruik van het VN- en EU-sanctieregime in de strijd tegen de financiering van terrorisme. De rechtsgrondslagen van deze sanctieregimes zijn recentelijk onderwerp van enkele rechtszaken bij het EU-Gerecht van Eerste Aanleg geweest en door het Gerecht als niet strijdig met het EVRM beoordeeld.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Naar aanleiding van de terreuraanvallen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten van Amerika besloot de internationale gemeenschap de strijd tegen het internationale terrorisme aan te gaan. Sinds oktober van dat jaar werden militaire eenheden uit 22 landen ingezet om dit terrorisme een halt toe te roepen. Dit gebeurde in de vorm van de International Security Assistance Force (ISAF). De eerste Nederlandse militairen van de Koninklijke Landmacht die een bijdrage zouden leveren aan ISAF vertrokken op 8 januari 2002 naar Afghanistan. Nederland en Duitsland voeren sinds 10 februari 2003 gezamenlijke bevel over ISAF. Het bevel van de troepenmacht rouleert onder de landen die deelnemen aan ISAF.

¹²¹ Memorie van Toelichting 2005, 29.

¹²² Terrorismebestrijding in Europees en internationaal perspectief: Verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken om advies aan Adviesraad Internationale Vraagstukken (DPZ-324/05, 15 juli 2005).

5.3.4.2 Actoren, overlegorganen en werkprocessen op het gebied van terrorismebestrijding

De belangrijkste actoren waarmee BZ te maken heeft, kunnen worden onderverdeeld in nationaal en internationaal verband. Tot de eerstgenoemde categorie behoort ook de interdepartementale afstemming, bij de tweede categorie moet onderscheid worden gemaakt tussen de EU- en overige internationale kaders, evenals het gebruik van bilaterale kaders.

5.3.4.2.1 Interdepartementaal en nationaal

De NCTb is als coördinerende instantie verantwoordelijk voor de nationale inspanningen op het terrein van terrorismebestrijding. De politieke verantwoordelijkheid voor het terrorismedossier rust bij de minister van Justitie. De NCTb is verantwoordelijk voor het (internationale) terrorismebeleid, voor de regie over de beveiliging, en rapporteert elk halfjaar over de internationale en nationale voortgang op het gebied van terrorismebestrijding. BZ werkt nauw samen met de NCTb en levert op verzoek input voor beleid en rapportage.

Op regeeringsniveau werd in 2004 besloten tot de oprichting van de Raad voor Nationale Veiligheid (RNV), een onderraad van de ministerraad, die de Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten verving. De RNV staat onder leiding van de minister-president. De minister van BZ participeert in deze raad, evenals de ministers van BZK, Justitie en Financiën.

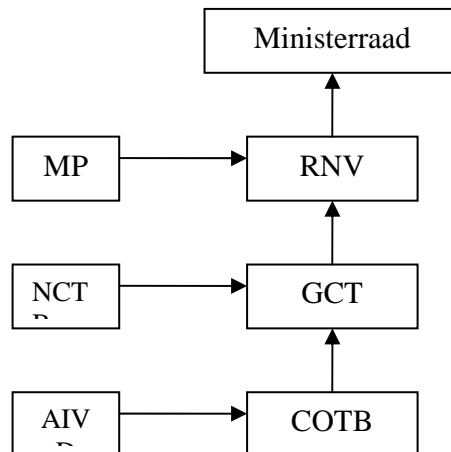
Op hoog ambtelijk niveau participeerde BZ voordien al in het Comité Verenigde Inlichtingendiensten (CVIN). Hiernaast heeft BZ contact met de ministeries van Algemene Zaken, Justitie, BZK, VWS en Financiën. Besluiten voor de Raad voor Nationale Veiligheid worden voorbereid in het Gemeenschappelijk Comité Terrorismebestrijding (GCT) Dit is het ambtelijke voorportaal van de RNV dat de minister van Justitie ondersteunt bij zijn coördinerende rol op het gebied van terrorismebestrijding en een 'schakel' moet vormen tussen CVIN en ICV.¹²³ Het GCT bestaat uit alle leidende ambtenaren op dit gebied. Namens BZ neemt de directeur-generaal voor Politieke Zaken (DGPZ) aan de vergaderingen deel. Om de 'schakelfunctie tussen beleid en uitvoering goed te kunnen uitvoeren', wordt het GCT ondersteund door het Coördinerend Overleg Terrorismebestrijding (COTB).¹²⁴ De AIVD voert het secretariaat. Aan dit overleg nemen de veiligheids- en inlichtingendiensten deel.¹²⁵ Tot slot neemt BZ deel aan het interdepartementale NBC-project, dat tot doel heeft terroristische aanslagen met nucleaire, biologische en chemische wapens tegen te gaan. Dit project wordt gecoördineerd door BZK.

¹²³ Minister van Justitie, Instellingsbesluit Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding, nr. 5272172/504/PW (15 juni 2004).

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Namelijk: AIVD, MIVD, KLPD, OM, FIOD/ECD, Douane, Kmar, IND, DCIM en NCTb.

Figuur 2. *Nieuwe overlegorganen: coördinatie terrorismebestrijding in Nederland sinds 11 september 2001*



5.3.4.2 Europese Unie

Het terrorismedossier wordt in EU-verband behandeld in de Tweede en Derde Pijler. De activiteiten in de Tweede Pijler vinden plaats in het kader van het GBVB. De Raadswerkgroep COTER is in eerste instantie belast met de werkzaamheden. DPZ is binnen BZ belast met de coördinatie van de nationale inbreng in COTER. De instructies voor de delegatie worden opgesteld in overleg met de AIVD. Onder de vlag van COTER vinden ook de activiteiten plaats van het zogenaamde Situation Center (SitCen), een eenheid die bestaat uit afgevaardigden van informatie-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. SitCen produceert vertrouwelijke rapportages op het terrein van terrorismedreiging, die analyses bevatten van de veiligheidssituatie in landen en regio's.

Een speciaal gremium in de Tweede Pijler vormt het Clearing House, dat zich richt op de bevestiging van tegoeden van organisaties die als terroristisch zijn bestempeld.

In het kader van de Derde Pijler is de Raadswerkgroep Terrorisme actief. Haar activiteiten hebben betrekking op de justitiële en politieke samenwerking tussen de lidstaten van de EU. Vanwege het intergouvernementele karakter van de Derde Pijler is de invloed van het Europees parlement beperkt tot advisering en beslist de JBZ-Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) op basis van unanimitieit. Europol en Eurojust zijn instanties die in de Derde Pijler een rol spelen bij de bestrijding van het internationale terrorisme.

Van belang zijn eveneens de activiteiten van de EU-coördinator voor de terrorismebestrijding (CTC), de Nederlander Gijs de Vries. De CTC is belast met de coördinatie van de werkzaamheden op het gebied van terrorismebestrijding in EU-kader, bewaakt de voortgang van de dossiers en kan aanbevelingen doen voor verbeteringen.

5.3.4.3 Internationale organisaties: NAVO, Verenigde Naties en OVSE

Ook de NAVO, VN en OVSE zijn actief in de strijd tegen het internationale terrorisme. Na de aanslagen van 11 september 2001 beriep de NAVO zich voor het eerst in haar geschiedenis op artikel 5 van het Washington Verdrag – de collectieve verdedigingsclausule.¹²⁶ Sindsdien heeft de NAVO actief deelgenomen aan de oorlog tegen het terrorisme op zowel politiek als militair gebied. De organisatie stelde een *Partnership Action Plan against Terrorism* op en de ‘bondgenootschappelijke defensiecapaciteiten’ werden aangepast en versterkt.¹²⁷

Na 11 september voerde de NAVO militaire operaties uit in Afghanistan, de Balkan en het Middellandse-Zeegebied en ondernam stappen om de bevolking te beschermen. In het luchtruim boven de Verenigde Staten werd een *Airborne Warning and Control System* (AWACS) ontplooid.¹²⁸ De maatregelen van de NAVO zijn vastgelegd in het *CEP Action Plan for the improvement of civil preparedness for possible attacks against the civilian population with CBRN-agents*.¹²⁹ Een project dat uit dit plan is voortgekomen, het Sagbata-project, wordt samen met Zwitserland door Nederland geleid. Het heeft tot doel heeft een *Awareness Raising and Decision Support Tool* te ontwikkelen op het terrein van CBRN-incidenten.

BZ bereidt de Nederlandse inbreng bij terrorismebestrijding in NAVO-kader en EVDB-kader voor en verzorgt de externe, interdepartementale afstemming over dit onderwerp. Het ministerie overlegt ter voorbereiding van de NAVO-vergaderingen met het ministerie van Defensie. De NAVO kent veel partnerrelaties met andere landen (Partnerschap voor vrede, NAVO-Rusland Raad, NAVO-Oekraïne Commissie, Mediterrane Dialooglanden, Istanbul Cooperation Initiative landen etc.). Deze partnerlanden zijn geen lid van de NAVO, maar maken wel afspraken over samenwerking ermee. Bestrijding van terrorisme is onderdeel van al deze partnerschapsrelaties. De beleidsinbreng daarvoor wordt eveneens door BZ voorbereid en gecoördineerd.

De Verenigde Naties hebben sinds de jaren zestig dertien verdragen over terrorismebestrijding aangenomen, waarvan Nederland er inmiddels tien heeft geratificeerd.¹³⁰ Daarnaast heeft de VN op basis van diverse resoluties van de Veiligheidsraad een sanctielijst geïntroduceerd, waarop verdachte personen en organisaties zijn opgenomen waarvan de financiële tegoeden dienen te worden bevroren. Ook bestaat er onder auspiciën van de Verenigde Naties sinds 1989 een *Financial Action Task Force* (FATF). Het doel van deze intergouvernementele organisatie is nationale en internationale maatregelen tegen terrorisme te ontwikkelen en promoten. Kort na de aanslagen in de Verenigde Staten in 2001 nam de Veiligheidsraad resolutie 1373 aan, een ‘bijzondere hoofdstuk VII-resolutie’ die niet zoals gewoonlijk op de bedreiging van vrede en veiligheid in een geografisch gebied was gericht, maar terrorisme als wereldwijd probleem erkende.¹³¹ De resolutie voorzag tevens in de oprichting van de *Counter-Terrorism Committee* (CTC), die de implementatie van de resolutie monitort. De CTC spoort alle landen aan terrorisme te bestrijden. Onlangs verscheen het rapport van dit

¹²⁶ NATO and the fight against terrorism, www.nato.int, 30 september 2005.

¹²⁷ Memorie van Toelichting 2003, 56-7.

¹²⁸ AWACS is een elektronisch radarsysteem dat ontworpen is om het luchtruim te beveiligen door de luchtmacht.

¹²⁹ CBRN-agents zijn: chemical, biological, radioactive, nuclear.

¹³⁰ Een opsomming van de VN-verdragen betreffende terrorismebestrijding staat op de website www.unodc.org/unodc/en/terrorism_conventions.html.

¹³¹ Voortgangsbericht terrorismebestrijding en veiligheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 5 oktober 2001, kenmerk 5125137/501/RD. De volledige tekst van de resolutie staat op de website www.un.org/Docs/sc/committees/1373/.

instituut, dat veel aandacht besteedt aan een allesomvattende strategie voor de bestrijding van internationaal terrorisme.¹³²

Het onderwerp terrorisme in VN-kader was en is een gedeelde verantwoordelijkheid van BZ en Justitie. Als een verdrag in VN-kader wordt gesloten, worden de conceptverslagen in overleg met het ministerie van Justitie becommentarieerd. Vervolgens wordt er een instructie geschreven voor de onderhandelingsronden over een bepaald conceptverdrag. De afvaardiging bestaat uit beleidsmedewerkers van de ministeries van BZ en Justitie. Ook de OVSE erkende de noodzaak om passende maatregelen te treffen. Sinds 11 september heeft de OVSE allerlei beslissingen genomen op het gebied van terrorismebestrijding en tevens diverse conferenties en seminars georganiseerd.¹³³ In 2001 nam de organisatie het *Bucharest Action Plan* aan. Met het plan werd een *Action against Terrorism Unit* opgezet, die een centraal punt voor de coördinatie en ondersteuning van alle actie tegen terrorisme moest worden.¹³⁴ Tijdens het Nederlandse OVSE-voorzitterschap in 2003 richtte Nederland zich op de invoering van het actieplan.¹³⁵

5.3.4.4 Bilateraal: Verenigde Staten en prioritaire landen

Naast de bestaande multilaterale kaders geeft Nederland vorm aan het beleid met bilaterale samenwerking. De EU heeft zeven landen geïdentificeerd waarmee een partnerschapsrelatie van belang wordt geacht. Het gaat om Algerije, Tunesië, Marokko, Indonesië, Pakistan, Saoedi-Arabië en Egypte. Voor Nederland zijn vooral Indonesië en Marokko van belang. De EU voert een aantal projecten in Marokko uit. In dit verband werkt Nederland met Marokko samen op het gebied van het tegengaan van radicalisering. Nederland financiert middels het POBB het *Jakarta Centre for Law Enforcement Cooperation* (JCLEC), dat zich richt op terrorismebestrijding in Indonesië.

Nederland onderhoudt ook bilaterale betrekkingen met andere derde landen om zijn belangen veilig te stellen. Van belang is vooral de samenwerking met de Verenigde Staten. Overigens vindt die vooral in EU-kader plaats, door middel van de trans-Atlantische dialoog.

De bilaterale samenwerking vindt plaats in het kader van de zogenaamde *Agreed Steps* en thans de *Next Steps*. Aanvankelijk was de samenwerking opgezet vanwege de Amerikaanse problemen met het Nederlandse drugsbeleid. Het succes van de samenwerking heeft in de Next Steps een bredere dimensie gekregen. Sinds maart 2005 worden bilaterale afspraken op het terrein van terrorismebestrijding ook besproken in de Next Steps. Er zijn afspraken gemaakt en contacten gelegd tussen experts en operationele diensten van Nederland en de Verenigde Staten. De dialoog met de VS behelst op ad-hocbasis ook gevoeligere dossiers als de behandeling van gevangenen in Guantanamo Bay, Afghanistan en Irak. Zoals eerder vermeld dringt Nederland bilateraal en multilateraal aan op het naleven van verplichtingen op het gebied van mensenrechten en internationaal humanitair recht bij de bestrijding van terrorisme.¹³⁶

¹³² Terrorismebestrijding in Europees en internationaal perspectief: Verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken om advies aan Adviesraad Internationale Vraagstukken (DPZ-324/05, 15 juli 2005).

¹³³ Voor een opsomming van beslissingen en maatregelen, zie de website www.osce.org.

¹³⁴ Secretariat – Action against Terrorism Unit, www.osce.org/atu/ (30 sep 2005).

¹³⁵ Memorie van Toelichting 2003, 57.

¹³⁶ Terrorismebestrijding in Europees en internationaal perspectief: Verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken om advies aan Adviesraad Internationale Vraagstukken (DPZ-324/05, 15 juli 2005).

5.3.5 Mensenrechten en vredesopbouw

Het internationale mensenrechteninstrumentarium is voortgekomen uit het streven naar bescherming van het individu tegen willekeur van de staat. Mensenrechten moeten minimumstandaarden voor de menselijke waardigheid waarborgen. Een internationale mijlpaal in dit verband was de aanneming van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (1948). In de daaropvolgende decennia zijn, voortbouwend op deze verklaring, diverse mensenrechtenverdragen gesloten. Deze hebben betrekking op burger-, politieke, economische, sociale en culturele rechten.¹³⁷ Omdat ieder mens dezelfde rechten heeft, zijn de mensenrechten per definitie universeel en daarmee een legitieme zorg van de internationale gemeenschap. De universaliteit en ondeelbaarheid van de mensenrechten is nogmaals bekrachtigd in de slotverklaring van de Wereldconferentie Mensenrechten te Wenen (1993).¹³⁸

Naarmate de internationale normen over de mensenrechten in toenemende mate in verdragen vastliggen, concentreerde de internationale en nationale aandacht zich de afgelopen decennia op de naleving daarvan.¹³⁹ Inmiddels kennen de Verenigde Naties verschillende toezichthoudende comités bij de VN-mensenrechtenverdragen en heeft de Mensenrechtencommissie van de VN rapporteurs aangesteld en werkgroepen gevormd. In 1994 werd een Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR) aangesteld. Het internationale mensenrechteninstrumentarium kent ook regionale organen zoals de Raad van Europa en de OVSE.

5.3.5.1 Nederlandse inzet

De universaliteit en legitimiteit van de mensenrechten zijn niet onomstreden, maar Nederland onderschrijft deze uitgangspunten ten volle. Ze vormen de kern van het Nederlandse mensenrechtenbeleid, zoals verwoord in de beleidsnotitie *De rechten van de mens in het buitenlands beleid*, uit 1979. In de vervolgoties uit 1987, 1991, 1997 en 2001 rapporteerde de Nederlandse regering aan de Tweede Kamer over de voortgang van het beleid. Nederland heeft een lange traditie van aandacht voor en initiatieven inzake de internationale mensenrechten. Ook de laatste jaren heeft Nederland op bepaalde thema's, zoals rechten voor vrouwen, een voortrekkersrol vervuld. Met name dankzij Nederlandse inspanningen zijn in VN-verband resoluties aangenomen tegen genitale verminking, eerwraak en huiselijk geweld.¹⁴⁰ Over het algemeen kan worden gezegd dat voor Nederland het multilaterale optreden in VN- (de Mensenrechtencommissie in Genève en de derde commissie van de Algemene Vergadering van de VN in New York) en EU-verband (de Raadswerkgroep COHOM) de afgelopen jaren aan belang heeft gewonnen. Over de inzet in multilaterale fora wisselt Nederland in vroeg stadium met (inter-)nationale ngo's van gedachten. Respect voor en bevordering van mensenrechten worden daarnaast consequent geïntegreerd in het bilaterale werk, zowel op het terrein van ontwikkelingssamenwerking als op het terrein van de buitenlandse politiek. De minister van BZ heeft, onder andere voor de integratie van de mensenrechten in het Nederlandse beleid, in 1999 een Mensenrechtenambassadeur benoemd.¹⁴¹ Tot de andere taken van deze ambassadeur behoren het uitvoeren van missies naar het buitenland en het versterken van de dialoog met de Nederlandse samenleving.

¹³⁷ Memorie van Toelichting 1998, 42.

¹³⁸ Uit een interview met B.M. Tazelaar, DMV/MR, 30 juni 2005.

¹³⁹ Memorie van Toelichting 1991, 58.

¹⁴⁰ Uit een interview met B.M. Tazelaar.

¹⁴¹ Memorie van Toelichting 2004, 60.

5.3.5.1.1 *Werkprocessen*

Een aantal werkprocessen die het ministerie van BZ voor het mensenrechtenbeleid uitvoert, zijn vergelijkbaar met die voor andere thema's. Dat geldt bijvoorbeeld voor de werkzaamheden in het kader van de projectcyclus en TMF. Ook de totstandkoming van de Nederlandse bijdrage aan de beleids- en besluitvorming in internationale fora is elders beschreven. Hieronder volgen twee werkprocessen die 'eigenaardig' zijn, in de zin dat ze niet voor elk thema (in deze mate) worden uitgevoerd.

Verantwoording ten opzichte van de politiek

Journalisten en politici volgen mensenrechtenkwesties doorgaans op de voet. Hierdoor wordt scherp gelet op het optreden van de minister van BZ op dit terrein. De minister dient zich tegenover het parlement met regelmaat te verantwoorden voor zijn beleid en de gevolgen daarvan of voor zijn uitspraken in de media. Dit vertaalt zich in verzoeken van het parlement om beleidsnotities en in Kamervragen, -moties en -debatten. Aangezien de acties van de minister op dit terrein een grote politieke impact kunnen hebben, dienen zijn ambtenaren daarop te anticiperen. Voordat beleidsvoornemens of acties die verband houden met mensenrechten tot uitvoering kunnen komen, worden ze in politieke zin afgewogen. Daardoor controleert niet alleen de Tweede Kamer het mensenrechtenbeleid, maar vindt tevens een (systematische) interne controle plaats. Het ministerie legt op meerdere wijzen verantwoording af over het mensenrechtenbeleid aan de Tweede Kamer (Kamervragen, Kamerdebatten, brieven enzovoort) en het publiek middels de pers (achtergrondbriefings, antwoorden op vragen van journalisten).

Uitvoeren van démarches in multilateraal of bilateraal verband

Wanneer de mensenrechten in een land op grove wijze worden geschonden, kunnen overheden daarop worden aangesproken in de vorm van een *démarche*. Dat houdt in dat een diplomaat, bijvoorbeeld een ambassadeur, een formele boodschap van zijn land overbrengt aan een buitenlandse regering. *Démarches* worden doorgaans uitgevoerd naar aanleiding van beleid of beslissingen van de betreffende regering en hebben meestal het karakter van een protest. Wanneer bijvoorbeeld een mensenrechtenactivist in een Afrikaans land ter dood wordt veroordeeld, kan dit een aanleiding zijn voor een *démarche* van de Nederlandse ambassadeur in het betreffende land. Deze krijgt dan de taak langs formele diplomatieke weg het ongenoegen van de Nederlandse regering over deze zaak kenbaar te maken. Het merendeel van de *démarches* wordt tegenwoordig in EU-verband uitgevoerd. De Europese Unie heeft richtlijnen opgesteld, waarin staat omschreven in welke gevallen zij tot actie overgaat en welke vorm daarbij wordt gekozen, als de mensenrechten worden geschonden.

Humanitaire hulp

In de Memorie van Toelichting bij de begroting van het ministerie van BZ van 2004 wordt humanitaire hulp omschreven als “*de leniging van levensbedreigende menselijke noden die voortvloeien uit (chronische) crisissituaties en/of natuurrampen.*”¹⁴² Drie uitgangspunten zijn hierbij belangrijk. In de eerste plaats het ‘humanitair imperatief’: de hulp moet daar worden verleend waar de nood het hoogste is. Daarnaast zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid sleutelbegrippen bij het verlenen van humanitaire hulp.

De respons op rampen van enkele decennia geleden kan enigszins simplistisch worden omschreven als ‘het plakken van pleisters’.¹⁴³ Gedurende het laatste decennium is een meer gestructureerde en geïntegreerde aanpak van humanitaire crises tot stand gekomen. Na het

¹⁴² Begroting Buitenlandse Zaken 2004 (Den Haag 2003), 54.

¹⁴³ Uit een interview met M. Kraan, afdelingshoofd DMV/Humanitaire Hulp, 28 juni 2005.

lenigen van de eerste basale noden moet in vele gevallen worden begonnen met de (weder)opbouw van de vrede en/of goed bestuur. Strikt genomen begint hier pas de ontwikkelingsamenwerking. De hoofdlijnen van het Nederlandse humanitaire hulpbeleid in de jaren negentig zijn neergelegd in de notitie *Humanitaire hulp tussen conflict en ontwikkeling* (1993). Recente beleidsstukken zijn een subsidiekader met jaarlijks een serie landen-annexen, een civielmilitair ('CIMIC') beleidskader en een zogenaamd 'humanitair ontmijningskader'.¹⁴⁴ Voor de Nederlandse inspanningen op humanitair gebied zijn de *Consolidated Appeals* van de VN (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA) richtinggevend. Deze appeals, die een inschatting van de noden en prioriteiten bevatten, vormen de basis van de financiering van VN-activiteiten. Wanneer in bepaalde landen of regio's structurele humanitaire hulp wordt verleend, worden zogeheten conflictbeleidskaders opgesteld. In 2003 gebeurde dat onder meer voor Afghanistan, Noord-Kaukasus en Sudan. Hierin worden de keuzen voor de voorgenomen activiteiten en wijze van financiering beargumenteerd. Hoewel in beginsel het humanitair imperatief geldt, zijn er wel regio's waaraan speciale aandacht wordt geschonken. Onder de huidige minister voor Ontwikkelingsamenwerking zijn dat het Grote-Merengebied en de Hoorn van Afrika.¹⁴⁵

Nederlandse inzet

De laatste jaren is de Nederlandse inzet voor een belangrijk deel gericht op een betere coördinatie van de internationale inspanningen bij de humanitaire hulpverlening. Het grote aantal betrokken organisaties maakt een goede afstemming noodzakelijk. Op die manier kunnen de beschikbare fondsen zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Alleen al bij de VN spelen verscheidene organisaties een rol, zoals OCHA, UNHCR, UNICEF, FAO en WFP. Daarnaast zijn het Internationale Rode Kruis (ICRC) en een groot aantal ngo's actief in de bestrijding van humanitaire rampen. Voor een effectieve bijdrage van Nederland is het onderhouden van contacten met bovengenoemde organisaties van groot belang. Op regelmatige basis vindt beleidsmatig overleg plaats tussen het ministerie van BZ en de OCHA, WFP, UNHCR, UNICEF en ICRC. Bovendien wordt eens per kwartaal op het ministerie een ngo-overleg gehouden. Het streven naar goede samenwerking verloopt soms moeizaam. Niet alle organisaties zien de noodzaak in van het opgeven van vrijheden.¹⁴⁶ Daarmee gaat immers ook een deel van de eigen zichtbaarheid verloren. Om in dit opzicht resultaten te boeken treedt Nederland dan ook gezamenlijk op met andere, gelijkgezinde donoren. Ook in EU-verband streeft Nederland met gelijkgezinde donoren naar een goede afstemming op de VN-inspanningen. Het kantoor ECHO (European Commission Humanitarian Aid Office) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het EU-beleid inzake humanitaire hulp. Voor de werkzaamheden van ECHO vindt in Brussel maandelijks overleg plaats tussen de lidstaten.

Het ministerie van BZ coördineert op nationaal niveau de Nederlandse rampenrespons. BZ beschikt over noodhulpspecialisten en levert een personele en financiële bijdrage aan het VN-rampenverkenningsteam (UNDAC). Een ontwikkeling van de laatste jaren is de samenwerking tussen de ministers voor Ontwikkelingsamenwerking en van Defensie. Deze civielmilitaire samenwerking, gericht op én veiligheid én ontwikkelingssamenwerking, komt vooral tot uiting in de geïntegreerde inspanningen van BZ en Defensie voor vredesopbouw in landen waar een gewapend conflict woedt of heeft gewoed. Over het thema vredesopbouw volgt in een volgende paragraaf meer. In het kader van humanitaire hulp is ontmijning van

¹⁴⁴ Zie voor een advies ten aanzien van humanitaire hulp in conflictsituaties een rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Humanitaire hulp: naar een nieuwe begrenzing*, Den Haag 1998.

¹⁴⁵ Interview met M. Kraan.

¹⁴⁶ Begroting BZ 2004, 55.

voormalige oorlogsgebieden een belangrijk onderdeel geworden. De samenwerking tussen OS, Defensie en andere departementen wordt vormgegeven in enkele interdepartementale overleggen als bijvoorbeeld het CIMIC-overleg en het PRT-overleg (Provinciaal Reconstructie Team).

Werkprocessen

De werkprocessen die het ministerie van BZ voor humanitaire hulpverlening uitvoert, zijn vergelijkbaar met die voor andere thema's. Dat geldt bijvoorbeeld voor de werkzaamheden bij de totstandkoming van de Nederlandse bijdrage aan de beleids- en besluitvorming in internationale fora en de coördinerende werkzaamheden. Ook de werkzaamheden voor de projectcyclus zijn elders al beschreven. Niettemin zijn er enkele verschillen. Het ministerie sluit met de VN-organisaties OCHA, UNHCR, UNICEF en WFP sinds 2003 jaarlijks zogeheten kanaalfinancieringsovereenkomsten af. Deze overeenkomsten kwamen in de plaats van een veelvoud aan afzonderlijke contracten die elk jaar met deze organisaties werden afgesloten. Bovengenoemde multilaterale organisaties en het ICRC besteden namens Nederland ongeveer 80 procent van het budget voor humanitaire hulp. De ngo's nemen de overige 20 procent voor hun rekening. Met deze organisaties gaat het ministerie van BZ afzonderlijke overeenkomsten aan. De fondsen voor humanitaire hulp worden centraal beheerd. Vanuit de posten worden plannen voor humanitaire hulp met bijbehorende budgetaanvragen ingediend. Daarna volgt een uitgebreide consultatie met de posten, maar ook met thema- en regiodirectie(s). Uiteindelijk neemt het departement de beslissingen over humanitaire hulp.¹⁴⁷

Vredesopbouw

In de jaren negentig groeide het besef dat voor een succesvolle (weder)opbouw van een staat, de dimensie veiligheid en stabiliteit belangrijk is. *“Binnen de internationale donorgemeenschap is het inzicht gegroeid dat de veiligheidssector een (potentieel) cruciale rol kan spelen bij gewelddadige conflicten. Zoals aangegeven in de notitie Wederopbouw (april 2002) dient hervorming van de veiligheidssector onderdeel uit te maken van ontwikkelingssamenwerking, iets dat tien jaar geleden nog niet goed denkbaar was.”*¹⁴⁸ Het ontwikkelingsbeleid richtte zich daarvoor vrijwel uitsluitend op bestuurlijke en sociaaleconomische ontwikkeling. De aandacht voor de veiligheidssector in de beleidsnotitie *Wederopbouw na conflict* (waarnaar in het citaat hierboven wordt gerefereerd) was vernieuwend. Meer concreet wilde men aandacht en geld voor het omvormen van zaken als de defensiebegroting, het politieapparaat, het gevangeniswezen en het strafrecht in ontwikkelingslanden. Daadwerkelijke politiek-militaire ambities werden in deze notitie nog niet verwoord. Dat veranderde met de nota *Wederopbouw na gewapend conflict* (2005), een gezamenlijk product van de ministeries van BZ, Defensie en EZ. Hierin stellen zij dat voor duurzame wederopbouw een geïntegreerde aanpak op het gebied van veiligheid en stabiliteit, bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling is vereist.¹⁴⁹

Nederlandse inzet

Niet alleen op nationaal niveau dienen de betrokken ministeries samen te werken, zo wordt in *Wederopbouw na gewapend conflict* betoogd. Ook op internationaal niveau (VN) is een goede coördinatie noodzakelijk voor het slagen van de wederopbouw van een land. Na een oorlogssituatie staan de (politieke) verhoudingen meestal nog op scherp en beschikken de voormalig strijdende partijen nog over hun wapenarsenaal. De eerste stappen naar de vrede

¹⁴⁷ Interview met M. Kraan.

¹⁴⁸ Memorie van Toelichting 2003, 78.

¹⁴⁹ *Wederopbouw na gewapend conflict*, Den Haag 2005, 4.

zijn een breed gedragen politiek akkoord tussen de verschillende partijen en de aanwezigheid van een internationale troepenmacht die de veiligheid van de burgers min of meer kan afdwingen. Een volgende stap is een demobilisatieprogramma. Om hernieuwd geweld te voorkomen moeten wapens worden ingeleverd en (oud)strijders worden geïntegreerd in de maatschappij. Daarnaast krijgt de vorming van een nationale krijgsmacht en van andere veiligheidsorganisaties veel aandacht. Het betreffende land moet immers voor veiligheid en stabiliteit zorg dragen na het vertrek van de internationale troepenmacht. Verdere stappen naar een stabiele samenleving kunnen worden gezet met het streven naar *transitional justice*. Hieronder worden bijvoorbeeld verstaan het streven naar waarheidsvinding of interetnische verzoening. Ook democratische verkiezingen kunnen een belangrijke stap betekenen voor de vredesopbouw, aangezien een gekozen bestuur legitimiteit heeft. In de afgelopen jaren is dit proces van vredesopbouw grofweg (elk land vraagt om een specifieke strategie) gevolgd in landen als Afghanistan, Irak en Sudan. Wat hieruit in ieder geval is gebleken, is dat het werken aan vrede en stabiliteit een proces van lange adem is. Voordat veiligheid en stabiliteit in deze landen zijn gerealiseerd, lijkt een langdurige internationale inspanning vereist.

Naast dit programma voor veiligheid en stabiliteit kan gelijktijdig worden geïnvesteerd in de wederopbouw van het openbaar bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling. Deze inspanningen zullen echter effectiever zijn wanneer de politiek-militaire situatie in het betreffende ontwikkelingsland stabiliseert. In *Wederopbouw na gewapend conflict* bepleitten de ministers deze geïntegreerde aanpak van de vredesopbouw, zowel nationaal als internationaal. Dit komt de effectiviteit en de efficiëntie van de geboden hulp ten goede. In de heersende opvatting binnen BZ dient er bij de aanpak van conflictsituaties ook oog te zijn voor grensoverschrijdende problemen, zoals vluchtelingenstromen en etnische spanningen. Een goede afstemming met de omringende landen is daarom nodig. De voor wederopbouw benodigde geïntegreerde benadering dient onderscheiden te worden van de civielmilitaire samenwerking tussen de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Defensie in het kader van de humanitaire hulp, de zogenaamde CIMIC. Waar CIMIC-activiteiten vooral gericht zijn op bescherming van een Nederlandse troepenmacht, is wederopbouw erop gericht het langetermijnontwikkelingsproces voor de bevolking (weer) op gang te brengen. Wederopbouw richt zich in het algemeen op drie sporen: herstel van veiligheid en stabiliteit, wederopbouw van het bestuur en sociaaleconomische wederopbouw. In de stuurgroep van het Stabiliteitsfonds, waar projectvoorstellen op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling (veelal gericht op herstel van veiligheid en stabiliteit) worden beoordeeld¹⁵⁰, heeft Defensie slechts een rol als toehoorder. Wederopbouw op het gebied van bestuur en sociaaleconomische voorzieningen worden uit afzonderlijke OS-budgetten gefinancierd. Evenals voor het thema humanitaire hulp wordt niet alleen de beleidsvorming maar ook de uitvoering van het beleid voor vredesopbouw voor een aanzienlijk deel in Den Haag aangestuurd.

Nederland heeft een sterke voorkeur voor een internationale aanpak van conflictpreventie, conflictbemiddeling, vredeshandhaving en vredesopbouw. Niet alleen de EU¹⁵¹, NAVO, VN en OVSE kunnen hierin een rol spelen, maar indien het een conflict in Afrika betreft ook de Afrikaanse Unie en Afrikaanse regionale organisaties. De Nederlandse bijdrage is multi- en bilateraal. Veel geld voor wederopbouw wordt gedoneerd aan multidonor trustfunds, beheerd

¹⁵⁰ Voorbeelden van gefinancierde projecten zijn de missie van de Afrikaanse Unie (AMIS II) in Darfur en de reïntegratie van rebellen in de Burundese krijgsmacht. Zie de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict*, 8.

¹⁵¹ De EU heeft met de Africa Peace Facility, Civcom en de Battle Groups een apart circuit voor conflictsituaties. Uit een interview met L.M. Anten, afdelingshoofd DMV/Goed bestuur en Vredesopbouw, 29 juni 2005.

door de WB en/of de VN. Het kabinet-Balkenende II zet echter ook een duidelijk bilateraal stempel.¹⁵²

De werkprocessen in het kader van vredesopbouw zijn in essentie nauwelijks afwijkend van die van andere themadirecties, uitgezonderd de nauwe samenwerking met het ministerie van Defensie bij beleidsvorming en beleidsuitvoering. Daardoor kan worden volstaan met een verwijzing naar werkprocessen die elders zijn beschreven.

Goed bestuur

Het begrip goed bestuur wordt in de achtergrondnotitie *Goed bestuur: Perspectief op ontwikkeling* gedefinieerd. “In het kader van een politiek en institutioneel klimaat dat de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtsstaat beschermt, wordt onder goed bestuur verstaan het transparante en verantwoordelijke beheer van menselijke en natuurlijke hulpbronnen en economische en financiële middelen ten behoeve van rechtvaardige en duurzame ontwikkeling.”¹⁵³ De afwezigheid van goed bestuur en daarmee politieke burgerrechten moet evenzeer onder armoede worden begrepen als het gebrek aan sociale basisvoorzieningen, zo valt te lezen in deze notitie. Het belang dat de bevolking in ontwikkelingslanden heeft bij meer en beter nageleefde politieke en burgerrechten is dan ook groot. Ook de Westerse wereld heeft belang bij goed bestuur in ontwikkelingslanden. Gevolgen van slecht bestuur in ontwikkelingslanden, zoals vluchtelingen- en migratiestromen, georganiseerde misdaad en milieuproblematiek, kunnen directe gevolgen hebben voor andere landen.

In *Goed bestuur* worden de mate van effectiviteit en legitimiteit aangeduid als de overkoepelende begrippen waarmee de kwaliteit van het bestuur kan worden beoordeeld. De mate van effectiviteit hangt af van het vermogen van de openbare diensten om de (armste lagen van) de bevolking te ondersteunen of voorwaarden te scheppen voor ontwikkeling. De legitimiteit van een regime hangt samen met de institutionele constellatie, waarbij democratische beginselen, mensenrechten en rechtsstaat sleutelbegrippen zijn. Een land als Zuid-Afrika heeft een democratisch (legitiem) gekozen bestuur maar is op sociaaleconomisch gebied niet effectief te noemen. Voor China geldt het omgekeerde: wel een effectieve maar geen democratisch gekozen overheid. Landen die op beide vlakken slecht ‘presteren’, worden in de notitie aangeduid als ‘falende staten’. Als voorbeelden worden Somalië en de Democratische Republiek Congo genoemd.¹⁵⁴

Nederlandse inzet

De afgelopen jaren heeft Nederland veel geld geïnvesteerd in programma’s voor goed bestuur in ontwikkelingslanden. Bijzondere aandacht is daarbij uitgegaan naar drie aspecten van goed bestuur: democratisering, corruptiebestrijding en lokaal bestuur. Eerlijke verkiezingen en een actieve rol van vrije media, politieke partijen en non-gouvernementele organisaties zijn essentiële componenten voor democratisering. Nederland steunt dan ook organisaties en projecten die hieraan bijdragen. Ook het terugdringen van de corruptie in ontwikkelingslanden staat sinds jaren op de Nederlandse (en internationale) agenda voor goed bestuur. Corruptie is vaak het gevolg van institutionele belemmeringen en verankerde sociale en politieke verhoudingen in de betreffende samenlevingen, en dientengevolge lastig te bestrijden. Nederland probeert met gelijkgezinde donoren corruptie terug te dringen via

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ *Goed bestuur: Perspectief op ontwikkeling*, Den Haag 2004, 2. Deze definitie is overgenomen uit de Cotonou-overeenkomst met de ACS-landen (artikel 9, lid 3).

¹⁵⁴ *Goed bestuur*, 6.

politieke dialoog, bijdragen aan capaciteitsopbouw van het justitieel apparaat, regelgeving voor publieke aanbestedingen en aandacht voor corruptiebestrijding in alle onderdelen van bilaterale samenwerkingsprogramma's.¹⁵⁵ Een derde element van goed bestuur waar Nederland sinds vele jaren in investeert, is decentralisatie: het versterken van lokaal bestuur in ontwikkelingslanden. Een sterker lokaal bestuur zal de effectiviteit en de efficiëntie van het overheidsbeleid ten goede komen. Nederland financiert in dit verband niet alleen capaciteitsopbouw van de (lokale) overheid, maar ook die van het maatschappelijke middenveld.¹⁵⁶ Bij alle Nederlandse inspanningen geldt dat hulp gelden pas effectief zullen zijn wanneer wordt ingespeeld op positieve ontwikkelingen in de landen zelf. Maatschappelijke transformatie, zo wordt in *Goed bestuur* betoogd, vergt in de eerste plaats inzet van de eigen bevolking. In de praktijk blijkt de burgerij daar de aangewezen bevolkingslaag voor.¹⁵⁷

Werkprocessen

De werkprocessen die worden uitgevoerd voor het thema goed bestuur zijn vergelijkbaar met de werkprocessen voor andere thema's. De uitvoering van het programma voor goed bestuur is grotendeels de verantwoordelijkheid van de medewerkers van de posten. Zij beheren het grootste gedeelte van het budget en de talrijke projecten. Het ministerie van BZ heeft een themavoerende rol. Daarnaast wordt een aantal landenoverstijgende fondsen centraal beheerd.

Maatschappelijke transformatie

Na de val van de Berlijnse Muur (1989) riep het ministerie van EZ een Oost-Europafaciliteit in het leven. Dit PSO had voornamelijk een economische invalshoek. Aangezien er ook politieke, maatschappelijke en sociale componenten van belang waren voor de wederopbouw van de Oost-Europese staten tot pluriforme en democratische landen, startte BZ in 1994 het programma Maatschappelijke Transformatie (Matra). Het centrale doel van het Matra was het leveren van een bijdrage aan de versterking van de democratie, pluriformiteit en goed bestuur door ondersteuning van de maatschappelijke transformatie in Midden- en Oost-Europese landen. EZ zette het eigen PSO voort.

In de loop der jaren is het Matra-programma, in geografische en budgettaire zin, aanzienlijk uitgebouwd. Met regelmaat stuurt BZ beleidsbrieven naar de Tweede Kamer over de ontwikkelingen binnen dit programma. De recentste beleidsnotitie verscheen in september 2004.¹⁵⁸ Hierin werd een onderscheid gemaakt tussen 'Matra voor Europese samenwerking' en 'Matra voor goed bestuur'.

Binnen 'Matra voor Europese samenwerking' onderscheidde men het partnerschap met de nieuwe EU-lidstaten, pre-accessiesteun aan kandidaat-lidstaten en een programma voor de burens van de Europese Unie. Het pre-accessieprogramma ondersteunt de centrale overheden van landen die op de nominatie staan toe te treden tot de Europese Unie (zoals Bulgarije en Turkije). Het programma bij burens van de EU, zoals Rusland, Oekraïne en Wit-Rusland, wordt uitgevoerd met het oog op de politieke, maatschappelijke en sociale opbouw in deze landen, maar ook omwille van de bilaterale betrekkingen met Nederland. De activiteiten ten behoeve van het goede nabuurschap van de EU worden behoorlijk uitgebreid, zelfs tot landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. De Matra-doelstelling van ondersteuning van de overgang naar een pluriforme, democratische rechtsstaat is op deze laatste landen voornamelijk

¹⁵⁵ Memorie van Toelichting 2003, 77.

¹⁵⁶ Ibidem, 76. Zie ook de beleidsnotitie *Decentralisatie en lokaal bestuur*, 2002.

¹⁵⁷ *Goed bestuur*, 7-8.

¹⁵⁸ *Het Matra-programma: De flexibele respons op wisselende transformatieperspectieven*, Den Haag 2004. Eind jaren negentig heeft IOB het Matra-programma geëvalueerd in *Diamonds and coals*.

niet van toepassing. Wel is de Matra-systematiek hier goed toepasbaar om de dialoog met de Arabische landen te intensiveren.¹⁵⁹

‘Matra voor goed bestuur’ richt zich met name op lokale overheden en steun aan het maatschappelijke middenveld. Daarnaast is er een programma voor behoud van biodiversiteit. Voor alle Matra-projecten geldt dat zij moeten passen bij ten minste één van de thema’s die door BZ zijn vastgesteld. Voorbeelden hiervan zijn mensenrechten, openbaar bestuur en politie, milieu en volksgezondheid. De thematische benadering van Matra heeft tot gevolg dat de expertise van de vakdepartementen gewenst is. Ten minste twee keer per jaar zitten beleidsmedewerkers van BZ in het kader van Matra met collega’s van vrijwel alle vakdepartementen aan tafel. EZ neemt niet deel aan dit overleg, aangezien het een eigen programma heeft (PSO). De beleidsmedewerkers van andere departementen wordt ook advies gevraagd bij projectaanvragen en tussentijdse rapportages.¹⁶⁰

Werkprocessen

De werkzaamheden van medewerkers van het ministerie concentreren zich op het gebied van maatschappelijke transformatie tot het ontwikkelen van strategisch beleid en begeleiding van de uitvoering van het Matra-programma.

De uitvoering van ‘Matra voor Europese samenwerking’ is door BZ aan andere organisaties uitbesteed. De uitvoering van de uitbesteede programma's wordt door beleidsmedewerkers van de Directie Zuidoost- en Oost-Europa (DZO) aangestuurd en gemonitord. De documenten die het departement behandelt en vaststelt, zijn onder andere de jaarplannen en inhoudelijke en financiële jaarverslagen.

De projectcyclus, die mede van toepassing is op het Matra-programma, is elders reeds uitvoerig beschreven en komt daarom in dit hoofdstuk niet aan de orde. De Commissie Vergelijkende Beoordeling (CVB) dient hier wel te worden vermeld, aangezien zij specifiek betrokken is bij het werkproces van Matra. De CVB beoordeelt de projecten die worden voorgedragen door beleidsmedewerkers van het ministerie van BZ. De commissie moet na een beraad van twee dagen tot een selectie en nominatie van projecten komen. De commissie gaat in eerste instantie uit van de voordrachten van individuele beleidsmedewerkers, maar kijkt verder om te voorkomen dat bepaalde landen of thema’s en uitvoerders over- of onderbedeeld worden. Het belangrijkste criterium blijft evenwel de kwaliteit van de projectvoorstellen.¹⁶¹

5.3.6 Onderwijs, onderzoek, cultuur en communicatie

Het thema onderwijs is onlosmakelijk verbonden met ontwikkeling. Onderwijs is daarom al decennialang een hoeksteen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. De doelstellingen van de Nederlandse regering voor het thema onderwijs in ontwikkelingslanden in de periode 1990-2005 werden verwoord in verschillende beleidsnotities. Te denken valt aan notities van de bewindslieden Pronk, Herfkens en Van Ardenne in deze periode. Hierin is steeds een onderscheid gemaakt tussen *basic education* en hoger onderwijs.

Belangrijk is vooral de nota *Ontwikkelingssamenwerking en onderwijs in de jaren negentig*, uit 1992. Hierin werd een hogere prioriteit voor onderwijs en toename van de hulp

¹⁵⁹ Uit een interview met B. Hebing en W. ten Doeschate, 1 december 2004.

¹⁶⁰ Ibidem.

¹⁶¹ Ibidem.

aangekondigd. Basic education, het aanleren van basisvaardigheden voor mensen van alle leeftijden, vormde een betrekkelijk nieuw speerpunt van het beleid. De twee belangrijkste beleidsdoelen voor het hoger onderwijs bleven onverminderd van kracht. Voor het hoger onderwijs waren de inspanningen erop gericht te voorzien in kwantitatieve en kwalitatieve tekorten aan geschoold middenkader in ontwikkelingslanden. Daarnaast wilde Nederland een bijdrage leveren aan de institutionele versterking, ofwel het functioneren van onderwijs- en opleidingsinstituten en professionele organisaties in ontwikkelingslanden.

De uitgangspunten van het Nederlandse beleid bleven in de loop der jaren vrijwel ongewijzigd.¹⁶² Dat bleek onder andere uit de beleidsnotitie *Onderwijs is een recht voor iedereen*, uit 1999.¹⁶³ (Wel leidde de invoering van de sectorale benadering tot een wat andere aanpak van de uitvoering van het beleid).

5.3.6.1 Beleidsvorming hoger onderwijs

In 1998 werd een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) afgerond naar het Nederlandse beleid ten aanzien van internationaal hoger onderwijs. Dit onderzoek had vooral gevolgen voor de uitvoering van dit beleid. Het IBO-rapport gaf namelijk aan dat de bestaande structuur historisch bepaald en weinig doelmatig was. Een herstructurering van de beleidsuitvoering voor het internationaal onderwijs was een vereiste voor een betere aansluiting bij het OS-beleid.¹⁶⁴ Hiervoor was meer concurrentie nodig tussen de uitvoerende onderwijsinstellingen. Na instemming van het kabinet-Kok II met de conclusies van het eindrapport ging de Interdepartementale Stuurgroep Internationaal Onderwijs (ISIO) aan het werk met de conclusies van het interdepartementaal beleidsonderzoek. Naast verschillende departementen waren ook vertegenwoordigers van de koepelorganisaties voor internationaal onderwijs in de ISIO vertegenwoordigd.¹⁶⁵ De stuurgroep kwam met aanbevelingen voor een vereenvoudigd onderwijsprogramma. Het aantal programma's was hierin teruggebracht en de financiering van organisaties werd afhankelijk gemaakt van prestaties. Tevens stelde de ISIO selectiecriteria op voor 'intermediaire organisaties', de onderwijsinstellingen die het programma moesten uitvoeren. De voorstellen van de ISIO werden goedgekeurd door de CoRIA (Commissie voor Internationale Aangelegenheden) en de ministerraad.

Alleen de Nuffic (Netherlands Universities Foundation for International Co-operation), waarmee al een lang samenwerkingsverband bestond, kon voldoen aan de selectiecriteria die door de ISIO waren opgesteld. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking sloot daarop in 2002 een overeenkomst met deze organisatie voor de periode van vier jaar. De Nuffic kreeg op grond van een mandaat de bevoegdheid om namens de minister te beslissen over subsidieverlening ter ondersteuning van programma's voor internationaal onderwijs. Het ging in dezen om twee beurzenprogramma's. De Nuffic nam hiermee de minister werk uit handen en kreeg daarvoor een vergoeding. Bij de uitvoering van haar werkzaamheden kon de Nuffic

¹⁶² Zie bijvoorbeeld dco/oo/beleid/structureel/onderwijs/beleidskader internationaal onderwijs/ibo. Isn: 659595.

¹⁶³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Onderwijs is een recht voor iedereen. Ontwikkelingssamenwerking en basic education: beleid, ervaringen en uitvoering* november 1999.

¹⁶⁴ Intranet, 'Fact sheet hoger onderwijs'. (Departement/DCO/Documentatie DCO/OO/Internationaal (hoger) Onderwijs), 10 november 2004.

¹⁶⁵ Dco/oo/beleid/structureel/organisaties/onderwijs/isio. Inv.nr. 670606. De koepelorganisaties voor internationaal onderwijs waren de FION (Federatie van Internationaal Onderwijs instellingen in Nederland), VSNU (Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten) en de HBO-raad (Vereniging van Hogescholen).

optreden voor rekening en risico van de minister. Beslissingen over subsidieaanvragen mocht de Nuffic ondertekenen ‘namens de minister voor Ontwikkelingssamenwerking’.¹⁶⁶

De Nuffic nam niet de totale uitvoering van het internationaal hoger onderwijs voor haar rekening. Een deel van de uitvoering en budgetten was als gevolg van de herijking gedelegeerd naar de posten. Ook behield het departement een (bescheiden) programma in eigen beheer.¹⁶⁷ Het ministerie en de Nuffic voeren op gezette tijden beleids- en beheersmatig overleg.

5.3.6.2 Beleidsvorming basic education

Tot het begin van de jaren negentig was de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking wat betreft onderwijs voornamelijk gericht op hoger en beroepsonderwijs. De Wereld Onderwijs Conferentie in Jomtien (Thailand 1990) gaf de aanzet tot een grotere aandacht voor basic education in het beleid van ontwikkelingslanden en donoren. In de beleidsnotities *Een wereld van Verschil* (1990) en *Ontwikkelingssamenwerking en onderwijs in de jaren negentig* (1992) werd deze internationale ambitie vertaald naar het Nederlandse beleid.

Het begrip basic education wordt vaak ten onrechte vertaald als basisonderwijs. Basic education is ruimer. “*Basic education sluit aan op de leerbehoeften van mensen en stelt hen in staat zich de basiskennis, waarden en essentiële vaardigheden eigen te maken die noodzakelijk zijn voor hun persoonlijke en sociale ontwikkeling en om een zinvolle rol te kunnen spelen in het maatschappelijk leven.*”¹⁶⁸ Ook lager beroepsonderwijs, buitenschools onderwijs, onderwijs voor ongeschoolde volwassenen (alfabetisering) en onderwijs in conflictgebieden, worden tot basis education gerekend.¹⁶⁹ Leerbehoeften zijn bovendien afhankelijk van de levenssituatie, ervaringen en het kennisniveau van de doelgroep en de specifieke situatie in een land.

In november 2001 diende het Tweede Kamerlid Hessing een motie in waarin werd voorgesteld 15 procent van het totale budget voor ontwikkelingssamenwerking te besteden aan onderwijs. Gezien de vele al langer vastgelegde verplichtingen kon een dergelijke omzetting niet van de ene op de andere dag plaatsvinden. Minister Herfkens zegde toe de 15 procent als een inspanningsverplichting te zien (dus een streven). Zij ging bij de bepaling van die 15 procent uit van het totale budget voor basic education én hoger onderwijs. In de beleidsnota *Aan Elkaar Verplicht* gaf minister Van Ardenne aan in 2007 15 procent van het totale budget voor ontwikkelingssamenwerking te willen besteden aan basic education. Zij zag dit als een resultaatsverplichting, een harde afspraak waaraan zij kon worden gehouden.

Voorbeeld basic education

Nederland steunt de Association for the Development of Education in Africa (ADEA). Dit is een samenwerkingsverband tussen verschillende donoren en ontwikkelingsorganisaties enerzijds en Afrikaanse ministeries van onderwijs anderzijds. ADEA bestaat uit een stuurgroep en een vergadering van de Afrikaanse ministers van onderwijs en 11 werkgroepen die actief zijn op het gebied van belangenbehartiging, analyse en capaciteitsopbouw. Nederland schenkt onder meer een vrijwillige niet-geoordeelde bijdrage aan de Werkgroep

¹⁶⁶ Uit een e-mail van C. de Munck, DJZ, 28 april 2005.

¹⁶⁷ Het ging om het programma Samenwerking Internationale Instellingen (SII).

¹⁶⁸ *Onderwijs is een recht voor iedereen.*

¹⁶⁹ Vanwege deze brede definitie wordt hier consequent de Engelse term basic education gebruikt, zoals dat dit ook binnen het beleidsterrein wordt gedaan.

Onderwijsstatistieken (WGES), één van de 11 werkgroepen. Onderwijsbeleid en –hervorming dient gebaseerd te zijn op kwalitatieve en kwantitatieve gegevens. Uit een studie van de WB uit 1990 en de regionale Education For All mid-decade review (Aman, 1996) bleek hoe gebrekkig de beschikbare informatie was over het onderwijs in Afrika. Gegevens waren niet beschikbaar of onbetrouwbaar en beleidsmakers wisten niet altijd welke gegevens er waren en waartoe deze zouden kunnen dienen. Bovendien was er weinig samenwerking tussen statistici en beleidsmakers. Voor donoren is inzicht in de toestand van het onderwijs in Afrika van belang om te kunnen beoordelen welke inspanningen er nodig zijn om bepaalde doelstellingen (met name de Millennium Development Goals) te halen. De WGES beoogt hier verbetering in te brengen. Ze is gericht op capaciteitsopbouw in Afrikaanse landen op het gebied van onderwijs-datamanagement ter verbetering van plannings- en implementatiecapaciteit van ministeries van onderwijs.

Deze bijdrage aan WGES is landenoverstijgend en wordt daarom door de themadirectie op het departement verstrekt (in dit geval, in 2002, DCO).¹⁷⁰ Verschillende medewerkers van BZ nemen deel aan de stuurgroep of een werkgroep van de ADEA. De stuurgroep behandelt algemene ADEA-aangelegenheden en stelt het algemene jaarplan, de begroting en formeel ook de jaarplannen en begrotingen van alle werkgroepen vast. Daarnaast wordt van de BZ-medewerker in de stuurgroep verwacht dat deze de rapportages over de algemene ADEA-aangelegenheden beoordeelt. De BZ-leden in de werkgroepen beoordelen projecten, programma's en begrotingen van de betreffende werkgroepen en de rapportages daarover.¹⁷¹

5.3.6.3 Onderzoek

De beleidsnotitie *Een wereld van verschil*, van minister Pronk, gaf de eerste aanzet voor de invulling van het thema onderzoek en ontwikkeling in de jaren negentig. De concrete uitwerking daarvan was de beleidsnotitie *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking*, die in 1992 naar de Tweede Kamer werd gezonden. Het Nederlandse beleid van de afgelopen jaren kende twee hoofddoelstellingen, die op deze nota waren gebaseerd. Nederland wilde in de eerste plaats bijdragen aan het benutten en versterken van de onderzoekcapaciteit in ontwikkelingslanden. Ten tweede moest het door Nederland gefinancierde onderzoek aansluiten bij de behoeften van de lokale doelgroepen.

Om deze doelen te bereiken financierde het ministerie van BZ een aantal meerjarige programma's in ontwikkelingslanden. Ook ging Nederland samenwerkingsverbanden aan met landen als India en Zuid-Afrika. Het beheer van deze programma's lag lange tijd bij het ministerie, maar in 2004 werd (in het kader van de herijking van 1996/97) alsnog begonnen met de overheveling van verantwoordelijkheden naar de posten.¹⁷²

Met het oog op de tweede doelstelling financierde het ministerie van BZ verschillende onderzoeksinstellingen. In de jaren negentig besloeg het thematisch onderzoek sectoren als gezondheid, onderwijs, economie, landbouw en biotechnologie. Naar aanleiding van de beleidsnota *Aan Elkaar Verplicht* ligt de nadruk de laatste jaren op de thema's milieu en water, hiv/aids, goed bestuur en verbetering van het ondernemersklimaat.

¹⁷⁰ Bron: beoordelingsmemorandum WW121742, juli 2002.

¹⁷¹ Uit een e-mail van C. Sips, DCO, 4 april 2005.

¹⁷² Meer over deze programma's is te lezen in de Terms of Reference *Evaluatie van het Nederlandse beleid inzake Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking 1991-2002*, 3-4. 03-02-2004 en via het Intranet, pad: departement / DCO Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek / Wat doet DCO.

Voorbeeld thematisch onderzoek

Een instelling die voor haar thematische onderzoek al jaren financiële ondersteuning ontvangt, is de Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR). De CGIAR werd in 1971 opgericht om landbouwkundig onderzoek voor ontwikkelingslanden te stimuleren. Deze organisatie streeft niet alleen naar duurzame voedselvoorziening, maar heeft ook oog voor het beheer van natuurlijke hulpbronnen. De CGIAR bestaat uit vertegenwoordigers van industriële en ontwikkelingslanden en internationale en regionale organisaties. Gezamenlijk verschaffen zij financiële, technische en beleidsondersteuning aan de zestien (in 2004) internationale landbouwkundige onderzoeksinstituten die de CGIAR telt. De verschillende instellingen worden door Nederland ondersteund uit de budgetten voor onderzoek en milieu. Dat betekent dat het *ministerie inhoudelijke en coördinerende taken* heeft wat betreft de CGIAR. Een themadeskundige van het ministerie woont de jaarlijkse bijeenkomsten van de CGIAR en haar donoren bij. In de aanloop naar deze bijeenkomsten wordt de Nederlandse inzet afgestemd binnen de ministeries van BZ en LNV. Ook in Europees verband probeert de themadeskundige van BZ met collega's uit andere EU-landen ('gelijkgezinde donoren') tot een gezamenlijk standpunt te komen. De Nederlandse delegatie neemt deel met een vastgestelde instructie. Na afloop wordt een verslag geschreven.¹⁷³

5.3.6.3.1 Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking (RAWOO)

De RAWOO is een adviesorgaan en onafhankelijke denktank. De raad brengt strategische adviezen uit over onderzoek naar ontwikkelingssamenwerking. Het is een forum waar onderzoekers uit ontwikkelingslanden zich kunnen uitspreken over het Nederlandse beleid. Ambtenaren van BZ, LNV en OCW zijn als adviserende leden aan de RAWOO verbonden. Vanaf het begin van de jaren negentig bestaat er een nauwe band tussen het ministerie van BZ en deze raad. Een aantal mensen van de RAWOO was betrokken bij de totstandkoming van de beleidsnota *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking* (1992). In de daaropvolgende jaren vervulde de RAWOO niet zozeer haar strategische rol, maar hielden medewerkers van dit orgaan zich bezig met een deel van de onderzoeksprogrammering. Sinds het aantreden van minister Van Ardenne heeft de RAWOO zich weer op haar oorspronkelijke, strategisch adviserende taken toegelegd.¹⁷⁴ Het secretariaat van de RAWOO en de conferenties en lezingen die deze denktank organiseert worden conform de wet op de adviesraden gefinancierd door het ministerie van BZ.

5.3.6.4 Communicatie

Het begin van de formulering van een OS-communicatiebeleid lag in 1984, met de instelling van een adviespanel communicatiebeleid onder voorzitterschap van mr. J.J. Nouwen door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Aanleiding waren de wensen om extra aandacht te schenken aan communicatievraagstukken binnen het OS-beleid en de professionele deskundigheid van de Nederlandse media in te schakelen bij de beleidsvorming.¹⁷⁵ De in 1985 door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking ingestelde Stuurgroep Communicatie Ontwikkelingssamenwerking kreeg een aantal taken, te weten: uitwerken van

¹⁷³ Intranet, pad: departement / DCO Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek / Documentatie / Documentatie DCO/OC / Onderzoek. Fact Sheet Consultative International Agricultural Research. Ook interviews met C. Wiedenhof (afdelingshoofd DCO/OC), 21 september 2004 en T. van de Sande (themadeskundige DCO/OC), 5 mei 2004.

¹⁷⁴ Uit interviews met C. Wiedenhof en T. van de Sande.

¹⁷⁵ Knijnenburg, J.W. e.a. *Eindverslag van de commissie ter evaluatie van het communicatieprogramma*, Den Haag 1988, 4.

het te voeren OS-communicatiebeleid op hoofdlijnen, uitwerken van criteria voor projecten, inventariseren van het bestaande ontwikkelingsrelevante aanbod op mediagebied en het opstellen van een planning van een niet-gouvernementeel programma van ontwikkelingsrelevante projecten gericht op de verbetering van vrijheid van informatie en pluriformiteit. De doelstelling werd als volgt omschreven: “*De bevordering van maximale toegang tot informatie voor zoveel mogelijk individuen en groepen via daarop gerichte media.*”

De stuurgroep sprak zich uit voor de ontwikkeling van een nieuw communicatieprogramma. De nadruk diende te liggen op directe bevordering van vrijheid van informatie en pluriformiteit.¹⁷⁶ Het beheer van het nieuwe programma moest volgens de stuurgroep berusten bij een stichting, opgericht door professionele mediaorganisaties in Nederland. Zodoende werd de Stichting Communicatie Ontwikkelingssamenwerking (SCO) opgericht in 1986. Tot 1994 mocht de SCO echter niet zelfstandig over projectvoorstellen voor dit programma beslissen. Alle projectvoorstellen moesten aan het ministerie worden voorgelegd. Per 1 januari van dat jaar sloten de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de SCO een programmafinancieringsovereenkomst met een looptijd van vier jaar. Hiermee droeg het ministerie de werkzaamheden voor de projectcyclus over aan de SCO. Door ondertekening van deze overeenkomst werd het SCO verantwoordelijk voor de juiste uitvoering van de door haar goedgekeurde projecten door haar counterpartorganisaties.¹⁷⁷ Voor de jaren 1998 tot en met 2001 werd onder dezelfde voorwaarden een nieuwe overeenkomst gesloten tussen de minister en de SCO.

In 2002 werd het communicatieprogramma toegevoegd aan het programma Thematische Medefinanciering (TMF). Dit had als belangrijkste doel het bevorderen van een goed ontwikkeld, onafhankelijk en professioneel maatschappelijk middenveld, dat een rol zou kunnen spelen in structurele armoedebestrijding.¹⁷⁸ Het communicatieprogramma bestond sinds 2002 uit twee componenten: (1) traditionele media, zoals radio, televisie en schrijvende pers en (2) nieuwe media, als internet, satellietcommunicatie, mobiele telefonie. Nadat het communicatieprogramma was geïntegreerd met het TMF, werden met name activiteiten gesubsidieerd die zich richtten op professionalisering en kwaliteitsverbetering van media en training van mediaprofessionals, onafhankelijkheid van het medialandschap en vrijheid en pluriformiteit in de meningsuiting, innovatief gebruik van ICT voor ontwikkelingsprocessen door lokale organisaties en beleidsmakers en het bevorderen van media als communicatieplatform voor burgers en het maatschappelijk middenveld.¹⁷⁹

5.3.6.4.1 IICD: de voornaamste partner

De samenwerking tussen het ministerie van BZ en het International Institute for Communication and Development (IICD), de voornaamste partner van het ministerie in verband met het communicatieprogramma, heeft een lange traditie. Het instituut werd in oktober 1996 opgericht door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Dit instituut had de opdracht ontwikkelingslanden te assisteren bij het zoeken naar aansluiting bij de snelle ontwikkelingen op het terrein van de moderne communicatietechnologie en telematica. Ter ondersteuning werd tevens een Raad van Advies ingesteld, waarin overheid, maatschappelijke

¹⁷⁶ Knijnenburg, J.W. a.w. 1988, 5.

¹⁷⁷ Programmafinancieringsovereenkomst ministerie van Buitenlandse Zaken en Stichting Communicatie Ontwikkelingssamenwerking (23 maart 1994), 2.

¹⁷⁸ Directie Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek, ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het communicatieprogramma in kort bestek*, 2004.

¹⁷⁹ Ibidem.

organisaties, het internationaal onderwijs en opleidingen, het bedrijfsleven en deskundigen uit zowel Nederland als ontwikkelingslanden waren vertegenwoordigd. Naast de minister voor Ontwikkelingssamenwerking werden de ministers van V&W, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en EZ uitgenodigd om leden van de Raad van Advies te benoemen.

Het ministerie van BZ financierde het IICD vanuit het communicatieprogramma. De gelden werden verstrekt via de Stichting Communicatie Ontwikkelingssamenwerking. De bijdrage werd in 1996 voor vijf jaren vastgesteld.¹⁸⁰ Het IICD werd uiteindelijk geen succes.¹⁸¹ In 2001 werd een evaluatie opgesteld van de werkzaamheden van het instituut met een aantal aanbevelingen. Zo werd het IICD geadviseerd meer verantwoordelijkheden over projecten neer te leggen bij de partnerlanden (afstand nemen van de projecten) en te allen tijde rekening te houden met de politieke ontwikkelingen in partnerlanden.¹⁸² De samenwerking tussen het IICD en het ministerie van BZ bleef onverminderd doorgaan.

5.3.7 Multilaterale hulp

In de zomer van 2004 werd gewerkt aan de nota *Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking*. Hiermee wilde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de leden van Tweede Kamer informeren over de kwaliteit en relevantie van de instellingen van de Verenigde Naties (VN) en de Internationale Financiële Instellingen (IFI's) en de Nederlandse inbreng daarin.¹⁸³ In deze nota wordt de volgende omschrijving gegeven van het multilaterale ontwikkelingssysteem. *“Het multilaterale ontwikkelingssysteem bestaat uit drie groepen: De internationale financiële instellingen (IFI's), de VN-familie en de Global Funds. De IFI's zijn de Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken (samen de Multilaterale Ontwikkelingsbanken, MDB's genoemd) alsmede het IMF, dat ook tot het systeem wordt gerekend vanwege zijn grote rol in ontwikkelingslanden. De tweede groep, de VN-familie, telt enerzijds de rechtstreeks onder de VN ressorterende Fondsen en Programma's (de belangrijkste zijn UNDP, UNICEF, UNEP, WFP, UNFPA, UNHCR, UNODC en UNHabitat) en anderzijds de juridisch op zichzelf staande, dat wil zeggen niet aan de VN te New York ondergeschikte, Gespecialiseerde Organisaties (GO's). Deze hebben primair een normatief en thematisch mandaat maar op basis daarvan ook een ontwikkelingsmandaat.¹⁸⁴ De relevante spelers onder hen op OS-terrein zijn vooral WHO, FAO en ILO, in mindere mate ook UNESCO en UNIDO. Het IAEA wordt doorgaans ook onder de GO's gerekend. De derde groep bestaat uit: de mondiale fondsen (Global Funds), zoals het Global Fund for Aids, Tuberculosis and Malaria (GFATM) en de Global Environment Facility.”*

¹⁸⁰ Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de oprichting Internationaal Instituut voor Communicatie en Ontwikkeling, 5 december 1996. Vergaderjaar 1996-1997, 24 792, nr. 2.

¹⁸¹ Uit een interview met H.A. Molenaar en L. den Heijer, Directie Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek, ministerie van Buitenlandse Zaken, november 2004.

¹⁸² De Kadt, E. e.a. *Evaluation of the International Institute of Communication and Development (IICD)*, in opdracht van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, 2001, 25-26.

¹⁸³ Deze nota was de opvolger van de notitie *De internationale financiële instellingen als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking* die Eveline Herfkens in 1999 aan de Tweede Kamer aanbood. De nota multilaterale ontwikkelingssamenwerking heeft nooit definitieve status gekregen en is evenmin aangeboden aan de Kamer. Het document heeft dus de status van intern stuk gehouden.

¹⁸⁴ Bijvoorbeeld: de ILO richt zich met name op de internationale arbeidsverhoudingen. Eén van de normen die de ILO heeft vastgesteld, is dat kinderen onder een bepaalde leeftijdsgrens geen betaalde arbeid mogen verrichten. Dit heeft implicaties voor doelen op het gebied van ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking; in veel ontwikkelingslanden is kinderarbeid nog een realiteit.

Van Dale omschrijft multilateraal als: “Naar vele zijden gericht” en “waaraan door veel partijen wordt meegedaan”. Gezien de bovenstaande opsomming zijn beide omschrijvingen treffend. Als het om multilaterale hulp gaat, kan er nog aan worden toegevoegd: “in velerlei organisatorische verbanden”.

Een aantal beleidsartikelen heeft in het bijzonder betrekking hebben op het deelbeleidsterrein multilaterale hulp¹⁸⁵:

- Het bevorderen van internationale ordening. Het betreft voornamelijk de aansturing van de Algemene Vergadering van de VN (AVVN) en de Veiligheidsraad (VR)-aangelegenheden. Ook de werkzaamheden voor de juridische organisatie van de VN vallen onder artikel 1;
- Het verstrekken van humanitaire hulp;
- Het stimuleren van Europese Samenwerking. De bijdrage aan het Europese Ontwikkelingsfonds worden gerekend tot de multilaterale hulp;
- Het bevorderen van bilaterale ontwikkelingsamenwerking. Hierbij gaat het om advisering over de sectorale benadering en begrotingssteun via het bilaterale kanaal. Daarnaast behoren activiteiten die worden uitgevoerd voor de Club van Parijs, het internationale schuldenbeleid en OESO/DAC tot dit beleidsartikel. Een deel van het internationale schuldenbeleid wordt via de VN-instellingen uitgevoerd. Dit deel wordt tot het multilaterale kanaal gerekend en in dit hoofdstuk behandeld. Het internationale schuldenbeleid dat door de Club van Parijs wordt uitgevoerd, behoort tot het bilaterale kanaal. In dit hoofdstuk wordt alleen de multilaterale hulp behandeld;
- Het bevorderen van samenwerking met de VN met het oog op armoedebestrijding. Het betreft de ontwikkelingssamenwerking die wordt uitgevoerd via de VN, door middel van fondsen, programma's en gespecialiseerde organisaties (bijvoorbeeld UNDP, UNICEF en UNFPA);
- Het bevorderen van samenwerking met internationale financiële instellingen met het oog op armoedebestrijding. Hiertoe behoren werkzaamheden in het kader van de WB, het IMF en de regionale ontwikkelingsbanken.

In dit hoofdstuk over multilaterale hulp is een beschrijving gegeven van de werking van het multilaterale ontwikkelingssysteem op hoofdlijnen en de Nederlandse inbreng daarin, zowel beleidsinhoudelijk als wat betreft geldstromen en handelingen. Voor lezers die de multilaterale instellingen al goed kennen, is met name paragraaf 5 over de Nederlandse inzet relevant.

5.3.7.1 De Verenigde Naties

Multilaterale hulp wordt verleend via het kanaal van de VN-Fondsen en Programma's, de IFI's en de mondiale fondsen (Global Funds). Hieronder volgt een korte toelichting op de werking van de VN, de IFI's en de Global Funds.

5.3.7.1.1 Historie

De Verenigde Naties werden in 1945 opgericht met als doel vrede en veiligheid te handhaven en samenwerking tussen volkeren te bevorderen. Dit op basis van internationaal recht en principes van gerechtigheid, vriendschappelijke betrekkingen tussen naties, respect voor het

¹⁸⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Jaarplan Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen*, 2004.

beginsel van gelijke rechten en zelfbeschikking van volken. Franklin Delano Roosevelt, president van de Verenigde Staten van 1933 tot 1945, gaf de aanzet tot het ontstaan van de Verenigde Naties. In 1945 vond in San Francisco de eerste Conferentie van de Verenigde Naties over Internationale Organisaties plaats. Nederland was één van de 50 landen die deelnamen aan deze conferentie en het handvest ondertekenden. Het handvest bepaalt de rechten en plichten van lidstaten en stelt de organen en procedures van de Verenigde Naties vast.¹⁸⁶ De doelstellingen en beginselen van de VN zijn als bijlage 1 opgenomen.

5.3.7.1.2 *Structuur van de organisatie*

Het lidmaatschap van de Verenigde Naties is toegankelijk voor alle zogenaamde vredelievende staten die de in het handvest genoteerde verplichtingen aanvaarden. De organisatie oordeelt overigens of de kandidaat-lidstaten voldoende in staat én bereidwillig zijn om de verplichtingen na te komen. Op aanbeveling van de Veiligheidsraad beslist de Algemene Vergadering over de toelating van nieuwe lidstaten. Op grond van het handvest kunnen lidstaten worden geschorst, hoewel dit in de praktijk nimmer is voorgekomen. Inmiddels is het aantal lidstaten opgelopen tot 191.

De VN-organisatie kent vijf hoofdorganen¹⁸⁷, te weten:

1) Algemene Vergadering (AVVN)

Dit is het belangrijkste overlegorgaan en omvat vertegenwoordigers van alle lidstaten, die ieder één stem van gelijk gewicht hebben (onafhankelijk van inwonersaantal). De AVVN heeft de volgende functies en bevoegdheden:

- Aanbevelingen overwegen en doen over samenwerken bij het realiseren van de doelstellingen van de VN;
- Besprekingen voeren en aanbevelingen doen over alle vraagstukken die binnen het kader van het handvest vallen of die betrekking hebben op de functies en bevoegdheden van VN-organisaties;
- Studies verrichten ter ondersteuning van de uitvoering van de primaire taken van de VN;
- Bespreken van verslagen van de Veiligheidsraad en andere VN-organen;
- De begroting van de VN behandelen en goedkeuren;
- Het verkiezen van niet-permanente leden van de Veiligheidsraad, van de leden van de Economische en Sociale Raad en van de gekozen leden van de Trustschapsraad; het kiezen, in overleg met de Veiligheidsraad, van de rechters van het Internationaal Gerechtshof; en het benoemen van de secretaris-generaal, op aanbeveling van de Veiligheidsraad.

De gewone zitting van de Algemene Vergadering begint elk jaar op de derde dinsdag van september en duurt doorgaans tot half december. Aan het begin van elke gewone zitting kiest de vergadering een nieuwe voorzitter, 21 vicevoorzitters en de voorzitters van de hoofdcommissies. Om geografische spreiding te garanderen, rouleert het voorzitterschap elk jaar tussen de volgende vijf groepen van staten: Afrikaanse, Aziatische, Oost-Europese, Latijns-Amerikaans en West-Europese en andere staten. In uitzonderlijke gevallen kunnen bijzondere zittingen plaatsvinden. Aangezien vele zaken aan de AVVN worden voorgelegd, verwijst de vergadering de meeste kwesties door naar één van haar zes hoofdcommissies (veiligheid, economisch/financieel, sociaal/humanitair/cultureel, politiek, administratief/budgettair en juridisch). Naast deze zes hoofdcommissies bestaat nog een

¹⁸⁶ Departement publieksinformatie van de Verenigde Naties, *Handboek voor de Verenigde Naties*, 1995, 3.

¹⁸⁷ Aanvankelijk behoorde hier als zesde orgaan ook de Trustschapsraad bij. Deze streefde naar zelfbestuur en zelfstandigheid van oorspronkelijk elf trustschapsgebieden. Dit is inmiddels bereikt en de Trustschapsraad heeft (vooral nog) in 1994 voor het laatst vergaderd.

Algemene Commissie. Deze zevende commissie is samengesteld uit een voorzitter, de 21 vicevoorzitters van de Algemene Vergadering, de voorzitters van de zes hoofdcommissies en een zogemaande commissie voor de geloofsbrieven. Ten slotte richt de Algemene Vergadering regelmatig commissies en organen op die zich met specifieke onderwerpen bezighouden zoals de rechten van de mens en ontwapening.

Hoewel de besluiten van de Algemene Vergadering juridisch gezien niet bindend zijn voor regeringen¹⁸⁸, vertegenwoordigen zij toch het gewicht van de wereldopinie in belangrijke internationale kwesties.

2) Veiligheidsraad (VR)

De raad telt vijftien leden, waarvan er vijf permanent zijn (China, Frankrijk, Rusland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten) en tien wisselend voor een periode van twee jaar. Deze tien landen worden door de Algemene Vergadering gekozen. Alle permanente leden beschikken over vetorecht, waarmee besluiten kunnen worden geblokkeerd. Terwijl de andere VN-organen alleen aanbevelingen doen aan regeringen, heeft de Veiligheidsraad de bevoegdheid besluiten te nemen die de leden krachtens het handvest verplicht zijn uit te voeren.

De taken van de Veiligheidsraad omvatten vreedzame geschillenbeslechting en optreden in geval van bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede of het plegen van een daad van agressie.

3) Economische en Sociale Raad (ECOSOC)

Deze raad werd opgericht als het coördinerende orgaan voor de economische en sociale werkzaamheden van de Verenigde Naties en aanverwante instanties. De raad fungeert onder verantwoordelijkheid van de AVVN. De raad telt 54 leden, met elk een ambtstermijn van drie jaar. De functies en bevoegdheden van de Economische en Sociale Raad zijn:

- Als centrale instelling dienen voor de bespreking van internationale sociale en economische aangelegenheden;
- Het formuleren van beleidsaanbevelingen op sociaal en economisch gebied, gericht op de lidstaten en het VN-systeem als geheel;
- Verrichten van vakinhoudelijk onderzoek;
- Eerbiediging en naleving bevorderen van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;
- Internationale conferenties organiseren en conceptverdragen opstellen die aan de Algemene Vergadering worden voorgelegd;
- Overeenkomsten aangaan met Gespecialiseerde Organisaties waarin hun band met de VN wordt vastgelegd (bijvoorbeeld de International Labour Organisation, een instelling die in 1919 is opgericht met als doel het bevorderen van rechtvaardige en sociale arbeidsverhoudingen op basis van internationaal erkende mensen- en arbeidsrechten. Deze organisatie is ouder dan de VN en juridisch niet aan de VN ondergeschikt, maar geldt als een gespecialiseerde organisatie die wel aan de VN is gelieerd);
- Door de Algemene Vergadering goedgekeurde diensten verlenen aan leden van de Verenigde Naties en desgewenst aan de Gespecialiseerde Organisaties;
- Overleg plegen met niet-gouvernementele organisaties die betrokken zijn bij aangelegenheden waarover ECOSOC zich buigt.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Departement publieksinformatie van de Verenigde Naties, *Handboek voor de Verenigde Naties*, 1995, 9.

¹⁸⁹ Meer dan 1500 ngo's hebben een consultatief statuut bij de raad. De raad erkent hiermee dat de organisaties de gelegenheid moeten hebben hun standpunten kenbaar te maken. Bovendien benadrukt de raad hiermee dat ngo's vaak over bijzondere ervaring of technische kennis beschikken die de raad van pas kan komen.

ECOSOC houdt jaarlijks een werkszitting van ongeveer vijf weken, afwisselend in New York en Genève. Daarnaast zijn er minstens twee vergaderingen per jaar van organisatorische aard. Het uitvoerend werk van de raad vindt plaats in de suborganen, die geregeld verslag uitbrengen in de raad. ECOSOC kent een groot aantal interne organen:

1. Negen functionele commissies: de Statische commissie, de Commissie Bevolking en Ontwikkeling, de Commissie Sociale Ontwikkeling, de Mensenrechtencommissie, de Commissie voor de Status van de Vrouw, de Commissie Verdovende Middelen, de Commissie Misdaadpreventie en Strafrecht, de Commissie Wetenschap en Technologie inzake Ontwikkeling en de Commissie Duurzame Ontwikkeling;
2. Vijf regionale commissies, gericht op Afrika, Azië en het Stille-Oceaan gebied, Europa, Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied en West-Azië;
3. Vier vaste commissies: het Comité voor Programma en Coördinatie, het Comité voor Menselijke Nederzettingen, het Comité voor niet-gouvernementele organisaties en de Internationale Werkgroep van Deskundigen inzake internationale Normen voor Boekhouding en Financiële Verslaglegging;
4. Een aantal organen van deskundigen, bijvoorbeeld op het gebied van natuurlijke hulpbronnen;
5. Verschillende bestuurscomités en –raden, bijvoorbeeld het Kinderfonds van de VN (UNICEF) en het Wereldvoedselprogramma (WFP).

In paragraaf 5.9 worden enkele voorbeelden uitgewerkt van de wijze waarop Nederland een bijdrage levert aan operationele instellingen als UNICEF en Gespecialiseerde Organisaties als UNESCO. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste rechtstreeks onder de VN ressorterende Fondsen en Programma's en Gespecialiseerde Organisaties (GO's).

4) Internationaal Gerechtshof

Het Internationaal Gerechtshof is gevestigd in Den Haag. Alle VN-leden zijn partij bij het statuut en als enige niet-leden hebben Zwitserland en Nauru zich aangesloten. Staten die geen partij zijn bij het statuut kunnen zaken bij het hof aanhangig maken op voorwaarden die de Veiligheidsraad formuleert. Bovendien kan de Veiligheidsraad aanbevelen een juridisch geschil te verwijzen naar het Hof. De Algemene vergadering, de Veiligheidsraad, andere organen van de VN en gespecialiseerde organisaties kunnen het Hof advies vragen over juridische kwesties.

Het Hof kent vijftien rechters, die zijn benoemd door de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad. Beide organen stemmen onafhankelijk van elkaar over nieuwe rechters. Bekwaamheid is daarbij de voornaamste factor, niet de nationaliteit van de rechters. Rechters worden verkozen voor een ambtstermijn van negen jaar en zijn herkiesbaar. Het Hof houdt doorgaans voltallig zitting, maar kan op verzoek van partijen ook zetelen in kleinere eenheden, die men 'kamers' noemt.

5) Secretariaat

Het secretariaat bestaat uit een internationale staf van medewerkers die zijn belast met de dagelijkse werkzaamheden van de organisatie. Het secretariaat dient ter ondersteuning van de andere VN-organen en verzorgt de administratie van hun programma's en beleid. Aan het hoofd staat de secretaris-generaal, die op voordracht van de Veiligheidsraad wordt benoemd door de Algemene Vergadering. De werkzaamheden van het secretariaat zijn uiteenlopend en variëren van het coördineren van vredesoperaties tot het onderzoeken van problemen en ontwikkelingen van economische en sociale aard. Het secretariaat is alleen verantwoording schuldig aan de Verenigde Naties en heeft verklaard geen instructies te zullen aanvaarden van

enige regering of andere autoriteiten. De secretaris-generaal treedt op als woordvoerder namens de internationale gemeenschap en als dienaar van de lidstaten. Dit invloedrijke ambt werd in de loop der jaren bekleed door Trygve Lie uit Noorwegen (1946-1953), Dag Hammarskjöld uit Zweden (1953-1961), Oe Thant uit Birma (1961-1971), Kurt Waldheim uit Oostenrijk (1972-1981), Javier Pérez de Cuellar uit Peru (1982-1991), Boutros Boutros Ghali uit Egypte (1992-1996). Momenteel is Kofi Annan in functie.¹⁹⁰

5.3.7.2 De Internationale Financiële Instellingen

De WB, ofwel de International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) werd, evenals het Internationaal Monetair Fonds, in 1944 opgericht tijdens de Bretton Woods-conferentie in de Verenigde Staten.

5.3.7.2.1 Internationaal Monetair Fonds (IMF)

Het IMF heeft als doel de stabiliteit van het internationale monetaire en financiële stelsel te bevorderen. Eén van de kerntaken van het IMF is het verlenen van financiële assistentie aan zijn lidstaten. In dit kader bestaat sinds een aantal jaren een voorziening, gericht op steun aan ontwikkelingslanden in economische problemen: de zogenaamde ESAF (Extended Structural Adjustment Facility). Daarnaast verleent het IMF technische assistentie. Hulp en expertise kan in dit verband worden verleend op verscheidene terreinen, zoals de ontwikkeling en implementatie van monetair- en begrotingsbeleid, ontwikkeling van instituties (bijvoorbeeld een Centrale Bank), training van ambtenaren en de herziening van wetgeving. Bovendien heeft het IMF een speciale kredietfaciliteit voor ontwikkelingslanden: de Poverty Reduction and Growth Facility. De afstemming tussen de verschillende ontwikkelingsbanken en het IMF is niet structureel.

5.3.7.2.2 Wereldbank (WB)

Vanuit geografisch perspectief en wat betreft sectorale en thematische kennis is de WB veruit de grootste ontwikkelingsbank. De WB is samengesteld uit de IBRD en de International Development Association (IDA). Als kanaal voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking neemt de IDA met afstand de eerste plaats in binnen de IFI's. Dit geldt niet alleen voor de algemene bijdragen maar ook voor de cofinancieringsactiviteiten.¹⁹¹ Voor veel overheden van ontwikkelingslanden is de WB een belangrijke adviseur. De WB speelt doorgaans een hoofdrol in de hulpcoördinatie. Ook financieel steekt de WB met kop en schouders uit boven de overige IFI's. Het beleid van de WB met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking spoort in toenemende mate met dat van Nederland¹⁹², met name op het gebied van armoedebestrijding en *gender*. Nederland zit met de WB op één lijn betreffende de stimulering van PRSP's, de verschuiving van bilaterale projecthulp naar sectorale begrotingssteun en uiteindelijk begrotingssteun en bevordering van partnerschapprogramma's.

5.3.7.2.3 Regionale Ontwikkelingsbanken (RDB's)

Er zijn vier grote Regionale Ontwikkelingsbanken (RDB's):

1. De Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB) omvat een groep die bestaat uit de Inter-American Development Bank (IADB) en het Fund for Special Operations (FSO), de Inter-American Investment Corporation en het Multilateral Investment Fund. Deze regionale

¹⁹⁰ In elk geval tot het moment dat dit onderzoek werd afgerond.

¹⁹¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De internationale financiële instellingen als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag 1999, 18.

¹⁹² *Ibidem*, 44.

bank is vooral gericht op de armste landen in Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied en is zeer invloedrijk in deze regio. Met name op het gebied van donorcoördinatie speelt deze bank in de genoemde regio de rol die de WB elders vervult. In het beleid van de IDB is armoedebestrijding het officiële zwaartepunt (dit geldt evenzo voor het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid). Ook op andere punten, waaronder het stimuleren van *ownership*, is er sprake van samenhang met het Nederlandse beleid.

2. Het belang van de Aziatische Ontwikkelingsbank en –fonds, ofwel Asian Development Bank/Fund (AsDB/AsDF), is gelegen in het feit dat het grootste aantal personen onder de armoedegrens in Azië woont. In dit kader is het van belang dat de AsDB in Azië wordt gezien als een ‘eigen’ instelling, om het gevoel van *ownership* te vergroten. Regionaal neemt deze bank een vrij sterke positie in.¹⁹³ De Nederlandse bijdrage aan deze ontwikkelingsbank is afhankelijk geweest van de mate waarin de bank erin slaagde vorm te geven aan armoedebestrijding.
3. De Afrikaanse Ontwikkelingsbank en –fonds, ofwel de African Development Bank/Fund (AfDB/AfDF), is zonder twijfel de minst zwaarwegende IFI.¹⁹⁴ Hoewel de bank met moeite de ontwikkelingen rond harmonisatie en coördinatie van PRSP's kan volgen, is ze wel de enige Afrikaanse multilaterale instelling van noemenswaardige omvang. De donoren (onder meer Nederland) blijven dan ook unaniem achter deze instelling staan.¹⁹⁵
4. De Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD), is sinds 1991 actief in Midden- en Oost-Europa en in de landen die deel uitmaken van de voormalige Sovjet-Unie. De Oost-Europese bank werkt voornamelijk in de particuliere sector. De Nederlandse bemoeienis met deze bank is minder groot.

Onderling is er zowel samenwerking als een zekere concurrentie tussen de WB en de andere banken. De regionale ontwikkelingsbanken hebben vergelijkbare doelstellingen en dezelfde werkwijze en instrumenten als de WB. De RDB's hebben net als de WB geen politiek mandaat, met uitzondering van de EBRD. IDB, AsDB en AfDB hebben net als de WB een apart fonds/loket voor zachte leningen voor de armere landen, dat ten dele door donoren wordt gefinancierd.¹⁹⁶

5.3.7.3 Global Funds

Een Global Fund is gericht op het (tijdelijk) mobiliseren van aandacht en geld voor onderbelichte problemen. Het zijn gerichte initiatieven die een snelle oplossing moeten bieden voor een bepaald ontwikkelingsprobleem. Bij een Global Fund zijn, naast IFI's, VN-instellingen betrokken, als ook ontwikkelingslanden, het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector. Global Funds ontvangen donaties van particuliere instellingen als de *Bill and Melissa Gates Foundation* en van overheden van welvarende landen. Dikwijls leveren de VN-instellingen expertise aan Global Funds en wordt politieke ruimte geboden aan ontwikkelingslanden voor betrokkenheid bij de Global Funds.

Nederland levert een bijdrage aan een aantal Global Funds, waaronder:

- Global Environmental Facility (GEF);

¹⁹³ Uit een interview met het betrokken afdelingshoofd en een beleidsmedewerker.

¹⁹⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De internationale financiële instellingen als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag 1999, 46.

¹⁹⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken: Website Kennetten: *De Afrikaanse Ontwikkelingsbankgroep* (AfDB/AfDF/NTF).

¹⁹⁶ Zachte leningen zijn leningen die vanwege de beperkte kredietwaardigheid van de ontvangers ervan en een lage rente als commercieel niet-haalbaar worden beschouwd. Het risico wordt door de donoren gedragen.

- Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (GFATM);
- Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI);
- Education for All/Fast Track Initiative (EFA/FTI).

De beleidsnotitie *Meer kwaliteit in multilaterale Ontwikkelingssamenwerking* (afgekort *de Multinota*) uit 2004 stelt dat op de lange termijn een verbeterde samenwerking tussen de VN-familie en IFI's Global Funds overbodig zou moeten maken. Vooralsnog wordt nog een rol gezien voor de Global Funds. Als risico wordt daarbij wel aangetekend dat door nieuwe initiatieven, vooral als die los staan van bestaande multilaterale instellingen, de coördinatie- en afstemmingsproblemen groter kunnen worden. Daarnaast moet het te bestrijden probleem in breder verband worden gezien: de valkuil dat bijvoorbeeld poliobestrijding belangrijker wordt gevonden dan andere maatregelen in de gezondheidszorg, omdat er geld is voor poliobestrijding en niet voor institutionele ontwikkeling, moet worden vermeden.¹⁹⁷

5.3.7.4 Multilaterale hulp als instrument

De al eerder genoemde (concept-)nota *Meer kwaliteit in Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking* is geschreven op verzoek van de Tweede Kamer. Deze nota is mede opgesteld in het kader van de discussie over effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking en in het bijzonder de effectiviteit van het multilaterale kanaal. De nota noemt een aantal voordelen van hulp via multilaterale kanalen: *“Zo wordt de hulp via multilaterale instellingen, anders dan van sommige (grote) bilaterale donoren, niet geleid door geopolitieke overwegingen of door de wens het eigen nationaal economisch belang te bevorderen (multilaterale hulp is ongebonden). Daardoor zijn multilaterale instellingen doorgaans beter gepositioneerd dan bilaterale donoren om de regeringen van ontvangende landen advies te geven op maatschappelijk en politiek gevoelige terreinen als reproductieve gezondheid, aidsbestrijding of macro-economisch beleid. Multilaterale instellingen hebben, door hun specialisatie, dikwijls kennis en ervaring die elders niet of nauwelijks voorhanden is; een voorbeeld is de medische kennis die de WHO kan mobiliseren. Met name de multilaterale ontwikkelingsbanken zijn door hun aanzienlijke financiële middelen voorts in staat zaken aan te pakken die door hun grootschaligheid de krachten van individuele bilaterale donoren te boven gaan, bijvoorbeeld grote infrastructurele werken zoals elektrificatie of wegeaanleg, of het herstructureren van gehele economische sectoren. Ook biedt multilaterale hulp de mogelijkheid om de beheerslast bij ontvangende landen (en bij donorlanden) te verlichten als een enkel multilateraal programma wordt uitgevoerd in plaats van een hele reeks afzonderlijke programma's van individuele donorlanden, alle met hun eigen voorwaarden en kenmerken.”*

De bovengenoemde voordelen van multilaterale hulp worden alleen realiteit als de kwaliteit van de organisaties als geheel en in samenwerking met elkaar goed is. Van elke multilaterale instelling waarmee Nederland samenwerkt wordt in de nota een score bepaald van de kwaliteit van die instelling (beleidsinhoudelijk, organisatorisch en financieel) en de mate waarin een instelling nuttig is voor het realiseren van de Nederlandse doelen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Op basis hiervan worden voorstellen geformuleerd voor een optimale samenstelling van de Nederlandse bijdrage aan bilaterale hulp. Naast deze kwaliteitsoordelen wordt een aantal algemene knelpunten van multilaterale hulp genoemd, onder meer:

- Samenwerking en stroomlijning op landenniveau. Op initiatief van de WB en het IMF wordt per OS-land de situatie geanalyseerd (met name de armoede en de oorzaken

¹⁹⁷ Multinota; versie van 17 juni 2004.

daarvan) en het nationale beleid tegen armoedebestrijding. Deze analyse wordt uitgewerkt in PRSP's, die een goed middel vormen om inspanningen van bilaterale en multilaterale donoren per land op af te kunnen stemmen. De instelling van de UN Development Group (UNDG), waarbij de fondsen, programma's en vele Gespecialiseerde Organisaties zich hebben aangesloten met het oog op onderlinge afstemming, heeft een positieve invloed gehad. Er zijn echter nog steeds knelpunten, zoals te grote versnippering, verkokering, zwakke centrale regie, gebrekkige aansturing door de lidstaten, een ongestructureerde financieringswijze met een scheve lastenverdeling en te geringe focus van de VN op uitvoering van overeengekomen afspraken;

- Doelmatigheid van het systeem. In het huidige multilaterale systeem dreigt voortdurend overlapping en duplicatie, terwijl onderlinge coördinatie en - beter nog - harmonisatie en integratie van activiteiten een constante hoge inspanning vergt. Ter illustratie: op het terrein van basisonderwijs in een willekeurige regio zijn niet alleen minstens vijf multilaterale instellingen actief (UNICEF, UNESCO, UNDP, WB en de regionale ontwikkelingsbank), maar hebben ook veel van de overige multilaterale instellingen indirect invloed. De situatie wordt nog verder gecompliceerd, doordat doorgaans ook bilaterale donoren en ngo's in dezelfde sector actief zijn;
- De VN treedt niet altijd als geheel op. Stroomlijning van het systeem, door sommige instellingen samen te voegen of op te heffen die in feite hun tijd gehad hebben, is politiek gezien lang niet altijd haalbaar. De IFAD, UNIDO en UNCTAD zouden nu niet meer in hun huidige vorm worden opgericht;
- Centrale coördinatie. ECOSOC en AVVN zijn organen met een coördinerende rol, maar kunnen niet voorkomen dat nog sprake is van een versnipperde aansturing van multilaterale organisaties;
- Bestuur en besluitvorming. In VN-organen kan het *one state one vote*-systeem leiden tot legitimiteitsvragen, vanwege de invloed die dit geeft aan kleine staten (qua economie en bevolking). In de internationale financiële instellingen geldt het systeem van gewogen stemmen (gerelateerd aan de hoeveelheid aandelen). Dit marginaliseert arme ontwikkelingslanden;
- Normstelling versus uitvoering. Het VN-systeem is sterk in normstelling (bijvoorbeeld de Millennium Ontwikkelingsdoelen en de Monterrey-Consensus over ontwikkelingsfinanciering) maar zwak toegerust voor het toezien op daadwerkelijke uitvoering van de aanvaarde normen. Op vervolgonferenties staat vaak niet de uitvoering van wat eerder was overeengekomen centraal, maar overheerst de neiging om dat opnieuw door de intergouvernementele onderhandelingsmachine te halen.

5.3.7.5 De Nederlandse inzet

De bovengenoemde opsomming van voordelen en knelpunten bepaalt in een notendop de Nederlandse agenda van multilaterale hulp. Nederland is een relatief grote donor: de Nederlandse begroting voor Ontwikkelingshulp (ODA) is in omvang de zesde ter wereld.¹⁹⁸ In 2004 bedroeg het budget voor multilaterale hulp ongeveer 1,1 miljard euro. Met dit bedrag wil Nederland via de VN-instellingen en IFI's een bijdrage leveren aan het realiseren van de hoofddoelstellingen van het Nederlandse buitenlands beleid en dan met name van het OS-beleid.

Dit wordt nagestreefd door:

- Deelname aan VN-instellingen en IFI's;

¹⁹⁸ Multinota, p 24.

- Beleidsbeïnvloeding van de VN-instellingen en IFI's om het beleid van deze instellingen zoveel mogelijk te laten stroken met de hoofddoelstellingen van het Nederlandse buitenlandbeleid en met name van het OS-beleid;
- Donorharmonisatie;
- Steun verlenen aan geschikte kandidaten voor VN-posten die relevant zijn voor OS (dit kunnen voor verschillende instellingen vertegenwoordigers van landen zijn of personen die op persoonlijke titel worden gekozen);
- Algemeen schuldverlichtingsbeleid;
- Uitvoering van de hulpverlening via de VN en IFI's (beheer en uitvoering);
- Evaluatie, appreciatie en monitoring van de hulpverlening via de VN en IFI's.

In onderstaande tekst wordt per punt een nadere toelichting gegeven op de invulling van de Nederlandse inzet.

5.3.7.5.1 Deelname aan VN-instellingen en IFI's

Nederland is sinds de oprichting lid van de Verenigde Naties. De VN is een woud van instellingen, commissies, fondsen en gerelateerde organisaties. Van vele hiervan is Nederland lid of donateur. Daarnaast neemt Nederland deel aan het IMF, de WB en is aandeelhouder van de regionale ontwikkelingsbanken. Deze lidmaatschappen, deelnames en aandeelhoudersschappen zijn gebaseerd op internationale verdragen, waar doorgaans eerst over wordt onderhandeld. De uiteindelijke verdragstekst wordt in Nederland ter goedkeuring voorgelegd aan de Staten-Generaal (de ratificatie). De keuze van welke instellingen Nederland wel of geen lid, donateur of aandeelhouder is of wordt, is gebaseerd op de mate waarin de doelstellingen ervan overeenkomen met die van het Nederlandse OS-beleid en de effectiviteit en efficiency van de instelling.

5.3.7.5.2 Beleidsbeïnvloeding van de VN-instellingen en IFI's

Als Nederland lid, donateur of aandeelhouder van een VN-instelling of IFI is geworden, blijft het streven naar beleidsbeïnvloeding van deze instellingen om het beleid ervan zoveel mogelijk te laten stroken met het eigen mandaat en de hoofddoelstellingen van het Nederlandse buitenslands beleid en met name van het OS-beleid. Dit wordt gedaan door:

- Te streven naar hervormingen van VN en IFI's. "*De discussie over hervormingen van de VN en IFI's is als een druppel op een steen*", zo vatte één van de medewerkers van DVF dit samen. De machtsverhouding binnen de VN-Veiligheidsraad is gebaseerd op de machtsverhoudingen van 1945. Binnen de IFI's geldt een systeem van gewogen stemmen (gerelateerd aan de hoeveelheid aandelen, dus grosso modo gerelateerd aan het economisch gewicht van staten). Dit systeem drukt arme ontwikkelingslanden naar de marge van de besluitvorming. Nederland speelt een actieve rol in initiatieven die erop zijn gericht arme landen meer invloed te geven;
- Deelname aan vergaderingen van de VN-instellingen en IFI's. Hiervoor wordt vooroverleg gevoerd (departementaal en interdepartementaal): er wordt vastgesteld wie er aan de vergadering deelneemt (of deelnemen) namens Nederland en er wordt een instructie opgesteld. Uiteindelijk is er de deelname aan de vergadering zelf. Ten slotte wordt er een verslag opgesteld over de bereikte resultaten. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking neemt bijvoorbeeld persoonlijk deel aan de vergadering van het Development Committee van WB en IMF. De geannoteerde agenda van dit overleg wordt, met conclusies ten aanzien van vergaderstukken, van tevoren als Kamerstuk naar de Tweede Kamer gezonden. De WB en de regionale ontwikkelingsbanken kennen een soort dagelijks bestuur, de Raad van Bewindvoerders. Tussen de Nederlandse bewindvoerder en BZ (en de Permanente Vertegenwoordigingen)

bestaat een regelmatige correspondentie om de bewindvoerder te voeden met het Nederlandse standpunt. Overigens verloopt die correspondentie via het ministerie van Financiën, aangezien dat van oudsher formeel het eerste aanspreekpunt was voor het IMF, de WB en de regionale ontwikkelingsbanken;

Strategische inzet van middelen. De Nederlandse begroting voor ontwikkelingssamenwerking (ODA) is, in absolute omvang, de zesde van de wereld. Een deel van dit bedrag bestaat uit verplichte contributies, vanwege deelname aan en lidmaatschap van VN-instellingen en IFI's. De omvang van de contributies per land wordt vastgesteld door de Algemene Vergadering van de VN, die daarin wordt geadviseerd door een speciale Commissie (Committee on Contributions). Grofweg is de hoogte van de contributies gerelateerd aan de bevolkingsomvang en de hoogte van het bruto nationaal product (bnp) van de deelnemende landen. Doordat Nederland een relatief groot deel van het bnp beschikbaar stelt voor ontwikkelingssamenwerking, blijft er naast de verplichte bijdragen relatief veel ruimte over voor vrijwillige bijdragen. Nederland is daardoor een vrij grote donor binnen het VN-systeem en kan daarmee ook invloed uitoefenen. Hieronder is een voorbeeld uitgewerkt van een strategische inzet van middelen, waarbij ook het proces van deelname aan een vergadering wordt geïllustreerd.

Voorbeeld: de werkzaamheden van DVF en de PV New York ten opzichte van UNICEF

De activiteiten van de Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen (DVF) en de Permanente Vertegenwoordiging in New York (PV NY) voor instellingen van de Verenigde Naties volgen grofweg eenzelfde patroon. In de eerste plaats moeten de dossierhouders bij DVF op de hoogte blijven van de ontwikkelingen rond de verschillende VN-instellingen. Goede communicatie met de beleidsmedewerkers bij de PV, die de dagelijkse gang van zaken bij de VN volgen, is daarom belangrijk. De contacten worden vaak onderhouden per elektronische post of per telefoon.

Daarnaast wordt er bij bestuursvergaderingen van VN-organen een formeel traject gevolgd om de Nederlandse standpunten voor het voetlicht te brengen. In nauw overleg met betrokken directies en posten, stelt de met het UNICEF-dossier belaste DVF-medewerker een instructie op voor de Nederlandse delegatieleden die bij de bestuursvergaderingen aanwezig zullen zijn. Het document wordt vervolgens aan de directeur van DVF, de directeur-generaal internationale samenwerking (DGIS) en direct of indirect aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking ter goedkeuring voorgelegd. Na afloop volgt een verslag van de vergaderingen en de interventies van de Nederlandse delegatie, waarin ook de al dan niet bereikte resultaten worden opgenomen. In interviews met medewerkers van DVF werden stevast de instructie voor de vergadersessies en het verslag van de bestuursvergaderingen (van VN-organisaties of IFI's) als belangrijkste stukken genoemd, aangezien deze documenten het Nederlandse standpunt weergeven.

Het United Nations International Children's Emergency Fund werd in 1946 opgericht (zeven jaar later omgedoopt in United Nations Children's Fund (UNICEF)). Deze organisatie is door de Algemene Vergadering van de VN gemandateerd om zich in te zetten voor de bescherming van de rechten van kinderen. UNICEF mobiliseert politieke en materiële steun, om regeringen te assisteren bij het ontwikkelen van beleid, wet- en regelgeving en het realiseren van diensten en voorzieningen voor de verbetering van de positie van kinderen en hun families. UNICEF verleent vooral technische assistentie en heeft daartoe acht regionale en 125 veldkantoren in gebruik. De dagelijkse leiding is in handen van een directeur (*executive director*). Nederland is een grote donor van UNICEF. De totale Nederlandse bijdrage in 2003 bedroeg ruim 58 miljoen euro, waarvan een vrijwillige bijdrage van 28,5 miljoen. Daarmee was Nederland de

op drie na grootste (vrijwillige) donor van UNICEF. De Uitvoerende Raad (UR), bestaande uit 36 lidstaten, heeft de supervisie op het beleid en de activiteiten van UNICEF. Nederland was tussen 1975-1997 en 2000-2002 lid van de UR. De jaren daarna was Nederland waarnemend lid en in 2005 werd ons land opnieuw lid van de UR.

Driemaal per jaar komt de UR voor een vergadersessie bijeen, twee keer in een gewone zitting en eenmaal in een jaarlijkse zitting. De jaarlijkse zitting verschilt, wat de agendaonderwerpen betreft, doorgaans niet wezenlijk van de andere twee sessies.

De eerste UR van UNICEF in 2003, die duurde van 13 tot 17 januari, werd voor Nederland behandeld door twee medewerkers van de PV NY en een beleidsmedewerker van DVF. Natuurlijk speelden op de achtergrond ook andere mensen een rol, maar het bovengenoemde drietal vormde de Nederlandse delegatie. Aangezien de onderwerpen die in de vergaderingen werden behandeld varieerden van budgettaire kwesties tot de resultaten van het UNICEF-beleid in het veld, had een uitvoerige afstemming tussen directies en posten plaatsgevonden om de Nederlandse standpunten te bepalen. Deze werden verzocht om informatie over ontwikkelingen en bevindingen in verband met UNICEF.

De informatie werd door de beleidsmedewerker van DVF verwerkt in de instructie, waarin hij de voor Nederland belangrijke agendapunten van kanttekeningen voorzag.¹⁹⁹ Uiteraard werd de instructie verzonden aan de PV in New York, DGIS, plv. DGIS en verschillende afdelingen van DVF, maar ook bijvoorbeeld aan DSI/SB (Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling, afdeling Sociaal Beleid), DCO/OO (Directie Culturele Samenwerking Onderwijs en Onderzoek, afdeling Onderwijs en Ontwikkelingslanden), DDE/NB (Directie Duurzame Economische Ontwikkeling, afdeling Nationale Beleidsomgeving), DMV/HH en DMV/MR (Directie Mensenrechten en Vredesopbouw, afdelingen Humanitaire Hulp en Mensenrechten), ACD (Accountantsdienst) en de Permanente Vertegenwoordigingen in Genève en Rome.

Voordat de uiteindelijke instructie kon worden opgesteld, was daar een pittige discussie per e-mail aan voorafgegaan tussen 'Den Haag' (DVF) aan de ene kant en 'New York' (PV NY) aan de andere kant.²⁰⁰ Het strijdpunt spitste zich toe op de vrijwillige bijdrage van Nederland, die tijdens het zogenaamde *pledging event* ter vergadering bekend moest worden gemaakt. Het *pledging event* behoorde, met een discussie over de betrokkenheid van UNICEF bij de sectorale benadering, voor Nederland tot de belangrijkste agendapunten van de vergadersessie. De DVF-medewerker vond dat UNICEF veel te weinig had gedaan met de voortdurende kritiek van Nederland op de slechte coördinatie van de organisatie met andere organen van de VN. Volgens hem liet UNICEF zich weinig gelegen liggen aan bijvoorbeeld de PRSP's en de SWAp's (Sector Wide Approaches), die zijn gericht op een geïntegreerde aanpak van de problemen van ontwikkelingslanden. UNICEF zou zich te veel richten op het bereiken van de eigen doelen en voorbijgaan aan samenwerking met andere VN-fondsen en -programma's. De beleidsmedewerker van DVF wilde daarom (met goedkeuring van de directeur van DVF en DGIS) voorwaarden stellen aan een gedeelte van de vrijwillige Nederlandse bijdrage, om precies te zijn 3,5 van de 28,5 miljoen euro.

De medewerkers van de PV in New York waren het op zich eens met de beoordeling van DVF wat betreft het (on)vermogen tot samenwerking en coördinatie van UNICEF, zowel op bestuursniveau als in het veld, maar niet met de voorgestelde aanpak. De medewerkers van de PV NY betoogden dat UNICEF weliswaar slecht samenwerkte, maar dat er verbeteringen waren opgetreden. Daarnaast vonden zij dreigen, de 'stick'-methode, niet verstandig. Om

¹⁹⁹ Archief DVF, *Uitvoerende Raad 01/2003*. Inventarisnummer 800890. De instructie voor de Nederlandse delegatie bij de Uitvoerende Raad van januari 2003 is opgenomen in deze archiefmap.

²⁰⁰ Ibidem. De discussie over de standpuntbepaling van Nederland is te volgen via de omvangrijke hoeveelheid e-mail die in het archief is opgenomen.

UNICEF aan te sporen tot verandering kon Nederland beter meer geld beloven bij verbetering, de ‘carrot’-methode. Ook viel er niet veel te verwachten van een solo-exercitie van Nederland; als men wilde optreden tegen UNICEF kon dat beter met gelijkgezinde landen samen. Ten slotte werd door een van de medewerkers van de PV NY opgemerkt dat minister voor Ontwikkelingssamenwerking bepaald niet negatief stond tegenover UNICEF.

Eén van deze argumenten vond bij de directeur-generaal internationale samenwerking (DGIS) gehoor. “*DVF: pas op: ik heb een wat genuanceerder besluit genomen. Nederland neemt alleen actie MET ANDERE landen samen!*”²⁰¹ In een antwoord op dit bericht door de directeur van DVF meldde deze dat het te kort dag was voor andere landen om dezelfde methode toe te passen als Nederland, het voorwaardelijk maken van een deel van de algemene vrijwillige bijdrage. Een tussenoplossing zou volgens hem kunnen zijn dat Nederland inhoudelijke steunbetuigingen van andere landen zou ontvangen. Deze waren inmiddels van verschillende kanten toegezegd. In de instructie (10 januari) werd uiteindelijk vastgehouden aan het plan van DVF: een deel van de vrijwillige bijdrage moest door UNICEF worden verdiend. “*De delegatie wordt verzocht aan te geven dat Nederland hoge eisen stelt t.a.v. effectiviteit en duurzaamheid van de ingezette middelen, en van mening is dat een verdere integratie van UNICEF in de VN-gemeenschap een voorwaarde blijft voor de handhaving op termijn van de hoge Nederlandse positie op de lijst van UNICEF’s donoren.*” De afvaardiging werd wel uitdrukkelijk gevraagd “*een aantal gelijkgezinde landen te bewegen tijdens hun pledges bovengenoemde kritiek duidelijk naar voren te laten komen.*”²⁰²

Nederland was gewend om met gelijkgezinde donoren, namelijk Denemarken, Zweden, Finland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk, op te treden bij vergaderingen van de UR van UNICEF. Om voorafgaand aan de UR alvast de standpunten uit te wisselen, werd sinds een aantal jaren door Nederland op de PV een zogenaamde *like minded lunch* georganiseerd met bovengenoemde landen, zo ook op 14 januari 2003. Een gezamenlijk optreden zou de slagkracht richting UNICEF namelijk vergroten. Bovendien waren deze landen in 2003, in tegenstelling tot Nederland, lid van de UR.²⁰³ De Nederlandse delegatieleden maken in hun verslag melding van een succesvolle bijeenkomst. De Nederlandse kritiek op UNICEF werd door de meeste landen voluit gedeeld en men verklaarde zich ook bereid deze zorgen gedurende de vergadering in sterke bewoordingen naar voren te brengen. Toch had Nederland niet behaald wat het wilde. “*Geen van de donorlanden is in staat om (net als Nederland) voorwaarden te verbinden aan een deel van de pledge. Finland, Noorwegen en Zweden hebben aarzelingen bij het gebruiken van algemene vrijwillige bijdragen als politiek instrument.*”²⁰⁴

De houding van de ‘gelijkgezinden’ betekende de facto dat Nederland alleen zou komen te staan in haar opstelling een deel van de vrijwillige bijdrage voorwaardelijk te maken. Daarop kwam alsnog, halverwege de conferentie, een aanpassing van de vastgestelde instructie. Na ‘communicatie met R’ bleek deze niet gecharmeerd van het idee van een *Alleingang* van Nederland ten opzichte van UNICEF. Een nieuwe instructie werd geformuleerd, waarin werd aangegeven dat de Nederlandse delegatie het kritische commentaar op UNICEF samen met andere donoren in gelijklopende bewoordingen naar voren diende te brengen. “*Daarnaast dient geen sprake te zijn van het verbinden van voorwaarden aan een deel van de Nederlandse vrijwillige bijdrage.*”²⁰⁵ Wel mocht de delegatie meedelen dat Nederland serieus had overwogen een deel van de bijdrage voorwaardelijk te maken en dat die optie ook voor 2004 nog open bleef, wanneer er geen verbetering van de kant van UNICEF zou optreden.

²⁰¹ Ibidem.

²⁰² Ibidem.

²⁰³ *United Nations handbook* (Wellington 2003) 183-184.

²⁰⁴ Archief DVF, *Uitvoerende Raad 01/2003*.

²⁰⁵ Ibidem. Ook de aangepaste instructie is opgenomen in deze archiefmap.

De kritiek van Nederland en andere landen op de samenwerking in de VN was, zo bleek uit het verslag dat door de delegatie van de UR gemaakt werd, ondubbelzinnig doorgekomen bij de uitvoerend directeur van UNICEF. In een samenvattende rede gaf zij aan de kritiek van de verschillende donorlanden op dit gebied goed begrepen te hebben. Ook vroeg zij na afloop aan de Nederlandse delegatie om een bilateraal gesprek te voeren met het hoofd van de Economische Afdeling van de PV in New York. De opstelling van Nederland had daarmee zeker enig resultaat, want de gezochte dialoog was hiermee bereikt. Het gesprek met de directeur van UNICEF vond een week later plaats, op 22 januari. Voorafgaand had Nederland overigens wederom overleg met de gelijkgezinde landen, waarbij men ook de intentie uitsprak om met elkaar in contact te blijven over UNICEF. In het gesprek met het hoofd van UNICEF bepleitte Nederland nog eens het belang van een goede samenwerking met andere VN-organen. De directeur bekende vervolgens dat UNICEF de omschakeling naar de PRSP's zeer moeizaam had gemaakt. Zij zei wat betreft samenwerking met andere VN-organen echter hoge verwachtingen te hebben van de Millenniumdoelstellingen, aangezien de meeste betrekking hadden op kinderen. Bovendien bleek ze bereid gedetailleerde informatie te verschaffen over de vorderingen van UNICEF op het gebied van de coördinatie binnen de VN. *“In het kader van de follow-up zegde UNICEF een informeel stuk toe, waarin inspanningen van de organisaties, inclusief de uitdagingen die nog moeten worden overwonnen, op een rij zullen worden gezet.”*²⁰⁶

Hoewel de samenwerking met andere VN-organen, op bestuursniveau en zeker ook in het veld, vandaag de dag nog steeds een heikel punt is voor Nederland (en UNICEF), zijn er op dat gebied vorderingen geboekt. Dit valt te lezen in de commentaren van DVF op het intranet van het ministerie van BZ. Tijdens de jaarlijkse UR van UNICEF, die plaats had van 2 tot 5 juni 2003, werd op voorstel van onder andere het Verenigd Koninkrijk en Nederland besloten dat UNICEF een rapport moest uitbrengen over *joint programming*. Nederland heeft daarmee wel degelijk het een en ander bereikt bij UNICEF, maar overduidelijk is wel dat alleen zaken kunnen worden gedaan wanneer een coalitie van landen een gezamenlijk standpunt in de UR inneemt, deze bestaat immers uit 36 lidstaten.

Samenvattend zag het werkproces van DVF en PV NY in het kader van de eerste UR van UNICEF in 2003 er als volgt uit. Ten eerste vond er vooroverleg plaats met dossierhouders bij andere directies en de posten. Dit gebeurde standaard, aangezien de werkzaamheden van UNICEF vele thema's van ontwikkelingssamenwerking raken en de effecten van het beleid van deze VN-organisatie duidelijk worden in het veld. Via de elektronische post werd er een uitgebreide discussie gevoerd tussen de beleidsmedewerker van DVF en die van de PV NY over de opstelling van Nederland in de UR - deze is goed te volgen aan de hand van de archiefstukken. Ter afsluiting van de voorbereiding op de UR stelde een beleidsmedewerker van DVF, in nauw overleg met de betrokkenen op de PV, de instructie op. Hierin werd per agendapunt de Nederlandse opstelling weergegeven, met aan de delegatie de opdracht om die uit te dragen. De instructie werd vervolgens goedgekeurd door de ambtelijke top, in dit geval door DGIS. De laatste had contact met de directeur van DVF om enkele nuanceringen in de instructie aan te brengen. Ook hier was sprake van een normale gang van zaken.²⁰⁷ In hoeverre de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in dit stadium op de hoogte was van de ontwikkelingen viel niet op te maken uit de desbetreffende dossiers.

De laatste jaren was het gebruikelijk, zo bleek uit archiefstukken, dat Nederland zijn inbreng in de UR afstemde met gelijkgezinde donoren. Uit een bijeenkomst van gelijkgezinden bleek

²⁰⁶ Ibidem. Van de ontmoeting tussen het hoofd van de Economische Afdeling van de PV NY en de Executive Director van UNICEF werd verslag gedaan aan DVF en DGIS, alsook aan andere betrokken directies en posten.

²⁰⁷ Bepaalde handelingen, bijvoorbeeld het opstellen van de instructie, beoordeling van DGIS en het verslag na afloop, worden standaard uitgevoerd. Zie bijvoorbeeld ook: Archief DVF, *Uitvoerende Raad 02/2003*. Inventarisnummer 839148.

evenwel dat Nederland bij een optreden zoals voorgenomen, in de UR alleen zou komen te staan. Deze ontwikkelingen waren aanleiding voor de minister voor Ontwikkelingssamenwerking om in te grijpen, waarna er tijdens de vergadersessie een nieuwe instructie voor de delegatie volgde. Het laatste is zeker opmerkelijk te noemen. Door verschillen van inzicht werd op het laatste moment afgeweken van de voorgenomen beleidslijn. Het optreden van de Nederlandse delegatie in de UR werd, en dat is een standaardhandeling, vastgelegd in een verslag. Een resultaat van de Nederlandse inspanningen was dat de directeur van UNICEF een nader (bilateraal) gesprek voorstelde, waarin de zorgen nog eens konden worden besproken. Een dergelijke stap van de directie van UNICEF was niet gebruikelijk, zodat er extra werkzaamheden van de kant van de PV en DVF nodig waren. Ook deze ontwikkelingen waren aanleiding om met gelijkgezinde landen vooroverleg te voeren. Het gesprek met de directeur van UNICEF werd door de PV gevoerd, in het bijzonder het hoofd van de Economische Afdeling. Wederom volgde een verslag aan DVF en DGIS. Ten slotte vonden nogmaals contacten met gelijkgestemde donoren plaats, teneinde de laatste ontwikkelingen in verband met UNICEF te bespreken en een gezamenlijke strategie te kunnen blijven bepalen.

5.3.7.5.3 Donorharmonisatie

Met donorharmonisatie wordt overleg, afstemming en samenwerking tussen donoren bedoeld. Dit heeft als doel een helder beeld te scheppen van wat er per ontvangend land wordt gedaan en zowel voor het ontvangende land als de donoren de beheerslast te reduceren. Daarnaast biedt gezamenlijk optreden van gelijkgestemde donoren de mogelijkheid meer invloed uit te oefenen.

Zo heeft Nederland bijvoorbeeld samen met het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Canada, Noorwegen, Zweden en Denemarken het paper *UN Development system: issues for strengthening and change* opgesteld. Hierin worden hervormingen van het VN-ontwikkelingssysteem voorgesteld. (De hierboven beschreven werkzaamheden van DPV en PV New York ten aanzien van UNICEF kunnen ook gelden als over voorbeeld van de invloed van samenwerkende donoren.)

5.3.7.5.4 Steun aan geschikte kandidaten voor VN-posten die relevant zijn voor OS

Jaarlijks worden er binnen de verschillende organisaties van de Verenigde Naties bestuursposities ingevuld. Bij een aantal van die posten gaat het om benoemingen door de secretaris-generaal van de VN. De VN kent ook een groot aantal organisaties waar het lidmaatschap van bestuursorganen, of het nu gaat om landen of specialisten, via verkiezingen wordt toegewezen. Bij een orgaan als de ECOSOC gaat het om het kiezen van landen, bij de Human Rights Committee (HRC) om de verkiezing van specialisten. De samenstelling van de Veiligheidsraad (uitgezonderd de vijf permanente zetels), waarin 15 landen zitting hebben, en die van de Commission on Human Rights (CHR), die uit 53 landen bestaat, wordt bijvoorbeeld door verkiezingen bepaald.

De leden van de CHR worden gekozen door de ECOSOC voor een periode van drie jaar. Landen kunnen zich alleen kandidaat stellen voor de CHR wanneer ze lid zijn van de ECOSOC. Om een evenwichtige samenstelling van de CHR te bewerkstelligen zijn er regionale kiesgroepen met een vast aantal te verdelen plaatsen. Vijftien zetels zijn voor Afrikaanse landen, twaalf voor Aziatische, elf voor Latijns-Amerikaanse of Caribische, vijf voor Oost-Europese en tien voor West-Europese of andere landen (bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Australië). Bij de verkiezingen voor de periode 2004-2006, die gehouden werden in mei 2003, moesten 24 vacatures worden vervuld. De WEOG (West European and Other

Countries Group) had drie zetels te verdelen. Nederland was op dat moment lid van de ECOSOC en stelde zich kandidaat voor één van deze zetels in de CHR.²⁰⁸

Bij verkiezingen wordt allereerst per landengroep bekeken of men tot overeenstemming kan komen over de kandidaten. Als dat het geval is, spreekt men van een *agreed slate*. Zijn er meer kandidaturen dan te verdelen plaatsen, zoals bij de verkiezingen voor de CHR in 2003 het geval was, dan moeten de kandidaat-lidstaten proberen zoveel mogelijk stemmen te verzamelen. Voorafgaand aan de verkiezingen wordt er zonder uitzondering stevig gelobbyd en onderhandeld. De mogelijkheden tot 'steunruil' zijn dan essentieel. Steunruil houdt in dat twee landen overeenkomen een kandidatuur van de ander te steunen in ruil voor steun voor een eigen kandidatuur. Voor de CHR stelden Griekenland, Italië, Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk zich kandidaat. Uiteindelijk zouden het Verenigd Koninkrijk, Italië en Nederland de WEOG-zetels winnen. Niet toevallig bereikte Nederland met Italië en met het Verenigd Koninkrijk (in juli 2002 al) een akkoord over steunruil voor Mensenrechtencommissie. Nederland bracht een stem uit op deze landen en kreeg er twee voor terug. De derde stem van Nederland werd ten bate van de eigen kandidatuur gebruikt. Ook met kandidaat-landen in andere groepen werd steunruil overeengekomen, bijvoorbeeld met Rusland, Hongarije, Saudi-Arabië, Nepal, India en Guatemala. Deze landen werden overigens alle gekozen in de CHR. Steunruil hoeft niet uitsluitend betrekking te hebben op één en dezelfde verkiezing. Nederland deed Iran bijvoorbeeld een voorstel van steun voor hun verkiezing in de ECOSOC in ruil voor een stem voor de CHR. Het voorstel tot steunruil moet voor beide landen aantrekkelijk zijn. Of dat zo is hangt af van de classificaties van de posten en de doelstellingen van landen. Zo ruilde Nederland in 1999 met Oostenrijk een stem voor de CHR voor een stem voor de prestigieuze Veiligheidsraad. Oostenrijk hechtte op dat moment, met de rechtse FPÖ van Haider aan de macht, namelijk veel waarde aan een zetel in de Mensenrechtencommissie.

Wel moet wel nadrukkelijk vermeld worden dat het niet in de eerste plaats gaat om het verzamelen van zo veel mogelijk stemmen. In de afwegingen bij het stemgedrag telt, voor Nederland althans, in de eerste plaats de kwaliteit van specialisten of de aanspraken van een land. Er worden door Nederland over het algemeen veel stemmen uitgebracht zonder dat men direct profiteert. Nederland zal nooit voor kwalitatief slechte mensen kiezen.²⁰⁹ Ook een steunruil inzake de CHR met een land als Libië, waar de mensenrechten met voeten getreden worden, ligt niet erg voor de hand. Er moet daarnaast ook een bepaald evenwicht zijn tussen de grootte van het land, de contributie die aan de VN wordt afgedragen en bestuurlijke aanwezigheid in VN-organen. Wanneer de lidstaten gezamenlijk tot overeenstemming kunnen komen over een rotatiesysteem, waarin voornoemde factoren worden meegewogen, zoals bijvoorbeeld bij UNICEF het geval is, heeft deze oplossing de voorkeur.

Na de basisoverwegingen gaat tactiek een rol spelen. Bij gelijke geschiktheid wordt al snel gedacht aan de nationale belangen: wat krijg je terug voor je stem. Wanneer men niet, voor welk VN-orgaan dan ook, tot een eensluidende voordracht komt, vinden er onderhandelingen plaats. Ook als het gaat om benoemingen door de secretaris-generaal worden personen naar voren geschoven waarvoor ook uitgebreid gelobbyd wordt. In deze gevallen is echter enkel de stem van de secretaris-generaal van belang. Nederland schoof bijvoorbeeld in 2001 Jan Pronk naar voren voor de post van United Nations High Commissioner for Refugees, maar het werd uiteindelijk Ruud Lubbers, want aan hem gaf de secretaris-generaal voor die post de voorkeur.

²⁰⁸ De informatie over de verkiezingsprocedures en de verkiezingen voor de CHR komt uit een interview met de heer B. Meijerman (DVF/CI) en enkele interne documenten.

²⁰⁹ Uit het interview met B. Meijerman.

5.3.7.5.5 *Internationaal schuldenbeleid*

Er is een groep landen die wordt aangeduid met de term Highly Indebted Poor Countries (HIPC's). Voor deze arme ontwikkelingslanden met een hoge schuldenlast heeft de WB een trustfund opgezet, dat wordt beheerd door de Wereldbankgroep. Nederland doet af en toe een toezegging op basis waarvan een financiële bijdrage wordt geleverd. Deze toezeggingen en het overleg daarover, vinden meestal eens per twee of drie jaar plaats. Het trustfund brengt een jaarverslag uit.

5.3.7.5.6 *Evaluatie, appreciatie en monitoring van de hulpverlening via de VN en IFI's*

In 2003 verscheen een Interdepartementaal Beleids Onderzoek: *Effectiviteit en coherentie van Ontwikkelingssamenwerking*. Dit was een omvattende evaluatie, waarin ook de multilaterale hulp en de keuze van verschillende kanalen voor ontwikkelingshulp in de beschouwing werden opgenomen. Als één van de uitkomsten hiervan is aan de Kamer de al eerder genoemde Multinota toegezegd. In deze nota wordt een aanzet gegeven voor een systeem van een periodieke waardering van het functioneren van multilaterale instellingen waarmee Nederland samenwerkt. De waardering wordt gebaseerd op het oordeel van Nederlandse posten en het oordeel van de Permanente Vertegenwoordigingen. Verder worden – voor zover aanwezig – ook evaluatierapporten van de VN-instellingen en IFI's in de beschouwing betrokken. Hoewel op een aantal vaste waarden wordt gescoord, is een groot deel van deze waardering toch subjectief. Vandaar dat ook niet van evaluatie maar van appreciatie wordt gesproken. Het is de bedoeling om bij beslissingen over de inzet van middelen deze appreciaties meer en meer als uitgangspunt te nemen. Bij beleidsgesprekken, maar ook bij gesprekken over het beheer, kunnen deze appreciaties worden betrokken. Zo ontstaat een systeem om de kwaliteit van de hulp te volgen en te bewaken. In jargon: te monitoren.

5.3.7.5.7 *Uitvoering van de hulpverlening via de VN en IFI's (beheer en uitvoering)*

Hoewel er in de praktijk financieringsvormen optreden die enigszins afwijken of door hun variatie elkaar overlappen, kan grofweg de volgende indeling worden gemaakt:

- De basis voor de VN wordt gevormd door vaste contributies;
- Daarnaast zijn er algemene vrijwillige bijdragen (bijvoorbeeld één maal per jaar 20 miljoen euro voor de UNDP). Deze vorm van steun verleent Nederland als het een instelling als geheel nuttig vindt;
- Thematische bijdragen vormen een aanvulling hierop en zijn sinds enige jaren in de vorm van partnershipprogramma's gegoten. Een partnershipprogramma (pp) is een samenwerkingsvorm met VN-instellingen of IFI's, waarin gezamenlijk overeengekomen thema's activiteiten worden gefinancierd.²¹⁰ DVF beheert op dit moment vier pp's. Via een pp kan bijvoorbeeld een bijdrage worden gegeven aan de UNDP voor conflictpreventie. In het geval van de Fondsen Programma's gaat het meestal om een tweejarige overeenkomst. Overigens zijn vanwege beleidsverschuivingen en bezuinigingen de bijdragen via pp's die DVF/FS beheert onder druk komen te staan. (Twee pp's zijn als instrument gehandhaafd, maar zijn op dit moment zonder middelen);

²¹⁰ Doel van een partnership programma is:

- Het beleid op belangrijk geachte thema's te beïnvloeden;
- Meer financiële armslag aan de organisaties in kwesties geven op voor Nederland belangrijke beleidsterreinen (zoals armoedebestrijding/PSRP's, samenwerking binnen het VN-systeem, gezondheid, gender etc.);
- Vermindering van de beheerslast voor beide partijen; in principe is een partnershipprogramma erop gericht losse niet-landenspecifieke centraal gefinancierde projecten te bundelen in een aantal thema's, om op die manier de beheerslast voor zowel de organisatie als Nederland te verkleinen.

- Trustfunds zijn een beheersmatige categorie die door zowel IFI's als de VN-instellingen worden gehanteerd. BZ heeft geen trustfunds bij de VN geïnitieerd, maar kan wel besluiten bij te dragen aan een van de trustfunds van een VN-instelling. Een individueel land kan bij de IFI's een trustfund opzetten. Dit wordt ontmoedigd en meer en meer vervangen door multidonor trustfunds, maar het kan nog wel. De WB heeft ongeveer duizend trustfunds;
- Multi-bifinanciering. In dit geval gebruikt Nederland een VN-instelling (bijvoorbeeld UNICEF) om een project of programma uit te voeren dat een duidelijk bilateraal oogmerk heeft;
- Cofinanciering. Dit is gezamenlijke financiering door donoren via bijvoorbeeld de WB, waarbij de WB de beheerslast draagt;
- Basketfunding. Dit is een vorm van financiering waarbij donorfinitiering wordt *gepooled*, bijvoorbeeld voor een sector. Er zijn veel vormen van basket-financiering;
- Projectfinanciering. Dit komt sinds de delegatie²¹¹ naar de posten in 1996 op het departement niet veel meer voor. Ook op de posten neemt het aandeel van projecthulp af. Het betreft dan de financiering van een specifieke activiteit, die wordt gefinancierd door Nederland en die wordt uitgevoerd door een multilaterale organisatie.

Het beheer is afhankelijk van de gekozen vorm van financiering. Bij een partnershipprogramma wordt bijvoorbeeld jaarlijks gerapporteerd. DVF coördineert de beoordeling van de rapportage.

Onderstaand worden van de meest gebezigde vormen van financiering enkele voorbeelden uitgewerkt.

Enkele voorbeelden van financieringsvormen

Verplichte contributie, UNESCO

Aan een aantal organisaties binnen de Verenigde Naties moeten lidstaten jaarlijks een verplichte contributie overmaken. De UNESCO bijvoorbeeld is wat betreft haar inkomen voor een groot deel afhankelijk van verplichte contributies. Om te bepalen hoeveel elke lidstaat moet bijdragen aan het budget, wordt een contributieschaal gebruikt.²¹² De hoogte van de contributie hangt af van de draagkracht van een land, waarbij het bruto nationaal inkomen als maatstaf wordt gehanteerd. De VN-contributiecommissie, die de voorstellen voor de contributiepercentages formuleert, houdt daarnaast rekening met de economische groei van lidstaten en hanteert een maximumpercentage van 22 procent. De bevindingen van de VN-contributiecommissie worden vervolgens voorgelegd aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN), die akkoord moet gaan voordat de (nieuwe) contributiepercentages kunnen worden gebruikt.

Tijdens de bestuursvergaderingen bij de VN-instellingen vormt de verplichte contributie jaarlijks, of in het geval van de UNESCO tweejaarlijks, een agendapunt. Aan de UNESCO moest Nederland in 2003 een bedrag van ongeveer drie miljoen euro aan verplichte contributie betalen. Nederland nam hiermee 2,285 procent van het totaal dat lidstaten dienen bij te dragen voor zijn rekening. De procedure is dat de UNESCO jaarlijks een officieel betaalverzoek doet uitgaan, wat ook gebeurde op 31 december 2002. De aanvraag werd door een medewerker van DVF op juistheid gecontroleerd. *“Dat wil zeggen: is de hoogte van de aanslag in overeenstemming met hetgeen tijdens een board is afgesproken. Klopt het totaalbedrag en het Nederlandse percentage daarvan? Als deze gegevens kloppen kunnen*

²¹¹ Onder delegatie wordt verstaan dat de projecten zowel in inhoudelijk als in financieel opzicht onder de verantwoordelijkheid van de posten komen. Aan het departement wordt verantwoording afgelegd.

²¹² Archief DVF, *Financieel/ Contributie*. DVF/CI/ UNESCO/ beleid. Inventarisnummer 800178.

betaalafroepen ter betaling aangeboden worden bij DVF/BB/CU."²¹³ De betalingen moeten in principe begin januari worden gedaan.

Samenvattend kan men de volgende stappen onderscheiden van vaststelling tot uitbetaling van de verplichte contributies aan de Verenigde Naties. De VN-contributiecommissie berekent jaarlijks het contributiepercentage dat elke lidstaat voor zijn rekening moet nemen in de verschillende VN-organen die de verplichte bijdrage hanteren. De AVVN moet met de resultaten instemmen, voordat de percentages kunnen worden gebruikt. Aan het einde van het jaar doet, in dit geval, UNESCO een betalingsverzoek aan de lidstaten. De aanvraag dient door de dossierhouder op het ministerie te worden gecontroleerd, waarna ze via de controller van de betrokken directie (DVF) kan worden gehonoreerd.

Algemene Vrijwillige Bijdrage, UNFPA

Het United Nations Population Fund werd in 1967 opgericht en houdt zich bezig met reproductieve gezondheid en bevolkingskwesties. 75 Procent van de beschikbare middelen wordt aan programma's besteed, het restant wordt aangewend voor technische ondersteuning van deze programma's en voor management en administratie. De inkomsten van het UNFPA bestaan voor het overgrote deel uit vrijwillige bijdragen van lidstaten. Deze worden door landen toegezegd tijdens het zogenaamde *pledging event*. Nederland is een grote donor van het UNFPA en zegde ook voor het jaar 2003 een groot bedrag toe (ongeveer 60 miljoen euro). In de loop van 2003 had de minister voor Ontwikkelingssamenwerking telefonisch contact met de directeur van UNFPA over de gedane belofte. In juni 2003 informeerde het UNFPA bij de Permanente Vertegenwoordiging in New York of het gebruikelijke 'arrangement' zou worden gehanteerd.²¹⁴

In antwoord op het verzoek van het UNFPA maakten de Nederlandse dossierhouders (een DVF-medewerker en medewerkers van de PV New York) bekend dat er twee arrangements moesten worden gesloten. Voor 2003 gaf Nederland een bijdrage van ruim 48 miljoen euro, een jaar later nog eens 10 miljoen. Het amendement op de begroting van het Tweede Kamerlid Terpstra (en anderen) waarin als eindejaarsbijdrage in 2002 een bedrag van 2,5 miljoen euro werd toegezegd, zou voorlopig niet worden uitgevoerd. Op 31 juli 2003 werd het *Arrangement between the United Nations Population Fund and the Netherlands Minister for Development Co-operation* op voornoemde wijze gesloten. Een paar maanden later volgde echter alsnog het besluit van de minister om de gehele 'pledge' ineens te voldoen, inclusief het Tweede-Kameramendement. In september 2003 werd daarom middels een aanvullend arrangement nog eens een bedrag van 12,5 miljoen euro aan het UNFPA overgemaakt. Dit Nederlandse handelen valt als volgt te karakteriseren. Tijdens het jaarlijkse *pledging event* van het UNFPA zegde Nederland voor 2003 een groot bedrag toe. Ter bevestiging had in de loop van het jaar nog een telefoongesprek plaats tussen de minister en de directeur van het UNFPA. Hierop volgde een schriftelijk verzoek van het UNFPA, waarna de dossierhouders bij DVF en de PV New York bekend maakten dat het toegezegde bedrag in twee termijnen zou worden voldaan. Het 'arrangement' werd op deze manier gesloten en ondertekend door de directeur van de UNFPA en een leidinggevende van de PV New York namens de minister. Enkele maanden daarna volgde op instigatie van de minister, middels een tweede arrangement, alsnog het resterende bedrag.

Trust fund, laDB

Verschillende directies bij het ministerie van BZ hebben in het verleden een trust fund opgezet bij de Inter-American Development Bank. De Directie Milieu en Waterbeheer

²¹³ Ibidem.

²¹⁴ Archief DVF, *Bijdrage 2003*. DVF/FS/ UNFPA/ Os-activiteit/ wereldwijd/ contributie. Inventarisnummer 822769.

(DMW) bijvoorbeeld, nam het initiatief tot de trust funds *The Netherlands Partnership Program for Environment* (2000) en *The Netherlands Water Management Partnership* (2002).²¹⁵ In het eerstgenoemde trust fund stortte DMW een bedrag van 5 miljoen Amerikaanse dollars. Het geld kreeg als oormerk dat het moest worden gebruikt voor projecten in de milieusector. De IaDB had echter de ruimte om projecten te onderzoeken en te ontwikkelen. Jaarlijks werd door deze regionale ontwikkelingsbank een programmavoorstel ter goedkeuring ingediend bij de donor (in dit geval Nederland). De IaDB legde eveneens elk jaar verantwoording af over de bestede gelden. In samenwerking met de posten beoordeelde DMW vervolgens de effecten van de programma's. Deze bevindingen bracht men vervolgens in tijdens het overleg met de IaDB, waarna de strategie eventueel kon worden aangepast. Overigens kon de minister te allen tijde besluiten tot het 'uitfaseren' van de trust funds die door Nederland werden gedragen.

De laatste jaren komt het overigens steeds minder voor dat een enkel land een trust fund opzet: multidonor trust funds zijn anno 2004 meer gebruikelijk. Daarbij zetten een aantal landen samen geld in voor projecten in een bepaalde sector, bijvoorbeeld institutionele ontwikkeling. Het ministerie opereert bij trust funds veelal op de achtergrond, zo ook in het bovenstaande geval. DMW gaf de IaDB geld met als voorwaarde dat het moest worden ingezet in de milieusector. De IaDB kreeg veel speelruimte bij het opzetten van de projecten, die jaarlijks met betrokken beleidsmedewerkers op het ministerie werden besproken. Jaarlijks werd een financiële rapportage verwacht van de bank. Naar aanleiding van de bevindingen, ook die van de posten, deed DMW eventueel aanbevelingen voor verbetering aan de IaDB. Aangezien er vele trust funds zijn opgezet, ook bij de IaDB, is de Nederlandse coördinatie in handen van de forumdirectie DVF.

Partnershipprogramma, IFC

De IFC vormt een dochteronderneming van de WB, met eigen statuten, aandelenkapitaal, management en personeel. Doelstelling van de IFC is het bevorderen van duurzame ontwikkeling van de private sector in ontwikkelingslanden. IFC verschaft projectfinanciering en risicokapitaal aan bedrijven. De bank zoekt financiers die willen investeren in ontwikkelingslanden. Daarnaast verschaft het technische assistentie aan de particuliere sector en advies aan overheden over het creëren van een aantrekkelijk investeringsklimaat. In 2002 heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking met de IFC een partnershipprogramma afgesloten – het IFC/Netherlands Partnership Programma - met een looptijd van drie jaar.²¹⁶ Een partnershipprogramma is een beproefd instrument voor niet-landenspecifieke activiteiten. Nederland versterkt op deze manier het potentieel van de bank in de ontwikkelingslanden. Overigens is Nederland in dit opzicht uniek, aangezien andere donorlanden nog niet zijn overgestapt op partnershipprogramma's. IFC wordt gestimuleerd en gesponsord om (risicovolle) investeringen te doen in het kader van armoedebestrijding. Het gaat daarbij vaak om kredietverstrekking aan kleine ondernemers.

In het contract van 2002 werd vastgelegd dat Nederland jaarlijks een subsidie van ruim 11 miljoen euro aan de IFC ging afdragen. Voordat er goedkeuring aan de programmavoorstellen werd gegeven en een contract gesloten kon worden, ging daar een omvangrijke correspondentie tussen enerzijds de IFC, anderzijds DVF, DDE en de PV in New York aan vooraf. De discussie spitste zich vooral toe op de vraag of het geld besteed moest worden in relatief rijke landen als Slovenië, Malta en Saudi-Arabië. Nederland verleende uiteindelijk, naar de uitdrukkelijke wens van de minister, goedkeuring aan de programmavoorstellen voor zover deze betrekking hadden op de allerarmste landen. De beheerslast van het partnershipprogramma kwam hoofdzakelijk bij de IFC te liggen. In het contract werd

²¹⁵ Archief DVF, *Trustfunds*. DVF/IF/ IaDB/ beleid. Inventarisnummer 846991.

²¹⁶ Archief DVF, *Partnership Program IFC*. DVF/IF/ IFC/ beleid. Inventarisnummer 762265.

eveneens vastgelegd dat de bank halfjaarlijks financiële verantwoording aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking ging afleggen.

De Nederlandse activiteiten voor het partnershipprogramma bij de IFC zijn als volgt te kenschetsen. In 2002 heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking met de IFC een partnershipprogramma afgesloten met een looptijd van drie jaar. Hierin werden afspraken gemaakt over sponsoring van elf verschillende programma's van de bank, voor een bedrag van ongeveer 11 miljoen euro per jaar. Over de programmavoorstellen was voorafgaand volop discussie gevoerd tussen de IFC, DVF, DDE en de PV in New York. De beheerslast kwam volledig bij de IFC te liggen, maar de bank levert halfjaarlijkse financiële rapportages aan het ministerie. Daarnaast organiseert de bank elk halfjaar een bijeenkomst, waarin de voortgang van de projecten besproken wordt. Medewerkers van DVF en DDE nemen gezamenlijk deel aan deze vergaderingen. DVF is verantwoordelijk voor de logistieke taken, DDE verzorgt de beleidsmatige inbreng van Nederland bij de IFC.

Multi-bifinanciering, UNICEF en Bangladesh

Onder multi-bifinanciering wordt bilaterale projecthulp via een multilateraal kanaal verstaan. In dit specifieke geval gaat het om de *Oral Rehydration Therapy Campaign (ORT)* van UNICEF in Bangladesh. Doelstelling hierbij was om de sterfte onder kinderen aan uitdroging door diarree te verminderen, door middel van een intensieve en breed opgezette communicatiecampagne over juiste toepassing van orale rehydratie (het in stand houden van het vochtgehalte in het lichaam door een mengsel van water, zout en suiker).

De Nederlandse ambassade in Dhaka nam in het voortraject het voortouw bij dit ORT-project. Middels een identificatiememorandum, eind oktober 1995, oordeelden de betrokken medewerkers van de ambassade in Dhaka positief over de campagneopzet van UNICEF. *“Het voorstel scoort positief op alle onderdelen van de ontwikkelings- en beheerstoets, risico's zijn zeer beperkt en de kwaliteit van de leidinggevende uitvoerende organisatie is goed.”*²¹⁷ De betrokken directie op het ministerie van BZ was DAL (Directie Ontwikkelingssamenwerking Azië), in het bijzonder de afdeling ZO (Zuidoost-Azië). De volgende stap om tot geldelijke steun voor het project te komen, was een beoordelingsmemorandum (februari 1996) van een medewerker van DAL. Hierin werd de achtergrond van het project uiteengezet. Daarnaast werd in het beoordelingsmemorandum vertrouwen uitgesproken over de haalbaarheid en duurzaamheid van het project.

Eind januari 1996 werd het geautoriseerde beoordelingsmemorandum (onder andere door de directeur en de controller van DAL) verzonden aan de Projectencommissie, wiens fiat nodig was voor verdere stappen richting Bangladesh en UNICEF. De goedkeuring van de Projectencommissie, voor een activiteitensubsidie van een kleine tien miljoen gulden voor een periode van anderhalf jaar, kwam midden februari. Na deze positieve beoordeling stelde de betrokken medewerker van DAL, in zijn rol van budgethouder voor het project, een conceptueel contract op. Na overleg met medewerkers van de PV in New York en UNICEF werden enkele wijzigingen in het contract aangebracht. De definitieve versie werd half mei 1996 ontvangen en goedgekeurd door het juridische bureau van het DGIS (DGIS/JR). Met instemming van de regering in Bangladesh werd enkele dagen later het 'arrangement' tussen UNICEF en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, vertegenwoordigd door de PV New York, getekend.

Het project kreeg een looptijd van anderhalf jaar, van mei 1996 tot eind december 1997. Aan het einde van mei (1996) maakte Nederland het eerste gedeelte van de subsidie over. De rest zou in twee gedeeltes, volgens afspraak, op latere tijdstippen worden uitbetaald. In het contract werd een begroting opgenomen, waarin UNICEF de kosten van het project in kaart

²¹⁷ Archief DDI, *ort – oral rehydration therapy campaign/ Unicef*. AIM: Blusteam/ 2023/ 03482.

bracht. Over de besteding van de gelden diende UNICEF overigens jaarlijks een financiële rapportage aan Nederland te overleggen. Ook werd contractueel opgenomen dat UNICEF eveneens elk jaar een voortgangsrapport moest presenteren. De monitoring van het project en een eerste beoordeling van de verschillende rapportages van UNICEF kwamen voor rekening van het Nederlandse ambassadepersoneel in Dhaka (Bangladesh). Maar de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het ORT-project kwam te liggen bij de betreffende budgethouder op het ministerie, de medewerker van DAL. Om een externe evaluatie van het project, na afloop van de Nederlandse betrokkenheid, te bekostigen, gaf de minister toestemming voor een extra subsidie van 75.000 gulden.

Het handelen van het ministerie van BZ bij het ORT-project voor Bangladesh liep over een aantal schijven. In de eerste plaats kwam de ambassade in Dhaka met een identificatiememorandum, waarin het ORT-project werd geïntroduceerd. Vervolgens werd door een medewerker van DAL een beoordelingsmemorandum opgesteld. Dit 'bemo' werd geautoriseerd door de controller en de directeur van DAL en daarna voorgelegd aan de Projectencommissie. Na goedkeuring van de Projectencommissie stelde de medewerker van DAL, in samenspraak met de PV New York en UNICEF, een contract op. Het contract werd geautoriseerd door het juridische bureau van DGIS en de regering van Bangladesh, waarna de PV New York (namens de minister) en UNICEF het konden ondertekenen. Het contract voorzag in een Nederlandse bijdrage van bijna tien miljoen gulden, te betalen in drie gedeelten. Van de zijde van UNICEF werden jaarlijks voortgangs- en financiële rapportages beloofd. De monitoring van het project werd de verantwoordelijkheid van de ambassade in Dhaka en de DAL-medewerker in zijn rol van budgethouder.

Projectfinanciering en cofinanciering, het MDG-Programma van UNDP

Als een land een specifieke activiteit financiert, maar de uitvoering overlaat aan een multilaterale organisatie, is dit een vorm van projectfinanciering. Cofinanciering is elke financiering waarbij een activiteit door meerdere donoren wordt bekostigd. Beide financieringsconstructies doen opgeld voor Nederland bij het Millennium Development Goals programma van het UNDP. De doelstelling van het programma was de ondersteuning van de implementatie van de MDG's, acht ambitieuze en concrete doelstellingen (onder andere armoede- en aidsbestrijding) die in 2015 bereikt moeten zijn. Het MDG-Programme bestond uit drie componenten: mondiale en nationale MDG-rapportages en de MDG-campagne gericht op een breed samenwerkingsverband van overheden, bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld.

In mei 2002 was voormalig minister voor Ontwikkelingssamenwerking Herfkens al akkoord gegaan (intern) met een Nederlandse bijdrage van vijf miljoen euro voor een periode van drie jaar. In een brief van een UNDP-leidinggevende (november 2002), gericht aan een beleidsmedewerker van DVF (afdeling VN-fondsen en Sociale Zaken), maakte deze melding van een onderling telefoongesprek een maand daarvoor. "*In which we discussed the MDG project, and the possible contribution of the Netherlands to the project.*"²¹⁸ Nog dezelfde maand schreef de bovengenoemde beleidsmedewerker een beoordelingsmemorandum, wat standaard vooraf gaat aan het (al dan niet) toekennen van een subsidie. Hierin werd de opzet van het project uiteengezet, een kostenraming en een positief advies gegeven over een Nederlandse bijdrage. Niet onbelangrijk was dat de beleidsmedewerker voorstelde (zoals toenmalig minister Herfkens ook al had gedaan) om de Nederlandse bijdrage te oormerken. Dat wil zeggen dat het Nederlandse geld besteed moest worden aan de mondiale en nationale MDG-rapportages en de MDG-campagne en niet aan onderzoek. Als reden hiervoor werd gegeven dat er eerder al veel onderzoek was gedaan en dat het geld feitelijk beter besteed kon

²¹⁸ Archief DVF, *MDG support programme*. DVF/FS/ UNDP/ Os-activiteit/ wereldwijd/ contributie Inventarisnummer 798133.

worden. Het beoordelingsmemorandum werd vervolgens geautoriseerd door de directeur en de controller van DVF.

De Projectencommissie en de minister gingen, in die volgorde, nog in november 2002 akkoord met een Nederlandse deelname aan het MDG-programma. Tegelijkertijd was door de DVF-medewerker een 'concept-arrangement' opgesteld, dat hij opstuurde aan de PV New York met het verzoek om commentaar. Men kwam overeen dat er voorwaarden moesten worden gesteld aan de uitkering van het tweede en derde deel van de toegezegde vijf miljoen euro. De voorwaarden waren degelijke rapportages, een brede opzet qua donoren en een aanpak van doelstellingen vanuit het veld. Begin december 2002 werd het contract tussen UNDP en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (vertegenwoordigd door de medewerkers van de PV New York) getekend. De PV New York stuurde de stukken aan de DVF-medewerker, die nu de facto budgethouder was geworden. De Nederlandse participatie ging duren van december 2002 tot december 2005. Net als andere donoren stortte Nederland geld in het UNDP Millennium Trust Fund, dat jaarlijks 35 miljoen dollar moest kunnen spenderen. Het UNDP verplichtte zich tot jaarlijkse voortgangsrapporten en een gedetailleerde financiële verantwoording. Nederland wenste daarbij een eindrapportage, een standaardis bij een dergelijke subsidie. In dit geval werd een tussenoplossing gevonden, aangezien de einddatum voor het project 2015 zou zijn.

De handelwijze van het ministerie kan voor het MDG-programma als volgt worden gekarakteriseerd. Nadat al een aantal maanden eerder min of meer besloten was om mee te doen met het MDG-project, werden pas na een brief van het UNDP in november 2002 concrete stappen genomen. De dossierhouder bij DVF stelde conform de procedure een (definitief) beoordelingsmemorandum op, nadat hij collega's en specialisten om reacties had gevraagd op een eerste 'concept-bemo'. Dit bemo werd geautoriseerd door de directeur en controller van DVF. De Projectencommissie en de minister keurden de Nederlandse deelname aan het MDG-programma goed, waarna de DVF-medewerker, in overleg met de PV New York, een conceptcontract opstelde. Het contract werd begin december getekend door leidinggevend bij het UNDP en de PV New York. De laatste vertegenwoordigde de minister bij deze gelegenheid. In het contract werden de looptijd, de Nederlandse bijdrage in termijnen (met oormerking) en de rapportageverplichtingen van de UNDP opgenomen. Middels jaarlijkse rapportages (die overigens niet geheel vlekkeloos verliepen) over de voortgang van het project en de besteding van de middelen werd Nederland op de hoogte gehouden van de voortgang van het MDG-programma.

5.3.8 Schuldverlichtingsbeleid

Het onderwerp schuldverlichting heeft in de jaren negentig op zowel nationaal als internationaal niveau een zodanige ontwikkeling doorgemaakt, dat het noch als bilaterale noch als multilaterale ontwikkelingshulp kan worden bestempeld. Als gevolg hiervan heeft het Nederlandse schuldenbeleid twee componenten: schuldverlichting op basis van (1) bilaterale en (2) multilaterale besluitvorming. Dit hoofdstuk zet de beleidsvorming en –uitvoering van beide componenten uiteen. Gezien de complexiteit van het onderwerp wordt eerst het begrip 'schuldverlichting' gedefinieerd. Nadat het onderwerp in een context is geplaatst, worden de ontwikkeling van het Nederlandse schuldenbeleid en de belangrijkste omslagpunten geschetst. Vervolgens worden de beleidsontwikkeling en –uitvoering van de bilaterale en multilaterale componenten van het Nederlandse schuldenbeleid behandeld.

Schuldverlichting is de overkoepelende term voor een veelvoud van manieren om de schuld van een ontwikkelingsland te verlichten. In één van de Programmahulpbrieven, die tot 2004

elk jaar naar de Tweede Kamer werden gestuurd, wordt de term ‘schuldverlichting’ als ‘kwijtscheldingen of consolidaties van schulden’ gedefinieerd.²¹⁹ De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie beschrijft het begrip als de ‘vermindering van de schuldvoorraad of van de te betalen schuldendienst’.²²⁰ Beide definities komen in principe op hetzelfde neer. Hoewel verschillende termen worden gebruikt om het begrip te omschrijven, verwijzen zowel de IOB als de Programmahulpbrief naar de essentie van schuldverlichting: de vermindering van een deel van de uitstaande schuld. Schuldverlichting houdt dus geen volledige kwijtschelding van de hele schuld in: het gaat om een gedeelte van de schuld. Een schuld moet dus altijd, hetzij direct of via een aantal omwegen, aan een crediteur worden terugbetaald.

De crediteuren, waaronder over het algemeen de rijke Westerse landen worden verstaan, kunnen tot verlichting besluiten als de schuld van een arm ontwikkelingsland onhoudbaar is geworden en als er sprake is van *debt overhang*. In dit laatste geval is de schuld zo groot geworden, dat het niet realistisch is te verwachten dat deze ooit volledig wordt terugbetaald. Wanneer de schuld van een land wordt verlicht, ontstaat er meer ruimte in de begroting voor uitgaven op gebieden als ontwikkeling, onderwijs en gezondheidszorg. Bovendien vermindert de *debt overhang*, waardoor de kredietwaardigheid van het ontwikkelingsland toeneemt en het weer toegang krijgt tot de internationale kapitaalmarkt.

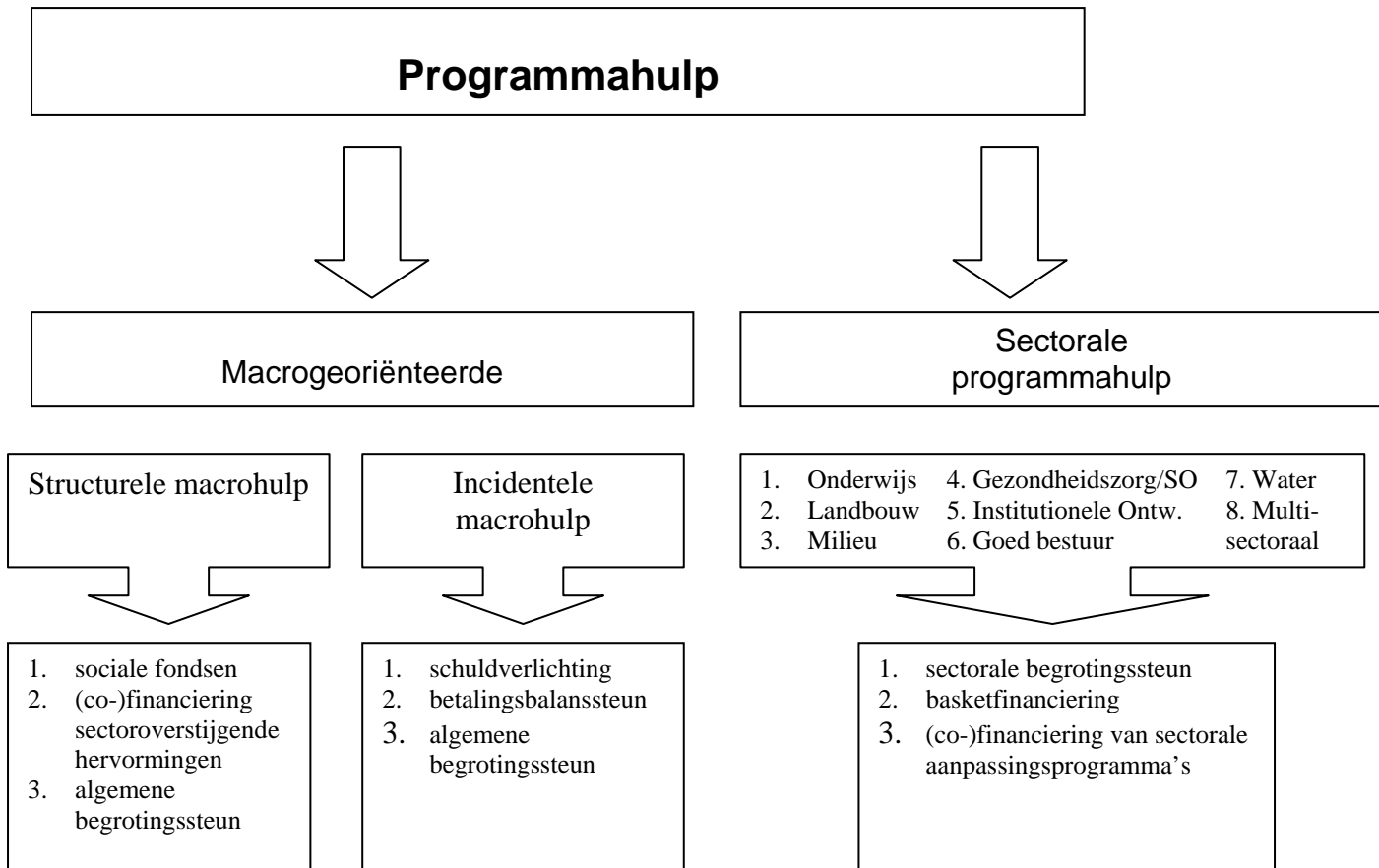
Binnen Ontwikkelingssamenwerking maakt schuldverlichting deel uit van het brede scala van verschillende soorten programmahulp (zie figuur 1).²²¹ Het is een vorm van incidentele macrogeoriënteerde programmahulp. In de begroting van het ministerie van BZ valt het budget voor schuldverlichting vanaf 2002 onder beleidsartikel 6. De verdeling van de uitgaven over verschillende soorten schulden is terug te vinden onder het kopje ‘incidentele macrohulp’ in de Programmahulpbrieven. Hoewel figuur 1 de indruk wekt dat schuldverlichting slechts een klein aandeel heeft binnen de programmahulp als geheel, vormen de uitgaven aan schuldverlichting bijna het hele budget van de incidentele macrohulp. Het beleid dat ten grondslag ligt aan dit uitgavenpatroon wordt in de volgende paragraaf behandeld.

²¹⁹ *Programmahulpbrief 2003* (DVF/AS, 26 april 2004) DVF/AS/beleid (isn: 854163), kenmerk: DVF/AS-062/04.

²²⁰ IOB Evaluatie No 291: *Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990–1999*, 224.

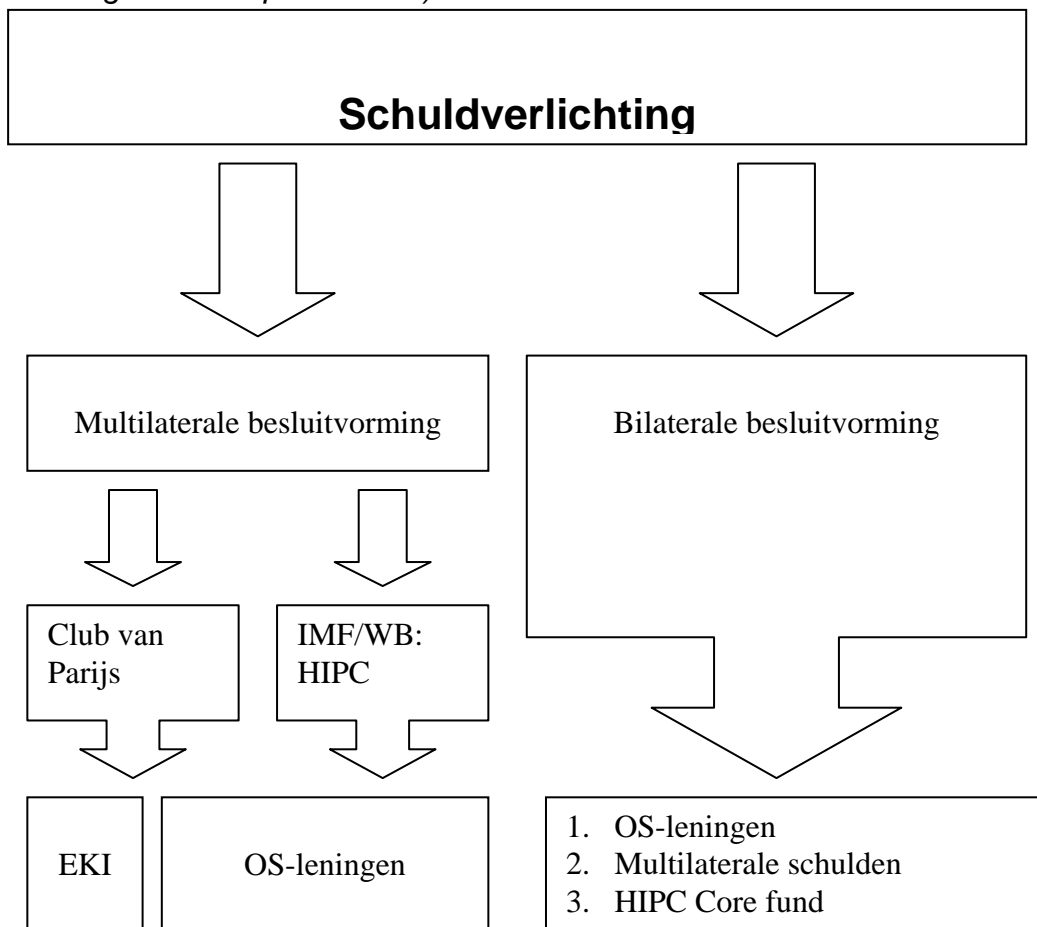
²²¹ Programmahulp is een van de drie poten waar het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid op steunt. Naast Programmahulp kan OS onderverdeeld worden in Projecten, en Organisatiefinanciering.

Figuur 1. De indeling van Programmahulp (Bron: Programmahulpbrief 2002)



Om de omvang en aard van het Nederlandse schuldenbeleid te verduidelijken, wordt het in twee verschillende componenten ingedeeld (zie figuur 2). Deze indeling geschiedt op basis van de wijze waarop wordt besloten een bepaalde schuld te verlichten. Aan de hand van dit criterium kunnen twee componenten onderscheiden worden: (1) schuldverlichting waartoe wordt besloten op basis van bilaterale besluitvorming en (2) schuldverlichting waartoe op multilateraal niveau wordt besloten. Op basis van bilaterale besluitvorming worden de leningen verlicht die Nederland in het kader van ontwikkelingshulp met ontwikkelingslanden heeft afgesloten. Nederland draagt hiernaast bilateraal bij aan de verlichting van schulden die landen bij IFI's hebben uitstaan. Ook over de bijdrage aan het HIPC Trust Fund wordt op bilateraal niveau besloten. De tweede component van het Nederlandse schuldenbeleid, verlichting op basis van multilaterale besluitvorming, bestaat uit deelname aan het schuldverlichtingsinitiatief voor HIPC's van het IMF en de WB, en de Club van Parijs.

Figuur 2. *Indeling schuldverlichting naar wijze van besluitvorming (Bron: Programmahulpbrief 2003)*



5.3.8.1 De ontwikkeling van het Nederlandse schuldenbeleid: kern en omslagpunten

Het Nederlandse schuldenbeleid heeft een turbulente ontwikkeling doorgemaakt. Terwijl het beleid in de jaren tachtig nog kan worden gekarakteriseerd als ‘inactief’, stelde Nederland zich in de jaren negentig internationaal buitengewoon vooruitstrevend en actief op. In deze periode zijn een drietal omslagpunten te onderscheiden: het aantreden van het kabinet-Lubbers III in 1989, de ontwikkeling van het HIPC tussen 1995 en 1998 en het beoordelingskader voor macrohulp dat in 1999 werd vastgelegd. In het nieuwe millennium is het Nederlandse beleid gestabiliseerd: Nederland conformeert zich aan het internationale schuldenbeleid. Het verloop van deze ontwikkelingen wordt hieronder geschetst.

5.3.8.1.1 Van reactie naar actie: 1990–1999

In het begin van de jaren negentig lag de nadruk op de verlichting van bilaterale schulden. In de loop van het decennium hechte Nederland echter steeds meer waarde aan het multilaterale schuldenprobleem. In deze periode ontstonden de contouren van het huidige schuldverlichtingsbeleid. Hoewel schuldverlichting wat betreft uitvoering een snelle en eenvoudige vorm van ontwikkelingshulp is, maken het grote aantal verschillende vorderingen en actoren, de tegengestelde belangen en de beperkte keuzevrijheid het tot een technisch zeer

ingewikkeld werkterrein. De ontwikkeling van een officieel beleid verliep dan ook ‘zoekend en tastend’.

Aan het eind van de jaren tachtig was er geen sprake van een ‘transparant en coherent’ beleid dat de uitgaven aan schuldverlichting reguleerde. De IOB karakteriseert het toenmalige beleid als ‘volgend’ en ‘reactief’.²²² De financiële omvang was ook beperkt. Het kabinet-Lubbers III, dat aantrad in het jaar dat de Berlijnse muur viel (1989), gaf schuldverlichting een prominente plaats binnen Ontwikkelingssamenwerking. Het beeld dat Nederland internationaal een van de meest vooruitstrevende en genereuze landen op het gebied van schuldverlichting is, stamt uit deze periode: na 1990 stelde Nederland zich internationaal actief, kritisch en vooruitstrevend op.

Nederland werd in de jaren negentig steeds kritischer ten opzichte van de internationale financiële instellingen (IFI's). Nederland zette alles op alles om het multilaterale schuldenprobleem op de internationale agenda te krijgen. Het duurde echter een paar jaar voordat het probleem internationaal werd erkend. De IFI's weigerden namelijk hun dubbelrol als verstrekker van leningen en ‘poortwachter’ te herzien. Mede dankzij de Nederlandse kritiek deden het IMF en de WB in 1995 een voorstel voor een multilateraal schuldenverlichtingsinitiatief, het HIPC.²²³ Volgens de IOB was de Nederlandse reactie op het voorstel van het IMF en de WB ‘uitgesproken positief’.²²⁴ Met een vrijwillige bijdrage van honderd miljoen gulden in 1997 was Nederland de grootste bilaterale contribuant. Dat wilde niet zeggen dat Nederland geen kritiek had. Nederland vond dat de IFI's het multilaterale probleem nog steeds schromelijk onderschatten en dat de uitwerking van het HIPC tekortschoot. Nederland was ‘alert op een evenwichtige lastenverdeling’: de IFI's moesten zelf bijdragen, maar zouden ook een beroep moeten kunnen doen op bilaterale donoren.²²⁵ Ook de laatstgenoemden bleef kritiek niet bespaard. Samen met andere kleine landen werden met name de grootste G8-leden²²⁶ onder druk gezet om aan hun betalingsverplichtingen te voldoen en zo bij te dragen aan de totstandkoming van het HIPC. In 1999 kreeg het Nederlandse schuldenbeleid een vastere vorm in de *Notitie Macro-georiënteerde Programmahulp*. De internationale ontwikkelingen waren een belangrijke reden voor de herziening van het beoordelingskader voor schuldverlichting. In de notitie werden de richtlijnen uit de in 1994 verschenen *Handleiding Programmahulp* uitgewerkt en aangescherpt.²²⁷ Er werd een vrij gedetailleerd beoordelingstraject neergezet, waarin veel aandacht werd geschonken aan de thema's goed bestuur en sociale ontwikkeling. De visie van het IMF en de WB speelde echter ook een grote rol. Mede als gevolg van het actieve beleid in de jaren negentig en de succesvolle pogingen om de aandacht te vestigen op de verlichting van multilaterale schulden, is het Nederlandse schuldenbeleid sterk verweven geraakt met het internationale schuldenbeleid.

5.3.8.1.2 Focus op multilaterale schuldverlichting: 1999–2005

Sinds de Notitie Macro-georiënteerde Programmahulp zijn er geen ingrijpende hervormingen op het gebied van schuldverlichting doorgevoerd en is het beleid dat gedurende de tweede

²²² IOB Evaluatie No 291: *Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990–1999*, 26, 27.

²²³ Meer informatie over het HIPC Initiative is te vinden op de website van de Wereldbank: www.worldbank.org/hipc/about/hipcbr/hipcbr.htm.

²²⁴ IOB Evaluatie No 291: *Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990–1999*, 31.

²²⁵ Ibidem.

²²⁶ De G8 is de groep van de acht meest geïndustrialiseerde landen ter wereld. Deze groep komt regelmatig bijeen om economisch beleid te op te stellen en te bespreken. De G8 bestaat uit Canada, Frankrijk, Duitsland, Italië, Japan, Rusland, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten.

²²⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Landenbeleid structurele bilaterale hulp: Notitie Macro-georiënteerde Programmahulp* (vergaderjaar 1999-2000, 26 433, nr. 22), 4. In het hoofdstuk over beleidsuitvoering wordt nader op de ontwikkeling van het beoordelingskader ingegaan.

helpt van de jaren negentig vorm kreeg, voortgezet. Ook in het nieuwe millennium is de verlichting van schulden in multilateraal verband het uitgangspunt van het Nederlandse schuldenbeleid. Het uitgavenpatroon en de beleidsvoering van de incidentele programmahulp laten zien dat de multilateralisering van het Nederlandse beleid vanaf 1999 sterk toegenomen is. De bilaterale component, die in de beginjaren van het Nederlandse schuldverlichtingsbeleid nog de overhand had, wordt vandaag de dag overschaduwed door de multilaterale component.

Met het aantreden van Van Ardenne als minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de invoering van de *Poverty Reduction Strategy Papers* vonden wel enige accentverschuivingen plaats binnen OS en macrohulp. Wat schuldverlichting betreft, is hier in de praktijk maar weinig van te merken.²²⁸ Ook twee kritische beleidsevaluaties van de IOB hebben nauwelijks effect gehad op het Nederlandse schuldenbeleid. In 2003 publiceerde de IOB twee rapporten: *Het Nederlands schuldverlichtingsbeleid* en *Resultaten van internationale schuldverlichting*, waarin de periode tussen 1990 en 1999 werd geëvalueerd. In beide rapporten werd een aantal kritische conclusies getrokken. Het eerste rapport stelde (onder andere) de financiering van de EKI-schulden aan de orde (EKI: Export Kredietverzekering en Investeringsgaranties). Hoewel deze evaluatie leidde tot een Kamervraag, heeft ze beleidsmatig geen gevolgen gehad.²²⁹ In het tweede rapport wees de IOB er op dat veel landen terecht komen in een ‘vicieuze cirkel van onhoudbare schuld, schuldkwijtschelding, het aangaan van nieuwe leningen en vervolgens weer een onhoudbare schuldsituatie’.²³⁰ Daarom besteedt Nederland sindsdien meer aandacht aan het onderwerp schuldhoudbaarheid en heeft het de internationale discussies over dit onderwerp gestimuleerd.

5.3.8.2 Schuldverlichting op basis van bilaterale besluitvorming

Op bilateraal niveau worden twee verschillende soorten schulden van ontwikkelingslanden verlicht: 1) bilaterale schulden die het gevolg zijn van OS-leningen en 2) een klein deel van de multilaterale leningen. Hiernaast 3) wordt op bilateraal niveau ook besloten over de (vrijwillige) Nederlandse bijdrage aan het HIPC Trust Fund.

5.3.8.2.1 Bilaterale OS-leningen

Bilaterale OS-leningen zijn in het verleden verstrekt in het kader van bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Deze leningen staan bekend als ‘zachte’ leningen: ze zijn afgesloten onder gunstige voorwaarden en met een lage rente.

Beleidsontwikkeling

Begin jaren negentig bestond er nog geen gedetailleerd beleid voor schuldverlichting. De besluitvorming was erg gecentraliseerd en liep over weinig schijven. Elk besluit tot het verlenen of verlengen van schuldverlichting werd door de minister persoonlijk genomen of bekrachtigd. Vanaf het moment dat schuldverlichting een prominentere plaats kreeg binnen OS, werden alle voorstellen in zogenaamde ‘schuldengesprekken’ aan de minister voorgelegd.

²²⁸ Interview met Paul Zwetsloot van DVF/AS, trekker schuldverlichting; Club van Parijs; CAL; Resultaten Rapportage; Begrotingssteun; LT Tanzania en Ghana, 16 februari 2005.

²²⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2002–2003, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1455 (26 juni 2003): Vragen van de leden Koenders en Fierens (beiden PvdA) aan de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (Ontwikkelingssamenwerking) over de kwijtschelding van EKI (ingezonden 13 mei 2003), en het antwoord van minister Van Ardenne (18 juni 2003). Zie ook: Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2003 – 2004, niet-dossier stuk buza040055 (22 maart 2004): Brief van de Minister van OSW over DAC-criteria exportkredieten. Zie ook: Jubilee Nederland, Van Ardenne: ‘Ontwikkelingssamenwerking niet uitgehouden’, In: Nieuwsbrief nr. 31, september 2003.

²³⁰ Programmahulpbrief 2003, 15.

Deze schuldengesprekken vonden een paar keer per jaar plaats en werden door de Directie Multilaterale en Speciale Programma's (DMP) georganiseerd. De onderbouwing van de voorstellen was volgens de IOB 'uiterst summier en technisch'.²³¹ In 1994 werd een aantal selectiecriteria ingevoerd, maar uit de voorstellen bleek niet hoe deze criteria werden toegepast. Bovendien hadden politieke motieven voor schuldverlichting vaak de overhand boven de 'officiële' selectiecriteria.²³²

In 1994 ontwierp de minister voor Ontwikkelingssamenwerking ook een praktische leidraad met richtlijnen voor het opstellen van programmahulpvoorstellen. In deze Handleiding voor Programmahulp kwam schuldverlichting echter nauwelijks aan de orde. Van een systematische hantering van een beoordelingskader werd pas echt werk gemaakt na de invoering van Macro-exercities in 1995 en na de herijking in 1996. De Handleiding werd na de herijking verplicht gesteld. Maar omdat de Handleiding niet alle criteria voor schuldverlichting omvatte, hanteerde de DMO bij de advisering van de minister een licht afwijkend beoordelingskader.²³³ Hierbij speelden het IMF en de WB een grote rol, evenals de houdbaarheid van de schuld op lange termijn. Na een kritisch onderzoek van de Algemene Rekenkamer, die concludeerde dat de besluitvorming voor macrosteun en schuldverlichting te veel van elkaar verschilden, werd in 1998 een uniform beoordelingskader voor programmahulp in gebruik genomen. Dit beoordelingskader moest ook op schuldverlichting toegepast worden. Vanaf dat moment werd het schuldenbeleid gedelegeerd: naast de posten en DMO werden ook de regiodirecties verantwoordelijk voor het indienen van schuldenvoorstellen en de opstelling van *track records*. Tegelijk werd de besluitvorming transparanter en homogener: de IOB heeft vastgesteld dat in 1999 alle voorstellen in overeenstemming waren met de track records.²³⁴ Na het aantreden van minister Herfkens (1999) werd het beoordelingskader weer bijgesteld en opgenomen in de Notitie Macro-georiënteerde Programmahulp.²³⁵

Beleidsuitvoering

Het uniforme beoordelingskader uit 1998 deelde de besluitvormingsprocedure in drie fasen in. Allereerst 1) stelden de posten een track record op. Op basis daarvan 2) werd de financieringsbehoefte van het ontvangende land vastgesteld, waarna 3) de relatieve prioriteit van het voorstel werd bepaald. Na de macro-exercitie was de toekenning van hulp gebaseerd op een beoordelingsmemorandum (bemo). De kern van de macro-exercities waren de track records: samenvattende beoordelingen die de posten moesten opstellen om aan te geven in hoeverre een land vooruitgang had geboekt met sociaaleconomische hervorming en ontwikkeling. Op basis van deze track records bracht de nieuwe Directie Economische Structuur en Werkgelegenheid (DEW) advies uit over Programmahulp aan de minister. Hiernaast adviseerde DEW de nieuwe Directie Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking en Macro-economische Aangelegenheden (DMO), die nu het budget voor schuldverlichting beheerde.

Sinds de implementatie van de Notitie Macro-georiënteerde Programmahulp in 1999 is het beoordelingskader voor Programmahulp niet meer gewijzigd. De beoordeling vindt plaats bij de Directie Verenigde Naties en Financiële Instellingen (DVF), en bestaat uit twee fasen, te weten Beleidsbeoordeling en Prioriteitsstelling & Kanaalkeuze, waarin een aantal criteria gehanteerd wordt. Fase 1 is opgebouwd uit de clusters (i) visie van de IFI's en ruimte voor beleidsdialoog, (ii) macro-economisch beleid, (iii) goed bestuur en institutionele capaciteit, en

²³¹ Ibidem, 51.

²³² Ibidem, 52.

²³³ IOB Evaluatie No 291, *Nederlandse schuldverlichtingsbeleid 1990 – 1999*, 54.

²³⁴ Ibidem, 56.

²³⁵ Notitie Macro-georiënteerde Programmahulp, Tweede Kamer 1999-2000, TK 26 433, nr. 22

(iv) sociale ontwikkeling en beleid. In fase 2 worden de volgende criteria gehanteerd: (i) kwalificatie voor kredieten van het *International Development Agency* (IDA)²³⁶, (ii) schuldsituatie/financieringskloof, (iii) handhaving netto ODA-stroom vanuit Nederland en (iv) continuïteit van het Nederlandse beleid.²³⁷ De uitvoering van het beleid wordt elk jaar door DVF aan de Kamer verantwoord met een speciale brief. Vanaf 1999 werd het schuldenbeleid samen met andere vormen van macrohulp tegelijk behandeld en werd de Schuldenbrief omgevormd tot de Programmahulpbrief.

De macro-exercities worden niet meer afzonderlijk uitgevoerd. De track records dienen als bijlage in het jaarplan opgenomen te worden. Een positief track record en een vastgesteld beoordeling hiervan gelden dus nog steeds als een *conditio sine qua non* voor incidentele en structurele macrohulp.²³⁸ De beleidsbeoordeling op basis van de track records, ofwel de selectie van landen die in aanmerking komen voor schuldverlichting, vindt aan het begin van het begrotingsjaar plaats. De keuze voor het kanaal gebeurt aan het eind van het begrotingsjaar. Indien een land voldoet aan de voorwaarden van de Notitie Macro-georiënteerde Programmahulp, wordt overgegaan tot schuldverlichting. Dat kan door middel van kwijtschelding, consolidatie of een *debt-swap*.²³⁹ Als blijkt dat er in de begroting geen middelen meer beschikbaar zijn, wordt er ook geen geld aan de verlichting van bilaterale OS-schulden uitgegeven.²⁴⁰ Dit was in 2003 het geval.

5.3.8.2.2 Multilaterale OS-leningen

De uitgebreidheid en complexiteit van het hierboven beschreven beoordelingskader is niet helemaal in verhouding met de uitvoering. Schuldverlichting is qua uitvoering een snelle, flexibele en eenvoudige manier van ontwikkelingshulp gebleven: net als in de tijd dat er nog geen beoordelingskader was, levert de uitvoering weinig administratieve ‘rompslomp’ op. Bovendien vormen de uitgaven aan bilaterale hulpschulden en het HIPC Trust Fund maar een klein deel van het totale budget en de werkzaamheden in het verband van schuldverlichting. Het Nederlandse schuldenbeleid wordt beheerst door schuldverlichting op basis van *multilaterale* besluitvorming, dat buiten het beoordelingskader omgaat. Multilaterale schulden bestaan uit leningen van internationale financiële instellingen (IFI's). De IFI's, waaronder het IMF en de WB, verstrekken zowel ‘harde’ als ‘zachte’ leningen aan ontwikkelingslanden. Het overgrote deel van dit soort schulden wordt via multilaterale initiatieven verlicht, zoals het HIPC en de Club van Parijs. Deze manier van verlichten wordt in de volgende paragraaf behandeld. Een klein deel van de multilaterale schulden wordt echter via hetzelfde traject verlicht als de bilaterale OS-schulden, en kan daarom onder het kopje schuldverlichting via bilaterale besluitvorming geschaard worden.

²³⁶ De IDA is een agentschap van de Wereldbank dat zeer laag concessionele leningen aan de armste landen verschaft.

²³⁷ Zie Notitie Macro-georiënteerde Programmahulp.

²³⁸ DVF/AS, Macrohulp (Intranet, 1 januari 2005).

²³⁹ De term *kwijtschelding* kan tot misverstanden leiden. Hoewel de term de indruk wekt dat een schuld letterlijk kwijtgescholden wordt in het geval van schuldkwijtschelding, betreft het hier alleen een *verlaging* van de netto contante waarde van de som van de toekomstige betalingsverplichtingen (rente + aflossing) van een schuld. In het geval van *consolidatie* is er geen sprake van verlaging: de crediteur zet de achterstallige betalingen simpelweg om in een nieuwe lening op dezelfde of gewijzigde voorwaarden. De schuld van het ontwikkelingsland in kwestie wordt in die zin verlicht, dat de nieuwe leningen vaak op gunstigere voorwaarden worden afgesloten. Een manier van schuldverlichting waarbij zowel de debiteur als de crediteur voordeel behalen, is *schuldconversie* (*debt swap*). De schuld wordt omgewisseld tegen aandelen of tegenwaardefondsen in lokale valuta, ter financiering van een bepaald project of beleid. Met andere woorden: de crediteur koopt de schuld van de debiteur op, in ruil waarvoor het ontwikkelingsland het geld dat anders aan het terugbetalen van de schuld uitgegeven zou worden, moet besteden aan een of ander project.

²⁴⁰ Interview met Paul Zwetsloot.

Beleidsvorming en -uitvoering

Omdat de ontwikkelingslanden multilaterale schulden bij IFI's gemaakt hebben, maakt Nederland gebruik van andere manieren van schuldverlichting dan in het geval van bilaterale schulden. Nederland zorgt ervoor dat de debiteur de schuld niet meer zelf aan de IFI hoeft terug te betalen, omdat Nederland dit doet. De lening van een debiteur aan een bank kan bijvoorbeeld worden overgenomen (*buy-back*). In dit geval neemt Nederland een lening over van de bank waar een ontwikkelingsland geld van heeft geleend en doneert deze schuld aan het land. Hiernaast kan een derde partij, zoals het IMF of de WB een crediteur (in dit geval Nederland) uitkopen (*bail out*). Als een derde partij een crediteur uitkoopt wordt een niet of moeilijk inbare vordering van de crediteur overgenomen tegen de 'volledige nominale waarde van die claim of een gedeelte ervan'.²⁴¹

5.3.8.2.3 Het HIPC Trust Fund

Het HIPC Trust Fund is ingesteld door de WB voor de hevig verschuldigde ontwikkelingslanden die in aanmerking komen voor het HIPC. Via het fonds worden de multilaterale schulden van ontwikkelingslanden verlicht. De bijdragen aan dit fonds zijn afkomstig van zowel multilaterale creditoren als bilaterale donoren. Nederland is één van deze donoren. De details van het beleid en de uitvoeringsprocedures van het HIPC worden in de paragraaf over multilaterale besluitvorming uiteengezet. Omdat de bijdrage aan het fonds vrijwillig is en er dus op bilateraal niveau toe wordt besloten, wordt het HIPC Trust Fund in deze paragraaf (kort) behandeld.

Beleidsvorming en -uitvoering

Nederland streeft naar de ontwikkeling en uitbreiding van het HIPC-initiatief. Om deze reden heeft Nederland in het verleden regelmatig een vrijwillige bijdrage aan het HIPC Trust Fund gedaan. Nederland loopt hiermee voorop: eind 2001 had Nederland het meeste geld van alle donoren overgemaakt.²⁴² Het vrijwillige karakter van het fonds wordt door Nederland ook gebruikt om de lidstaten die in gebreke zijn gebleven te bewegen ook bij te dragen aan de ontwikkeling van het HIPC. Zo heeft Nederland in zowel 2001 en 2002 geweigerd de toegezegde bijdrage aan het Trust Fund te doen voordat de leden van de G8 hun bijdrage hadden gedaan.²⁴³

5.3.8.3 Schuldverlichting op basis van multilaterale besluitvorming

Zoals eerder vermeld, heeft schuldverlichting op basis van multilaterale besluitvorming de overhand binnen het Nederlandse schuldenbeleid. Het beoordelingskader uit de Notitie Macro-georiënteerde Programmahulp is hierop niet van toepassing. Enerzijds is de daling van het aandeel van bilaterale schulden het resultaat van de vermindering van de schulden die nog uitstaan: het overgrote deel van deze schulden is in de jaren tachtig en negentig al verlicht en betaald. Anderzijds heeft de nadruk op multilaterale verlichting tot gevolg gehad dat de beleidsvorming grotendeels buiten het ministerie van BZ omgaat. Voor schuldverlichting die voortvloeit uit multilaterale besluitvorming hoeft geen beoordelingsmemorandum opgesteld te worden. Schuldverlichting in het kader van de Club van Parijs (OS-gelden en EKI) wordt geheel onafhankelijk van het track record verstrekt. Nederland conformeert zich in deze

²⁴¹ IOB Evaluatie No. 292, *Resultaten van Internationale Schuldverlichting 1990–1999*, ministerie van Buitenlandse Zaken, mei 2003, 225.

²⁴² Ibidem.

²⁴³ Zie *Programmahulpbrief 2001* (DVF/AS, 31 mei 2002), kenmerk: DVF/AS – 068/02 en *Programmahulpbrief 2002* (DVF/AS, 16 april 2003), kenmerk: DVF/AS – 082/03

gevallen aan een internationaal akkoord en heeft de bepaling van de voorwaarden en de monitoring uit handen gegeven.

5.3.8.3.1 *De Club van Parijs*

De Club van Parijs is geen officiële ‘club’²⁴⁴ maar een informeel ad-hocforum voor bilaterale crediteuren, gebaseerd op een secretariaat maar zonder beleidsplan of statuten. Dit forum bestaat al een aantal decennia en draagt zorg voor de regulering van bilaterale schulden en schulden die het gevolg zijn van exportkredietverzekeringen (EKI). De daling van het aandeel van bilaterale schulden wordt mede veroorzaakt door de toename van de verlichting in het kader van de Club van Parijs.

Beleidsvorming

In de Club van Parijs onderhandelen officiële bilaterale crediteuren collectief over de herstructurering van deze schulden met soevereine debiteuren die een aanpassingsprogramma van het IMF volgen. De eerste bijeenkomst van de Club was in 1956, toen Argentinië ermee instemde al zijn crediteuren in Parijs te ontmoeten. Sindsdien vindt er ongeveer tien keer per jaar overleg en onderhandelingen plaats. De leden, die op vrijwillige basis aan het overleg deelnemen, stemmen er in beginsel mee in om de schulden van een debiteur te herstructureren. De afbetaling van de uitstaande schulden wordt dan uitgesteld of, in het geval van een concessionele herstructurering, verminderd. Om te beslissen of een land überhaupt in aanmerking komt voor schuldverlichting, hanteert de Club van Parijs een aantal richtlijnen. De Club houdt zich niet altijd aan deze richtlijnen: politieke motieven spelen ook een rol bij de onderhandelingen. Naast de reguliere schuldverlichting verleent de Club van Parijs extra verlichting aan landen die zich gekwalificeerd hebben voor het HIPC. Nederland neemt deel aan de onderhandelingen in Parijs en vertaalt de afspraken naar bilateraal beleid.²⁴⁵

Beleidsuitvoering

Exportkredieten dienen ertoe een ‘gezonde concurrentiepositie’ van het Nederlandse bedrijfsleven te bevorderen.²⁴⁶ Wanneer een Nederlands bedrijf naar een ontwikkelingsland wil exporteren, kan het bedrijf dit land (of een bedrijf in dit land) krediet verlenen, zodat het zich deze importen kan veroorloven. Het Nederlandse bedrijf verzekert dit bedrag vervolgens bij de Nederlandse kredietverzekeringsmaatschappij Atradius (de voormalige NCM). Omdat het risico vrij groot is dat het ontwikkelingsland het krediet niet zal kunnen terugbetalen, kan Atradius het bedrag op haar beurt weer verzekeren bij de Nederlandse staat, het ministerie van Financiën in dit geval. Als het ontwikkelingsland het krediet inderdaad niet kan terugbetalen, is er een bilaterale schuld ontstaan: wat begon als kredietverlening van een Nederlands bedrijf aan de overheid van (of een bedrijf in) een ontwikkelingsland, resulteert in een bilaterale schuld van het ontwikkelingsland aan de Nederlandse staat. Het bedrijf dat het krediet verleend heeft, declareert zijn verlies bij de afdeling EKI van het ministerie van Financiën. Financiën betaalt dit bedrag vervolgens uit. Omdat exportkredieten internationaal als ontwikkelingshulp gelden, declareert het ministerie van Financiën op zijn beurt het uitgekeerde bedrag bij Ontwikkelingssamenwerking. Gedurende de afgelopen jaren bestond meer dan de helft van de totale Nederlandse uitgaven aan incidentele schuldverlichting uit EKI-schulden.²⁴⁷ Omdat landen als Irak en Nigeria binnenkort het HIPC *completion point* zullen bereiken, zullen de uitgaven aan EKI de komende jaren alleen nog maar stijgen. Hoewel EKI meer dan de helft van de uitgaven aan

²⁴⁴ Interview met Paul Zwetsloot.

²⁴⁵ www.clubdeparis.org.

²⁴⁶ www.minfin.nl/ID02LB02.doc, bezocht op 4 maart 2005.

²⁴⁷ Zie *Programmahulpbrief 2001* tot en met *Programmahulpbrief 2003*.

schuldverlichting vormt, speelt Ontwikkelingssamenwerking slechts een kleine rol in dit proces. Het verschaffen en uitgeven van exportkredietverzekeringen wordt namelijk beheerd door het ministerie van Financiën. Het ministerie van BZ is wel dossierhouder van het overleg in Parijs. De verantwoordelijke afdeling (DVF/IF) onderhoudt contact met Financiën en de financiële afdelingen FEZ/BZ en FEZ/BM. BZ bereidt het overleg ook voor en stuurt een afgevaardigde naar Parijs. Als hoofdverantwoordelijke levert het ministerie van Financiën echter de delegatieleider. Ook Atradius en de Nederlandse Bank nemen aan dit overleg deel en hebben een adviserende taak. Na het overleg stemt Financiën de afspraken af met BZ, die deze afspraken op zijn beurt afstemt met de posten en de regiodirecties. Niet BZ, maar Financiën zet de afspraken om in bilateraal beleid. Vervolgens verwerkt DVF/IF de declaraties van dit ministerie door het bedrag van de OS-begroting af te trekken.

5.3.8.3.2 HIPC

Zoals eerder vermeld, is het HIPC ontwikkeld door het IMF en de WB onder druk van onder andere Nederland. Dit initiatief reguleert de verlichting van multilaterale schulden van ontwikkelingslanden. De beleidsvorming van het HIPC vindt op multilateraal niveau plaats, met als belangrijkste actoren de IFI's.

Beleidsvorming

Om in aanmerking te komen voor verlichting moet een land voldoen aan een aantal voorwaarden: het land moet een onhoudbare schuld hebben en zo arm zijn dat het alleen nog in aanmerking komt voor concessionele leningen van de IDA of het *Poverty Reduction and Growth Facility* van het IMF. Hiernaast komen ook landen in aanmerking bij wie de reguliere verlichtingsmaatregelen (bijvoorbeeld van de Club van Parijs) niet voldoende effect hebben gehad. Als de IFI's besluiten dat een land in aanmerking komt voor het HIPC, moet het met programma's van het IMF en de IDA drie jaar lang een bevredigend macro-economisch beleid voeren (in de praktijk wordt flexibel met deze termijn omgegaan). Het land moet ook een PRSP opstellen, waarin het een armoedestrategie uiteenzet. Als het land na deze periode het beslispunt (*decision point*) heeft bereikt, wordt op basis van het PRSP en het beleid van het land bekeken aan welke eisen het land moet voldoen om feitelijke schuldverlichting te krijgen. Zodra het land aan deze criteria voldoet, bereikt het het eindpunt (*completion point*) en wordt schuldverlichting verleend.

De multilaterale initiatieven van het IMF en de WB hebben de noodzaak van de ontwikkeling van een eigen bilateraal schuldenbeleid grotendeels weggenomen. Landen die deelnemen aan de initiatieven van het IMF en de WB hebben eigenlijk geen eigen beleid meer nodig: de IFI's verrichten de nodige analyses en berekeningen. Het HIPC staat onder beheer van politieke en beleidsmatige sturing van beleidsraden, waar de lidstaten deel van uitmaken. Hoewel Nederland ook een actieve rol speelt in deze raden, en er in bepaalde gevallen nog wel ruimte is voor eigen maatregelen, heeft Nederland vanaf 1996 zijn beleid steeds meer geconformeerd aan het internationale schuldenbeleid. De invloed van het HIPC op het Nederlandse beleid is groot. Zo wordt in het beoordelingsproces voor de verlichting van bilaterale schulden rekening gehouden met de vraag of een ontwikkelingsland een HIPC-land is of niet. De PRSP's zijn bovendien opgenomen als een centraal instrument binnen macrohulp.

Beleidsuitvoering

De multilaterale besluitvorming van het HIPC wordt vertaald naar bilateraal beleid. Conform het belang dat Nederland aan multilaterale schuldverlichting hecht, gaat ons land in de uitvoering van de regelgeving van het HIPC echter verder dan de meeste lidstaten. Zoals eerder vermeld was Nederland in 2001 de grootste bilaterale donor van het HIPC Trust Fund. Hiernaast schrapt Nederland alle bilaterale OS-leningen van landen die zich kwalificeren voor

het HIPC. Ook de EKI-schulden in de Club van Parijs worden in dat geval met 100 procent verminderd. Om landen niet te lang te laten wachten, geeft Nederland in de periode tussen het HIPC *decision-* en *completion point* ook enige vermindering.

5.3.9 Bilaterale ontwikkelingssamenwerking (landenprogramma)

5.3.9.1 Een ander jasje: 1991-1993

5.3.9.1.1 Het landen- en regioprogramma en twee sectorprogramma's

In 1984 kwam onder minister Schoo het zogenaamde Landen- en Regioprogramma tot stand. Het kreeg de afkorting LER. Het programma was gericht op een tiental Programmalanden en vier regio's met grensoverschrijdende problemen (Sahel, Zuidelijk Afrika, Midden-Amerika en Indo-China). De bilaterale activiteiten met de desbetreffende landen werden hiermee overigens niet beëindigd maar ze werden gestroomlijnd in twee nieuwe sectorprogramma's: Plattelandsontwikkeling en Industriële Ontwikkeling. Het LER en de sectorprogramma's vormden tot begin jaren negentig de kern van het Nederlandse OS-beleid.

In 1991 stak minister Pronk het bilaterale OS-beleid in een ander jasje.²⁴⁸ De kern van Pronks hervormingen was het verleggen van de keuze en accenten in landen, regio's, sectoren en kanalen door een andere, bredere interpretatie van de hoofddoelstelling van het Nederlandse OS-beleid, namelijk duurzame armoedebestrijding. Hiernaast richtte Pronk zijn aandacht op vier thema's die samenkwamen in het zogenaamde Speerpuntenprogramma. Het LER-programma verdween hiermee niet en dat gold evenmin voor de twee sectorprogramma's (Plattelands- en Industriële Ontwikkeling). Aanvankelijk had Pronk zich voorgenomen om het sectorprogramma voor Plattelandsontwikkeling te schrappen. De Kamer eiste echter dat er binnen OS aandacht bleef voor dit thema.²⁴⁹ Om deze reden werd dit programma geïntegreerd in het Speerpunten- en het Landen- en regioprogramma en werden er extra themadeskundigen plattelandsontwikkeling aangesteld bij de directies.²⁵⁰ Het programma Industriële Ontwikkeling onderging slechts een naamsverandering en werd in zijn toenmalige vorm gehandhaafd onder de noemer Programma's Bedrijfsleven en Ontwikkeling. Bovendien werden de projecten en programma's die in het kader van de voormalige sectorprogramma's liepen, in de praktijk voortgezet.²⁵¹ Zodoende werden het LER-programma en beide sectorprogramma's in de praktijk dus gehandhaafd naast het nieuwe speerpuntenprogramma. Deze programma's werden in de praktijk vaak onder één noemer geplaatst, namelijk het landenprogramma.

5.3.9.1.2 Het Speerpuntenprogramma

Het Speerpuntenprogramma was de belangrijkste wijziging die Pronk in 1991 in het bilaterale OS-beleid aanbracht. De stijging van het OS-budget die in *Een wereld van verschil* aangekondigd werd, zou dan ook vooral ten goede komen aan dit programma.²⁵² Het Speerpuntenprogramma was gecreëerd om extra aandacht te vestigen op een aantal thema's, die volgens Pronk in voorgaande jaren te weinig aan bod waren gekomen en die waren

²⁴⁸ *Duurzame armoedebestrijding opnieuw hoofddoelstelling OS-beleid*, In: Internationale Samenwerking, jrg. 5, nr. 10 (okt. 1990), 6.

²⁴⁹ Interview met Paul Litjens, 19 mei 2005.

²⁵⁰ Ibidem.

²⁵¹ Zoomers, A., *Van geïntegreerde plattelandsontwikkeling tot sectorale benadering*, 263.

²⁵² Ibidem, 7.

afgeleid van de hoofddoelstelling van het Nederlandse OS-beleid: duurzame armoedebestrijding. Het ging om de thema's milieu, onderzoek en technologie, vrouwen en ontwikkeling en stedelijke armoedebestrijding. Het Speerpuntenprogramma maakte deze thema's tot het middelpunt van het nieuwe OS-beleid. Het streven was om, zodra de aandachtsgebieden voldoende in het OS-beleid zouden zijn 'geworteld'²⁵³, ze te integreren in de reguliere landen- en regioprogramma's.

Het was de bedoeling dat de projecten en programma's die in de ontwikkelingslanden uitgevoerd werden, aandacht zouden besteden aan de vier thema's van het Speerpuntenprogramma. De beleidsmedewerkers dienden bijzondere aandacht te besteden aan twee van de vier thema's, te weten vrouwen en ontwikkeling en milieu. Deze onderwerpen moesten in bijna elk OS-programma en project aan de orde komen en bij de beoordeling en voorbereiding van een project moest erop 'gescoord' worden. Dat gold in mindere mate voor onderzoek en technologie en stedelijke armoedebestrijding.

5.3.9.1.3 Nieuwe aanpak van het Landen- en regioprogramma

Hoewel Pronk het Landen- en regioprogramma in stand hield naast het speerpuntenprogramma, paste hij wel hervormingen toe op het LER-programma. Hij richtte zijn aandacht daarbij vooral op de allerarmste landen, met name de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) in Afrika. Aan het eind van de jaren negentig zou 50 procent van alle ontwikkelingshulp naar dit continent moeten gaan. Door deze nieuwe aanpak werd het aantal Programmalanden verlaagd. Daarnaast verschoof Pronk het accent van bilaterale OS naar een regionale aanpak. Het Landen- en regioprogramma bestond nu uit zeven regio's: de Mekong, Nijl en Rode Zee, Sahel en Overig West-Afrika, Zuidelijk Afrika, Oost-Afrika, Midden-Amerika en de Andes. Afrika had duidelijk de overhand binnen het Landen- en regioprogramma. Een viertal landen, van wie de problemen te ver uiteenliepen om voor een regionale benadering te kiezen, vormden een aparte categorie binnen het landen- en regioprogramma: Bangladesh, India, Indonesië en Pakistan.²⁵⁴ Ook de Sectorlanden China, de Filipijnen, Nepal en Sri Lanka vielen niet binnen een regio.

Bij de nieuwe aanpak van het LER-programma werd onderscheid gemaakt tussen Programma-, Regio- en Sectorlanden:

Programmalanden

De relatie met de Programmalanden was het intensiefst; zij ontvingen een bedrag in de vorm van een kasplafond, een flexibel bedrag en een bedrag voor projecten uit het Speerpuntenprogramma. Voor een Programmaland was het ontwikkelingsprogramma zeer uitgebreid: 'alles mocht'.²⁵⁵ Het beleid in deze landen werd in landenbeleidsplannen beschreven, die eens in de vier jaar werden opgesteld.

Regiolanden

In de regio's werd een regionaal programma uitgevoerd. Dit programma werd per land in de regio uitgewerkt: voor elk land afzonderlijk stelde het departement prioriteiten die in een apart programma werden vastgelegd. De gedachte achter deze regionale benadering was dat ontwikkelingshulp flexibeler moest worden. Om dit te bereiken kregen de Regiolanden een

²⁵³ Ibidem, 458.

²⁵⁴ *Nieuwe opzet landen- en regioprogramma's moet hulp flexibeler maken*, In: Internationale Samenwerking, jrg. 5, nr. 10 (okt. 1990), 12.

²⁵⁵ Interview met C. Poldermans en E. Badon Ghijben, 4 april 2005. Overigens was er in sommige landen wel een regionale beperking: in grote landen als China en India werd er in een beperkt aantal deelstaten gewerkt.

flexibel bedrag en een bedrag voor speerpuntprojecten. Omdat deze flexibele aanpak in de jaren tachtig goede resultaten had opgeleverd, zou het regioconcept vanaf 1991 op grotere schaal voortgezet worden.

Sectorlanden

De relatie met de Sectorlanden was het minst intensief. Toen Sri Lanka in 1991 bijvoorbeeld zijn status van Programmaland verloor en een Sectorland werd, werd de hulp aan dit land aanzienlijk teruggeschroefd. In de Sectorlanden werd slechts binnen een of twee hulpbehoevende sectoren gewerkt. Met een Sectorland werd van tevoren afgesproken welke sector Nederland financieel zou ondersteunen. Deze landen hadden geen invloed op de keuze van de sectoren. Dat zou anders worden na de invoering van de sectorale benadering eind jaren negentig. Er werden geen onafhankelijke beleidsplannen voor de Sectorlanden opgesteld. Per sector werd een bepaald beleid gevoerd, dat in Sectorbeleidsplannen werd uiteengezet. Waar nodig werden de plannen geografisch uitgewerkt.

De criteria voor toelating tot het Landen- en regioprogramma verschoven vanaf begin jaren negentig in de richting van het moderne concept *ownership*. De ontwikkelingslanden kregen meer zeggenschap over de invulling van de hulp.²⁵⁶ Aan de hand van de behoefte aan buitenlandse hulp en de mate van overeenstemming over het te voeren beleid werd bepaald met welke landen Nederland een intensieve relatie aan zou gaan, en dus in aanmerking kwamen voor de status van Programmaland. Wat betreft de selectie van de landen waar Nederland incidenteel hulp aan zou verlenen, de Regio- en Sectorlanden, werd ook gekeken naar de behoefte aan buitenlandse hulp. Er werd voornamelijk gekeken naar de specifieke regionale en sectorale problemen. Hiernaast werd er bij de landenkeuze rekening gehouden met andere factoren, zoals de mensenrechtensituatie. Hoewel Lesotho en Malawi ook tot de armste landen van Zuidelijk Afrika behoorden, was de mensenrechtensituatie in deze landen beneden peil, zodat een intensieve bilaterale samenwerking niet aan de orde was.

5.3.9.1.4 Financieringswijzen van het Landenprogramma (LER-, de sectorprogramma's en het speerpuntenprogramma)

Het budget voor bilaterale OS bestond uit drie delen. De basis bestond uit een bilateraal, 'verplichtend' bedrag, dat in de vorm van een kasplafond beschikbaar werd gesteld. Dit bedrag was bestemd voor meerjarige activiteiten. Op basis van meerjarenbeleidsplannen (landen-, regio- en sectorbeleidsplannen) werd er per land geld beschikbaar gesteld voor een project of programma. In lijn met het beleid van Pronk was het tweede deel van het totaalbudget flexibel en bestemd voor hulp aan projecten en programma's die op grond van sectorale of thematische criteria werden uitgekozen. De hoogte van dit bedrag was afhankelijk van de te bereiken overeenstemming over de activiteit en met de uitvoeringsorganisatie.²⁵⁷ Dit bedrag was additioneel: als er geen goede bestemming voor gevonden werd, kon het in een ander land in de regio besteed worden. Tot slot was er nog een bedrag beschikbaar voor projecten uit het Speerpuntenprogramma. Omdat men ervan uit ging dat de speerpunten uiteindelijk in het Landen- en regioprogramma opgenomen zouden worden, betrof het alleen projecten die op beperkte schaal en tijdelijke basis uitgevoerd werden.

²⁵⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, Den Haag, 1990.

²⁵⁷ Ibidem.

5.3.9.2 Conflict en transitie: 1993–1998

De nieuwe jas waar Pronk het Landenprogramma in 1991 in had gestoken, voldeed een luttele twee jaar later al niet meer. In de nota *Een wereld in geschil* stelde de minister zijn visie op ontwikkelingssamenwerking en het Nederlandse buitenlandse beleid in het algemeen bij.²⁵⁸ De instrumenten van de Nederlandse buitenlandse politiek, inclusief ontwikkelingssamenwerking, moesten door ‘ontschotting’ nauwer op elkaar worden afgestemd. Deze tendens kwam zowel van de minister voor OS als van BZ en werd onderschreven door de minister van Defensie. Samensmelting van deze beleidsterreinen zou leiden tot een betere samenwerking, meer aandacht voor vrede en veiligheid, de economische belangenbehartiging bevorderen en de dienstverlening verbeteren aan burgers in den vreemde. Het voorstel voor ontschotting werd in de jaren 1995 en 1996 in de praktijk gebracht en zou leiden tot de zogenaamde herijking. Deze herijking had grote gevolgen voor de organisatiestructuur van het ministerie. Wat betreft Ontwikkelingssamenwerking zou bij de dosering van de verschillende beleidsinstrumenten worden gekeken naar de mate van armoede en politieke stabiliteit in het land. Ontwikkelingshulp ‘in engere zin’ was vooral bedoeld voor de armste, minst ontwikkelde landen. Nederland zou een regulier samenwerkingsverband aangaan met stabiele landen en alleen noodhulp bieden aan landen in conflict.

5.3.9.2.1 Herziening landenlijst

Op basis van het veranderde perspectief en mede op grond van de in de Kamer gevoerde discussies over versnippering van de hulp, werd in 1993 de landenlijst fundamenteel herzien.²⁵⁹ Tussen 1991 en 1993 was er al het een en ander veranderd. Met ingang van 1992 was Haïti toegevoegd aan het regioprogramma Midden-Amerika en waren de Palestijnse Gebieden opgenomen in de Regio Nijl en Rode Zee. Datzelfde jaar waren de samenwerkingsrelaties met Lesotho, Mauritanië en Indonesië beëindigd.²⁶⁰ Als uitvloeisel van United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) was een duurzaam ontwikkelingsverdrag gesloten (DOV) met Benin, Costa Rica en Bhutan. Het aantal landen in het Landenprogramma was hiermee teruggebracht tot 55. Tot slot had Nederland het speciale West-Oost-Zuid-programma gestart, waar een aantal landen in Oost-Europa aan deelnamen.

Omdat het budget van OS in 1993 weinig zou stijgen, besloot Pronk de besteding van de gelden te herschikken in het voordeel van de allerarmste landen. Dit betekende dat Nederland de ontwikkelingsrelatie met nog een aantal landen zou moeten verbreken. Het betrof landen die ondertussen een zodanig peil van ontwikkeling bereikt hadden, dat ze niet meer van ontwikkelingshulp afhankelijk waren. Daarnaast werd de ontwikkelingsrelatie verbroken met een aantal landen uit het Landenprogramma waar het lastig was om concrete invulling aan het OS-programma te geven. In totaal verdween een dozijn landen uit het Landenprogramma: Birma, Botswana, Chili, China, Colombia, Filipijnen, Gambia, Kameroen, Malawi, Swaziland, Thailand en Tsjaad. Tot slot zou aan de programma’s van negen andere landen een geheel andere inhoud worden gegeven. Daarmee werd de oorspronkelijke lijst van 55 landen waarmee Nederland tussen 1991 en 1993 een langdurige OS-relatie had aangeknoopt, teruggebracht naar 34.

5.3.9.2.2 Nieuwe indeling: aandacht voor landen in conflict en transitie

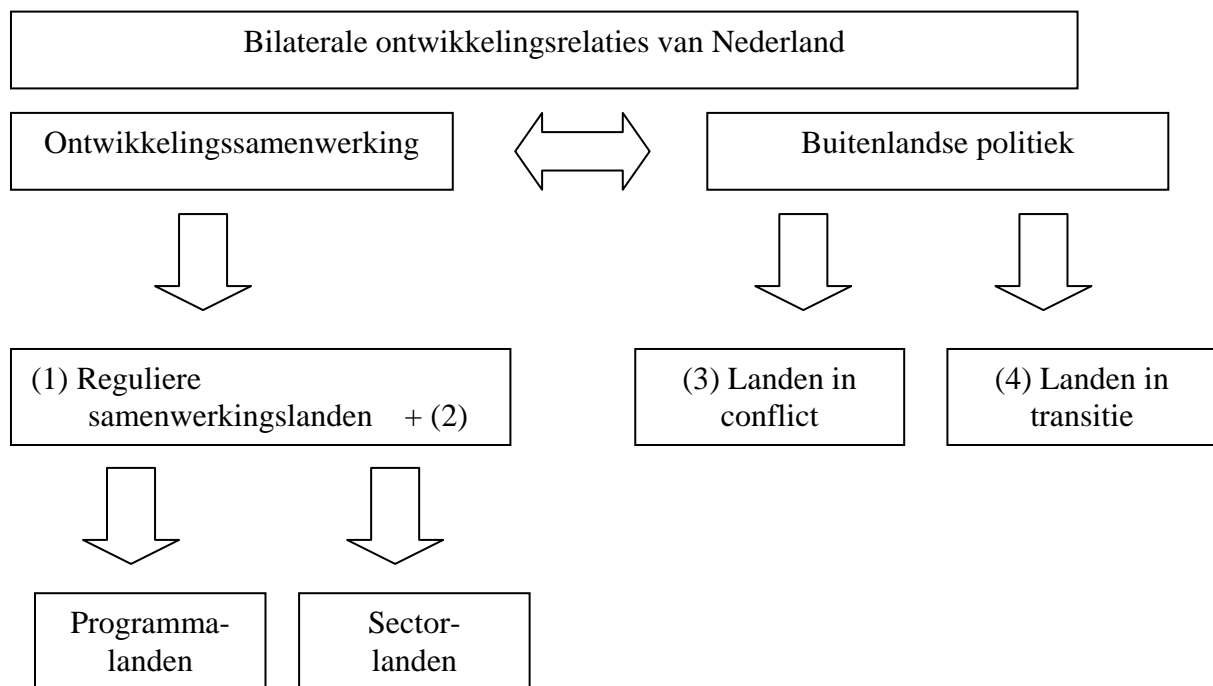
²⁵⁸ In de Memories van Toelichting van de begrotingen uit 1996 en 1997 werd deze visie verder uitgewerkt.

²⁵⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Een wereld in geschil. De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend*, Den Haag 1993, 169.

²⁶⁰ Ibidem.

Niet alleen het aantal landen waarmee een OS-relatie bestond werd teruggebracht, het landenprogramma werd heringedeeld nadat de ontschotting van de beleidsterreinen BZ en Ontwikkelingssamenwerking zijn beslag kreeg. Deze nieuwe indeling zou in stand blijven tot de invoer van de sectorale benadering in 1998. Onderstaand een schematische weergave van de indeling:

Figuur 3. *Bilaterale ontwikkelingssamenwerking na de ontschotting* (bronnen: *Een wereld in geschil* en *Rijksbegroting 1996, hoofdstuk 5*).



De eerste twee categorieën weerspiegelden de continuïteit met het Landen- en regioprogramma van begin jaren negentig. Categorie 1 bestond uit ‘reguliere samenwerkingslanden’. Deze categorie omvatte in feite de Programma-, Regio- en Sector-landen (PRS-landen) uit het Landen- en regioprogramma waarmee Nederland al een langdurige ontwikkelingsrelatie had. De regionale opzet van het Landen- en regioprogramma bleef binnen deze categorie gehandhaafd. De Nederlandse inspanningen zouden in het kader van de ontschotting ook gericht worden op het bevorderen van politiek getinte thema’s als politieke hervormingen, democratisering, mensenrechten, de opbouw van een *civil society*, en goed bestuur. Binnen Categorie 1 bleef het traditionele onderscheid tussen Programma- en Sectorlanden behouden. Het merendeel van de reguliere ontwikkelingssamenwerking zou op de Programmalanden worden geconcentreerd. Deze landen kwamen in aanmerking voor een totaalprogramma, dat zou bestaan uit algemene (macro-) economische financiële hulp (inclusief schuldverlichting), institutionele capaciteitsontwikkeling/*good governance*, en hulp ter ondersteuning van een per land aangewezen aantal sectoren. Zoals voorheen was de hulp aan Sectorlanden minder omvangrijk en gericht op bepaalde sectoren. Om versnippering van de bilaterale hulp tegen te gaan, zouden deze sectoren nauw worden omschreven. Hierbij werd aangesloten bij de sectoronderscheiding die OESO/DAC hanteerde. Bovendien was de minister zijn Speerpunten niet vergeten. In de begroting van 1996 werden die nog apart onder

Categorie 1 vermeld, onder de noemer Speciale Programma's.²⁶¹ Net als voor 1996, zouden de sectoren plattelandsontwikkeling, drinkwater, sanitatie, onderwijs en gezondheidszorg veel aandacht krijgen. Hiernaast werd er speciaal gelet op de positie van vrouwen en de bescherming van het milieu. In Categorie 2 bevonden zich de drie landen waarmee Nederland een duurzaam OS-verdrag (DOV) had gesloten: Benin, Bhutan en Costa Rica. Na 1996 werden Categorie 1 en 2 samengevoegd. De bestedingen in Categorie 1 en 2 zouden uit het OS-budget worden betaald.

De relatie met de landen in Categorie 3 en 4 zou worden toegespitst op een aantal thema's die in 1993 nog niet binnen het domein van de ontwikkelingssamenwerking vielen, namelijk de problematiek van conflict, rehabilitatie en transitie. Dit was een direct gevolg van de ontschotting van de beleidsterreinen BZ en OS. De bestedingen aan projecten en programma's in de landen in de derde en vierde categorie werden *niet* uit het budget van Ontwikkelingssamenwerking betaald. De relatie met deze landen had ook niet de kenmerken van reguliere ontwikkelingssamenwerking, en was 'in de tijd begrensd'.²⁶² Binnen Categorie 3 was de hulp geconcentreerd op landen in conflict. Deze landen kwamen alleen in aanmerking voor noodhulp en humanitaire hulp, c.q. herstel- en wederopbouwsteun. De laatste categorie richtte zich op landen in transitie, met name in Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie. Deze landen konden alleen een beroep doen op institutionele steun en macro-economische bijstand via gezamenlijke internationale programma's ter stabilisatie en transformatie van de economie.

5.3.9.3 De sectorale benadering: 1998-...

De invoering van de sectorale benadering in 1998 maakte zowel qua beleid als werkproces een einde aan de vorm waaraan de programma's in de ontwikkelingslanden sinds de jaren tachtig te herkennen waren geweest. Veel sterker dan voorheen kwam de nadruk te liggen op sectoren. De sectorale benadering stuurde namelijk aan op sectorale programmahulp.²⁶³ Voortbouwend op een trend die in de jaren negentig was ingezet, verschoven de interventies in de samenwerkingslanden na 1998 steeds meer van projecten naar een programmatische of sectorale aanpak.²⁶⁴

Deze nieuwe opzet had niet alleen gevolgen voor de vorm van de samenwerkingsverbanden, maar ook (opnieuw) voor de landenlijst. Met 22 (beter bekend als de 18+4-landen) Programmalanden zou Nederland een intensieve relatie continueren. In deze landen kon de samenwerking zich tot een aantal sectoren uitstrekken. In de Sectorlanden werkte Nederland aanvankelijk alleen binnen een of twee sectoren, namelijk Milieu en Goed Bestuur of Mensenrechten en Vredesopbouw (GMV). Daarin zou verandering komen nadat de ontwikkelingslanden de verantwoordelijkheid overnamen voor het maken van een keuze uit sectoren. Tot slot waren er nog de drie DOV-landen en was er nog een vrij grote categorie die aangeduid werd met 'overig'. Onder deze laatste categorie vielen 24 landen die volgens het nieuwe beleid om uiteenlopende redenen niet meer in aanmerking kwamen voor structurele ontwikkelingshulp, waaronder Angola, Haïti en Jamaica. De hulp aan Suriname, die al sinds 1997 stillag, zou niet worden hervat.

²⁶¹ Rijksbegroting 1996, hoofdstuk 5, 2.

²⁶² *Een wereld in geschil*, bijlage 1, 170.

²⁶³ Interview C. Poldermans en E. Badon Ghijben.

²⁶⁴ *Ibidem*.

De nieuw aangetreden minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Eveline Herfkens, introduceerde een geheel nieuwe wijze waarop Nederland de relatie met ontwikkelingslanden aanging: als één van de eerste donoren legde Nederland de keuze van de sectoren bij de ontwikkelingslanden zélf. Het gevolg was dat binnen de 22 Programmalanden de sectoren uiteenliepen van bijvoorbeeld bevolkingsparticipatie, onderwijs en rurale productieve ontwikkeling in Bolivia tot gezondheidszorg en milieu in Ghana.²⁶⁵ Hoewel het ontwikkelingsprogramma in deze landen uitgebreid bleef, was het aantal sectoren niet onbeperkt. In de beleidsdialoog met de Programmalanden werd overeenstemming bereikt over een beperkt aantal sectoren die in aanmerking kwamen voor hulp en die waren geselecteerd door de Programmalanden.²⁶⁶

De verschuiving richting sectorale programmahulp verliep minder abrupt dan het voorgaande wellicht doet vermoeden. Ten eerste hielden niet alle projecten en programma's acuut op te bestaan. Het zou enige jaren duren voordat de in 1998 nog lopende projecten in de exit-landen en in de sectoren waarin Nederland niet meer werkzaam zou zijn, allemaal waren beëindigd. Naast het feit dat lopende projecten volgens bestaande afspraken afgemaakt werden, lieten de posten de exits vaak langer duren dan nodig, waardoor projecten en programma's heel geleidelijk werden afgebouwd.²⁶⁷ Ten tweede was de sectorale benadering ook nieuw voor OS-landen, waardoor de omschakeling enige tijd zou vergen. Voor een aantal landen was het eenvoudig over te gaan op de sectorale benadering, andere landen hadden meer moeite zich aan te passen. Zoals in de voortgangsnotitie over het structurele bilaterale OS-beleid is aangegeven, namen sommige ontwikkelingslanden wat 'onwennig' deel aan de beleidsdialoog over de sectorale benadering.²⁶⁸ In plaats van zelf de keuze te maken in welke sectoren Nederland hulp zou bieden, was de sectorkeuze vaak het resultaat van een gezamenlijke beslissing. Tot slot weken de programma's en sectoren die voortvloeiden uit de beleidsdialoog nauwelijks af van die uit de tijd vóór de invoering van de sectorale benadering. De bestaande Nederlandse betrokkenheid was mede een factor in de keuze van de sectoren.²⁶⁹ De sectoren die al decennialang aandacht kregen in het kader van bilaterale OS, verdwenen hiermee niet: gezondheid, water, onderwijs en plattelandsontwikkeling waren nog altijd de belangrijkste sectoren waarin Nederland binnen de 22 Programmalanden actief bleef. Het gevolg was dat het totaalbeeld van de bilaterale OS in slechts beperkte mate afweek van de vorige programma's.²⁷⁰ Hoewel het beleid en de uitvoering ervan fundamenteel anders waren, was er in die zin toch nog sprake van continuïteit met de samenwerkingsverbanden die ooit begonnen waren in het kader van het Landen- en regioprogramma.

5.3.10 Duurzame economische ontwikkeling

Het bevorderen van duurzame economische ontwikkeling is één van de deelbeleidsterreinen binnen Ontwikkelingssamenwerking. Vier begrotingsartikelen hebben betrekking op dit deelbeleidsterrein.²⁷¹ (1) Het bevorderen van internationale ordening. Hieronder valt het

²⁶⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Landenbeleid structurele bilaterale hulp*, Vergaderjaar 1999–2000, TK 26 433, nr. 18, 12 en 17.

²⁶⁶ *Ibidem*, 4.

²⁶⁷ Interview C. Poldermans en E. Badon Ghijben.

²⁶⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Landenbeleid structurele bilaterale hulp*, 4.

²⁶⁹ *Ibidem*.

²⁷⁰ *Ibidem*.

²⁷¹ Deze beleidsartikelen zijn in de loop van de onderzoeksperiode (1990-2004) gewijzigd. Deze herschikking van de begroting heeft niet zoveel invloed gehad op de onderwerpen van dit deelbeleidsterrein. Eén beleidsartikel heeft meestal betrekking op meer dan één deelbeleidsterrein.

aanscherpen van handelsregels, het vergroten van de coherentie van het nationaal en internationaal ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en het aansturen op versterking van de rol van de OESO. (2) Het bevorderen van Europese integratie. (3) Het bevorderen van bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Ten slotte (4) het stimuleren van de samenwerking met het bedrijfsleven.

De doelstellingen van het ministerie van BZ bij het laatste begrotingsartikel zijn drieledig. Het richt zich op de vergroting van ondernemingscapaciteit bij bedrijven in ontwikkelingslanden op het gebied van bedrijfsvoering en marktontwikkeling. Daarnaast streeft het ministerie in dit kader naar vergroting van handelcapaciteit bij ondernemers in ontwikkelingslanden om de toegang tot internationale markten beter te benutten. Ten slotte stuurt het ministerie aan op de vergroting van de investeringscapaciteit van bedrijven in ontwikkelingslanden. Enkele programma's die zijn gericht op de realisering van de bovenstaande doelstellingen zijn het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) en het Programma Uitzending Managers (PUM).

5.3.10.1 Beleidsaccenten in de jaren negentig en na de eeuwwisseling

Het beleid van minister Pronk met betrekking tot duurzame economische ontwikkeling was in de eerste plaats gericht op een aanpak via overheden en multilaterale organisaties. Voor het bedrijfsleven zag Pronk, evenals zijn opvolger Herfkens, geen grote rol weggelegd. Zo constateerde ook minister Van Ardenne, die een andere lijn wilde volgen. *“Ik ga als christendemocraat uit van de kracht van het middenveld, en niet van de allesbepalende overheid. Daar ben ik wars van. Het was hier bij OS niet gemeengoed om samen met het bedrijfsleven activiteiten op te zetten. Spreken over economische groei was sowieso ‘not done’.”*²⁷² Tijdens het bewind van Pronk streefde Nederland, zo valt te lezen in de nota's *Een wereld van verschil* (1990) en *Een wereld in geschil* (1993), naar armoedebestrijding vanaf de basis en niet van buitenaf.²⁷³ Om de meest schrijnende armoede uit te bannen moest er aan directe basisvoorzieningen als sanitatie, gezondheidszorg en primair onderwijs gewerkt worden. De economische groei in ontwikkelingslanden moest idealiter aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moest de ontwikkeling van mensen het fundament onder de economische groei vormen. De werkgelegenheid, en niet kapitaal of (het interen op) natuurlijke hulpbronnen, werd gezien als de primaire schakel tussen armoedebestrijding en economische groei. Ontwikkelingslanden waren, zo werd betoogd in *Een wereld in geschil*, het beste gebaat bij kleinschalige autochtone ondernemingen en arbeidsintensieve technologieën. Daarnaast pleitte Pronk voor productie die werd afgestemd op de lokale vraag en behoefte, met inachtneming van strenge ecologische voorwaarden. Uiteindelijk zouden deze ontwikkelingen moeten leiden tot economische verzelfstandiging, een divers marktaanbod en een flexibele economie. Hulp van buitenaf kon het beste worden aangewend om de externe omgeving te verbeteren met toegankelijke markten.

In december 1999 stelde Tweede Kamerlid Hessing c.s.²⁷⁴ in een motie dat: *‘overwegende, het grote belang van het bevorderen van de lokale economie, ondernemerschap, duurzame werkgelegenheid en capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden, in het kader van armoedebestrijding, economische verzelfstandiging en duurzame ontwikkeling van mening,*

²⁷² Uit een interview met de minister voor ontwikkelingssamenwerking Van Ardenne, in: *De Groene Amsterdammer*, 1 mei 2004.

²⁷³ *Een wereld van verschil* (1990) en *Een wereld in geschil* (1993).

²⁷⁴ Motie-Hessing c.s.: Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (v) voor het jaar 2000. 26 800 V nummer 67 (9 december 1999).

dat er binnen ontwikkelingssamenwerking meer aandacht moet worden besteed aan deze onderwerpen'. Op verzoek van enkele Kamerleden werd begin 2000 door een werkgroep op het ministerie van BZ en het ministerie van EZ gewerkt aan de totstandkoming van een notitie waarin de bovengenoemde onderwerpen aan de orde kwamen. Dit resulteerde een jaar later in de notitie *Ondernemen tegen armoede. Notitie over economie en ontwikkeling*. Dit rapport sloot nauw aan bij een onderdeel van het jaarverslag dat datzelfde jaar door de WB was samengesteld, namelijk *Attacking poverty. World Development Report 2000/2001*. Kerngedachte in de notitie was dat samenwerking en handel gezamenlijk konden leiden tot armoedevermindering. De economische ontwikkeling van arme landen werd volgens de notitie bepaald door drie factoren: het beschikken over verhandelbare producten, een beleidsomgeving die het scheppen van productieve werkgelegenheid stimuleert en de toegankelijkheid van de wereldmarkt.²⁷⁵

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking greep de totstandkoming van de notitie aan om een wijziging door te voeren in de structuur van het DGIS. De themadirecties DRU en DOB fuseerden en DDE werd in het leven geroepen. De notitie *Ondernemen tegen armoede (OTA)* lag ten grondslag aan deze nieuwe directie en vormde ook in de jaren na verschijning in 2000 de belangrijkste beleidsnotitie voor de directie. Ze werd tweemaal in een gereviseerde versie uitgegeven. Opmerkelijk aan OTA is de bijzondere aandacht voor de private sector. In de notitie kan men lezen dat *'er meer ruimte moet komen voor de private sector, als financier en ondernemer van activiteiten, ook op terreinen die tot dusver aan de overheid werden toebedacht*'.²⁷⁶

De rol van de private sector in de ontwikkelingssamenwerking kreeg met de komst van minister Van Ardenne een impuls. Geheel in lijn met de internationale beleidsvorming plaatste zij de bijdrage van de private sector aan armoedebestrijding prominent op de agenda. Zij ging in gesprek met het bedrijfsleven en gaf te kennen dat zij het ondernemingsklimaat als belangrijk dwarsdoorsnijdend²⁷⁷ thema beschouwde. Dit resulteerde in een aantal nieuwe samenwerkingsverbanden van het ministerie met het bedrijfsleven die in de vorm van convenanten werden gegoten, zoals het convenant rond het Financieel Sector Platform met de grote banken (ING, ABN, Fortis en Rabobank), de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO), de ministeries van Financiën en EZ voor samenwerking bij de verbetering van de financiële sector en financiële infrastructuur in ontwikkelingslanden en opkomende markten, het convenant met het Nederlands Water Partnership (NWP) en ten slotte het convenant met Agriterra. Overigens heeft deze accentverschuiving tot op heden niet geleid tot de verstrekking van veel aanvullende financiële middelen.²⁷⁸

Het beleidsterrein duurzame economische ontwikkeling is onderverdeeld in een aantal thema's, te weten nationaal en internationaal ondernemingsklimaat en stimuli (prikkel) voor het lokale bedrijfsleven. In de volgende hoofdstukken worden deze thema's behandeld.

5.3.10.2 Nationaal ondernemingsklimaat

²⁷⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (Directie Ontwikkelingssamenwerking en Bedrijfsleven) en ministerie van Economische Zaken (Directie Marktontwikkeling), *Ondernemen tegen armoede. Notitie over economie en ontwikkeling*, Den Haag, november 2000.

²⁷⁶ Ibidem.

²⁷⁷ Thema's die, hoewel ook ontwikkelingsdoelstellingen op zich, van groot belang zijn bij de bestrijding van armoede. Voorbeelden zijn institutionele ontwikkeling, milieubescherming en bevordering van gelijkheid tussen mannen en vrouwen.

²⁷⁸ Uit een interview met ir. F. van der Wal, themadeskundige Directie Duurzame Economische Ontwikkeling, juli 2004.

Het ministerie van BZ zet Nederlandse ondernemers ertoe aan ondernemingsactiviteiten te ontplooiën in minder ontwikkelde landen en kapitaal (in de vorm van financiële middelen en menskracht) te verplaatsen naar regio's in ontwikkeling. Het ministerie gaat ervan uit dat dit een effectief middel is om duurzame armoede in diverse delen van de wereld te kunnen bestrijden.

Er zullen altijd onzekerheden blijven voor Westerse bedrijven die in ontwikkelingslanden willen investeren. Daarom ondersteunt Nederland een aantal regelingen om bedrijven te helpen. Deze zogenaamde bedrijfsleveninstrumenten moeten bedrijven die willen ondernemen in ontwikkelingslanden helpen aan meer kennis of geld, als gewone banken het te riskant vinden om te lenen. Enkele voorbeelden van beleidsinstrumenten: Nederlands Investerings Matchings Fonds (NIMF), Particuliere Ontwikkelings Participatiemaatschappijen (POPM) en het PSOM. De instrumenten komen hieronder uitgebreid aan bod.

5.3.10.3 Internationaal ondernemingsklimaat

Het ministerie van BZ zet zich in voor de verbetering van de handelskansen van ontwikkelingslanden op de internationale markt. Een gunstig internationaal ondernemingsklimaat is van belang voor de integratie van ontwikkelingslanden in de wereldeconomie en vergroot de mogelijkheden van de private sector in die landen. Het gaat hier om wereldhandelsvraagstukken (bijvoorbeeld in het kader van de WTO-Doha ronde²⁷⁹) als de discussie over binding versus ontbinding, grondstoffenbeleid, een coherent EU-buitenlandbeleid, non-discriminatie bij investeringen en mededingingsbeleid. Daarbij wordt voortdurend in de gaten gehouden wat de gevolgen zijn van internationale regels op individuele (bedrijfs)huishoudens en welk nationaal flankerend beleid²⁸⁰ nodig is.

5.3.10.3.1 Binding²⁸¹ versus ontbinding

Ontbinding is al enige jaren één van de thema's op de agenda van de OESO. De Export Credits Group (ECG), een overleggroep die bestaat uit de ministers van Financiën van de EU-lidstaten, bereidt de besprekingen van dit OESO-overleg voor en heeft ook zijn licht laten schijnen over ontbinding. De besprekingen van de ECG worden dus bijgewoond door vertegenwoordigers van Financiën. Ter voorbereiding op deze bijeenkomsten wordt input van zowel het ministerie van EZ als dat van BZ gevraagd. Het Nederlandse standpunt over dit onderwerp is nog niet uitgekristalliseerd. Het beleid van minister Van Ardenne biedt ruimte voor dialoog met Nederlandse ondernemers.²⁸² De formele lijn is dat wordt gestreefd naar ontbinding op basis van reciprociteit. Dat wil zeggen dat Nederland zich zal uitspreken voor ontbinding indien andere EU-lidstaten dat eveneens doen. Ontbinding van voedselhulp is hiervan uitgezonderd. Nederland, en inmiddels ook de EU, is voor ontbinding van voedselhulp en geeft al jaren geen gebonden voedselhulp meer. Ontbinding van voedselhulp staat hoog op de Nederlandse en Europese agenda en komt regelmatig aan bod tijdens de FAC (Food Aid Convention), die eens in de zoveel jaar wordt georganiseerd.

²⁷⁹ In november 2001 vond in Doha, Qatar, de vierde Ministeriële Conferentie van de WTO plaats. Deze conferentie had als belangrijkste resultaat een onderhandelingsagenda voor de jaren 2002-2005.

²⁸⁰ Flankerend beleid: beleid dat noodzakelijk is om de negatieve effecten van aanpassingsbeleid op te vangen of tegen te gaan en beleid dat nodig is om nieuw beleid te realiseren. In dit geval: wat moet men doen om liberalisering acceptabel te maken voor de verliezers en de kanshebbers te laten profiteren van de nieuwe mogelijkheden?

²⁸¹ Binding: de verplichting tot aanbesteding bij een ingezetene van het donorland.

²⁸² Uit een interview met R.G. Dijksterhuis, hoofd afdeling Ondernemerschap en Bedrijfsontwikkeling, Directie Duurzame Economische Ontwikkeling, juli 2004.

De discussie over dit onderwerp voert BZ op nationaal en internationaal niveau. In nationaal opzicht vervult BZ als het ware de functie van ombudsman voor Nederlandse bedrijven. Ieder kwartaal heeft het ministerie een gesprek met VNO-NCW, waarbij onder meer het bindingsbeleid van Nederland aan bod komt. In internationaal opzicht vindt hierover overleg plaats met de OESO en de EU. In beide samenwerkingsverbanden wordt over het algemeen afkeurend gereageerd op gebonden hulp (het drijft de internationale prijzen op, want hoe lager het aanbod hoe hoger de prijzen). Er zijn twee werkgroepen in Parijs die aandacht besteden aan dit thema, namelijk het Development Assistance Committee (DAC) en de Concensus-werkgroep. Het DAC wist te realiseren dat er geen gebonden hulp meer wordt gegeven aan Minst Ontwikkelde Landen (MOL's). Het comité ziet er op toe dat deze maatregel daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

5.3.10.3.2 Behartigen handelsbelangen ontwikkelingslanden

Een belangrijke taak van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking is het behartigen van handelsbelangen van de partnerlanden. Vaak zijn de ontwikkelingslanden niet of onvoldoende in staat op te komen voor hun belangen door gebrek aan expertise of financiële middelen.²⁸³ Daarom vragen Nederland (en andere EU-lidstaten) tijdens vergaderingen van de Europese Commissie regelmatig aandacht voor de economische belangen van ontwikkelingslanden. Inzet is verdergaande liberalisering van handel op zowel Europees als mondiaal niveau, zodanig dat ontwikkelingslanden daar van kunnen profiteren. In dit verband werken de ministeries van BZ, EZ, LNV, Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) en VROM samen. De minister van EZ is degene die namens Nederland de vergaderingen van de Europese Commissie bijwoont wanneer onderwerpen van economische aard op de agenda staan. De Nederlandse standpunten op dit terrein die gerelateerd zijn aan het OS-beleid worden vooraf besproken door vertegenwoordigers van de ministeries van BZ en EZ. Hierbij ziet het eerste ministerie erop toe dat er rekening wordt gehouden met de effecten van het Europese beleid op de economieën van partnerlanden.

Een voorbeeld hiervan is het grondstoffenbeleid van de Europese Commissie. In het verleden is een aantal grondstoffenorganisaties opgericht die als kerntaak hadden het stabiliseren van grondstoffenprijzen wereldwijd. Dit was in het belang van zowel producenten, consumenten en verwerkers, die baat hadden bij een gelijkmatige aanvoer van grondstoffen tegen stabiele prijzen voor hun industrie. Het ging onder andere om koffie, thee, katoen en jute. BZ hield zich bezig met grondstoffen die van belang waren voor ontwikkelingslanden (katoen, jute). De grondstoffenorganisaties bleken hun doelstellingen niet waar te kunnen maken. Vandaar dat zowel BZ als EZ en LNV rond 2003 alle taken ten aanzien van grondstoffen hebben afgestoten. In dit verband richtte BZ ook zijn aandacht op het Multivezelakkoord, dat was gericht op handelspreferenties²⁸⁴. Omstreeks 2004 was BZ bezig met een afbouwregeling inzake dit akkoord. Met EZ werden gesprekken gevoerd over de gevolgen hiervan en de te nemen maatregelen die ervoor moesten zorgen dat er een goede overgangsregeling werd getroffen voor de OS-landen die mogelijk onder de verdwijning van het akkoord zouden lijden (bijvoorbeeld Bangladesh). EZ presenteerde het Nederlandse standpunt in de vergaderingen van de Europese Commissie. BZ vervulde aldus een adviserende rol door de

²⁸³ Uit een interview met C.M. Duijvestijn, hoofd afdeling Internationale Markten, Directie Duurzame Economische Ontwikkeling, juli 2004.

²⁸⁴ Het Algemeen Preferentieel Stelsel (APS): een autonoom EU-stelsel van handelspreferenties dat begunstigde (ontwikkelings)landen tariefkortingen of -vrijstellingen voor specifieke productsectoren geeft, zolang de landen voldoen aan een aantal criteria.

inhoud van het akkoord onder de loep te nemen. De aanbevelingen van BZ aan EZ worden verwerkt in de stukken van EZ.²⁸⁵

Om de export uit ontwikkelingslanden te bevorderen heeft het ministerie van BZ in 1971 het agentschap Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden (CBI) in het leven geroepen. Het doel van het CBI is het leveren van een bijdrage aan de economische groei van ontwikkelingslanden door versterking van de concurrentiepositie van ondernemingen uit deze landen op de EU-markt. Het CBI richt zijn aandacht op een aantal specifieke terreinen: marktkennis, product- en productieverbetering, kwaliteitscontrole, exportmarketing en management en markttoegang. De voornaamste klanten van het CBI zijn exportondernemingen, ondernemingsbevorderingsinstanties in ontwikkelingslanden en importorganisaties in lidstaten van de Europese Unie.

De voor het CBI belangrijkste ontwikkelingen in de jaren negentig betroffen zijn eigen positie. In 1992 werd op initiatief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een onderzoek gestart naar de mogelijkheid het CBI met de FMO te laten fuseren. Die gedachte stuitte bij beide partners op onoverkomelijke bezwaren: het CBI vreesde verlies van identiteit en Rotterdam als vestigingsplaats, de FMO zag risico's als verstoring van haar interne organisatie en branchevervaging.²⁸⁶ Als gevolg hiervan werd besloten van fusieopgingen af te zien. Het vervolgens opgekomen idee het CBI samen te voegen met het KIT werd na korte tijd eveneens verlaten.

Wel succesvol was het streven de organisatie financiële autonomie te verlenen om haar in staat te stellen sneller en flexibeler te opereren. Met ingang van 1 januari 1995 werd het CBI intern financieel verzelfstandigd, waardoor het de eigen programmafondsen kon gaan beheren en de mogelijkheid kreeg externe financiering voor activiteiten aan te trekken. Verdere verzelfstandiging lag in het verschiet. Tijdens het debat in de Tweede Kamer over de begroting van 1997 deelde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking mee dat hij overwoog een privatiseringsoperatie te starten om het CBI nog beter in staat te stellen de vleugels uit te slaan. Tot privatisering kwam het niet, maar het CBI verkreeg per 1 januari 1998 wel de status van agentschap van het ministerie van BZ. Het departement bleef verantwoordelijk voor beleidsmatige sturing van het CBI en waar nodig beheersmatige ondersteuning.

5.3.10.3.3 GATT (voorbeeld: Doha-ronde)

Na de Tweede Wereldoorlog is een proces in werking gezet dat tot doel had de wereldhandel verder te liberaliseren en zodoende de wereldwijde economische groei te bevorderen. Door handelsliberalisatie verlopen handelsstromen immers efficiënter. Een groeiend aantal landen is zich in de loop van de tijd hierop gaan toeleggen, door middel van het voeren van onderhandelingen met elkaar over hoe deze handelsliberalisatie kan worden bevorderd. Een steeds verdergaande handelsliberalisatie en de daarmee gepaard gaande groeiende wereldhandel tussen staten vergrootte in de loop der jaren de noodzaak van een organisatie die toezicht houdt op deze wereldhandel. De WTO, waarvan de meeste landen lid zijn, streeft niet alleen een verdere liberalisatie van de wereldhandel na, maar fungeert ook als scheidsrechter in handelsgeschillen tussen de lidstaten. De WTO ziet tevens toe op de naleving van de afspraken die de lidstaten met elkaar gemaakt hebben over handelsliberalisatie.

²⁸⁵ Uit een interview met C.M. Duijvestijn.

²⁸⁶ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie (oktober 1999), *Hulp door handel. Evaluatie van het centrum tot bevordering van de import uit ontwikkelingslanden (CBI) 1990-1996*.

De Wereldhandelsorganisatie is voortgekomen uit de in 1947 door 23 landen, waaronder Nederland, overeengekomen Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT). Deze overeenkomst werd van kracht op 1 januari 1948. De GATT is een handelsovereenkomst tussen landen met het doel te voorkomen dat het door veel landen in de jaren dertig gevoerde economische beleid, dat sterk gericht was op bescherming van de eigen markt, zou terugkeren. In de loop van de jaren hebben steeds meer landen de GATT ondertekend. Sinds de totstandkoming van de GATT vinden er onderhandelingsrondes plaats, waarin de deelnemende landen afspraken maken over verdere liberalisatie van de wereldhandel. Aanvankelijk werden deze onderhandelingsrondes binnen één jaar afgerond. Later gingen de rondes meerdere jaren in beslag nemen en werden de onderhandelingen in verschillende landen gehouden. Een ronde wordt afgesloten nadat er over voldoende onderwerpen een beslissing is genomen. Dit uit zich in afspraken over de modaliteiten.²⁸⁷

Nederland heeft als één van de grootste exporteurs ter wereld veel belang bij verdere liberalisatie van de wereldhandel. Ons land is gebaat bij internationale regels, gericht op betere marktwerking, markttoegang en het terugdringen van oneerlijke concurrentie. De Europese Unie, het grootste handelsblok ter wereld, neemt ruim 20 procent van de totale wereldhandel in goederen voor haar rekening. Ook de EU streeft daarom een beleid na dat is gericht op bevordering van de wereldhandel. Dit sluit aan bij de doelstellingen van de WTO over handelsliberalisatie en het bevorderen van vrijhandel. De EU en haar lidstaten worden in de WTO vertegenwoordigd door de Europese Commissie. Het EU-standpunt wordt in Brussel voorbereid door het handelspolitieke Comité-133. Namens Nederland heeft EZ (Buitenlandse Economische Betrekkingen, BEB) hierin zitting. Het Nederlandse standpunt in Comité-133 wordt in Den Haag voorbereid in de Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek (IRHP). BZ is in deze interdepartementale raad vertegenwoordigd.

5.3.10.3.4 Overige multilaterale samenwerking

In multilateraal verband tracht Nederland bij te dragen aan duurzame economische ontwikkeling. Op internationaal niveau loopt dit voornamelijk via twee kanalen: via de WTO, waar het gaat om algemene handelsliberalisering die ook gunstig is voor OS-landen en via technische assistentie, om onderhandelings- en handelscapaciteit op te bouwen in een specifiek OS-land, zodat het beter kan profiteren van de handelskansen die een vrijere wereldmarkt biedt. Een goed voorbeeld van het laatste is het Integrated Framework (IF), een pragmatisch werkverband van zes multilaterale organisaties (UNDP, WB, WTO, UNCTAD, IMF en ITC) en ongeveer vijftien donoren, waaronder Nederland. De grondgedachte achter het IF is dat het vereffenen van tariefmuren en quota's niet genoeg is voor de deelname van ontwikkelingslanden aan de wereldhandel. De interne moeilijkheden, bijvoorbeeld wat betreft de politieke situatie of de infrastructuur, zijn evenzo belangrijk.²⁸⁸ Kenmerkend aan het IF is dus dat het een landenspecifieke methode voorstaat terwijl de WTO zich richt op het algemene handelskader.

In landen die in aanmerking komen voor deelname aan het IF wordt allereerst een diagnostische studie uitgevoerd (Diagnostic Trade Integration Study, DTIS). Hiermee worden via een grondige analyse de knelpunten en kansen voor handelsontwikkeling in kaart gebracht en gepubliceerd via een zogenaamde actiematrix. Daarbij wordt uiteraard vooral gekeken naar sectoren die positief uitpakken voor de armoedebestrijding. Te denken valt aan landbouw, textielnijverheid (onder andere omdat veel vrouwen daarin werk vinden) en toerisme. Tijdens

²⁸⁷ Modaliteit: specifieke maatregel of voorwaarde volgens welke een plan, voorstel of besluit verder wordt ingevuld en gerealiseerd (uitvoeringsbepaling).

²⁸⁸ Archief DDE dde/im/ os-activiteiten/ wereldwijd/ projecthulp. Actnr. ww207704; 5932.

een nationale workshop, met deelname van de overheid, de private sector en burgers, worden de handelssectoren met mogelijkheden besproken en komen de partijen die deelnemen aan de workshop tot een prioriteitsstelling op het gebied van handelsontwikkeling.

Hierna dient de overheid van het betreffende ontwikkelingsland de uitkomsten te toetsen aan het PRSP. Het is volgens het IF essentieel dat de handel wordt geïntegreerd in de armoedebestrijdingsstrategie van een ontwikkelingsland. De financiering van de activiteiten ten bate van de handel van ontwikkelingslanden loopt via een door het UNDP beheerd Trust Fund. De UNCTAD neemt, samen met de WB, de diagnostische studies voor haar rekening. De WTO draagt zorg voor het secretariaat. De werkzaamheden die BZ verricht in zijn hoedanigheid als donorland binnen het IF, worden behandeld in het hoofdstuk over multilaterale instellingen.

5.3.10.4 Stimuli voor het lokale bedrijfsleven

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking draagt zorg voor de aansporing van het bedrijfsleven via handels –en investeringsinstrumenten. Enkele voorbeelden hiervan zijn het partnershipprogramma van het ministerie met de International Finance Corporation (IFC), de International Labour Organisation (ILO) en de Food and Agricultural Organisation (FAO). De overeenkomst met de ILO kwam tot stand in maart 2000. Dit gebeurde naar aanleiding van een oproep van de directeur-generaal van de ILO, die eind 1999 donoren aanspoorde om in plaats van afzonderlijke projecten uit te voeren, over te gaan tot een meer programmatische partnerschapbenadering. Nederland speelde hier onmiddellijk op in en richtte een adviesgroep op die het programma met de ILO gestalte moest gaan geven. De adviesgroep bestond uit vertegenwoordigers van verschillende themadirecties van het ministerie van BZ (DVN, DRU, DMV, DSI en DCO), de Permanente Vertegenwoordiging in Genève en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De adviesgroep boog zich over de inhoudelijke afbakening van het programma 2000-2001 met de ILO en over de bijbehorende budgettaire kwesties. In de voorbereidende fase waren tevens de FNV en het CNV betrokken. Eenmaal per jaar vond een beleidsoverleg plaats op ambtelijk niveau tussen BZ en de ILO. Tijdens deze bijeenkomsten presenteerde de ILO de rapportages over de voornaamste programma's waarop het partnershipprogramma betrekking had. De programma's waren gericht op de volgende onderwerpen: zorgdragen voor de naleving van fundamentele arbeidsnormen, stimulering van de werkgelegenheid door de ontwikkeling van micro- en kleine ondernemingen, het scheppen van basale sociaaleconomische zekerheid en het creëren van institutionele en wettelijke kaders met het oog op het ontwikkelen van gendergelijkheid in werkgelegenheid en inkomen.

De ministeries van BZ en SZW beoordeelden de jaarrapportages en gaven tevens vrijblijvend advies over het inhoudelijke aandachtsveld van de ILO. Zo adviseerden zij de ILO in 2000 meer aandacht te schenken aan de ondersteuning van nationale overheden bij de implementatie van de door de ILO beschikbaar gestelde instrumenten.²⁸⁹ Dit met het oog op de sectorale benadering, die bij het ministerie van BZ in zwang was en waarin de PRSP's een cruciale rol speelden.

Daarnaast zijn verschillende handels- en investeringsinstrumenten uitbesteed, bijvoorbeeld aan de FMO/NIO (NIO is een dochteronderneming van de FMO). De particuliere sector is veruit de belangrijkste bron van werk, inkomen en duurzame economische groei in ontwikkelingslanden en is daarmee effectief in de strijd tegen armoede. Ook wanneer het

²⁸⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken: Archief DRU/2020/106. Memorandum van DVF/CI aan verschillende themadirecties (waaronder DRU/SE), 13 november 2000.

ationale en internationale economische beleid gunstig uitpakt voor het ondernemerschap, zal er aanvullende ondersteuning voor de particuliere sector noodzakelijk zijn om de geboden ruimte te benutten, dan wel ruimte te veroveren. Deze prikkels kunnen een algemeen karakter hebben of gericht zijn op een specifieke economische sector. Het ministerie van BZ stuurt uitvoeringsorganisaties als de FMO aan inzake zijn inzet van handels- en investeringsinstrumenten in ontwikkelingslanden.

5.3.10.4.1 FMO/NIO

De FMO is een ontwikkelingsbank die is gericht op de ontplooiing van het particuliere bedrijfsleven in ontwikkelingslanden. De FMO werd in de jaren '70 opgericht als een gezamenlijke onderneming van de Nederlandse staat en het Nederlandse bedrijfsleven. De hoofdactiviteit van de FMO is het verstrekken van langetermijnfinancieringen in de vorm van leningen en participaties aan bedrijven in ontwikkelingslanden. De FMO is verantwoordelijk voor het beheer van vijf fondsen, te weten het Kleinbedrijfsfonds, Seed Capital, het Balkanfonds, het Nederlands Investerings Matching Fonds (NIMF) en het Minst-Ontwikkelde Landen infrastructuur fonds (MOL-fonds). Daarnaast beheert de FMO vier investeringsfondsen, namelijk Ontwikkelingsrelevante Export Transacties door Nederlandse ondernemingen (ORET), Investeringsbevordering en Technische Assistentie (IBTA), InvesteringsFaciliteit Opkomende Markten (IFOM) en Technische Assistentie Opkomende Markten (TAOM).²⁹⁰ In bijna alle gevallen is er sprake van een samenwerkingsverband tussen de FMO en het ministerie van BZ. Uitzonderingen zijn TAOM en IFOM, waarbij sprake is van samenwerking tussen de FMO en het ministerie van EZ. De diverse fondsen onder het FMO-fondsenbedrijf zijn ingesteld op basis van overeenkomsten (tot 2000) en subsidiebeschikkingen (na 2000).²⁹¹ In 2004 had het ministerie van BZ 88 miljoen euro begroot voor de FMO en zijn programma's. De betrokkenheid van het ministerie van BZ bij de FMO bestaat hoofdzakelijk uit financiële ondersteuning, het beïnvloeden van het beleid van de FMO door middel van beleidsoverleg, toetsing van de prestaties van de FMO (evaluaties), afstemmen van de financieringsrisico-analyses en het bespreken van de mogelijke hervormingsplannen voor de FMO. Hieronder volgt uitleg over de voornaamste fondsen.

5.3.10.4.2 Investeringsbevordering en Technische Assistentie (IBTA)

Het IBTA-programma begon in 1989 met het oog op investeringsmogelijkheden en technische assistentie voor ondernemingen in ontwikkelingslanden en Oost-Europa.²⁹² Het programma was vooral bedoeld voor kleine en middelgrote bedrijven. Voor deze ondernemingen was technische assistentie normaal gesproken relatief duur. Daarnaast miste men vaak de benodigde kennis, omdat er geen of nauwelijks kennisuitwisseling met het buitenland plaatsvond. De meeste verzoeken kwamen al snel uit Azië en Afrika en hadden betrekking op de landbouwsector. In meer dan de helft van de gevallen verleende IBTA op verzoek tijdelijke managementondersteuning en korte adviesdiensten. Veel gevraagde vormen van assistentie waren daarnaast arbeidsgerichte trainingen en haalbaarheidstudies. Projectvoorstellen werden ter visie aan BZ voorgelegd. De programma's IBTA en Seed Capital waren voorheen met elkaar verbonden maar zijn sinds 1998 ontkoppeld. Vanaf 2000 was er sprake van een subsidiebeschikking inzake het Kleinbedrijfsfonds, IBTA en Seed

²⁹⁰ Interdepartementaal beleidsonderzoek: eindrapport van de werkgroep effectiviteit en coherentie van ontwikkelingsamenwerking (2002-2003 nummer 1).

²⁹¹ Kamerstuk 29540-10, *Vragen en antwoorden naar aanleiding van het jaarverslag BZ 2003*, 57.

²⁹² Archief DPO, *Programma's bedrijfsleven en ontwikkeling*. Vern.jr. 2017. Inventarisnummer 00354.

Capital.²⁹³ De FMO stelde in 2003 een nieuwe werkwijze voor ten aanzien van IBTA.²⁹⁴ Naar aanleiding hiervan voerde het ministerie van BZ overleg met de FMO, het ministerie van EZ en Senter. De onderwerpen die aan bod kwamen: de vereenvoudiging van de IBTA-criteria, de aansluiting van IBTA bij het TA-programma van EZ, de intensivering van IBTA en de samenwerking met Senter.²⁹⁵ Dit mondde uit in een nieuwe subsidiebeschikking, een overeenkomst tussen de FMO en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

5.3.10.4.3 *Minst-Ontwikkelde Landen infrastructuur-fonds (MOL-fonds)*

Hulp aan minstontwikkelde landen (MOL's) die werd verstrekt vanuit het ORET/MILIEV-programma werd in 2002 ondergebracht in een apart fonds. Dit vloeide voort uit het besluit van de OESO om de hulp aan de MOL's grotendeels te ontbinden. Met het MOL-fonds ondersteunt de FMO de opbouw en verbetering van de sociaaleconomische infrastructuur in MOL's. FMO wil private investeerders stimuleren om te investeren in private of publiekprivate infrastructuurprojecten in deze landen. Door het verstrekken van risicokapitaal neemt het MOL-fonds een duidelijk risico weg voor andere financiers. De FMO beoogt hiermee aanvullende private financiering aan te trekken. Financiering vanuit het MOL-fonds is beschikbaar voor infrastructuurprojecten die bijdragen aan de ontwikkeling en/of verbetering van de sociaaleconomische infrastructuur (energievoorziening, telecommunicatie, water, transport, milieu- of sociale infrastructuur). Vanuit het MOL-fonds kan de FMO verschillende vormen van langetermijnfinanciering verstrekken voor grote infrastructuurprojecten in MOL-landen. Ook mag het MOL-fonds investeren in internationale of multilaterale fondsen die op hun beurt financiering verschaffen aan projecten die binnen de doelstellingen van het MOL-fonds vallen. Bovendien mogen vanuit het MOL-fonds schenkingen worden gedaan voor de ontwikkeling van nieuwe projecten.

5.3.10.4.4 *Nederlands Investerings Matching Fonds (NIMF)*

Het NIMF is een investeringsfonds dat is gericht op het bevorderen van Europese investeringen en financieringen van solide, rendabele en goedgeleide ondernemingen en financiële instellingen in ontwikkelingslanden en opkomende markten. Deze ondernemingen worden door de samenwerking met het Europese bedrijfsleven in staat gesteld activiteiten te ontplooiën die ten goede komen aan de ontwikkeling van hun land. Naast de inbreng van de Europese ondernemer legt NIMF een bedrag bij onder de noemer risicodragend vermogen (seed capital). Commerciële investeringen worden in de ontwikkelingslanden doorgaans bemoeilijkt door bijvoorbeeld valutarisico's, politieke risico's of contractbreuk door overheden. Door de helft van de investeringen voor eigen rekening te nemen, stimuleert NIMF het ondernemerschap in ontwikkelingslanden. “*De voorkeur gaat daarbij uit naar investeringen met behulp van de Europese partner die gepaard gaat met de inbreng van voor het betreffende land nieuwe know-how of technologie.*”²⁹⁶ De projecten hebben veelal betrekking op de infrastructuur, de financiële sector, de milieusector en de herstructurering van staatsbedrijven in de allerarmste ontwikkelingslanden. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking draagt met een subsidiebeschikking aan de FMO bij aan het fonds. In 2000, het startjaar van NIMF, ging het om ongeveer tien miljoen euro.

5.3.10.4.5 *Particuliere Ontwikkelings Participatiemaatschappijen (POPM)*

²⁹³ Het betreft niet-geoordeelde bijdragen: financiële steun ten behoeve van de algemene middelen van een nationale of multilaterale instelling. Ministerie van Buitenlandse Zaken, AIM Codeergids (november 2002).

²⁹⁴ Uit een interview met R.G. Dijksterhuis.

²⁹⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Jaarplan Directie Duurzame Economische Ontwikkeling 2003*.

²⁹⁶ Archief DOB, *Ontwikkeling van het Nederlands Investerings Matching Fonds (NIMF)*. Vern.jr. 2022. Inventarisnummer 00204.

Per 1 januari 1997 trad de regeling voor particuliere ontwikkelingsparticipatiemaatschappijen in werking (POPM). De POPM beoogde een grotere deelname van het Nederlandse bedrijfsleven in de particuliere en gemengde sector van ontwikkelingslanden. Nederlandse bedrijven werden in staat gesteld zich via de regeling bij de staat tot vijftig procent te verzekeren tegen commerciële risico's. De regeling betekende een stimulans voor de oprichting van *joint ventures* en andere samenwerkingsverbanden tussen het Nederlandse bedrijfsleven en hun *counterparts* in ontwikkelingslanden. De particuliere investeringen kwamen de ontwikkeling van het lokale bedrijfsleven ten goede. De uitvoering van het POPM viel onder de verantwoordelijkheid van de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden (NIO), die verantwoording aflegde aan het ministerie van BZ. Om in aanmerking te komen voor deelname moest een bedrijf of groep van bedrijven door de Nederlandse overheid zijn erkend als particuliere ontwikkelingsparticipatiemaatschappij. De erkende ontwikkelingsparticipatiemaatschappijen konden vervolgens een aanvraag tot registratie van een participatie indienen. De participatie werd getoetst op bedrijfs- en sociaaleconomische gronden. Zo mocht bijvoorbeeld de participatie de aandeelhouders van de ontwikkelingsparticipatiemaatschappij geen meerderheidsbelang geven in een joint venture. Bij een positieve uitkomst volgde registratie, die een levensduur van tien jaar had. Uitgekeerde bedragen vielen overigens niet onder de zogeheten zuivere ontwikkelingshulp (ODA). De POPM was een aanvulling op de Wet Herverzekering Investerings (WHI), die Nederlandse bedrijven in staat stelde zich te verzekeren tegen politieke risico's.

5.3.10.4.6 ORET/MILIEV-programma

Het ORET-programma ontstond in 1983 na samenvoeging van programma's van EZ en Ontwikkelingssamenwerking, ter ondersteuning van ontwikkelingsrelevante exporttransacties door Nederlandse ondernemingen. Oorspronkelijk werden aan ontwikkelingslanden zachte leningen²⁹⁷ ter beschikking gesteld om die transacties te financieren. In 1991 kreeg het programma zijn huidige vorm, toen de financiering op basis van lening werd omgezet in een gedeeltelijke schenking van het transactiebedrag. Naast ORET werd in 1993 het MILIEV-programma (Milieu en Economische Verzelfstandiging) opgezet, ter bevordering van milieuprojecten. Dit programma kende hogere schenkingspercentages, maar was verder identiek aan ORET.

Met ingang van 1998 zijn de programma's samengevoegd tot het ORET/MILIEV-programma, dat niet langer aparte criteria voor milieuprojecten kent. Doel van het programma is het bevorderen van de werkgelegenheid en van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden en de verbetering van het milieu.

Het ORET/MILIEV-programma wordt sinds 2002 onder mandaat uitgevoerd door de FMO voor de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Vanaf dat moment hield het ministerie zich bezig met monitoring. De FMO legde over dit programma verantwoording af aan het ministerie van BZ. De uitvoering van het programma is door de FMO uitbesteed aan de NIO, aan de hand van een driejarige mandateringsovereenkomst.

Een schenking moest worden aangevraagd door een Nederlandse onderneming die een project wilde uitvoeren. Bij een positief besluit over de ingediende aanvraag kende de NIO een schenking toe aan het ontwikkelingsland. De schenkingsovereenkomst bevatte een bepaling waarmee het ontwikkelingsland de NIO machtigde uit de schenking rechtstreeks betalingen te doen aan de leverancier. De schenking werd als subsidie aan het ontwikkelingsland aangeboden, maar feitelijk benut voor rechtstreekse betalingen aan de leverancier. Het toekennen van een aanvraag - in de vorm van een beschikking - vestigde voor de aanvrager

²⁹⁷ Zachte leningen: leningen die tegen een (zeer) laag rentepercentage worden verstrekt.

een aanspraak op de beschikbaarstelling van financiële middelen door de Nederlandse overheid en gold daardoor als subsidie in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De ORET/MILIEV-regeling is onderworpen aan enkele internationale regels en afspraken. Omdat de schenking gebonden is aan leveringen uit Nederland, wordt ORET/MILIEV aangemerkt als gebonden hulp die valt onder de afspraken die Westerse landen hebben gemaakt over het beteugelen van overheidssteun onder toezicht van de OESO (de zogenaamde Consensus) en onder de richtlijnen van de Europese Unie.²⁹⁸

5.3.10.4.7 *Wet Herverzekering Investeringen (WHI)*

De in 1969 opgestelde WHI beoogde in de eerste plaats de stroom van Nederlands particulier kapitaal naar ontwikkelingslanden te vergroten. Daarnaast werd een optimale aanwending van de benodigde ervaring en kennis naar ontwikkelingslanden nagestreefd, met het oog op de ondersteuning van economische ontwikkeling van deze landen. Ten slotte gold als overweging de versterking en uitbreiding van de Nederlandse economische betrekkingen met ontwikkelingslanden op een meer duurzame basis. Door de ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa in het begin van de jaren negentig werd een gelijkaardige regeling opgesteld voor Oost-Europa (Tijdelijke regeling Herverzekering Investeringen Oost-Europa, TrHIO). Onder beide regelingen waren additionele investeringen verzekeraar die een bijdrage leverden aan de economische ontwikkeling van een ontwikkelingsland. Nederlandse ondernemingen die investeerden in ontwikkelingslanden en Oost-Europese landen werden verzekerd tegen risico's van niet-commerciële aard, zoals nationalisatie, verhindering van repatriëring van kapitaal en burgeroorlogen. De verzekering had een looptijd van vijftien jaar. Een aanvraag voor verzekering kon worden ingediend via de Nederlandse Credietverzekering Maatschappij (NCM) bij het ministerie van Financiën. De aanvraag werd vervolgens voorgelegd aan de Interdepartementale Commissie Herverzekering Investeringen (ICHI). Hierin zaten vertegenwoordigers van de ministers van Financiën, EZ, Ontwikkelingssamenwerking, LNV, Nederlandse Antilliaanse en Arubaanse Zaken²⁹⁹ en de Nederlandsche Bank.

Eind 1997 werden de instrumenten WHI (wat destijds werd gezien als een instrument voor ontwikkelingssamenwerking) en TrHIO (een instrument van het ministerie van EZ gericht op Midden- en Oost-Europa)³⁰⁰ geëvalueerd en samengevoegd tot de Regeling Herverzekering Investeringen (RHI). De NCM bleef verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling en werd hierin aangestuurd door de ministeries van EZ en Financiën. De ICHI speelde vanaf dat moment een minder prominente rol en werd vervangen door een interdepartementale werkgroep herverzekering investeringen. Opvallend was dat de regelingen voor herverzekeringen steeds meer gebonden werden aan richtlijnen van de Europese Unie. Op 16 april 1997 meldde de Nederlandse autoriteiten overeenkomstig artikel 93, lid 3 van het EG-verdrag, de Regeling Herverzekering Investeringen aan bij de secretaris-generaal van de Europese Commissie. Daarmee voldeed Nederland aan zijn verplichtingen die voortkomen uit het lidmaatschap van de Unie. De rol die het ministerie van BZ speelde in de RHI beperkte zich tot het coördineren van de regeling en de toetsing van de regeling aan EU-richtlijnen.

²⁹⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Oret-milievregeling 2002*, 23 augustus 2001.

²⁹⁹ In 2004 was niet langer sprake van een minister van Antilliaanse en Arubaanse zaken. De taken van deze functionaris zijn overgenomen door de minister van Binnenlandse Zaken.

³⁰⁰ PriceWaterhouseCoopers, *Eindrapportage benchmarkonderzoek financieel buitenland instrumentarium*, Den Haag 2002.

5.3.10.4.8 *INTENT (Internationalisation of Entrepreneurship) / Programma Allochtoon Ondernemerschap*

De Tweede Kamer verzocht de minister van BZ tijdens de begrotingsbehandeling van 1995 een plan te maken ter ondersteuning van allochtonen bij het opzetten van kleinschalige arbeidsgenererende activiteiten in hun land van herkomst. Uiteindelijk kreeg in 1996 Facet BV de opdracht een dergelijk ondernemingsplan uit te werken. Facet ontwikkelde het IntEnt Starters Project (ISP). Het ISP is gericht op ondernemen over de grens en kan als voorloper van het Programma Allochtoon Ondernemerschap (PAO) worden beschouwd. Het PAO kwam formeel tot stand na een overeenkomst tussen het ministerie van BZ en Facet en had aanvankelijk een looptijd van augustus 1996 tot januari 2000. Het programma beoogde de ondersteuning van economische ontwikkelingen in het land van herkomst (Suriname, Turkije en Marokko) en verbetering van de positie van allochtonen in Nederland als gevolg van de oprichting van joint ventures. IntEnt voerde het programma namens Facet in opdracht van het ministerie uit. Projectvoorstellen werden door IntEnt ter beoordeling aan het ministerie voorgelegd, waarna goedgekeurde projecten een financiële bijdrage konden verwachten. Hiervoor werd een beoordelingsmemorandum (bemo) opgesteld. In 2000 werd de programmaovereenkomst tussen het ministerie en Facet verlengd. In 2004 was het programma in afbouw en zou het op termijn worden ondergebracht bij Hivos.

5.3.10.4.9 *Programma Samenwerking Opkomende markten (PSOM)*

November 1998 sloot het ministerie van BZ een vierjarige overeenkomst met Senter over het Programma Samenwerking Opkomende markten (PSOM). Reeds in 1997 begon PSOM met financiering vanuit het ministerie van EZ. Een jaar later werd het programma ondergebracht bij het ministerie van BZ.³⁰¹ Het PSOM richtte zich op het bevorderen van Nederlandse investeringen in een beperkt aantal ontwikkelingslanden door medefinanciering van proefinvesteringen en was onderdeel van het bedrijfslevenprogramma, artikel 18.04 van de begroting van BZ. Senter voerde namens het ministerie van BZ het programma uit. Eens per halfjaar overlegden Senter en een aantal vertegenwoordigers van het ministerie. Tijdens deze besprekingen kwamen zowel financiële als beleidsinhoudelijke aspecten van het PSOM aan bod. Per land werd een *Memorandum of Understanding* (MoU) gesloten, waarin de afspraken om economische samenwerking te realiseren werden bekrachtigd.

PSOM werd in 2002 tussentijds geëvalueerd (7 november 2002 aan de Tweede Kamer aangeboden). In het rapport stond dat PSOM daadwerkelijk bijdroeg aan het creëren van banen en het genereren van inkomen.³⁰² Op basis van het positieve evaluatierapport en gelet op de grote belangstelling van het bedrijfsleven, zowel in Nederland als in ontwikkelingslanden, werd besloten PSOM om te zetten in een structureel programma met een jaarlijks budget van 30 miljoen euro. Het aantal landen waarvoor het programma toegankelijk was, werd uitgebreid van 10 naar 17 en later naar 21 landen. In 2004 waren de deelnemende landen: Benin, Bolivia, China, Egypte, Ethiopië, Filipijnen, Georgië, Ghana, India, Indonesië, Kaapverdische Eilanden, Mali, Mozambique, Peru, Rwanda, Sri Lanka, Tanzania, Thailand, Oeganda, Vietnam en Zuid-Afrika. De gemiddelde PSOM-projectbijdrage was een half miljoen euro. In principe gold dat uitsluitend Nederlandse bedrijven een voorstel mochten indienen. Maar voor projecten in Mozambique en in Oeganda mochten ook bedrijven uit ontwikkelingslanden (de DAC 1 lijst) voorstellen indienen. Men wilde onderzoeken of een (gedeeltelijk) ontbonden PSOM ook zou werken, mede in het licht van de ontbinding van de hulp aan MOL's binnen de OESO. Om in aanmerking te komen

³⁰¹ Brieven aan het parlement: ministerie van Buitenlandse Zaken: Programma Samenwerking Opkomende Markten, 8 november 2002 bijlage IV (Annex 1).

³⁰² Jaarverslag ministerie van Buitenlandse Zaken 2002, Den Haag, mei 2003.

voor PSOM-financiering moesten het project en het Nederlandse bedrijf aan een aantal vereisten voldoen: het Nederlandse bedrijf moest zelf de projectkosten dragen die niet door PSOM werden vergoed, het project moest resulteren in zichtbare ontwikkelingen op gebied van de banenmarkt in ontwikkelingslanden en de inkomensverdeling aldaar, uitmonden in een duurzame investering of handelsrelatie, niet leiden tot een verslechtering van de positie van armen of vrouwen en ten slotte waar mogelijk positieve milieueffecten sorteren.³⁰³

Tot 2005 groeide niet alleen het beschikbare budget voor PSOM-projecten, ook de hoeveelheid landen waarvoor dit programma geldt, is fors uitgebreid per 2005. Per 2005 is het programma opengesteld voor 41 landen. Het programma wordt door de Economische Voorlichtingsdienst (EVD, een agentschap van het ministerie van EZ) uitgevoerd in opdracht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

5.3.10.4.10 Programma Uitzending Managers (PUM)

In 1978 besloten de overheid en werkgevers samen een programma op te zetten om bedrijven in ontwikkelingslanden te helpen. Het initiatief ging uit van de Commissie Ontwikkelingslanden van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW) en het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO), de werkgeversorganisaties die inmiddels zijn opgegaan in de vereniging VNO-NCW. Het ministerie van BZ was en is nog steeds de belangrijkste partner van de werkgevers in het verbond bij het op 24 april 1978 officieel opgerichte Programma Uitzending Managers (PUM). Het PUM wilde het management van bedrijven, organisaties en overheden uit OS-landen laten profiteren van de expertise, kennis en ervaring van gepensioneerde managers en deskundigen uit andere dan OS-landen. De managers kregen voor hun inzet geen vergoeding. Alleen de reis- en verblijfskosten werden door het PUM vergoed. Vanaf de oprichting van het PUM werd eens in de vijf jaar een programmaovereenkomst gesloten tussen de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de NCW, en later de stichting PUM.

De dagelijkse uitvoering van het PUM was in handen van PUM-NMCP, een organisatorische eenheid binnen het NCW. Het budgethouderschap berustte bij een organisatieonderdeel van het ministerie van BZ. De begeleidingscommissie-PUM (BeCo) hield toezicht op de uitvoering van het programma. Het DGIS leverde een voorzitter voor deze BeCo. De coördinatie van het beleid lag tevens bij het DGIS. In 1997 werd het PUM juridisch zelfstandig, als gevolg van de fusie van het VNO en de NCW en de groei van het programma. Zo kwam de stichting PUM tot stand op 18 maart 1997. De aard van het programma wijzigde hierdoor overigens niet, evenmin als de wijze van uitvoering. Er trad slechts een wijziging op in de partij waarmee de programmafinancieringsovereenkomst werd gesloten. Voorheen was dat het NCW, vanaf 1997 werd het de stichting PUM.

In de loop der jaren heeft het ministerie van BZ invloed uitgeoefend op het beleid van het PUM. Dit kwam onder meer tot uitdrukking in de landenlijst die het PUM hanteerde. Deze lijst kwam overeen met de lijst van OS-landen van het ministerie. Alleen met deze landen is Nederland een ontwikkelingssamenwerkingsrelatie aangegaan en hetzelfde gold dus voor het PUM. Zoals gezegd was een vertegenwoordiger van het ministerie van BZ indertijd voorzitter van de BeCo. Daarnaast had het PUM een aantal adviesraden, die eveneens werden voorgezeten door een vertegenwoordiger van het DGIS. Dat waren commissies die adviseerden over bepaalde regio's zoals Centraal- en Oost-Europa, Indonesië en Midden-Amerika. Tegenwoordig wordt het programma zelfstandig uitgevoerd.

³⁰³ Kortekaas, F.Q.J., *PSOM stimuleert zakendoen in opkomende markt Oeganda*, In: Buitenlandse Markten, jrg. 8, nr. 7, 14 april 2001.

Het programma bestaat inmiddels uit een aantal deelprojecten, waaronder het Project Uitzending Ambtenaren (PUA). Dit project heeft tot doel directe ondersteuning te geven in het toetredingsproces van landen tot de Europese Unie via advisering ter plaatse door Nederlandse ex-ambtenaren. Ministeries en (semi)-overheidsdiensten in de toetredingslanden kunnen aangeven op welke terreinen zij advisering van een Nederlandse deskundige wensen. Met de stichting PUM zijn in 2003 afspraken gemaakt over het verder professionaliseren van de eigen organisatie (monitoring van de resultaten van de PUM-missies) en de concentratie van het programma op een beperkt aantal OS-landen.

5.3.10.4.11 Sociaal-ethisch beleggen

In 1990 werd het eerste sociaal-ethische beleggingsfonds opgericht, het Andere Beleggingsfonds (ABF). Na de ethische banken ASN Bank en Triodos Bank gingen ook de reguliere financiële instellingen duurzame spaar- en beleggingsproducten aanbieden. In 2001 kende Nederland 17 voor het publiek toegankelijke ethische beleggingsfondsen, onder andere het ABN/Amro Duurzame Wereldfonds, het ASN Milieufonds en het Postbank Duurzaam Aandelenfonds. Vanaf 1995 kan men ook ‘groen beleggen’, dat samen met ethisch beleggen is gekwalificeerd als ‘duurzaam beleggen’. In 2001 werd er voor meer dan vijf miljard euro duurzaam gespaard en belegd. Beleggers konden (tot het aantreden van het kabinet-Balkenende) aanzienlijke belastingvoordelen tegemoet zien. De fondsen zijn van overheidswege verplicht om ten minste zeventig procent van de middelen te investeren in projecten in ontwikkelingslanden. Het is een taak van het ministerie van BZ om te beoordelen of bepaalde fondsen als sociaal-ethische fondsen kunnen worden aangemerkt.³⁰⁴

5.3.10.5 Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO)

Duurzame economische ontwikkeling is een deelbeleidsterrein dat ook andere departementen aangaat. Het ministerie van EZ is bijvoorbeeld aanspreekpunt inzake Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO). Deze vorm van ondernemerschap houdt bij de bedrijfsvoering zoveel mogelijk rekening met de maatschappelijke aspecten en gevolgen van bedrijfsactiviteiten. De ministeries van EZ en BZ werken in dit opzicht intensief samen, waarbij het laatstgenoemde ministerie zijn aandacht richt op MVO in ontwikkelingslanden.

Belanghebbenden kunnen hun beklag doen over bedrijven die zich hebben gevestigd in of zaken doen met ontwikkelingslanden in strijd met de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen. Vakbonden kunnen bijvoorbeeld een klacht indienen over touroperators die reizen op Birma, dat de mensenrechten met voeten treedt. Zij kunnen hun klacht deponeren bij het Nationaal Contactpunt (NCP). Met het aannemen van de OESO-richtlijnen heeft de Nederlandse regering zich verplicht een Nationale Contactpunt op te zetten. Het NCP is een interdepartementaal orgaan, waarin alle departementen in principe zitting kunnen nemen. Het secretariaat berust bij het ministerie van EZ. Het NCP heeft in de eerste plaats de taak de richtlijnen bekendheid te geven. Daarnaast ziet het NCP toe op de navolging van de richtlijnen. In het NCP zijn de vier departementen³⁰⁵ vertegenwoordigd die deel uitmaken van de interdepartementale MVO-werkgroep, waaronder het ministerie van BZ. Indien vragen of onderwerpen aan de orde zijn binnen het NCP die het gespecialiseerde terrein van de minister van BZ en/of de minister voor ontwikkelingssamenwerking raken, wordt het ministerie van BZ gevraagd een bijdrage te leveren. Dit gebeurt dikwijls in de vorm van adviezen.

³⁰⁴ Uit een interview met R.G. Dijksterhuis.

³⁰⁵ Deelnemers aan de MVO-werkgroep zijn: ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

5.3.10.6 Overige instrumenten om het ondernemingsklimaat in partnerlanden te verbeteren

Een instrument om het ondernemingsklimaat in partnerlanden te verbeteren is het programma Thematische Medefinanciering. Daarnaast stimuleert de minister voor Ontwikkelingssamenwerking het lokale ondernemingsklimaat door middel van sectorale programma's. Beide instrumenten komen elders in dit rapport uitgebreid aan bod. Het vermelden waard is dat het ministerie van BZ is betrokken bij het Nederlands Microfinancierings Platform (NMP). Dit platform houdt zich bezig met gedecentraliseerde microfinanciering (steunverlening aan kleine ondernemers in ontwikkelingslanden). Het NMP wordt gevormd door maatschappelijke organisaties (waaronder de medefinancieringsorganisaties), financiële instellingen en het ministerie van BZ (de enige overheidspartij). Het secretariaat van het platform berust beurtelings bij één van de medefinancieringsorganisaties. BZ steunt het platform niet in financiële zin maar vervult een coördinerende rol, wisselt gegevens uit en zorgt voor de stroomlijning en *benchmarking* (standaardisering) van het platform. Nederland is in dit opzicht vrij uniek, omdat microfinanciering uitgaat van maatschappelijke organisaties en bedrijven. In andere landen is microfinanciering daarentegen een verantwoordelijkheid van de overheid.³⁰⁶

5.3.11 Effectiviteit en kwaliteit

Op 24 december 2004 ondertekende de secretaris-generaal het instellingsbesluit voor de nieuwe directie Effectiviteit en Kwaliteit (DEK). Hiermee werd tevens een nieuw thema in het leven geroepen. Diverse werkprocessen die op het werkterrein van dit thema plaatsvonden, werden al voor de instelling van DEK verricht, maar niet als thema met elkaar in verband gebracht. In dit hoofdstuk wordt aangegeven wat de aanleiding was om zoveel meer aandacht te schenken aan effectiviteit en kwaliteit van de Nederlandse OS en dit op te waarderen tot een nieuw thema. De inhoud van het thema wordt besproken, evenals de werkprocessen die ermee samenhangen.

5.3.11.1 Achtergrond en doelstelling

Het overkoepelende doel van de werkzaamheden die in het kader van het thema Effectiviteit en Kwaliteit (E&K) uitgevoerd worden, is het vergroten van de effectiviteit en kwaliteit van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Er zijn twee manieren om deze doelen te bereiken. Door *interne* rapportage en monitoring kunnen de uitgaven van Nederland aan OS gecontroleerd en geëvalueerd worden. De resultaten van deze monitoring worden gebruikt voor de ontwikkeling en verbetering van instrumenten die de uitgaven aan OS beter kunnen meten en verantwoorden en beleidsmedewerkers motiveren en in staat stellen om beleid in het uitgavenpatroon toe te passen. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd door het beheer van gegevens, hulpinstrumenten en hulpmodaliteiten (zie paragraaf 5.3.8). *Extern* probeert Nederland samen met andere donoren en in de ontwikkelingslanden zelf zo gunstig mogelijke omstandigheden te creëren voor een effectieve besteding van gelden. In het Nederlandse ontwikkelingsbeleid staat het criterium 'goed bestuur' centraal bij de landenkeuze. De deelthema's armoedebeleid, capaciteits- en institutionele ontwikkeling hangen nauw samen met de opbouw van goed bestuur en daarmee met het thema E&K. Nederland draagt bij aan de verbetering van deze elementen van goed bestuur in samenwerkingslanden en neemt deel aan internationale discussies over deze onderwerpen. Hiernaast neemt Nederland deel aan

³⁰⁶ Uit een interview met R.G. Dijksterhuis.

initiatieven voor donorharmonisatie. Een belangrijk initiatief op dit gebied is dit jaar vastgelegd in de *Paris Declaration on Aid Effectiveness*.³⁰⁷ Een ander initiatief in donorverband is de OESO/DAC, een secretariaat dat op verzoek van de lidstaten werkgroepen en vergaderingen organiseert en zo (onder andere) toeziet op een effectieve en rechtmatige besteding van ontwikkelingsgelden door lidstaten. Een belangrijke discussie die momenteel binnen deze organisatie speelt, en waar ook Nederland aan deelneemt, draait om de vraag welke bestedingen als ODA gerekend mogen worden (de zogeheten ODA-biliteit van uitgaven).

5.3.11.1.1 Toegenomen aandacht: aanleiding en beleidsvorming

De toegenomen aandacht voor het thema E&K binnen BZ is het gevolg van een veelvoud van internationale en nationale ontwikkelingen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Vanaf de jaren negentig werd er steeds meer nadruk gelegd op het tonen van resultaten van OS. In 1996 publiceerden de OESO/DAC het rapport *Shaping the 21st Century*, waarmee de organisaties pleitten voor hulp die effectiever is, anders georganiseerd wordt en zich meer richt op armoedevermindering.³⁰⁸ Hiernaast kwamen er in de jaren negentig een aantal invloedrijke, resultaatgerichte initiatieven tot stand: het HIPC-initiatief, de Sectorale Benadering en de *Millennium Development Goals*. Deze initiatieven representeerden een ‘traject van verandering, een fundamentele omslag’ in het denken over ontwikkelingssamenwerking.³⁰⁹ *Accountability* was de rode draad in deze ontwikkeling en de daarmee gepaard gaande discussie.³¹⁰

Het gevolg van deze internationale ontwikkelingen was een interne discussie over de effectiviteit van het Nederlandse OS-beleid. Uit een aantal evaluaties bleek dat de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking wat effectiviteit betrefte wensen overliet. Hoewel de OESO en de DAC altijd met lof spraken over de flexibiliteit en ongebondenheid van de Nederlandse hulp, en over het feit dat Nederland vaak meerjarige *commitments* aangaat, hadden deze organisaties kritiek op het gebrek aan monitoring en evaluatie.³¹¹ De DAC *peer review* uit 2001 herhaalt het advies dat in 1994 en 1997 ook al gegeven werd: ‘*The DAC recommends the NL initiate the range of actions necessary to the creation of a coherent, overall monitoring and evaluation system.*’³¹² De kritiek van de OESO/DAC was reden voor het ministerie om een speciale projectgroep Monitoring en Evaluatie (PM&E) op te richten. Ook de implementatie van een Nederlandse rijksbrede regeling voor monitoring en evaluatie, VBTB en RPER, speelde een rol in dit besluitvormingsproces: deze regeling heeft BZ het laatste ‘duwtje in de rug’³¹³ gegeven om meer aandacht aan E&K van het Nederlandse OS-beleid te schenken.

Als onderdeel van de internationale discussie over de effectiviteit van OS, is de nota *Aan elkaar verplicht* (2003) de formele basis van de toegenomen aandacht voor E&K.

Gemotiveerd door de internationale discussie, de doelstelling van duurzame armoedebestrijding, en het bereiken van de MDG’s, stelt de nota dat de effectiviteit en

³⁰⁷ *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability* (High Level Forum, Paris, February 28 – March 2, 2005). In het kader van de Millennium Development Goals (MDG’s) beloven donoren in deze verklaring om meer aandacht te besteden aan de verbetering van de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking en te werken aan thema’s als *ownership*, donorharmonisatie, resultaten en aansprakelijkheid.

³⁰⁸ DAC, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation* (OECD, Paris, May 1996).

³⁰⁹ Ibidem.

³¹⁰ Interview met directeur Maarten Brouwer, 9 juni 2005.

³¹¹ Uitspraak van plv. DGIS Rob de Vos tijdens de aftrapbijeenkomst van DEK op 18 Februari 2005.

³¹² DAC *peer review of the Netherlands*, 6 juni 2001.

³¹³ Uit een e-mail van Nathalie Jaarsma.

kwaliteit van OS meer aandacht moeten krijgen.³¹⁴ De nota kondigde een aantal maatregelen aan om dit te bewerkstelligen, zoals een overzichtelijkere en minder omvangrijke partnerlijst, de voorkeur voor begrotingssteun, jaarlijkse rapportage over de Nederlandse bijdrage aan het bereiken van de MDG's en systematische evaluaties van het IOB.³¹⁵ De nieuwe directie Effectiviteit en Kwaliteit (DEK), de opvolger van PM&E, werd de 'luis in de pels'³¹⁶, met de missie om BZ te prikkelen beter te presteren op effectiviteit en kwaliteit van OS.³¹⁷

5.3.11.2 Actoren

De belangrijkste externe actor waarmee BZ bij het thema E&K te maken heeft, is ongetwijfeld de DAC. De rapportages aan deze organisatie en de deelname aan de verschillende werkgroepen bepalen een groot deel van het werk van DEK (zie paragraaf 3).³¹⁸ Voor deze werkzaamheden heeft BZ vaak contact met de Permanente Vertegenwoordiging bij de OESO en de andere DAC-leden. DEK is tevens het aanspreekpunt voor de WB. Hiernaast wonen afgevaardigden van de directie ook de vergaderingen van PARIS21 bij. Deze vergaderingen vinden twee keer per jaar plaats. PARIS21 is een project dat tot doel heeft de statistische capaciteit van OS-landen te versterken, en wordt o.a. door Nederland financieel gesteund. Het geld dat donoren voor dit project beschikbaar stellen gaat naar het *World Bank Trust Fund*. Voorts heeft BZ op internationaal niveau contact met het *European Centre for Development Policy* (ECDPM) in Brussel en de UNDP. BZ financiert ook wetenschappelijk onderzoek in Groot-Brittannië.

Om donorharmonisatie te bevorderen neemt BZ bovendien deel aan een netwerk van samenwerkende donoren en is algemeen coördinator van gemeenschappelijke trainingen zoals de joint SWOP- en de joint PRSP-training. Op nationaal niveau organiseert BZ cursussen en lezingen op het gebied van effectiviteit en kwaliteit van OS. Hiervoor wordt samengewerkt met de Universiteit Utrecht en het Insitute of Social Studies (ISS). Wat inhoudelijke kwesties betreft, overlegt BZ met de ministeries van Defensie, Justitie, VROM en Financiën. Het gaat dan vooral om kwesties die te maken hebben met de vraag welke uitgaven tot ODA gerekend kunnen worden (ODA-biliteit), zoals uitgaven in het kader van het CDM-verdrag (VROM), de kosten van militairen die OS-relevante taken verrichten (Defensie), en de eerstejaars opvang van asielzoekers uit OS-landen (Justitie).

Verder heeft BZ op nationaal niveau ook contact met het ministerie van BZK, het ministerie van EZ, SNV, NCM/Atradius, FMO-NIO, DNB, CBS en CBF. BZ neemt ook deel aan de interdepartementale vergaderingen van IDO en BERP. Binnen het ministerie vergadert DEK met DGIS en participeert in het overleg van PMO, het Coördinatie Overleg PRSP's (COP), en de auditcommissie. Voorts is DEK lid van de Stuurgroep Informatisering & Automatisering (SIA) en de Stuurgroep PFM. Tot slot onderhoudt DEK binnen het ministerie nauwe contacten met FEZ, de IOB en SPL.

³¹⁴ *Aan elkaar verplicht*, 24-34.

³¹⁵ Ibidem.

³¹⁶ Jaarplan 2005 DEK.

³¹⁷ Met het oog op de internationale ontwikkelingen op het gebied van het thema effectiviteit en kwaliteit, werd na beëindiging van het project op 1 juli 2004 verdere ondersteuning van deze instrumenten noodzakelijk geacht. Op dat moment hielden echter meerdere organisatieonderdelen zich met het thema effectiviteit en kwaliteit bezig, zodat effectief sturen op het thema moeilijk was. Men stelde daarom voor om de structurele monitorings- en evaluatietaken van PM&E onder te brengen bij de afdeling Informatiemanagement (AIM) en zo de afdeling Kwaliteitszorg en Resultaatsmeting (AKR, later DEK) op te richten. Om organisatorische redenen was het gewenst om ook een aantal taken van DVF/AS en DSI/AI naar deze nieuwe eenheid over te zetten. Met de oprichting van DEK bundelt BZ zijn capaciteit op het gebied van het vergroten van de effectiviteit en de kwaliteit (E&K) van de ontwikkelingssamenwerking.

³¹⁸ DEK neemt deel aan de volgende DAC werkgroepen: DAC *Statistics* (DEK is voorzitter), Environment (CDM-verdrag), Financial working party (inmiddels opgeheven).

5.3.12 Onderhouden formele betrekkingen

Het onderhouden van bilaterale betrekkingen is een kernfunctie van het ministerie van BZ. Het omvat diverse werkprocessen. Sommige daarvan zijn al in andere hoofdstukken aan de orde gekomen, zoals bilaterale ontwikkelingssamenwerking, het consulaire proces, protocollaire en juridische aangelegenheden. Die zullen hier niet worden behandeld. Dit hoofdstuk beschrijft de samenhang tussen de verschillende verantwoordelijke actoren binnen het ministerie. De diversiteit van de werkprocessen wordt geïllustreerd aan de hand van *case studies* die de betrekkingen met een viertal belangrijke partnerlanden uiteenzetten, te weten de Verenigde Staten, Indonesië, Sudan en Duitsland.

5.3.12.1 Doelstelling en kerntaken

De huidige algemene doelstelling van het ministerie luidt:

*“het bevorderen van het welzijn van het Koninkrijk in zijn betrekkingen met het buitenland en het beschermen van het Koninkrijk tegen aantasting van buitenaf, alsmede het bevorderen van een rechtvaardige wereld, meer specifiek vrede en veiligheid, menselijk welzijn en menselijke waardigheid”.*³¹⁹

De taken van het ministerie van BZ kunnen worden samengevat als: de voorbereiding en, na vaststelling, de uitvoering van het Nederlandse buitenlandse beleid. In dit verband wordt het begrip taak in de meest algemene zin gebruikt, namelijk om de taken van het ministerie als geheel weer te geven.

In eenvoudige termen kan het maken van beleid worden omschreven als het verzamelen en bestuderen van informatie, het maken van keuzes en het bepalen van een standpunt gerelateerd aan de doelstelling, waaraan vervolgens uitvoering wordt gegeven. Dit is dan ook in grote lijnen wat er bij de beleidsdirecties van het ministerie van BZ gebeurt. Een belangrijk deel van hun taak betreft:

1. Het volgen van de (inter-)nationale ontwikkelingen;
 2. Het formuleren van een Nederlands standpunt over die (inter-)nationale ontwikkelingen;
 3. Het uitdragen van dat Nederlands standpunt over die (inter-)nationale ontwikkelingen.
- Maar het ontwikkelen en tot uitvoering brengen van het buitenlands beleid is uiteraard niet de enige taak. Omdat het ministerie in beginsel alle buitenlandse zaken van Nederland behandelt, heeft het naast een beleidsmatige taak ook een dienstverlenende taak ten aanzien van de Nederlandse samenleving, zowel in het buitenland als in Nederland zelf. Hiertoe behoren het uitvoeren van Nederlandse wetgeving, de zorg voor Nederlanders in het buitenland en het voorlichten over Nederland in het buitenland.

Om deze twee taken naar behoren uit te kunnen voeren, verricht het ministerie een derde taak, namelijk *'het onderhouden van betrekkingen met het buitenland'*. Hiertoe zijn onder andere de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland opgericht: de Permanente Vertegenwoordigingen bij internationale organisaties voor de multilaterale betrekkingen en de ambassades voor de bilaterale betrekkingen. In Nederland zelf worden contacten onderhouden met de vertegenwoordigingen van het buitenland in Nederland. Verder zijn inkomende en uitgaande staatsbezoeken middelen om betrekkingen te onderhouden.

Dan is er nog een vierde taak, de coördinerende taak, die voortvloeit uit de verantwoordelijkheid van de minister van BZ voor de eenheid van het buitenlandse beleid en die dwars door de beleidsmatige en dienstverlenende taak heen loopt.

Bij het ministerie van BZ kunnen dus vier taken worden onderscheiden:

³¹⁹ Buitenlandse Zaken, *Buitenlands beleid belicht*, 17 september 1991, 1.

1. Beleidsvoorbereiding en uitvoering;
2. Dienstverlening;
3. Onderhouden van betrekkingen met buitenlandse regeringen en internationale organisaties;
4. Coördinatie.

In dit hoofdstuk wordt met name de taak van het onderhouden van betrekkingen met het buitenland belicht. Deze taak kan worden onderverdeeld in:

1. Kennisontwikkeling;
2. Het onderhouden van politieke betrekkingen;
3. (Vorbereiding van en advisering over) beleidsvorming op bilateraal gebied.

5.3.12.2 Kennisontwikkeling

Een kerntaak van de regiodirecties, de themadirecties en de posten is het volgen van ontwikkelingen en het bijhouden en ontwikkelen van kennis en ideeën ten aanzien een land of regio.³²⁰ Waar de themadirecties de kenniscentra zijn op het gebied van een bepaald thema, fungeren de landenmedewerkers van de regiodirecties als ‘kennis- en informatiemakelaars’,³²¹ voor ‘hun’ land. De regiodirecties zijn het aanspreekpunt voor zowel interne actoren - zoals de posten, de ambtelijke leiding, thema- en forumdirecties - als externe partijen - zoals maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Om deze functies te kunnen vervullen, dienen de landenmedewerkers volledig op de hoogte te zijn van hetgeen er in een land gebeurt en hun kennis te allen tijde paraat te hebben. Landenmedewerkers verzamelen hiertoe informatie uit uiteenlopende bronnen en media, variërend van kranten tot websites, en maken gebruik van de bron die het dichtst bij het vuur zit: de posten. De posten stellen persoverzichten op, sturen politieke rapportages naar het departement in Den Haag en ‘bedienen’ zo de verschillende directies.³²² In het geval van een crisis stellen de landenmedewerkers op het departement stukken op voor de ministerraad.³²³

5.3.12.3 Het onderhouden van politieke betrekkingen

5.3.12.3.1 Advisering over en voorbereiding van beleidsvorming

Het onderhouden van politieke betrekkingen hangt nauw samen met het hierboven omschreven proces van kennisontwikkeling: aan de hand van de informatie die wordt vergaard en de politieke rapportages die door de posten worden opgesteld, kan Nederland inspringen op de ontwikkelingen in een land. Op basis van de informatie analyseren de regiodirecties het beleid, stellen ‘strategische, tactische en operationele’ adviezen op voor de politieke en ambtelijke leiding van het ministerie en bereiden de politieke besluitvorming ten aanzien van een land voor. Hiernaast beantwoorden de landenmedewerkers vragen van posten over beleidskwesties en bereiden bezoeken van bewindslieden voor.³²⁴ Naast advisering is ook het opstellen van de regio- en landenbeleidsplannen en jaarplannen, waar de regiodirecties een belangrijke coördinerende rol spelen, een vorm van beleidsvorming. Dit werkproces wordt in paragraaf 5.3.12.4 beschreven.

Hoewel de verantwoordelijkheid van de beleidsvorming formeel bij het departement in Den Haag ligt, gebeurt er veel in samenspraak met de posten. Instructies bijvoorbeeld, die in feite

³²⁰ Tot de herijking in 1996 werden politiek en ontwikkelingssamenwerking behartigd door gescheiden regiodirecties. Zo was er één directie die de politieke belangen behartigde van Nederland in Afrika en een andere directie die Nederlandse bijdrage aan de bilaterale en regionale ontwikkelingssamenwerking in Afrika vorm gaf en beheerde.

³²¹ Interview met Stienen, landenmedewerker Verenigde Staten.

³²² Interview met E. Dieterman, landenmedewerker Duitsland.

³²³ Ibidem.

³²⁴ Ibidem.

een beleidslijn uitzetten en formeel door de regiodirecties worden opgesteld, worden in de praktijk vaak op basis van rapportages van en in overleg met de posten opgesteld. De posten zijn verantwoordelijk voor de (monitoring van) uitvoering van het beleid.

5.3.12.3.2 *Het voorbereiden van (staats-)bezoeken*

De contacten met een land worden op verschillende manieren en niveaus onderhouden. De bewindslieden, de minister-president en de leden van het koninklijk huis, leggen bezoeken af en ontvangen bezoekers uit het buitenland. De bezoeken worden inhoudelijk en logistiek voorbereid door het ministerie van BZ. Als het gaat om een bezoek aan of door de minister-president of de koningin speelt het ministerie van Algemene Zaken ook een grote rol bij de logistieke voorbereiding. De inhoudelijke voorbereiding wordt gevat in dossiers die ter gelegenheid van een bezoek speciaal voor de bewindslieden worden opgesteld. Een dergelijk dossier is formeel opgebouwd uit een *steering note*, een inhoudsopgave, een programma, een geannoteerde agenda, spreekpunten, eventueel een achtergrondnotitie op hoofdlijnen, de cv's van de gesprekspartners, spreekpunten voor de pers, een beknopt landenfiche (Koninginnefiche) of een profielschets van de organisatie en een verslag van het vorige gesprek met de partner.³²⁵ De *steering note*, die wordt voorgelegd aan andere directies, beschrijft de essentie van het gesprek en geeft de aanleiding, het doel en de verwachte resultaten weer. Het dossier wordt door het departement in Den Haag opgesteld, met input van de posten.

5.3.12.3.3 *Het onderhouden van een netwerk*

Ook op het niveau van de landenmedewerkers en de medewerkers op de posten worden uiteraard contacten onderhouden met het verwante ministerie of departement in het land. Een belangrijke taak is het onderhouden van deze contacten en een netwerk, zowel binnen het ministerie en in Den Haag als in het land zelf.³²⁶ De regiodirecties hebben zo een overzicht van alle actoren die zich met een land bezighouden en kunnen op die manier relevante dossiers met elkaar verbinden. Een informele manier van contact onderhouden is het bezoeken van onder meer theaterstukken, recepties en diners. Dit werkproces kan gevat worden onder de term 'representatie' en speelt zich af zowel in Den Haag als op de posten. Hoewel tijdens deze gelegenheden kennis wordt opgedaan, gelobbyd en ook afspraken worden gemaakt, is hierover vrijwel niets terug te vinden in de archieven.

5.3.12.3.4 *Het uitoefenen van politieke druk*

Zoals uit de *case study* over de betrekkingen met de Verenigde Staten zal blijken, kent elke vriendschap hoogte- en dieptepunten: niet elk land bevindt zich qua beleid op één lijn met Nederland of gedraagt zich in de internationale arena zoals het internationaal recht het voorschrijft. Daarom behoort ook het aantekenen van politiek protest in een land tot het onderhouden van bilaterale betrekkingen. Soms is het bezoek van een van de bewindslieden voldoende om een bepaalde mate van politieke druk uit te oefenen. Ook oefent Nederland druk uit door het uitvoeren van een *demarche*. Dat houdt in dat het departement in Den Haag de medewerkers op een post opdracht geeft om, letterlijk en figuurlijk, op de regering van een land af te stappen en uitleg te vragen over een bepaalde kwestie, of om namens Nederland te protesteren tegen een actie die deze regering heeft ondernomen. Op een hoger niveau kan druk worden uitgeoefend door het bemiddelen in een conflict, het inhouden of beloven van humanitaire hulp, zoals in het geval van de vredesonderhandelingen in Sudan, of economische sancties.

³²⁵ Richtlijnen dossiers voor gesprekken en bezoeken (Intranet BZ).

³²⁶ Interview met Stienen.

5.3.12.3.5 Projecten

Een manier om de doelstellingen van het Nederlandse buitenlands en ontwikkelingsbeleid op bilateraal niveau te verwezenlijken, is financiële steunverlening. Op bilateraal niveau gebeurt dit door het uitvoeren van projecten in of in samenwerking met een land, of het verschaffen van programmahulp via de begroting van een land. Kleinschalige projecten op het gebied van buitenlands beleid kunnen worden gefinancierd uit het Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid (POBB).

5.3.12.3.6 Formaliteiten

Op een ander niveau worden de contacten onderhouden door het uitwisselen van felicitaties en condoleances met een land. Ter gelegenheid van een aanstelling, afscheid of overlijden van collega-bewindslieden worden brieven opgesteld en verstuurd. Deze brieven gaan heel vaak heen en weer voor revisie, maar alleen de eindversie komt in het dossier.

Als een ambassadeur op een post in een land wordt geplaatst, dient eerst *agrément* te worden verleend. De regiodirectie stelt een verzoek om *agrément* op, dat wordt verstuurd aan de regering van het land waar Nederland voornemens is de ambassadeur te plaatsen. De landenmedewerkers stellen ook adviezen op over het al dan niet verlenen van *agrément* op de plaatsing van een ambassadeur uit het buitenland. Over het algemeen is het verlenen of beantwoorden van een *agrément* een formaliteit. Het gebeurt maar sporadisch dat een regering bezwaar heeft tegen de plaatsing van een ambassadeur.

5.3.12.4 Voorbereiding beleidsvorming: regio- en landenbeleidsdocumenten en de jaarplancyclus

5.3.12.4.1 Regio- en landenbeleidsdocumenten

Ter voorbereiding van de besluitvorming over bilaterale beleidskaders stellen de regio- en themadirecties regio- en landenbeleidsdocumenten op. Deze plannen worden opgesteld met het oog op ontwikkelingssamenwerking. Sinds de herijking in 1996 zijn de regiodirecties verantwoordelijk voor de coördinatie van deze plannen. Sinds 2005 worden er ook strategische plannen opgesteld voor de langere termijn, de zogenaamde meerjaren strategische planning.

5.3.12.4.2 Jaarplancyclus

Naast regio- en landenbeleidsdocumenten zijn de directies en de posten sinds 1997/1998 verplicht om jaarplannen en –verslagen op te stellen. Een jaarplan is een *“essentieel management instrument waarin zo concreet mogelijk de voornemens worden vastgelegd met betrekking tot de bestaande en nieuwe activiteiten ter realisering van het beleid vis-à-vis een bepaald samenwerkingsland”*.³²⁷ Het betreft een ‘concretisering’ van de regio- en landenbeleidsplannen, die het beleid op een termijn van vier jaar aangeven. In het jaarplan worden de *“Memorie van Toelichting en andere beleidskaders vertaald in concrete voornemens voor het komende jaar en een onderbouwing van de daarvoor benodigde middelen”*.³²⁸ Via het jaarplan kunnen dus de middelen (personeel, budget) worden aangevraagd die nodig zijn om het beleid uit te kunnen voeren.

Het Coördinatiepunt Jaarplancyclus, onder leiding van de plaatsvervangend directeur van het Directoraat-Generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken (DGRC), is verantwoordelijk voor de hele jaarplancyclus. In het geval van bilaterale buitenlandse betrekkingen en ontwikkelingssamenwerking worden de jaarplannen door de posten opgesteld en vervolgens ter beoordeling naar het departement gezonden. De regio- en forumdirecties zijn

³²⁷ Formatieplan (ministerie van Buitenlandse Zaken, 1996).

³²⁸ Jaarplancyclus, HBBZ (ministerie van Buitenlandse Zaken, intranet).

verantwoordelijk voor de inhoudelijke beoordeling van de jaarverslagen en –plannen van de posten: zij hebben de centrale rol in het beoordelingsproces. De regiodirecties zijn verantwoordelijk voor de aanlevering van de input van derden in het beoordelingsproces en stemmen daartoe af met themadirecties, ondersteunende directies en vakdepartementen. In een jaarplangesprek tussen de ambtelijke leiding, het management van de directie die het jaarplan indient en andere betrokkenen (bijvoorbeeld financiële en personeelszaken) wordt vastgesteld in hoeverre budgetten worden toegekend en welke voornemens prioriteit krijgen. Tot slot verleent de secretaris-generaal in een goedkeuringsmemorandum *decharge* over het jaarverslag en de goedkeuring voor het jaarplan.³²⁹

5.3.12.4.3 Case studies

Diversiteit is inherent aan het onderhouden van bilaterale betrekkingen, het betreft immers een groot aantal verschillende landen. Per land ligt de nadruk op andere thema's. Deze diversiteit wordt geïllustreerd aan de hand van vier *case studies* van landen die van groot belang zijn voor Nederland: Duitsland, Sudan, Indonesië en de Verenigde Staten. In de betrekkingen met Duitsland gaat veel aandacht uit naar economie en handel, cultuur en het afstemmen van het EU-beleid. In Sudan ligt de nadruk op ontwikkelingssamenwerking en bemiddeling in het conflict aldaar. In Indonesië, een land waar Nederland een tumultueus verleden mee deelt, spelen de gevoelige politieke verhoudingen, ontwikkelingssamenwerking en cultuur een grote rol. De Verenigde Staten tot slot, is een land waar alle thema's samenkomen.

A. Duitsland

Hoewel de economische betrekkingen tussen Nederland en Duitsland 'sinds jaar en dag uitstekend' zijn, waren de politieke en maatschappelijke verhoudingen lange tijd 'problematisch'.³³⁰ De betrekkingen met Duitsland verbeterden pas halverwege de jaren negentig, bijna een halve eeuw na het einde van de Tweede Wereldoorlog. Vandaag de dag wordt de verhouding gekenmerkt door intensieve samenwerking op allerlei gebieden, uiteenlopend van onderwijs en onderzoek tot het EU-beleid.

In dit geval is de voorkeur voor een goede buur boven een verre vriend evident. Een goede verstandhouding met een 'politiek en economisch zwaargewicht' als Duitsland is van groot belang voor een klein land als Nederland. De economische betrekkingen zijn dan ook bijzonder intensief. In 2001 was Duitsland de belangrijkste handelspartner. Het totale volume van de bilaterale handel bedroeg dat jaar 102 miljard euro.³³¹ Ook militair en academisch gezien is samenwerking interessant. Hierbij komt dat Duitsland in institutioneel bestuurlijk en politiek opzicht goed bij ons land past. Andersom geldt de interesse evenzeer. Voor Duitsland is ons land economisch ook van groot belang: Nederland is doorgaans de tweede importeur en investeerder. Bovendien gaat 20 procent van het transport via de haven van Rotterdam. Voorts is het Nederlandse koningshuis in Duitsland zo mogelijk nog populairder dan in Nederland zelf. Tot slot maakt ons drugsbeleid Nederland 'in negatieve zin' interessant.

Ontwikkeling van de bilaterale betrekkingen

De Tweede Wereldoorlog en het daarmee gepaard gaande wantrouwen heeft lange tijd een stempel gedrukt op de relatie met Duitsland. Dit wantrouwen kwam tot uiting toen premier

³²⁹ Gebaseerd op het document Jaarplancycclus, HBBZ (ministerie van Buitenlandse Zaken, intranet).

³³⁰ Uitspraken van Dick Benschop, staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, tijdens zijn speech bij het Centrum voor Duitsland-studies, Katholieke Universiteit Nijmegen (ministerie van Buitenlandse Zaken, 12 oktober 2001).

³³¹ www.duitse-ambassade.nl/nl/aussenpolitik/bilat_bez.

Lubbers de hereniging van Oost- en West-Duitsland af probeerde te remmen.³³² In januari 1990 verklaarde minister van BZ Van den Broek dat Nederland de hereniging steunde, op voorwaarde dat Duitsland in zowel de NAVO als de EU zou worden geïntegreerd. Tot teleurstelling van de regering wees de Duitse minister van BZ Genscher Nederlandse deelname aan de besprekingen over het herenigingsproces tussen Duitsland en de vier bezettingsmogendheden ‘categorisch’ af: “*You are not part of the game*”.³³³ Volgens Hellema waren de eenwording van Duitsland en de daarmee wijzigende verhoudingen in Europa twee extra argumenten om aan het traditionele Atlanticisme en de institutionele versterking van de EU in supranationale zin vast te houden.³³⁴

De politieke verhoudingen verbeterden met het aantreden van premier Kok, die beduidend beter met bondskanselier Kohl op kon schieten dan zijn voorganger Lubbers.³³⁵ De nieuwe regering maakte de verbetering van de relatie met Duitsland tot een kernpunt van het Nederlandse buitenlandse beleid. In 1994 stelde koningin Beatrix in een toespraak dat “*tegenstellingen van weleer niet een onoverkomelijke kloof in onze tijd mogen worden*”.³³⁶ Uit een enquête die het Nederlandse Instituut voor Buitenlandse Betrekkingen Clingendael in 1994 hield, bleek echter dat Nederlandse jongeren nog steeds vrij negatief tegenover Duitsland stonden en het land nog vaak associeerden met de Tweede Wereldoorlog. Naar aanleiding van deze uitkomst stelde Nederland een beleidsreactie op. Om een ‘maatschappelijk debat’ op gang te brengen, zette minister van BZ Kooijmans samen met zijn collega Kinkel de Nederlands-Duitse Conferentie (NDC) op. Tijdens de conferentie, die sindsdien jaarlijks plaatsvindt en nog altijd als nuttig wordt ervaren, worden uiteenlopende onderwerpen besproken, van cultuur, vergrijzing en sociale wetgeving tot euthanasiewetgeving en EU-gerelateerde thema’s. Sindsdien vinden er over en weer staatsbezoeken plaats. Na 1998, toen de sociaaldemocratische Schröder als bondskanselier aantrad, verbeterden de verhoudingen verder. Vandaag de dag treffen Nederlandse en Duitse bewindslieden elkaar wekelijks. In 2005 wezen de statistieken uit dat de mening van Nederlanders over Duitsland mild en positief is.³³⁷

De laatste tijd vormt Europese samenwerking de kern van de bilaterale relaties met Duitsland. Nederland besteedt veel aandacht aan het opstellen van een gezamenlijk EU-beleid. Beide landen hebben lange tijd dezelfde koers gevaren wat Europa betreft, maar de afgelopen vier jaar lopen de meningen iets uiteen. De begrotingsproblemen van Duitsland liggen hieraan ten grondslag. Het land heeft een begrotingstekort en overschrijdt al een aantal jaren de 3%-norm van het Europese stabiliteits- en groeipact. De voorwaarden van het pact zijn hiertoe opgerekt, wat Nederland lange tijd niet heeft geaccepteerd. Hiernaast is samenwerking met Nederland niet meer zo vanzelfsprekend als voorheen: door de uitbreiding van de Europese Unie met Oost-Europese landen bevindt Duitsland zich nu middenin Europa en heeft het de mogelijkheid om met negen buurlanden samen te werken. Ook de ‘nee-stem’ van de Nederlandse bevolking tegen de Europese grondwet heeft bijgedragen aan de verwijdering op Europees vlak.³³⁸

³³² NRC.nl, *Memoires Martens: ‘Kohl woedend over voorbehoud Lubbers’*, 18 april 2006.

³³³ Hellema, D., a.w. 2001, 353.

³³⁴ Ibidem, 354

³³⁵ Elsevier.nl, *Europese grenzen. Zo zijn onze manieren*, 25 juli 2006.

³³⁶ www.duitslandweb.nl.

³³⁷ Interview met E. Dieterman, DWM/WE, 8 november 2005. Of de positievere visie op Duitsland het directe gevolg is van het Nederlandse beleid, is niet zeker: er spelen veel factoren een rol in de beeldvorming over Duitsland, zoals het feit dat de jonge generaties van nu geen ouders heeft die direct bij de oorlog waren betrokken, en dat er andere problemen zijn om bezorgd over te zijn dan buurland Duitsland.

³³⁸ Landendocument Duitsland.

Samenwerking in goede harmonie

Ondanks de veranderingen van de afgelopen paar jaar wordt de relatie met Duitsland nog steeds gekenmerkt door vertrouwen en intensieve samenwerking. Bilaterale kwesties als meanderende riviertjes aan de grens, het beschermen dan wel vangen van mosselen in het noorden en migrerende muskusratten in Limburg worden in goede harmonie opgelost.³³⁹

Naast de bestaande economische betrekkingen en de NDC is er sinds het midden van de jaren negentig op tal van terreinen samenwerking tussen Duitsland en Nederland tot stand gekomen. Het 'hart van de samenwerking' is het eerste Duits-Nederlandse legercorps in Munster, dat in 1995 werd opgericht.³⁴⁰ Het corps is het enige in Europa dat volledig is gemengd. In 1999 werd vervolgens een Nederlands-Duits politiebureau geopend in Dinxperlo. Ook de kustwacht werkt samen.³⁴¹ Hiernaast doen Nederland en Duitsland gezamenlijk onderzoek naar de bestrijding van dierziekten zoals mond- en klauwzeer, en wordt er samengewerkt op het gebied van TWA (Technisch Wetenschappelijk Attachés) en energievoorziening. Ook wordt er hoogambtelijk overleg gevoerd over de infrastructuur in Noord-Rijnland-Westfalen, een samenwerking die in oktober 2003 is vastgelegd in de slotverklaring Amsterdam. Op cultureel gebied is Duitsland de meest actieve partner: jaarlijks vinden er zo'n zeshonderd cultuurevenementen plaats.

B. Indonesië

Nederland en Indonesië delen een lang en soms tumultueus verleden. Dat heeft enerzijds geleid tot een vriendschap tussen twee volkeren: Nederland en Indonesië werken veel samen, met name op het gebied van cultuur, ontwikkelingssamenwerking en democratisering. Anderzijds roepen het koloniale verleden en de gevolgen nog steeds veel emoties op, wat de relatie met Indonesië politiek zeer gevoelig maakt.

Betrokkenheid

In 1991 verbrak Indonesië de OS-relatie met Nederland. Na de val van Soeharto is de relatie erg verbeterd. Om de bilaterale betrekkingen en samenwerking te intensiveren werd in 2000 een Memorandum of Understanding afgesloten tussen Nederland en Indonesië.³⁴² Ook werd er een omvangrijk ontwikkelingsprogramma gestart. Sindsdien is Nederland weer nauw betrokken bij de ontwikkelingen in Indonesië, met name op het gebied van politieke betrekkingen, cultuur, ontwikkelingssamenwerking en democratisering. In 2005 werden de afspraken over intensivering van de betrekkingen herbevestigd. Minister Bot (BZ) woonde in dat jaar namens de Nederlandse regering de officiële viering van 60 jaar 'Proklamasi' bij en aanvaardde de uitroeping van de onafhankelijkheid van de Republiek Indonesië op 17 augustus 1945 in politieke en morele zin.

Het koloniale verleden speelt een grote rol in de relatie met het land. Gebeurtenissen in Indonesië leiden al snel tot reactie in Nederland.³⁴³ Geopolitieke overwegingen, de banden die vele Nederlanders direct of indirect met het land hebben, de aanwezigheid van een gematigd tolerante islamitische bevolking en het feit dat Indonesië qua bevolking het vijfde land in de wereld is, dragen bij aan het belang van de politieke betrekkingen met het land. Indonesië is erg belangrijk voor het behoud van het machts evenwicht in de regio. Hoewel zijn positie door de economische crisis in 1998 is aangetast, blijft Indonesië potentieel het invloedrijkste land

³³⁹ Interview met E. Dieterman.

³⁴⁰ www.duitse-ambassade.nl/nl/aussenpolitik/bilat_bez.

³⁴¹ www.duitslandweb.nl.

³⁴² Afgesloten door minister Jorritsma en haar collega Kwik, tijdens een economische missie uit maart 2000 in Indonesië.

³⁴³ Interview met M. van Hoogstraten, plv. dir. DDI, 30 december 2005.

binnen de Association of South-East Asian Nations (ASEAN).³⁴⁴ Het belang dat de Nederlandse regering aan de relatie hecht, blijkt onder andere uit het grote aantal bezoeken dat jaarlijks aan Indonesië wordt gebracht. Ook vanuit het parlement is er veel belangstelling. In de Europese Unie vraagt Nederland steeds aandacht voor de betrekkingen met Indonesië.

Sporen

De geschiedenis heeft op veel manieren sporen achtergelaten in de relatie tussen Indonesië en Nederland. Zo wordt relatief veel aandacht besteed aan de culturele betrekkingen. Dit blijkt onder andere uit de aanwezigheid van een van de twee Nederlandse culturele centra, het Erasmus Huis, in Jakarta.³⁴⁵ Het Erasmus Huis houdt zich niet alleen bezig met de presentatie van Nederlandse cultuur, maar wil ook 'nadrukkelijk ruimte bieden aan Indonesische kunst, kunstenaars en groepen'.³⁴⁶ De activiteiten van het Erasmus Huis zijn sterk verweven met het werk van de ambassade: de directeur van het Erasmus Huis is ook het hoofd van de afdeling Pers en Cultuur van de ambassade. De Nederlandse ambassade is de exploitant van het instituut en verzorgt het programma en de contractering.³⁴⁷ Het gebouw zit aan de ambassade vast en wordt betaald door de ministeries van OCW en BZ.

Een ander teken van de verwevenheid tussen Nederland en Indonesië is de hoeveelheid consulaire werkzaamheden die op de ambassade plaatsvinden. Er gaan namelijk veel mensen naar Nederland voor familiebezoek. De ambassade is ook betrokken bij het programma voor het repatriëren van Molukkers naar Indonesië. De ambassade heeft bovendien een WUV-afdeling, die uitkeringen aan vervolgingsslachtoffers verzorgt. Verder bezoeken veel Nederlandse toeristen Indonesië, evenals veel Nederlanders die in de voormalige kolonie zijn geboren of er hebben gewoond.

Naast cultuur en consulaire werkzaamheden is de grote omvang van het OS-programma een uiting van de verbondenheid tussen beide landen. In 2000 werd de ontwikkelingsrelatie, die in de 1991 door Indonesië was beëindigd, weer hervat. Deze bestond in eerste instantie alleen uit bijdragen voor de herschikking van Indonesische schulden in het kader van de Club van Parijs. Vanaf 1999 is daarnaast aanzienlijke humanitaire hulp voor de slachtoffers van de conflicten op de Molukken en in Timor gefinancierd. In de context van het complexe en veelomvattende veranderingsproces in Indonesië is Nederland in 2000 een structureel, omvangrijk OS-programma gestart. Het programma is vooral gericht op het steunen van het politieke en economische hervormingsproces in Indonesië, de 'reformasi'.³⁴⁸ Na de zeebeving op 26 december 2004 heeft Nederland een bedrag van maximaal veertig miljoen euro toegezegd aan noodhulp aan Indonesië en Sri Lanka. Nederland was hiermee de negende donor naar omvang van de noodhulp. Daarmee komt ons land vlak na Duitsland, de Europese Commissie, Japan en Frankrijk en neemt het bijna vijf procent van de totaal toegezegde noodhulp voor zijn rekening.³⁴⁹

Een historische stap

Hoewel de verhoudingen in de periode na Soeharto goed waren, blijft de relatie precair. Het gemeenschappelijke verleden roept nog steeds veel emoties op. Hiernaast wordt de relatie bemoeilijkt door conflicten in Indonesië zelf. De politieke en economische hervormingen van de opvolgers van Soeharto hebben regionale conflicten tot gevolg tussen het leger en extremisten. Terrorisme is een reële dreiging op veel plekken. In 1999 brak een burgeroorlog

³⁴⁴ Landendocument Indonesië (Intranet).

³⁴⁵ Het tweede culturele centrum bevindt zich in Parijs.

³⁴⁶ www.erasmushuis.or.id.

³⁴⁷ Uit een interview met M. van Hoogstraten.

³⁴⁸ Landendocument Indonesië (Intranet).

³⁴⁹ Ibidem.

op de Molukken uit, en ook op Oost-Timor spelen zich drama's af. In 2000 zorgde het Droogleveronderzoek naar het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's voor veel onrust in de relatie tussen beide landen.³⁵⁰ Omdat er veel mensen uit Indonesië in Nederland wonen en vanwege de rol die ons land in de regio heeft gespeeld, is Nederland een van de landen waar aandacht wordt gevraagd voor deze kwesties.

De Nederlandse regering is om deze redenen nog altijd heel voorzichtig en probeert de relatie met Indonesië te verbeteren. Minister van BZ Bot ondernam in de zomer van 2005 'een historische stap' door aanwezig te zijn bij de zestigste viering van de Indonesische onafhankelijkheidsdag op 17 augustus 2005. Aan de vooravond van de onafhankelijkheidsviering hield de minister een rede, waarin hij de politieke en morele aanvaarding door Nederland uitsprak van de 'Proklamasie' van 17 augustus 1945, de datum waarop de Republiek Indonesië zich onafhankelijk van Nederland verklaarde. Namens de Nederlandse regering betuigde hij ook spijt over de 'pijnlijke en gewelddadige wijze' waarop de wegen van Nederland en Indonesië in de daaropvolgende periode, als gevolg van het toenmalige Nederlandse optreden, zich hebben gescheiden.³⁵¹ Na deze historische stap werden binnen BZ initiatieven ondernomen om te komen tot intensivering van de bilaterale samenwerking met Indonesië op verscheidene terreinen.

C. Sudan

Nog geen vijf jaar geleden lag de Nederlandse hulp aan Sudan nagenoeg stil. In 2002 stond Den Haag zelfs op het punt om de ambassade in Khartoum te sluiten. Drie jaar later was het land echter de grootste ontvanger van Nederlandse hulp. De relatief grote politieke en humanitaire aandacht voor Sudan, dat niet eens op de lijst van partnerlanden voorkomt, kan worden verklaard door de nieuwe richting die minister Van Ardenne aan het Nederlandse ontwikkelingsbeleid gaf: de minister legt in haar beleid voor deze regio sterk de nadruk op vrede, veiligheid en wederopbouw. De betrokkenheid bij Sudan is uniek, maar tegelijk zeer kenmerkend voor het huidige Nederlandse ontwikkelingsbeleid.³⁵²

'Het langstlopende conflict van de moderne tijd'

De essentie van het conflict is de verdeling van de macht, welvaart, en een aantal betwiste gebieden tussen de regering in het noorden en de rebellen in het zuiden, de *Sudan People's Liberation Movement*.³⁵³ Het conflict in Sudan vindt zijn oorsprong in de marginalisatie en exploitatie van het voornamelijk christelijke en animistische zuiden door het islamitische Noord-Sudan.³⁵⁴ De voormalige koloniale mogendheden Groot-Brittannië en Egypte, onder wiens bewind Sudan tot de onafhankelijkheid in 1955 stond, pasten in dit land het principe van verdeel en heers toe. Om te voorkomen dat het nationalisme in Sudan vaste grond zou krijgen, kreeg het Zuiden een andere status dan het Noorden. Het onderwijs en de economie in de regio werden verwaarloosd: alle handel kwam in handen van Noord-Sudan.³⁵⁵ In de twintigste eeuw verstoorde een plotselinge groei van de bevolking echter de delicate balans tussen boeren en nomaden, zoals die eeuwen lang had voortbestaan. Door overbegrazing

³⁵⁰ In mei 2000 is op verzoek van de Kamer een onderzoek inzake de overdracht van Papoea toegezegd. Het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis kreeg de opdracht om dit onderzoek getiteld 'Een daad van vrije keuze, de dekolonisatie van Indonesië en het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's' uit te voeren. Vragen van het lid Haverkamp (CDA) aan de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking over het 'Droogleveronderzoek' (ingezonden 2 september 2004).

³⁵¹ Overgenomen uit Landendocument Indonesië (Intranet).

³⁵² Uit een interview met H. Docter, Taskforce Sudan, 10 november 2005.

³⁵³ Artikel in *Internationale Samenwerking*, januari 2004.

³⁵⁴ Hoorn van Afrika Notitie.

³⁵⁵ Ibidem.

breidde de woestijn zich jaarlijks vijf kilometer richting het zuiden uit. De achteruitgang van het milieu en daarmee de leefomstandigheden van de bevolking in het zuiden bracht de spanningen uit de koloniale tijd naar boven: de boeren, die zich altijd gediscrimineerd hadden gevoeld door de regering in Khartoem, organiseerden zich en openden de aanval op de regering. Khartoem sloeg met bruto geweld terug en bewapende de militante Arabische Janjaweed. Het conflict begon in 1956 en is daarmee het langstlopende conflict in de moderne tijd.³⁵⁶

De ontwikkeling van de relatie

De betrekkingen met Sudan zijn in de jaren zeventig aangeknoopt, in de periode dat het eerste vredesakkoord was gesloten. De Nederlandse betrokkenheid bij het land in deze periode was vooral politiek gemotiveerd en moet gezien worden in het licht van de Koude Oorlog. Men wilde voorkomen dat Sudan zich aan communistische zijde zou scharen en bond het land aan zich door er een groot ontwikkelingsprogramma op te bouwen. Toen het conflict weer oplaaide, werden de bilaterale betrekkingen op een laag pitje gezet. Het ontwikkelingsprogramma was nog maar klein van omvang, en in 2002 is zelfs besloten om de ambassade in Khartoum te sluiten. Tijdens de ambtstermijn van minister Van Ardenne, die in 2003 aantrad, werden de relaties met Sudan weer aangehaald: Khartoum werd een van de grootste en belangrijkste posten in Afrika.

De minister legt in haar beleid de nadruk op vrede, veiligheid en wederopbouw. In de nota *Aan elkaar verplicht* identificeerde ze een drietal risicovolle regio's: de westelijke Balkan, het Grote Meren Gebied en de Hoorn van Afrika.³⁵⁷ Binnen deze regio's is het 'risico reëel' dat de politieke, humanitaire en veiligheidsproblemen in de landen grensoverschrijdend worden. Van Ardenne kondigde aan dat Nederland de inzet in de regio's zou opvoeren. De Nederlandse betrokkenheid bij het vredesproces in Sudan begon met de organisatie van een internationale donorconferentie met de wederopbouw van het land als centraal thema, de *Sudan Coordination Meeting*. Tijdens deze conferentie, die in 2003 in Noordwijk plaats had, zaten de strijdende partijen voor het eerst aan een tafel. Nederland slaagde er op deze manier in een cruciale rol te spelen bij het opstarten en ondersteunen van het vredesproces. Er werd tweehonderd miljoen euro beschikbaar gesteld voor de wederopbouw van het land. Twee jaar later culmineerde het proces in een vredesakkoord en de formatie van een Government of Unity.³⁵⁸

Achter de schermen

Nederland is niet het enige land dat betrokken is bij het vredesproces in Sudan. De Verenigde Staten en Noorwegen bemoeiden zich er al enige tijd mee. Samen met het Verenigd Koninkrijk en Zweden vormen deze landen de 'Trojka plus'. De 'plus' staat voor Nederland. De Trojka, in het bijzonder Noorwegen, trekt de politieke kar, terwijl Nederland het vredesproces achter de schermen financieel steunt.³⁵⁹ De rol van Nederland wordt in Sudan gewaardeerd door zowel de regering als de rebellen. Nederland hecht namelijk veel waarde aan een neutrale *evenhanded approach* en doet voor beide partijen 'evenveel zijn best'.³⁶⁰ Daarbij komt dat Nederland in dit deel van Afrika geen koloniaal verleden heeft en zich bereid heeft getoond veel geld te besteden aan de wederopbouw van Sudan.

³⁵⁶ Uit: A. van Ardenne-Van der Hoeven, *The road to Darfur leads through Khartoum*, speech voor de Universiteit van Amsterdam, 1 november 2005.

³⁵⁷ *Aan Elkaar Verplicht*, 18.

³⁵⁸ Uit: *The road to Darfur leads through Khartoum*.

³⁵⁹ Uit een interview met H. Docter.

³⁶⁰ Artikel in *Internationale Samenwerking*, januari 2004.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van Sudan is een sprekend voorbeeld van een geïntegreerde benadering: politieke instrumenten als diplomatie, *peacebuilding* en politieke dialoog worden gecombineerd met ontwikkelingssamenwerking. Het beleid bestaat uit een aantal componenten. Nederland oefent politieke druk uit om de situatie in Darfur te verbeteren. In de afgelopen jaren heeft minister Van Ardenne Sudan vijf keer bezocht. Ook vraagt ze continue aandacht voor de kwestie in toespraken en tijdens persconferenties. Naast financiële steun aan het vredesproces in Abuja, biedt Nederland ook de bemiddeling van Bijzonder Ambassadeur (AMAT) Wim Wessels aan. Verder wordt de militaire vredesmissie van de *African Union* (AMIS) financieel en logistiek ondersteund. Nederland levert een militaire bijdrage voor de missie van de Verenigde Naties (UNMEE) in het zuiden van Sudan. Hiernaast organiseert Clingendael een training op het gebied van internationale betrekkingen en goed bestuur voor Sudan. Tot slot is het land de grootste ontvanger van Nederlandse ontwikkelingshulp. Een ‘volledig herstel’ van de hulprelatie wordt voorlopig als drukmiddel achter de hand gehouden: Sudan moet eerst voldoen aan eisen op het gebied van mensenrechten, democratie en de rechtsorde.³⁶¹ Tot slot wordt ook het Nederlandse bedrijfsleven bij de betrekkingen met Sudan betrokken: het land produceert namelijk olie.

D. De Verenigde Staten

Sinds jaar en dag onderhoudt Nederland intensieve contacten met de Verenigde Staten op een groot aantal uiteenlopende terreinen. Toen George Bush junior in 1989 Nederland bezocht, destijds werkzaam in de olie-industrie, omschreef hij ons land als ‘*an old friend of the United States*’.³⁶² Elke vriendschap kent echter zijn *ups and downs*. De nauwe samenwerking tussen beide landen op militair, politiek en economisch gebied contrasteert met de kritische houding die Nederland aanneemt ten aanzien van het Amerikaanse beleid op terreinen als mensenrechten, multilaterale betrekkingen en hiv/aids.

‘Oude vrienden’

De regering heeft de samenwerking met de Verenigde Staten altijd als de basis van de Nederlandse veiligheid beschouwd.³⁶³ De NAVO wordt in dit verband gezien als de hoeksteen van de Atlantisch-Europese samenwerking en als ‘plechtanker van de transatlantische verbondenheid’.³⁶⁴ Zelfs na de val van de Sovjet-Unie in 1991 behield deze overtuiging een centrale plaats in het Nederlandse buitenlandse beleid. Begin jaren negentig waren de banden tussen beide landen ‘*as strong as ever*’.³⁶⁵

Het belang dat Nederland aan de relatie met de Verenigde Staten hecht, uit zich onder andere in de omvang en het functioneren van de ambassade in Washington D.C. Naast de post in Jakarta is deze ambassade de grootste en belangrijkste van Nederland. De ambassade functioneert in feite als een ‘mini-ministerie’: de post onderhoudt directe contacten met de directies, afdelingen en ministeries in Den Haag en functioneert vrijwel zelfstandig.³⁶⁶ Hiernaast wordt het beleid ten aanzien van de Verenigde Staten niet in de eerste plaats door het ministerie van BZ opgesteld maar op hoogambtelijk en politiek niveau. Tot slot wordt het belang van de betrekkingen met de Verenigde Staten weerspiegeld in de grote hoeveelheid actoren die zich met deze relatie bezighouden. Naast het ministerie van BZ onderhouden de

³⁶¹ Ibidem.

³⁶² Sizoo, K., *Nederland en de Verenigde Staten: Een verhaal van oude vrienden*, ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag 1997, 59.

³⁶³ Hellema, D., a.w. 2001, 355

³⁶⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken.

³⁶⁵ Welling, G.M., *The United States of America and the Netherlands*, Universiteit Groningen, <http://odur.let.rug.nl/~usa/E/newnetherlands/nl13.htm>.

³⁶⁶ Uit een interview met Stienen en Bakker, DWH.

volgende ministeries en organisaties directe contacten met het land: de ministeries van V&W, EZ, BZK, Justitie, Defensie, OCW, LNV, de NCTb, de AIVD en de EVD. Gezien de complexiteit en de hoeveelheid verschillende aspecten van de relatie is dit grote aantal actoren niet verwonderlijk.

Ups...

Nederland werkt op een breed scala van onderwerpen heel nauw samen met de Verenigde Staten, met name op militair en economisch vlak. Nederland is de derde investeerder in de Verenigde Staten: in 1999 had ons land er 33 miljard dollar geïnvesteerd.³⁶⁷ Een voorbeeld van een omvangrijke investering die de economische belangen danig versterkte, is de gedeeltelijke overname van *North West Airlines* door KLM, begin jaren negentig. Ook wat landbouw en veeteelt betreft is de Verenigde Staten een prioriteitsland: belangrijke onderwerpen zijn dierziekten, voedselveiligheid en bioterrorisme. Op militair gebied wordt nauw samengewerkt in NAVO-verband. Hiernaast heeft Nederland in verscheidene oorlogssituaties (politieke en) militaire steun verleend aan de Verenigde Staten, zoals tijdens de Golfoorlog, de oorlog in Afghanistan, en onlangs in Irak. Ook op de vele terreinen die zijn gerelateerd aan veiligheid vindt samenwerking plaats. Beide landen bemiddelen in conflictsituaties als Darfur, Rwanda en Afghanistan en werken samen de *Agreed Steps* uit om terrorisme beter te kunnen bestrijden. De contacten tussen de NCTb en het Amerikaanse ministerie van Justitie zijn intensief. De culturele banden zijn 'strong and healthy': in 1996, bijvoorbeeld, werd een grote tentoonstelling van de schilder Vermeer geopend in de Verenigde Staten.³⁶⁸ De vriendschap tussen beide landen kwam ook tot uiting na de natuurramp in Louisiana in september 2005: Nederland was een van de eerste landen om hulp te bieden aan de overstroomde gebieden.

...and downs

Vriendschap met een leidende macht als de Verenigde Staten kent keerzijden. Op gebieden waar ons land zich traditioneel op mondiaal niveau sterk voor maakt, zoals mensenrechten, hiv/aidsbestrijding, energie en milieu en internationaal recht, contrasteert de beleidslijn van de Verenigde Staten met de Nederlandse. Zoals ook in het geval van Duitsland, is het Nederlandse drugsbeleid de Amerikanen een doorn in het oog. Ook de rol die de Nederlandse Antillen spelen in drugsverkeer naar de Verenigde Staten bemoeilijkt de relatie. De landen hebben dan ook hun krachten gebundeld om op het gebied van drugsbestrijding in de regio van de Caraïben, Antillen en Aruba samen te werken op politiegebied. Zo sloten Nederland en de Verenigde Staten in 2000 een verdrag voor de vestiging van gezamenlijke steunpunten in de regio (*Forward Operating Locations*).

Op multilateraal gebied botst de Nederlandse voorkeur voor multilateraal optreden vaak met die van de Verenigde Staten. Tegenstellingen op multilateraal gebied manifesteren zich vooral daar waar morele issues een rol spelen, bijvoorbeeld in UNICEF en UNFPA, wanneer de Verenigde Staten zijn ideeën geen financiële opvolging geeft, en over de hervorming van de Verenigde Naties.³⁶⁹ Een twistpunt is het *International Criminal Court* (ICC) in Den Haag: de Verenigde Staten zijn namelijk fel tegenstander van het ICC. Er is hiervoor in het ministerie van BZ een speciale Task Force opgericht. Hieraan gerelateerde onderwerpen zijn de behandeling van gevangenen door de Verenigde Staten in Guantanamo Bay en de doodstraf. Ook bij de bestrijding van hiv/aids en bij seksuele en reproductieve gezondheid, neemt de Verenigde Staten een fundamenteel andere houding aan dan Nederland. Hoewel er op het

³⁶⁷ Netherlands Embassy, *The Netherlands and the US: Trade and Investment*, www.netherlandsembassy.org. (bezoekt op 1 januari 2003).

³⁶⁸ Welling, G.M. a.w.

³⁶⁹ Inventarisatie dossiers BZ-directies waarbij de VS een rol speelt (DWH).

gebied van hiv/aidsbestrijding wel wordt samengewerkt met de Verenigde Staten, stelt Nederland zich kritisch op ten aanzien van het Amerikaanse beleid.

5.3.13 Consulaire keten

In 1987 zond BZ een notitie³⁷⁰ aan de Tweede Kamer over de taken van het ministerie. Daarin kwamen onder meer de volgende taken aan bod: het verzamelen van gegevens over andere landen en internationale ontwikkelingen en het verstrekken van deze gegevens aan de regering en aan andere belanghebbenden in Nederland; het geven van voorlichting over en toelichting op het Nederlands buitenlands beleid en het Nederlandse standpunt ten opzichte van internationale vraagstukken en ontwikkelingen, zowel in het buitenland als in Nederland, evenals de presentatie van Nederland in het buitenland; het behandelen van aangelegenheden betreffende vreemdelingen die naar Nederland willen komen, in Nederland verblijven of uit Nederland willen vertrekken; het behartigen en beschermen van Nederlandse belangen en van belangen van Nederlanders in het buitenland.

Deze taken, die nog altijd worden uitgevoerd door BZ, kunnen deels worden geschaard onder de volgende deelbeleidsterreinen: asiel en migratie, documentfraudebestrijding, visum- en vreemdelingenzaken en consulaire dienstverlening. Consulaire dienstverlening behoort tot de primaire taken van het ministerie van BZ. De werkzaamheden die uit deze taak voortvloeien, komen daarom uitgebreid aan bod in deze beschrijving. Vreemdelingenbeleid is op politiek vlak de primaire verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie³⁷¹. Toch werkt Justitie op dit terrein in ruime mate samen met BZ. Zodoende komt ook dit onderwerp aan de orde in onderliggende beschrijving.

5.3.13.1 Belangrijkste samenwerkingspartners

Bij consulaire werkzaamheden wordt nauw samengewerkt met de Europese Unie, de EU-consulaire werkgroep (COCON) en op nationaal niveau met het ministerie van BZK, het Korps Landelijke Politiediensten, de Raad van State, rechtbanken en grote gemeenten. In het kader van personenverkeer, migratie en vreemdelingenzaken kunnen als belangrijkste internationale samenwerkingspartners worden beschouwd: de Europese Unie, de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), de IGC en de International Organisation for migration (IOM). In nationaal verband werkt BZ voornamelijk samen met de het ministerie van Justitie, de minister voor Vreemdelingenzaken en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

5.3.13.1.1 Verdrag van Wenen

Het Verdrag van Wenen geeft een uitgebreide opsomming van de werkzaamheden die worden verricht in het kader van de consulaire keten. Deze processen staan in artikel 5 van het verdrag omschreven.³⁷² Het gaat te ver al deze werkzaamheden afzonderlijk aan de orde te stellen in deze beschrijving. De werkzaamheden kan men als volgt clusteren:

- Het verrichten van consulaire-maatschappelijke taken. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan meer het verlenen van financiële bijstand, hulp of bemiddeling aan

³⁷⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal 1986-1987: 20 222 nr. 1.

³⁷¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken: Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken jaarverslag 2004 en jaarplan 2005.

³⁷² Verdrag van Wenen inzake consulaire processen (24 april 1963), artikel 5.

Nederlanders in geval van arrestatie, detentie, ziekte, ongevallen, opsporing, calamiteiten, gijzelingen, evacuaties e.d.;

- Het verrichten van consulaire-juridische taken. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan het vaststellen van de nationaliteit, het beoordelen van de burgerlijke staat, het verlenen van bemiddeling in geval van kinderontvoering door één van de ouders en het verlenen van bemiddeling op het terrein van de internationale rechtshulp in straf- en civiele zaken;
- Het uitoefenen van consulaire bevoegdheden op het terrein van o.a. de burgerlijke stand, notariaat en de vrijwillige rechtspraak. Hiertoe behoort onder meer het vastleggen van rechtsfeiten in aktevorm, het beheren van de registers en het afgeven van en/of uittreksels uit de akten;
- Het (mede) uitvoeren van de Wet Uitkeringen Vervolgingslachtoffers 1990 (WUV).

Nederland geeft uitvoering aan bovenstaande taken, waarbij het ministerie van BZ de eerstverantwoordelijke is. De uitvoering komt grotendeels voor rekening van de Nederlandse diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen in het buitenland. Onderstaand volgen twee voorbeelden van de wijze waarop BZ zijn taken in dezen uitvoert.

Voorbeeld 1: Tsunami 2004

Op 26 december 2004 voltrok zich een ramp van enorme omvang in Zuidoost-Azië. Als gevolg van een aardbeving in de Indische Oceaan werd een groot gedeelte van de kustregio van onder meer Sri Lanka, Indonesië en Thailand overspoeld door een zogenaamde tsunami. Deze ramp kostte naar schatting zo'n 230.000 mensen het leven. Nederland heeft direct na het uitbreken van de ramp financiële en materiële middelen ter beschikking gesteld. Deze middelen zijn ingezet na intensief overleg met de Verenigde Naties (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), de Europese Commissie, de Europese lidstaten en de Nederlandse ambassades ter plaatse. De centrale coördinatie van deze activiteiten lag vanwege de internationale aspecten en de betrokken beleidssectoren - consulaire en humanitaire hulpverlening - bij het ministerie van BZ.

Naar aanleiding van deze ramp verzocht de vaste kamercommissie voor Buitenlandse Zaken de minister van BZ en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking informatie te verstrekken over een aantal zaken.³⁷³ Zo werd van beide ministers verwacht dat ze een overzicht zouden opstellen van de bedragen die de Nederlandse regering beschikbaar stelde aan het getroffen gebied. Voorts werd hen gevraagd aan te geven op welke wijze coördinatie plaatsvond met de Samenwerkende Hulporganisaties (SHO) in Nederland. Ten slotte kregen ze het verzoek de Kamer te informeren over de uitkomsten van de VN-conferentie in Kobe over natuurrampen.

Het ministerie van BZ kreeg de opdracht een evaluatie op te stellen van de financiële en materiële middelen die Nederland beschikbaar stelde. Hulpgevende organisaties kregen de verplichting zogenaamde *checklists of organizational capacity* in te vullen, die werden beoordeeld door het ministerie. Bovendien waren deze organisaties genoodzaakt projectvoorstellen in te dienen en na afloop van de projecten inhoudelijke en financiële eindrapportages aan het ministerie voor te leggen. Gedurende de projecten hielden de Nederlandse ambassades toezicht op de uitvoering.

Daarnaast was het ministerie betrokken bij wederopbouwinitiatieven. Op een aantal punten kon het Nederlandse bedrijfsleven een zinvolle bijdrage leveren aan de wederopbouw van het

³⁷³ Tweede Kamer der Staten-Generaal: verzoek van de commissie voor Buitenlandse Zaken inzake hulp aan de door de zeebeving in Azië getroffen gebieden, d.d. 21 januari 2005, kenmerk 05-BuZa-02.

getroffen gebied. Zo konden bijvoorbeeld Nederlandse drinkwaterbedrijven de helpende hand bieden bij het herstel van de lokale drinkwatervoorziening.³⁷⁴ BZ toetste of het aanbod aansloot bij de lokale vraag en of de hulpinitiatieven van het Nederlandse bedrijfsleven de lokale markt niet verstoorden.

Het ministerie trad niet alleen op achter de schermen nadat de ramp zich eenmaal had voltrokken. Sinds de tsunami is BZ veelvuldig benaderd door particulieren, non-gouvernementele organisaties, bedrijven en andere overheidsorganisaties. Dit gold ook voor de SHO. Beide partijen kwamen in nauw overleg een taakverdeling overeen. De SHO zouden initiatieven van particulieren behandelen, terwijl het ministerie zich zou toeleggen op de behandeling van initiatieven waarbij op enigerlei wijze overheidsinstanties betrokken waren. Om de informatievoorziening in goede en uniforme banen te leiden, richtte het ministerie een crisiscentrum in. Dit centrum werd gedurende een aantal weken 24 uur per dag door medewerkers van BZ beminst en verstrekte informatie over uiteenlopende aspecten van de ramp. Zo werd het crisiscentrum gevraagd inlichtingen te geven over de getroffen Nederlanders in Zuidoost-Azië en beantwoordde het team vragen over de hulpactiviteiten in het rampgebied.

Voorbeeld 2: WOTS

Het Nederlandse recht kent sinds 1 januari 1988 de mogelijkheid een vrijheidsstraf die door een buitenlandse rechter is opgelegd in Nederland ten uitvoer te leggen. In de Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen (WOTS) is gekozen voor de regeling dat tenuitvoerlegging in Nederland van buitenlandse strafrechtelijke beslissingen alleen mogelijk is op basis van een WOTS-verdrag. Dat wil zeggen dat Nederlandse gedetineerden in het buitenland alleen een beroep op dit verdrag kunnen doen indien ze zijn gedetineerd in een land dat dit verdrag heeft geratificeerd. De Nederlandse overheid onderneemt pogingen om landen ertoe te bewegen verdragspartner te worden. BZ treedt op als onderhandelingspartner in dezen.

Het ministerie van BZ heeft met WOTS te maken, aangezien gedetineerden zich tot Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland richten wanneer ze een beroep doen op de WOTS. Een dergelijk geval deed zich in 1994 voor in Marokko. Op 4 februari 1994 riep de directeur van de gevangenis te Rabat/Salé de gedetineerden van niet-Marokkaanse nationaliteit bijeen en spoorde hen aan contact op te nemen met hun diplomatieke c.q. consulaire vertegenwoordigingen om een overeenkomst van overdracht van veroordeelden te bewerkstelligen.³⁷⁵ Onder deze gedetineerden bevonden zich onder andere 35 Nederlanders. De Nederlandse gedetineerden zagen heil in het aanschrijven van de Nederlandse autoriteiten in Marokko en zodoende ontving de toenmalige ambassadeur vele brieven waarin gedetineerden verzochten om uitlevering aan Nederland. Hun verzoeken kwam te vroeg, aangezien er op dat moment nog geen WOTS-verdrag was tussen Nederland en Marokko. Het zou nog ruim vijf jaar duren voordat dit verdrag het licht zou zien.

Op 30 december 1999 trad het WOTS-verdrag met Marokko in werking. De eerste Nederlandse gedetineerden werden overgebracht op 15 november 2000. Hoewel het verdrag in de uitvoering voorziet in de mogelijkheid van rechtstreeks contact tussen het Marokkaanse ministerie van Justitie en het Nederlandse ministerie van Justitie, verlopen de contacten in de praktijk dikwijls via de Nederlandse vertegenwoordigingen te Marokko en de directies consulaire zaken en personenverkeer en migratie van het ministerie van BZ.³⁷⁶

³⁷⁴ Ibidem.

³⁷⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken: Memorandum van de consulaire afdeling van de Nederlands ambassade in Rabat aan de Directie Algemene Zaken / Juridische Zaken (9 februari 1994).

³⁷⁶ Nationale ombudsman: Onderzoek ingevolge artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman naar de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk

5.3.13.2 Personenverkeer, migratie en asielzaken

Het thema personenverkeer, migratie en asielzaken bestaat uit een aantal deelcomponenten, te weten documentenverkeer en fraudebestrijding, visumbeleid en vreemdelingenzaken (interdepartementale en Europese samenwerking en samenwerking in breder internationaal verband) en inburgering. Deze onderwerpen komen in onderstaande beschrijving aan bod. De volgende werkzaamheden hangen samen met deze onderwerpen:

- Het uitvoeren van de Vreemdelingen- en Visumwet. Hierbij moet men onder andere denken aan het beoordelen van aanvragen, het afgeven en weigeren van visa en Machtigingen voor Voorlopig Verblijf (MVV's) en het vaststellen van richtlijnen op grond van lokale omstandigheden;
- Het uitvoeren van de Paspoortwet en daaraan gerelateerde uitvoeringsbepalingen. Hierbij kan men denken aan het beoordelen van paspoortaanvragen en het inwilligen dan wel weigeren van paspoortverzoeken;
- Het legaliseren en verifiëren van documenten die bestemd zijn om in Nederland te worden gebruikt;
- Het leveren van een bijdrage aan de bestrijding van documentfraude. Hierbij moet men denken aan de besluitvorming over de invoering van biometrische kenmerken in documenten en de ontwikkeling van fraudebestendige stempels;
- Het inzetten van het visumbeleid als instrument van het buitenlands beleid;
- Het (mede)uitvoeren van het Nederlandse asielbeleid en het in kaart brengen van het asielbeleid van omliggende landen en standpunten van betrokken organisaties. BZ stelt in dit verband onder andere algemene en individuele ambtsberichten op;
- Het (mede)uitvoeren van het hervestigingsprogramma;
- Het opstellen van reisadviezen;
- Het coördineren van Nederlandse hulpactiviteiten in het kader van (internationale) rampenbestrijding.

5.3.13.2.1 Documentenverkeer en Fraudebestrijding

Eén van de taken van BZ is het zorgdragen voor verificatie en legalisatie van documenten die zijn opgesteld in het buitenland met het oog op de bestrijding van documentfraude. Het ministerie is betrokken bij zowel de beleidsformulering op dit terrein als bij de uitvoering ervan.

In interdepartementaal verband werd tot 2002 gewerkt aan een nieuwe Legalisatiewet. Deze wet werd dat jaar aan de Tweede Kamer ter goedkeuring voorgelegd en was tot stand gekomen mede door een bijdrage van BZ. BZ zet zich tevens in voor internationale samenwerking bij de bestrijding van (document)fraude, onder meer tijdens bijeenkomsten van de COCON (Commission Consulaire). Dit is een Europese commissie, waarin de landen van de Europese Unie afspraken maken over wederzijdse hulpverlening op consulaar gebied. In september 2002 stelde dit gremium voor het eerst het onderwerp van legalisatie binnen de EU aan de orde.³⁷⁷ Ook besteedde BZ aandacht aan de migratie- en fraudeproblematiek in probleemgebieden, waaronder het Caraïbisch gebied. Om de problematiek in kaart te kunnen brengen, organiseerde het ministerie o.a. conferenties om discussie met betrokken partijen aan te kunnen gaan. Die zou moeten resulteren in consistent internationaal beleid bij de bestrijding van documentfraude.

Marokko inzake de overbrenging van gevonniste personen, dat sedert 30 december 1999 voorlopig wordt toegepast (rapportnummer 2000.06916).

³⁷⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Jaarplan Directie Personen Verkeer 2002*.

Op het terrein van uitvoering springen een aantal taken van BZ in het oog. Met een aantal instellingen, waaronder het Koninklijke Notariële Broederschap, Shell, Justitie en de Informatiebeheer Groep³⁷⁸, maakte BZ afspraken over de voorwaarden waaraan in Nederland opgestelde documenten dienen te voldoen voordat deze voor legalisatie in aanmerking komen. De posten die zich bezighouden met legalisatie en verificatie van documenten ontvingen instructies vanuit Den Haag en pasten zo hun werkwijze aan, waarbij ze aansluiting zochten bij de meest actuele ontwikkelingen. Andere departementen kregen adviezen over documentfraude en onderwerpen die aan dit thema waren gerelateerd (bijvoorbeeld het ministerie van SZW werd begeleid bij het aangaan van bilaterale verdragen in het kader van de Beperking Export Uitkering) en BZ hield zich bezig met het ontwikkelen van fraudebestendige stempels. Bovendien was het ministerie nauw betrokken bij een evaluatieonderzoek naar de bestrijding van documentfraude en inventarisatie van documentfraude.

5.3.13.3 Visumbeleid en Vreemdelingenzaken

In de motie-Bijleveld-Schouten c.s. sprak de Tweede Kamer op 30 september 1997 uit “*dat het wenselijk is dat een wettelijke regeling tot stand komt voor de verlening van visa*”. De Kamer verzocht de regering om haar daarover zo spoedig mogelijk een nota te doen toekomen en daarbij in te gaan op de bevoegdheidsverdeling tussen BZ en Justitie. De wet bepaalde dat de minister van BZ was belast met visumverlening en de minister van Justitie met aangelegenheden betreffende toelating en verblijf. In concreto betekende dit, dat BZ de bevoegde instantie was voor het verlenen van transitvisa, doorreisvisa en reisvisa en dat Justitie de verlening van machtigingen voor voorlopig verblijf voor zijn rekening nam.³⁷⁹ In een intern memorandum³⁸⁰ aan de minister van BZ werden de kaders weergegeven voor de taakverdeling tussen Justitie en BZ: ‘*wie bepaalt, betaalt*’, wat inhield dat de bestuurslasten die waren verbonden aan de afwikkeling van bezwaar en beroep voor rekening kwamen van degene die een beslissende rol heeft gespeeld bij het vaststellen van de inhoud van het bestreden besluit. Bovendien werd uit het oogpunt van herkenbaarheid, bestuurlijke transparantie en eenheid van optreden erop gehamerd dat de loketfunctie voor visumverlening volledig werd ondergebracht bij het ministerie van BZ. Zodoende werd ook voorkomen dat belanghebbenden tweemaal bezwaar en beroep konden aantekenen, eerst tegen een besluit van de minister van Justitie en vervolgens tegen een besluit van de minister van BZ.

Onderstaand volgt een schema van de taakverdeling tussen het ministerie van BZ en het ministerie van Justitie op het terrein van visa.

³⁷⁸ Ibidem.

³⁷⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Hoofddlijnennotitie visumwet djz/br 12-01-00*.

³⁸⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken: memorandum van DPC en DJZ aan de Minister van Buitenlandse Zaken, kenmerk DPC/VV-1007 (10 januari 2000).

Stap in de visumketen	Actor	Verantwoordelijke minister
Aanvraag	Post KMar* Zeehavenpolitie	Minister van Buitenlandse Zaken
Beoordeling (inclusief beslissing) - zonder voorleggen - met voorleggen - advies	Post DPV of Visadienst Vreemdelingendiensten**	Minister van Buitenlandse Zaken
Weigering	Post KMar* Zeehavenpolitie	Minister van Buitenlandse Zaken
Bezwaar Beroep Hoger beroep	Visadienst of DCZ Vreemdelingenkamers Raad van State***	Minister van Buitenlandse Zaken Minister van Justitie
Toekenning	Post KMar* Zeehavenpolitie*	Minister van Buitenlandse Zaken
Binnenkomst	IND KMar* Zeehavenpolitie*	Minister voor Vreemdelingenzaken & Integratie (Ministerie van Justitie)
Verblijf (inclusief eventuele verlenging visumtermijn)	IND Vreemdelingendiensten	Minister voor Vreemdelingenzaken & Integratie (Ministerie van Justitie)
Vertrek	IND KMar* Vreemdelingendiensten	Minister voor Vreemdelingenzaken & Integratie (Ministerie van Justitie)

* voor wat betreft de uitvoering van de gemandateerde taak.

** wordt per 1 september 2003 overgedragen aan de IND.

*** hoger beroep bij Raad van State alleen mogelijk bij MVV-procedure.

Directie Personenverkeer van het ministerie van Buitenlandse Zaken (DPV)
Directie Consulaire Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken (DCZ)
Koninklijke Marine (Kmar)

De uitvoering van de visumwet komt grotendeels voor rekening van BZ. In 1999 werd van de vijfhonderdduizend visumaanvragen circa zestig procent afgehandeld door medewerkers van de ambassades. Voor het overige deel was voorafgaand een machtiging van het ministerie van BZ vereist (dertig procent) of van de Visadienst bij de IND (tien procent). Uit het bovenstaande schema blijkt dat sommige visumaanvragen direct worden behandeld door de post en dat overige aanvragen worden voorgelegd aan het departement dan wel aan de Visadienst. Dit heeft te maken met de eventuele politieke beladenheid van een aanvraag. In 1977 is een werkverdeling overeengekomen tussen de visumdirectie van BZ en de Visadienst. De posten werden verplicht gesteld visumaanvragen voor zakenbezoeken, bezoeken van wetenschappelijke aard, bezoeken voor het bijwonen van of deelname aan een congres of sportmanifestatie en bezoeken met een politiek karakter voor te leggen aan het departement.

Visumaanvragen voor familiebezoek, toerisme, medische behandeling en van artiesten en stagiaires dienden de posten voor te leggen aan de Visadienst. Bij politiek zeer gevoelige visumaanvragen of wanneer op ambtelijk niveau niet tot een eensluidend oordeel kan worden gekomen, wordt de beslissing op politiek niveau genomen.

Bezwaren tegen weigeringen van Schengenvisa leiden ertoe dat de visumaanvragen opnieuw worden beoordeeld. Deze heroverweging geschiedt door de Visadienst of door het ministerie van BZ, afhankelijk van het gegeven aan welke dienst de aanvraag in eerste instantie is voorgelegd. De Visadienst beoordeelt ook bezwaren tegen weigeringen van MVV-aanvragen.

De wijze waarop de visumverlening het personenverkeer beïnvloedt, raakt regelmatig de buitenlandse betrekkingen. Visumbeleid kan als een instrument van buitenlands beleid worden ingezet in de vorm van visumsancties die voortvloeien uit besluitvorming door de Veiligheidsraad of de Europese Unie, of op andere wijze de bilaterale betrekkingen raken. Anderzijds kan visumverlening ook een positieve rol in het buitenlands beleid vervullen.

Samenvattend kan men stellen dat de minister van BZ verantwoordelijk is voor het visumbeleid en de uitvoering ervan. Hiermee zijn het Directoraat-Generaal Regiobeleid en de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland belast. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie³⁸¹ bij het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor het vaststellen van de voorwaarden waaraan een vreemdeling moet voldoen voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Een MVV-aanvraag wordt ook aan het voldoen aan deze voorwaarden getoetst.

5.3.13.4 Europese Samenwerking (politiële en justitiële samenwerking)

Een belangrijk aspect van het Nederlands visumbeleid is de samenwerking op dit terrein in Europees verband. Deze samenwerking wordt bevorderd door onder meer het afsluiten van (Benelux) terug- en overnameovereenkomsten, het bevorderen van de harmonisatie van de regelgeving, het versterken van de lokale Schengensamenwerking, het bevorderen van de invoering van biometrie op visa en het ontwikkelen van een EU-visumdatabank. Het Schengenakkoord, dat tot stand kwam in 1985, is een mijlpaal op het gebied van Europees visumbeleid. Een tweede akkoord dat het vermelden waard is, is het Verdrag van Amsterdam. Over beide akkoorden volgt onderstaand een korte uitleg:

5.3.13.4.1 Schengenakkoorden³⁸²

Het in 1985 in Schengen (Luxemburg) bereikte akkoord voorzag in de stapsgewijze afschaffing van de controles aan de binnengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie en een verlegging daarvan naar de buitengrenzen. Om de gevolgen van de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen te compenseren, werden verschillende maatregelen genomen, waaronder: politiesamenwerking en samenwerking op het terrein van de bestrijding van verdovende middelen, politie en justitiële samenwerking in EU-verband (o.a. Europol) en een regeling voor de behandeling van asiolverzoeken. Oorspronkelijk betrof het akkoord de Benelux-landen, Duitsland en Frankrijk. Later volgden Italië (1990), Spanje en Portugal (1991), Griekenland (1992), Oostenrijk (1995), Zweden, Finland, Denemarken en de niet-EU-landen Noorwegen en IJsland (1996). In een later stadium besloot men de grenscontroles per

³⁸¹ De Nederlandse functie minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is ingesteld in 2002 bij de samenstelling van het kabinet-Balkenende I. Deze minister heeft geen eigen departement en is dus een minister zonder portefeuille. De staf van deze minister maakt deel uit van het ministerie van Justitie.

³⁸² Tweede Kamer der Staten-Generaal 2003-2004, *Visumverlening in Schengen-verband*, 29 260 nr. 2.

1 juli 1995 in het geheel af te schaffen. Zodoende werd de uitvoeringsovereenkomst bij Schengen met ingang van maart 1995 toegepast.³⁸³

5.3.13.4.2 *Verdrag van Amsterdam (1997) en de Europese Raad van Tampere (1999)*

Het Europees asiel- en immigratiebeleid kreeg vanaf eind jaren negentig duidelijk handen en voeten naar aanleiding van het Verdrag van Amsterdam, dat in 1997 werd aangenomen en op 1 mei 1999 in werking trad. Dit verdrag gaf onder meer een rechtsgrondslag voor harmonisatie op het gebied van visa, asiel en immigratie. Het Actieplan van Wenen, dat de Europese Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken in december 1998 aannam, ging over de vraag hoe de specifieke bepalingen in het Verdrag van Amsterdam het best konden worden uitgevoerd. Tijdens de Europese Raad in Tampere in 1999 werd voortgeborduurd op het verdrag en het actieplan en werden conclusies aangenomen die het politieke kader aangaven waarbinnen het Europese asiel- en migratiebeleid zich moest ontwikkelen.

5.3.13.5 **Samenwerking in breder internationaal verband**

Naast samenwerking op het Europese vlak wordt in het kader van visumbeleid en vreemdelingenzaken ook aansluiting gezocht bij landen als de Verenigde Staten. Het Nederlands buitenlands beleid richt zich in dezen voornamelijk op het maken van afspraken op het gebied van drugs, mensenhandel, terrorisme en regulier personenverkeer.³⁸⁴ In dit verband levert Nederland een bijdrage aan de *Intergovernmental Consultations on asylum refugee and migration policies in Europe, North-America and Australia* (ICG).

5.3.13.5.1 *Inburgering*

Inburgering is een onderwerp dat meerdere departementen aangaat. Een zaak die dit duidelijk illustreert, deed zich voor in september 2000. Een Tweede Kamerlid stelde destijds een aantal vragen over inburgering. Eén daarvan had betrekking op de werkzaamheden van Buitenlandse Zaken en luidde: “*Kunt u onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor nieuwkomers die naar Nederland komen in het kader van het reguliere gezinsherenigings- en gezinsvormingsbeleid, te beginnen bij de nationaliteiten die vallen onder de doelgroepen van het Nederlandse minderhedenbeleid, om het inburgeringstraject geheel of gedeeltelijk voor te bereiden en af te leggen in het land van herkomst?*” Hierbij zou tevens de rol van de Nederlandse ambassades en consulaten aan de orde moeten komen.³⁸⁵

Bij de formulering van het antwoord op deze Kamervraag waren meerdere departementen betrokken, waaronder SZW, Justitie, OCW en BZ. BZ coördineerde de beantwoording van de vragen. Wat betreft inburgering richt de betrokkenheid van BZ zich voornamelijk op de formulering van wet- en regelgeving. Het ministerie ziet erop toe dat de wettelijke formulering van de voorbereidende activiteiten die is gericht op inburgering die in sommige gevallen door de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland worden verricht, correct is. Deze activiteiten beperken zich tot het geven van voorlichting over Nederland en lessen in de Nederlandse taal.

³⁸³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Hoofdlijnnotitie visumwet djz/br 12-01-00*.

³⁸⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Jaarplan Directie Personen Verkeer 2005*.

³⁸⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal: brief minister Grote Steden en Integratie, *Voortgang inburgering nieuwkomers en oudkomers*, 18 september 2000.

5.3.13.6 Een aantal werkzaamheden op het terrein van asiel en migratie nader uitgediept

5.3.13.6.1 Uitbrengen van individuele en algemene ambtsberichten

Het ministerie van BZ is verantwoordelijk voor het samenstellen van algemene en individuele ambtsberichten. De informatie die BZ levert in algemene en individuele ambtsberichten speelt op verschillende manieren een rol in de asielprocedure. Algemene ambtsberichten hebben twee functies. Allereerst wordt een analyse geboden van de politieke, de veiligheids- en de mensenrechtensituatie in een land, wordt ingegaan op het asielbeleid in de ons omringende landen en op het standpunt van UNHCR, zodat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op basis daarvan landgebonden asielbeleid kan ontwikkelen. In de tweede plaats fungeren algemene ambtsberichten als bron van landeninformatie die het ministerie van Justitie kan gebruiken bij de beantwoording van de vraag of in het individuele geval sprake is van reden voor toelating.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst gebruikt individuele ambtsberichten om een gefundeerde beslissing te kunnen nemen over het asielverzoek van een individuele asielzoeker. Voor het onderzoek kan een vertrouwenspersoon worden ingeschakeld. Nadat het individuele ambtsbericht is opgesteld en ondertekend wordt het voorgelegd aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Echter, vóór het individuele ambtsbericht daadwerkelijk in de asielprocedure kan worden gebruikt, dient het dossier door (speciaal daarvoor aangewezen) medewerkers van de IND op het departement te worden ingezien. Soms stelt de IND nadere onderzoeksvragen aan BZ naar aanleiding van de voorgelegde stukken. Het kan dan voorkomen dat de post wordt geraadpleegd voor nader onderzoek.

Ten slotte kan de rechtbank of de gemachtigde van de betrokken asielzoeker het ministerie van BZ om inzage van het individuele ambtsbericht vragen. Zie onderstaande paragraaf voor deze procedure.

5.3.13.6.2 Afhandelen van Wob- en inzageverzoeken

In de praktijk heeft BZ dikwijls te maken met de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ook bij het hier behandelde thema speelt deze wet een voornamelijk rol. De Awb voorziet er in dat de rechter alle achterliggende stukken bij een individueel ambtsbericht kan inzien om te beoordelen of een individueel ambtsbericht zorgvuldig en inhoudelijk inzichtelijk tot stand is gekomen en terecht is gebruikt bij het maken van een beschikking. In de praktijk kan het voorkomen dat de originele stukken (memoranda en codeberichten) die ten grondslag hebben gelegen aan een individueel ambtsbericht aan de rechter moeten worden gezonden. Deze stukken gaan tevens naar de gemachtigde van de asielzoeker, waarbij BZ informatie over geraadpleegde bronnen en gebruikte onderzoeksmethoden en –technieken geheim houdt. De rechter beoordeelt vervolgens of het ambtsbericht zorgvuldig tot stand is gekomen en of BZ terecht een beroep op vertrouwelijkheid heeft gedaan bij het verstrekken van de stukken aan de gemachtigde. De rechter doet hierover uitspraak die aan BZ wordt gestuurd en ter informatie wordt doorgezonden aan de desbetreffende post. Overigens kunnen asieladvocaten een beroep doen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) om inzage te verkrijgen in de stukken die ten grondslag hebben gelegen aan een ambtsbericht.

5.3.13.6.3 Uitvoeren van selectiemissies (in overleg met Justitie en de UNHCR)

Nederland nodigt sinds 1988 jaarlijks vijfhonderd vluchtelingen uit in het kader van het hervestigingsprogramma van de UNHCR. Deze organisatie draagt vluchtelingen voor die niet kunnen integreren in het land waar ze naartoe vluchtten. Behalve Nederland hebben zo'n

vijftientig andere landen een dergelijk programma, waaronder de VS, de Scandinavische landen en Australië. Aanvankelijk ging de hervestiging via dossiervoordrachten uit Genève. Aangezien deze papieren methode niet goed werkte, stapte Nederland over op zogenaamde selectiemissies.³⁸⁶ De UNHCR draagt kandidaten voor, een Nederlandse delegatie toetst het vluchtverhaal en kijkt of er geen contra-indicaties zijn (bijvoorbeeld als een vluchteling betrokken is geweest bij oorlogsmisdaden komt deze persoon niet in aanmerking voor het hervestigingsprogramma). Het hervestigingsprogramma is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van Justitie en BZ.

De selectiemissies werken als volgt. Een Nederlandse delegatie, bestaande uit een arts van het Bureau Medische Advisering van de IND, medewerkers van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst en BZ ondernemen gezamenlijk een missie naar een land waar zich vluchtelingen bevinden die in aanmerking komen voor asiel in Nederland. De verschillende instanties voeren gesprekken met de vluchtelingen om onder meer hun vluchtverhaal te verifiëren, de vluchtelingen te onderwerpen aan een medisch onderzoek en hen de nodige informatie te verschaffen over Nederland. De taak van de BZ-medewerker spitst zich toe op het coördineren van de interviews, het regelen van allerlei zaken met de UNHCR en het onderhouden van contact met de ambassade.³⁸⁷ Naar aanleiding van de gesprekken stelt de BZ-ambtenaar een lijst met geselecteerde vluchtelingen op. Deze lijst wordt verzonden naar de UNHCR, de Internationale Organisatie voor Migratie en de consulaire afdeling van de desbetreffende ambassade. De ambassade biedt ondersteuning bij het verstrekken van de benodigde reis- en verblijfsdocumenten. De verdere uitvoering komt voor rekening van de minister van Justitie en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

5.3.14 Economische en ecologische samenwerking

BZ draagt samen met het ministerie van EZ zorg voor de behartiging van de economische belangen van Nederland in het buitenland.³⁸⁸ De basis voor de huidige samenwerking tussen beide departementen wordt gevormd door een ‘concordaat’ uit 1955. Hierin werd vastgelegd dat er slechts één Buitenlandse Dienst (ressortend onder het ministerie van BZ) de politieke, consulaire en economische belangen van Nederland zou behartigen. De minister van EZ mocht (via het DG-BEB en de EVD) instructies geven aan de ambassadeurs en economische afdelingen van de posten, althans wanneer het ging om zuiver economische kwesties. Behalve bij routinematige correspondentie diende een afschrift van de instructies aan BZ te worden verzonden. Deze afspraken werden bekrachtigd in een nieuw concordaat tussen BZ en EZ, dat in 2002 werd afgesloten.

De economische inspanningen van BZ zijn met name gericht op het bevorderen van de Nederlandse handel en investeringen en van de markttoegang voor het Nederlandse bedrijfsleven. BZ zet zich, in nauwe samenwerking met EZ, in voor marktopening en eerlijke concurrentie. Ook het informeren en adviseren van het exporterende Nederlandse bedrijfsleven is belangrijk. Anno 2002 kreeg de samenwerking tussen beide departementen een extra dimensie door het opzetten van Netherlands Business Support Offices (NBSO's).

³⁸⁶ Bergsma, D. en I. Tinus, *Selectiemissie nodigt Colombiaanse vluchtelingen uit*, in: BZ-blad 06, ministerie van Buitenlandse Zaken, 1 april 2005.

³⁸⁷ Ibidem.

³⁸⁸ Zie hiervoor Kersten, A.E., *Een woud van verandering*, in: *Tweehonderd jaar ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag 1998, en Van der Togt, A.M., *Het ministerie van Buitenlandse Zaken in een veranderende wereld. Organisatorische aspecten van de vorming van het buitenlands beleid, 1945-1974*, Nijmegen 1984.

Deze economische steunpunten opereren in veelbelovende regio's (bijvoorbeeld in Brazilië, China en India) en kunnen worden gezien als een aanvulling op het postennetwerk. De NSBO's worden aangestuurd door de EVD in opdracht van de ministeries van EZ en BZ. Ook andere departementen en particuliere organisaties zijn bij tijd en wijle betrokken bij de uitvoering van de werkzaamheden van de steunpunten.³⁸⁹

In alle opzichten van het Nederlands buitenlands beleid heeft Europese samenwerking de laatste decennia aan terrein gewonnen. Dat geldt eveneens voor economische en ecologische samenwerking. In dit kader dient het rapport *Sturing EU-aangelegenheden* van de Commissie-Van Voorst (juni 2005) te worden vermeld. Dit werd opgesteld voor de rijksbrede takenanalyse (Project Andere Overheid). Het rapport behandelt de coördinatie van het Nederlandse EU-beleid. Doel van de notitie is dat beleidsmakers bij een aantal relevante EU-dossiers in een vroeg stadium politieke sturing proberen te ontlocken aan het kabinet.³⁹⁰ Een middel om het kabinet hiertoe te bewegen zijn standpuntverkennde notities. Het rapport is door het kabinet aanvaard en vormt de basis van de huidige versterking van de EU-coördinatie. In de praktijk blijkt het instrument van de standpuntverkennde notities vaak te worden toegepast op ecologische EU-dossiers.

Terreinen waarop economische belangenbehartiging door BZ zijn beslag heeft gekregen zijn internationaal transport, nucleaire zaken en energievoorzieningszekerheid. In de volgende paragrafen worden deze thema's verder uitgewerkt. Vervolgens wordt aandacht besteed aan diverse onderwerpen die zijn gerelateerd aan het thema ecologische samenwerking. Dit hoofdstuk wordt afgerond met een paragraaf over de OESO.

5.3.14.1 Transport

Het ministerie van BZ coördineert de buitenlandse aspecten van het thema transport. Het gaat hierbij om zowel bilaterale als multilaterale (waaronder Europese) componenten van transport. Zoals in de inleiding op dit hoofdstuk werd gesteld, kreeg de economische belangenbehartiging door BZ concreet vorm in werkzaamheden die zijn gerelateerd aan internationaal transport. De inspanningen van BZ waren gericht op het stimuleren van de Nederlandse handel en investeringen en bevorderen van markttoegang voor Nederlandse producten en diensten. Met deze beleidsdoelstelling raakte BZ de beleidsterreinen van de ministeries van EZ en V&W. De rol van BZ bestond in de jaren '90 vooral uit het assisteren en informeren van de ministers van VenW en EZ en het Nederlandse bedrijfsleven. Bij de uitvoering van deze ondersteunende werkzaamheden waren vooral de verkeersadviseur van BZ (VADV) en ambtenaren op de posten nauw betrokken. Laatstgenoemden zijn dat anno 2005 nog steeds.

5.3.14.1.1 Bilateraal

De VADV was van oudsher een spin in het web inzake transport. De eerste VADV werd in 1950 aangesteld. Zijn taak werd omschreven als "*behandeling van alle luchtvaartaanlegenheden voor het departement en daarnaast advisering van de departementsleiding over scheepvaart en andere verkeersaanlegenheden in de ruimste zin van het woord*".³⁹¹ Zijn taak is sindsdien onveranderd gebleven, zij het dat de VADV

³⁸⁹ Begroting Buitenlandse Zaken 2003, beleidsartikel 13 'Politieke en economische belangenbehartiging', 147.

³⁹⁰ Uit een interview met het hoofd van de afdeling Transport en OESO/Directie Economische en Ecologische Samenwerking (DES/TO) van het ministerie van Buitenlandse Zaken, maart 2006.

³⁹¹ Dossier documentatie en informatieverstrekking inzake formatie en taken des (incl. reorganisatie des 2003) des/2014/02754.

tegenwoordig minder autonoom dan voorheen te werk gaat en zijn takenpakket minder uitgebreid is dan in het verleden. Dit laatste komt enerzijds doordat bilaterale samenwerking op het terrein van internationale transport minder in zwang is de laatste jaren. Dit was bij uitstek het terrein waarop de VADV acteerde. Anderzijds levert EZ een actievere bijdrage aan de bevordering van de afzetmogelijkheden van het Nederlandse bedrijfsleven. Deze taak werd in het verleden (deels) uitgevoerd door de VADV. Organisatorisch ressorteerde de VADV (met zijn medewerkers) tot de herijking in 1996 rechtstreeks onder de secretaris-generaal van BZ. In 1999 werd de VADV, met behoud van de aanduiding verkeersadviseur en bijbehorende taken, afdelingshoofd bij de Directie Economische en Ecologische Samenwerking (DES).³⁹²

Tot het takenpakket van de VADV behoort onder andere het bestuderen van ontwikkelingen op het terrein van internationaal vervoer en het bijdragen aan de voorbereiding van wetgeving op verkeersgebied wat betreft de internationale dimensie. Een substantieel deel van het werk van de VADV bestaat uit het adviseren van de departementsleiding, directies, andere ministeries (in het bijzonder V&W), vervoersorganisaties, de Kamers van Koophandel en het bedrijfsleven. De VADV vervult daarnaast een faciliterende rol: door zijn deelname aan een groot aantal commissies en overlegorganen op het gebied van verkeer en vervoer³⁹³, zijn netwerk en zijn betrokkenheid bij de ambassades (de Nederlandse in het buitenland en de buitenlandse in Nederland) kan hij V&W en het Nederlandse bedrijfsleven technische ondersteuning bieden. Tegenwoordig ligt een zwaarder accent op de beleidsmatige aspecten van het internationale transportcluster.

5.3.14.1.2 *Multilateraal*

Opvallend is dat de multilaterale component van transport sinds enige jaren terrein wint.³⁹⁴ Dit komt met name door de uitbreiding van de Europese Unie en de trend van bilaterale naar (Europese) communautaire verdragen³⁹⁵, met name in de luchtvaartsector. De Europese samenwerking en de diverse internationale instellingen worden belangrijker, wat een accentverschuiving betekent in de rol van BZ op transportgebied.³⁹⁶ Bovendien brengt dit wijzigingen met zich mee ten aanzien van de samenwerkingspartners waarmee BZ activiteiten ontplooit. Vormen van bilaterale samenwerking zijn naar de achtergrond geschoven, terwijl met instellingen en organisaties als de EU, International Consulting Economists' Association (ICEA), het Institute for International Relations (IMO) en de OVSE juist in toenemende mate wordt samengewerkt. Tot de herijking was BZ verantwoordelijk voor de Nederlandse bijdrage in EU-verband op het gebied van transport. Het ministerie zond hiervoor afgevaardigden naar de EU-transportraad. Na 1996 werd deze taak overgenomen door het ministerie van V&W.

5.3.14.1.3 *Huidige accenten*

Opvallende accenten binnen het thema transport na de eeuwwisseling zijn: de bestrijding van piraterij (in dit kader is van belang *het CTF-dossier 150*), beveiliging van de energietoevoer,

³⁹² Uit een interview met het hoofd van de afdeling Transport en OESO/Directie Economische en Ecologische Samenwerking (DES/TO).

³⁹³ De VADV nam namens het ministerie van Buitenlandse Zaken deel aan onder meer de volgende overlegorganen: Interdepartementale Commissie voor Burgerluchtvaartangelegenheden, Centrale Commissie voor de Rijnvaart. Bovendien werd onder voorzitterschap van de VADV tweemaal per jaar overlegd met de Directoraten-Generaal Goederenvervoer (DGG) en Personenvervoer (DGP) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en met de brancheorganisaties (later nam de frequentie van het overleg af).

³⁹⁴ Ibidem.

³⁹⁵ Communautaire verdragen: verdragen die betrekking hebben op een gemeenschap (in het bijzonder gebruikt met betrekking tot de Europese Unie).

³⁹⁶ Ibidem.

stroomlijning overheidsinterventies inzake luchtvaart (SOL-project) en de zogenaamde *modelshift*, wat inhoudt de vervanging van de ene vervoersmodus door de ander. De huidige tendens is bijvoorbeeld dat men meer gebruik wil maken van de binnenvaart in plaats van vervoer over land.³⁹⁷ Bovendien is sprake van twee nieuwe dimensies die met name waarneembaar zijn waar het gaat om transport in EU-verband, te weten de duurzaamheid van transport en veiligheid. Ook voor deze onderwerpen geldt dat de Europese dimensie aan belang wint.

5.3.14.2 Nucleaire zaken

In een aantal nucleaire dossiers vervult BZ coördinerende werkzaamheden. Zo stelt BZ twee keer per jaar de instructie op voor de stuurgroep van de Nuclear Energy Agency (NEA), die in Parijs vergadert. De instructie komt tot stand in de subcommissie Internationale Nucleaire Aangelegenheden (INA) van de interdepartementale commissie kernenergie. De inhoudelijke bijdragen komen met name van VROM en EZ. Het laatste ministerie vertegenwoordigt Nederland tijdens de zittingen van de stuurgroep. Wat betreft het Internationaal Atomic Energy Agency (IAEA) worden de verantwoordelijkheden, naargelang de onderwerpen³⁹⁸, met de Directie Veiligheidsbeleid (DVB) gedeeld.

In Europees verband verzorgt BZ de instructies voor de Raadswerkgroep Atoomvraagstukken. De ministeries van VROM, EZ en SZW leveren inhoudelijke bijdragen.

Een kwestie die aan het begin van deze eeuw hoog op de agenda van de Raadswerkgroep stond, was de ontmanteling van verouderde kerncentrales van (toen nog) kandidaat-lidstaten van de EU. Onder druk van de EU moesten enkele landen instemmen met sluiting van hun kerncentrales (Bulgarije, Litouwen en Slowakije). Vervolgens werd langdurig onderhandeld over maatregelen van de betreffende landen om vervangende energiebronnen op te bouwen. Daarnaast zorgde de EU voor een intensieve begeleiding bij de veilige ontmanteling en opslag van gebruikte brandstof en kernafval.³⁹⁹

De nucleaire situatie in Oost-Europa, en met name de Russische federatie, is een permanente zorg voor de verschillende instellingen. In de jaren negentig zette de EBRD hiertoe verschillende fondsen op, waaronder het Chernobyl Shelter Fund (CSF). Hieruit wordt de ontmanteling van de kerncentrale in Tsjernobyl bekostigd.

In mei 2003 werd bovendien het Multilateral Nuclear Environment Programme in Russia (MNEPR) opgestart, waaraan ook Nederland zich heeft verbonden. De aangesloten landen en de EBRD hebben zich hierbij ten doel gesteld om de Baltische Zee en de Barentszee te ontdoen van alle nucleaire brandstoffen en kernafval die in de vorm van raketten en reactoren liggen opgeslagen in gezonken Russische onderzeeërs.

5.3.14.3 Energievoorzieningszekerheid

Een relatief nieuwe taak van het ministerie van BZ is de verantwoordelijkheid die het op zich heeft genomen voor het thema energievoorzieningszekerheid. De ontwikkelingen op de wereldenergiemarkten (sterk stijgende vraag, onzekerheid over de tijdige beschikbaarheid van voldoende aanbod van olie en gas en sterkere politisering van energiemarkten) hebben het

³⁹⁷ Uit een interview met het hoofd van de afdeling Transport en OESO/Directie Economische en Ecologische Samenwerking.

³⁹⁸ Een van de onderwerpen die in dit verband kan worden genoemd, is het dossier 'kernenergie voor duurzaam gebruik'.

³⁹⁹ Des/2014/02754.

noodzakelijk gemaakt dat energievoorzieningszekerheid een doelstelling van het buitenlands beleid is geworden. De ministeries van EZ en BZ trekken bij dit onderwerp samen op. De verantwoordelijkheid voor het energiebeleid, inclusief de internationale component, berust bij EZ, terwijl BZ betrokken is op grond van zijn verantwoordelijkheid voor geopolitieke, veiligheidspolitieke en ontwikkelingspolitieke vraagstukken. Daarnaast is BZ verantwoordelijk voor de algehele samenhang in het Nederlands buitenlands beleid. Het betreft een departementsbrede functie, waarbij alle directoraten-generaal van BZ betrokken zijn.⁴⁰⁰

5.3.14.4 Ecologische samenwerking

Ecologische samenwerking bestaat uit een aantal deelaspecten. Onderstaand komen achtereenvolgens aan bod: de Coördinatiecommissie Internationale Milieuvraagstukken, duurzame ontwikkeling, polair beleid, waterbeleid en biodiversiteit.

5.3.14.4.1 Coördinatiecommissie Internationale Milieuvraagstukken

In 1971 besloot het toenmalige kabinet-Biesheuvel dat de coördinatie van het internationale milieu- en natuurbeleid een taak werd van het ministerie van BZ. De oorzaak hiervan was gelegen in het feit dat een aantal departementen bijdroegen aan het internationale milieubeleid. Behalve het ministerie van VROM waren dat de ministeries van V&W en LNV. De andere departementen hadden het idee dat VROM niet onpartijdig genoeg zou kunnen optreden, waarna BZ als (verondersteld) onpartijdig ministerie de coördinatie taak kreeg toebedeeld. Daarom werd eind jaren zeventig de Coördinatiecommissie Internationale Milieuvraagstukken (CIM) in het leven geroepen. Alle departementen werden lid van deze commissie. De CIM komt in principe wekelijks in plenaire zitting bijeen. Daarnaast bestaat de CIM uit een aantal thematische geledingen, waarbij de coördinatie meestal schriftelijk verloopt, soms ook door middel van vergaderingen. BZ is op twee manieren vertegenwoordigd in de CIM. Naast de coördinatie taken, die worden vervuld door een beleidsdirectie, heeft het DGIS een beleidsmatige, op ontwikkelingssamenwerking gerichte inbreng. Er is geenszins sprake van onderlinge afstemming: de beleidsdirectie functioneert als een onpartijdige voorzitter (en soms als scheidsrechter) tussen de vakdepartementen. Daarom wordt ook het DGIS als een 'vakdepartement' behandeld.

De coördinerende rol van BZ omvat diverse dossiers als klimaat, ozon, woestijnvorming, biodiversiteit, chemische stoffen, walvissen en water, waaraan veelal internationale verdragen zijn gekoppeld. Het coördineren van internationaal milieubeleid houdt concreet in dat BZ zorgt voor de totstandkoming van het beleid en de taakverdeling tussen de verschillende organisaties die zich met milieuvraagstukken bezighouden. De voorzitter van de CIM dient de betrokken departementen op één lijn te krijgen en doet daarom bij impasses zelf voorstellen. Idealiter zijn deze voorstellen compromissen die een goede kans van slagen hebben in de Europese of internationale arena. BZ stelt de uiteindelijke instructies op voor de Nederlandse delegaties bij de Europese Unie (op het niveau van de Raadswerkgroepen) en de verschillende internationale organisaties. Tevens draagt BZ zorg voor de strategische planning en een goede en tijdige informatievoorziening. Zo wordt meestal getracht bijeenkomsten te organiseren voorafgaand aan belangrijke milieutoppen of een nieuw Europees voorzitterschap.⁴⁰¹ Deze werkwijze heeft als voordeel dat een aantal onderwerpen tegelijk kan worden behandeld. Ook voor de bilaterale contacten formuleert de CIM de standpunten.

⁴⁰⁰ Uit een interview met R.C. Vos, hoofd van de afdeling Milieu en Nucleaire Veiligheid/Directie Economische en Ecologische Samenwerking (DES/MI) van het ministerie van Buitenlandse Zaken, maart 2006.

⁴⁰¹ Des/2014/02754.

De coördinatie van de ‘waterdossiers’ vindt plaats in de CIM-water. Enkele voorbeelden hiervan zijn de samenwerking met België inzake de bescherming van de Maas en de Schelde die in een verdrag is vastgelegd, en het trilaterale overleg met Duitsland en Denemarken over de Waddenzee. Zowel voor de Maas als voor de Schelde is een commissie ingesteld. De Internationale Maascommissie werd ingesteld in 2002, onder meer met het oog op de nakoming van verplichtingen die zijn aangegaan in Europees verband, met name op het terrein van vervuiling. De Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde (ICBS) werd opgericht in 1995 en richtte zich op de samenwerking tussen de oeverstaten en –gewesten van de Schelde, om een duurzaam en integraal waterbeheer van het internationaal stroomgebiedsdistrict van de Schelde te bereiken. Nederland neemt deel aan het overleg dat twee keer per jaar plaatsvindt. De commissies zijn platforms voor het uitwisselen van informatie en hanteren een actieprogramma. V&W is primair verantwoordelijk voor de delegatie die namens Nederland deelneemt aan de internationale Maas en – Scheldecommissies. LNV stuurt de Nederlandse delegatie aan die deelneemt aan het Waddenzeeoverleg. De instructies komen in de CIM-water tot stand. De instructies voor bijeenkomsten in het kader van het UN Environment Programme (UNEP), de UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) en het Kyoto-protocol, de UN Forum on Forests (UNFF), de Global Environment Facility (GEF), de bijeenkomsten van de partijen bij het biologische diversiteitsverdrag (CBD) en de International Whaling Commission (IWC) komen net als die voor waterdossiers tot stand in de CIM.

De CIM is ten slotte ook belast met de invulling van de ‘0,1%-norm’ voor internationaal natuur- en milieubeleid. In 2003 zegde de Nederlandse regering toe om, bovenop de 0,7% van het bruto binnenlands product voor ontwikkelingssamenwerking, 0,1% van het bbp te besteden aan armoedebestrijding via internationaal natuur- en milieubeleid. Overleg tussen de meest betrokken departementen, te weten BZ/OS, LNV, VROM en V&W, vindt één à twee keer per maand plaats in de CIM.

5.3.14.4.2 Duurzame ontwikkeling

Naar aanleiding van de World Summit on Sustainable Development (WSSD) in 2002 in Johannesburg is een Task Force Duurzame Ontwikkeling opgericht. Deze Task Force, onder leiding van de ambassadeur voor duurzame ontwikkeling (AMDO), bespreekt hoe de afspraken van Johannesburg ingevuld kunnen worden. Op instigatie van de Commission on Sustainable Development (CSD) is daar gekozen voor een opzet met tweejaarlijkse thematische cycli. Voor de jaren 2004-2005 gaat het om de thema’s water, sanitatie en menselijke nederzettingen. Hieraan zijn concrete doelstellingen verbonden, waarvan de verwezenlijking wordt getoetst. BZ is verantwoordelijk voor het internationale deel van de afspraken, VROM voor het nationale deel. In principe zijn alle departementen betrokken bij het thema- en actieplan duurzame ontwikkeling, maar de kern bestaat uit OS, VROM en LNV. De Task Force bepaalt de Nederlandse inzet, waarna deze in de Europese Unie wordt ingebracht. De Europese landen nemen dan zo mogelijk gezamenlijk stelling in VN-verband. De CSD houdt jaarlijks één vergadering. De Task Force stelt de instructies hiervoor op, net als voor de Europese beraadslaging over duurzame ontwikkeling.⁴⁰² Het secretariaat van de Task Force ligt bij BZ.

⁴⁰² Uit een interview met J.B. Tellings-Broerse, beleidsmedewerker van de Directie Economische en Ecologische Samenwerking/Milieu en Nucleaire veiligheid, 7 maart 2005.

5.3.14.4.3 *Polaire zaken*

Nederland is in 1967 toegetreden tot het Antarctisch Verdrag, omdat het op deze manier wilde bijdragen aan een beter milieu, de stabiliteit van het klimaat en de kwaliteit van de wereldzeeën. Sinds 1984 financieren BZ, V&W, VROM, LNV, OCW en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) gezamenlijk het Nederlands AntArctisch Programma (NAAP). De uitvoering van het programma is in handen van de NWO. In 2000 kreeg het programma bij een internationale evaluatie een positieve beoordeling. Het Nederlandse onderzoek beslaat een aantal gebieden, met name die van klimatologie, glaciologie (gletsjerkunde), oceanografie, ecologie, biologie en de menswetenschappen. Op grond van de kwaliteit en omvang van het onderzoeksprogramma heeft Nederland in 1990 de status van consultatieve, stemhebbende partij bij de Antarctic Treaty Consultative Meeting (ATCM) verworven, wat bijzonder is omdat Nederland geen (onderzoeks)basis heeft op Antarctica.

Wat betreft de Noordpoolgebieden is Nederland sinds 1920 partij bij het Verdrag van Spitsbergen en waarnemer bij de in 1998 opgerichte Arctische Raad, waarin de acht Arctische landen en de Arctische inheemse volkeren zijn verenigd. Het Arctisch onderzoek was in de jaren negentig omvangrijk, mede door impulsen van het Arctisch Instituut van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG). Sinds enkele jaren is er meer coördinatie van de onderzoeksinspanningen voor Arctica en een overkoepelend programma. De programma's voor de Zuid- en de Noordpool worden tezamen aangeduid als het Nederlands Polair Programma (NPP).

BZ verzorgt het voorzitterschap en het secretariaat van het Interdepartementale (Ant)Arctisch Overleg (IAO), later het Interdepartementaal Polair Overleg (IPO), en is in die hoedanigheid verantwoordelijk voor een goede coördinatie tussen de betrokken departementen BZ, V&W, VROM, LNV, OCW en de NWO. In het IAO komen de instructies tot stand voor de ATCM, die eens per jaar wordt belegd.⁴⁰³

5.3.14.5 **Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)**

In 1960 werd de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES) omgedoopt in de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en kreeg ze haar huidige vorm. De doelstelling van de OESO werd omschreven als het bevorderen van beleid dat beoogt:

- de hoogst mogelijke duurzame groei, werkgelegenheid en stijgende levensstandaard in de lidstaten te bereiken;
- bij te dragen aan goede economische ontwikkeling in zowel lidstaten als niet-lidstaten;
- bij te dragen aan de expansie van de wereldhandel en van investeringen op een multilaterale, niet-discriminatoire basis.

Om deze doelstellingen te kunnen verwezenlijken heeft de OESO in de loop der jaren haar activiteiten uitgebreid tot vrijwel alle beleidsvelden op economisch, sociaal en institutioneel terrein. De kern daarvan is dat de organisatie problemen steeds vanuit een economische invalshoek benadert.

⁴⁰³ Intranet/departement/directies/DES/Polaire aangelegenheden/Nederland en de Poolgebieden (30 maart 2005).

5.3.14.5.1 De werkwijze van de OESO

De instrumenten waarover de organisatie beschikt om economische samenwerking vorm te kunnen geven, zijn vertrouwelijk overleg en *peer pressure* tussen de lidstaten. De lidstaten komen daartoe op ambtelijk of politiek niveau bijeen in tal van comités en werkgroepen waarin thema's of sectoren van het overheidsbeleid van de lidstaten worden behandeld. Onder *peer pressure* moet worden verstaan dat op basis van een analyse van het secretariaat van de OESO het beleid van een land wordt geëxamineerd door de overige lidstaten (*peer review*). De bekendste *peer reviews* zijn de zogenaamde economische landenexamens in het Economic Development and Review Committee (EDRC). Met een frequentie van gemiddeld 20 maanden wordt het macro-economische en structurele beleid van elke lidstaat geëxamineerd. Andere reviews van het ontwikkelingsbeleid worden uitgevoerd onder toezicht van het DAC (met een veel lagere frequentie). Naast analyse voor *peer reviews* voert het secretariaat ook een grote hoeveelheid inhoudelijke studies uit die met de lidstaten worden besproken in de comités en werkgroepen. In haar hoedanigheid van forum worden binnen de OESO soms onderhandelingen gevoerd die resulteren in internationale afspraken of richtlijnen (*soft law*). Deze afspraken zijn niet juridisch bindend maar leggen wel morele druk op de lidstaten omtrent de naleving daarvan. Veel minder vaak komt het voor dat in OESO-kader bindende verdragen met geschillenbeslechting worden gesloten (*hard law*).

5.3.14.5.2 Nederlandse betrokkenheid bij de OESO

Nederland werkt intensief samen met de OESO. Deze organisatie kan worden beschouwd als pré-onderhandelingsforum, een platform voor de uitwisseling van informatie.⁴⁰⁴ De coördinatie van OESO-zaken ligt bij het ministerie van BZ.⁴⁰⁵ De OESO bestrijkt echter niet in de eerste plaats terreinen die voor dit ministerie van primair belang zijn (met uitzondering van onderwerpen die het werkgebied van het DGIS raken). Vandaar dat de OESO haar *counterparts* veelal vindt in de vakdepartementen van de lidstaten. Voor Nederland zijn dat met name de departementen EZ, Financiën, VROM en SZW. Daarnaast onderhoudt de OESO banden met onder meer de Nederlandsche Bank, werkgeversorganisaties en de vakbonden. Deze departementen en laatstgenoemde organisaties vaardigen vertegenwoordigers af naar de vergaderingen van de werkgroepen en comités. Zij hebben 'claimmaking capaciteit', wat wil zeggen dat ze een inhoudelijke bijdrage kunnen leveren aan de discussies binnen de OESO.⁴⁰⁶

Diverse directies van het ministerie van BZ (waaronder de Directie Ontwikkelingssamenwerking Algemeen en Beleid (OSAB), de Directie Multilaterale Ontwikkelingsfinanciering (DMO) en de Directie Economische en Ecologische Samenwerking (DES)) hebben zich in de loop der jaren beziggehouden met de coördinatie van instructies voor iedere formele vergadering van de comités, werkgroepen en Raad van de OESO. Op het beleidsterrein internationale samenwerking was de minister voor Ontwikkelingssamenwerking ook inhoudelijk verantwoordelijk. Het ministerie van BZ adviseerde, formuleerde beleid en coördineerde bij institutionele vraagstukken zoals bijvoorbeeld de dossiers 'uitbreiding van de OESO' en 'hervormingen van de OESO'. Daarnaast leverde het ministerie een bijdrage aan onder meer de gecoördineerde instructie van het Milieubeleidscomité (EPOC) dat tweemaal per jaar bijeenkwam.⁴⁰⁷ Onder coördineren

⁴⁰⁴ Uit een interview met het hoofd van de afdeling Transport en OESO/Directie Economische en Ecologische Samenwerking (DES/TO).

⁴⁰⁵ Van Lennep, E., *In de wereldeconomie. Herinneringen van een internationale Nederlander*, Leiden/Antwerpen 1991, 172.

⁴⁰⁶ Uit een interview met J.A. Boer, ambassadeur Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de OESO, 23 februari 2005.

⁴⁰⁷ Uit een interview met A.J. Louiszoon, beleidsmedewerker Directie Economische en Ecologische samenwerking, januari 2005.

kan men verstaan, het (mede)opstellen, wijzigen en vaststellen van de instructie en het aanleveren hiervan bij de betrokkenen. Om deze taak uit te kunnen voeren, voerde het ministerie sinds 2001 eens in de twee weken een interdepartementaal OESO-overleg (het zogenaamde IDO). Na verloop van tijd nam de frequentie van de bijeenkomsten af tot eenmaal per maand. Deze bijeenkomsten werden voorgezeten door een ambtenaar van het ministerie van BZ. Een vergelijkbare rol speelde BZ ten aanzien van de International Energy Agency (IEA) en Conference Europeenne des Ministres de Transport (CEMT).

De functie van de PV bij de OESO verdient nog de nodige uitleg. Onmiddellijk bij de oprichting van de OEES stationeerde Nederland een PV in Parijs, die zich moest richten op de OEES (later de OESO). De werkzaamheden van de PV varieerden van het bouwen en herkennen van netwerken binnen deze internationale organisatie, het stellen van kritische vragen en het ‘hardop denken’ tijdens onder meer Raadsvergaderingen (de vergaderingen van de Raad worden wekelijks bijgewoond door de ambassadeur van de PV)⁴⁰⁸, het begeleiden van de Nederlandse delegaties die de vergaderingen van de verschillende comités en werkgroepen bijwonen tot het zelfstandig deelnemen aan en voorzitten van vergaderingen van de comités en werkgroepen.

Bij de landenexamens speelt de PV een niet te verwaarlozen rol. Alle lidstaten van de OESO worden eens in de zoveel tijd (met een frequentie van 20 maanden) geëxamineerd op hun macro-economische en structurele beleid. Dit proces verloopt voor Nederland als volgt⁴⁰⁹: het secretariaat van de OESO brengt conceptrapporten uit. Deze concepten worden meegelezen in Den Haag (EZ, Financiën, de Nederlandsche Bank, Centraal Planbureau en soms BZ). Ook de posten nemen de concepten door. Gezamenlijk stellen ze een instructie op. Het ministerie van EZ coördineert dit proces. De instructie wordt vervolgens vanuit Den Haag verzonden naar een medewerker van de PV, die deze uitvoert en zich daarbij ook baseert op eigen inzichten en expertise. De instructie bevat de hoofdlijnen op basis waarvan de PV-medewerker in de EDRC-vergaderingen suggesties doet voor aanpassingen van het conceptrapport. Naar aanleiding van de opmerkingen tijdens de vergadering stelt de OESO de volgende dag tezamen met de delegatie uit het geëxamineerde land een gewijzigde versie op en deze wordt vastgesteld en gepubliceerd. De PV-medewerker maakt een Nederlands verslag en stuurt dat naar betrokkenen (BZ, de vakdepartementen en de betrokken post).

5.3.15 Water en milieu

5.3.15.1 Mondiale agenda

Het is niet verwonderlijk dat milieu in de loop der jaren in Nederland steeds meer aandacht heeft gekregen, gezien het feit dat Nederland in dezen de internationale lijn heeft gevolgd. Het rapport van de Club van Rome uit 1972 en de eerste wereldconferentie in hetzelfde jaar staan aan het begin van wereldwijde initiatieven op milieugebied. Tijdens deze conferentie werd onder meer besloten tot de instelling van een milieuprogramma binnen de Verenigde Naties, het UNEP. Belangrijke gebeurtenissen op mondiaal niveau in de jaren negentig en na de eeuwwisseling waren ten eerste de verschijning van een aantal publicaties van de World Health Organisation (WHO) waarin ruimschoots aandacht werd besteed aan het thema milieu

⁴⁰⁸ Uit een interview met J.A. Boer.

⁴⁰⁹ Uit een interview met H.J. Bakker, ambassadeeraad voor economische aangelegenheden bij de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de OESO, 23 februari 2005.

in samenhang met het gezondheidsbeleid.⁴¹⁰ Ten tweede de zogenaamde Agenda 21, die werd opgesteld en ondertekend tijdens de UNCED in Rio de Janeiro (1992). In deze agenda zijn de principes van duurzame ontwikkeling vastgelegd. Hoewel de verklaring geen bindend karakter heeft, hebben de deelnemende landen zich bereid verklaard de principes toe te passen in hun eigen milieu- en ontwikkelingsbeleid. Agenda 21 legt met name een grote verantwoordelijkheid bij gemeentelijke overheden en maatschappelijke organisaties die de principes vertalen naar een lokale agenda. Ten slotte publiceerde de UNEP vanaf 1997 een aantal milieuverkenningnotities (Global Environment Outlook), waarin mondiale milieufactoren onder de loep werden genomen.

5.3.15.2 Europese agenda

De EU-lidstaten werden zich in de loop van de tijd bewust van de internationale aspecten van milieuverontreiniging en zodoende werd in 1972 Europese milieuregelgeving van kracht. In de daarop volgende decennia kwam een uitgebreid stelsel van regels en maatregelen voor onder andere de beperking van emissies en concentraties van verontreinigde stoffen binnen de EU tot stand. In 1990 werd het Europees Milieuagentschap opgericht om het milieubeleid van de EU te ondersteunen. Milieu als Europees beleidsterrein omvat diverse onderliggende thema's, waaronder klimaatverandering, industrie, landgebruik en duurzame ontwikkeling. In de EU wordt milieu beschouwd als belangrijk grensoverschrijdend thema, dat in hoge mate wordt gereguleerd vanuit Brussel. Een van de directoraten-generaal van de Europese Commissie is speciaal ingericht om nieuwe wetgeving op dit terrein te formuleren. Milieu is daarnaast een dwarsdoorsnijdend thema, wat inhoudt dat er een verband bestaat tussen milieu enerzijds en diverse andere BZ- en OS-gerelateerde onderwerpen zoals de interne markt, transport en onderzoek anderzijds.

5.3.15.3 Nederlandse agenda

In het Nederlandse ontwikkelingsbeleid staat de bestrijding van armoede als hoofddoelstelling centraal. Daarbij spelen verschillende dimensies en factoren een rol, bijvoorbeeld de wisselwerking tussen armoede en het milieu. Duidelijk is dat op langere termijn duurzaam milieubeheer noodzakelijk is voor armoedebestrijding. Omgekeerd kan vermindering van armoede ook een belangrijke bijdrage leveren aan milieubehoud. Kortom, milieu is een thema dat onlosmakelijk is verbonden met ontwikkelingssamenwerking. Dat is zo sinds begin jaren '90, toen het thema voor het eerst op de begroting van het ministerie van BZ kwam te staan. Sindsdien is het een steeds terugkerend thema op de begroting geweest. Aan het thema milieu is in de loop van de jaren '90 in toenemende mate aandacht besteed. Milieu is zoals reeds vermeld een dwarsdoorsnijdend thema. De zogenaamde 0,1%-norm heeft tot gevolg dat veel aandacht aan milieu wordt besteed. Deze norm houdt namelijk in dat tenminste 0,1% van het bruto nationaal product moet worden besteed aan aspecten van internationale natuur en milieu.

Het thema milieu vormt in feite een paraplu boven een aantal andere onderwerpen. Dit zijn achtereenvolgens: capaciteitsopbouw en institutionele versterking, biodiversiteit, verwoestijning, bossen en tropisch regenwoud, agrobiodiversiteit, wetlands, energie, klimaatverandering, aantasting van de ozonlaag, water en stedelijk milieu. Het gaat te ver om in dit verband al deze onderwerpen aan de orde te stellen. Voor meer informatie hierover

⁴¹⁰ TNO-rapport: *Milieu en gezondheid 2001. Overzicht van risico's, doelen en beleid*. PG/VGZ/2001.95.

wordt verwezen naar de beleidsnotitie *Milieu en armoedebestrijding, voortgangsnotitie*, van het ministerie van BZ (september 2001).

5.3.15.4 Voornaamste (internationale) afspraken en actoren

Opvallend aan het thema milieu is het sterk internationale karakter. Het is een onderwerp dat een gezamenlijke aanpak behoeft en zodoende spelen internationale verdragen en afspraken een essentiële rol. In de loop der jaren zijn diverse milieuverdragen van uiteenlopende aard gesloten waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd. Onderstaand volgen enkele voorbeelden.

Ten eerste het Antarctisch Verdrag, waarin de internationale relaties ten aanzien van dit continent worden geregeld. Het hoofdverdrag werd op 1 december 1959 geopend voor ondertekening en officieel bekrachtigd op 23 juni 1961. Het Antarctisch Milieuprotocol is een deel van het Antarctisch Verdrag dat van kracht werd in 1998. Het zorgt voor bescherming van het Antarctisch milieu en afhankelijke en soortgelijke ecosystemen. Nederland is wat betreft de verdragssluitende partijen een ietwat vreemde eend in de bijt, aangezien het het enige land is dat het verdrag heeft ondertekend zonder te beschikken over een (onderzoeks)basis op de Zuidpool.

Een tweede internationaal verdrag dat het vermelden waard is, is de Conventie van Bazel. Deze conventie heeft betrekking op de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan. Dit internationale verdrag kwam tot stand om het groeiende verkeer van giftig of gevaarlijk afval vanuit geïndustrialiseerde landen naar ontwikkelingslanden en landen uit het Oostblok te beheersen. Deze praktijk was ontstaan door de strenger wordende nationale milieuregels, waardoor het voor vele bedrijven moeilijker en duurder werd om het gevaarlijke afval te verwijderen of te (laten) verwerken. In plaats daarvan gingen ze het afval meer en meer verschepen naar en dumpen in landen met minder strenge regels of controles, wat een groeiend gevaar voor het milieu en de gezondheid van de bevolking in die landen opleverde. De conventie werd op 22 maart 1989 ondertekend op een internationale diplomatieke conferentie in Bazel (Zwitserland), door onder andere Nederland. Ze trad in werking op 5 mei 1992.

Wellicht het meest in het oog springende verdrag op het terrein van milieu is het Kyoto-protocol, dat tot stand kwam in 1997 en is gericht op de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Het is een protocol bij het zogenaamde Klimaatverdrag, dat begin jaren '90 tot stand kwam onder verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties. Voor Nederland had ondertekening van het Kyoto-protocol tot gevolg dat het gebonden werd aan de verplichting de uitstoot van broeikasgassen te verminderen met 6 procent in 2008-2012 ten opzichte van het niveau in 1990. Nederland heeft de kaders van het beleid vastgelegd in de *Uitvoeringsnota Klimaatbeleid*. Deel 1 hiervan verscheen in 1999 en had betrekking op het binnenlands klimaatbeleid. Deel 2 verscheen een jaar later en betrof het beleid om de helft van de nationale reductieverplichtingen voor broeikasgassen in het buitenland te realiseren. Klimaat is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM. BZ speelde een belangrijke rol bij de formulering van het internationale klimaatbeleid en bij de coördinatie van de Nederlandse inzet in de EU en VN.

Verder sloot Nederland eind jaren '80 een internationaal verdrag dat betrekking had op de bescherming van de ozonlaag, het zogenaamde Montreal Protocol en ondertekende het Biodiversiteitsverdrag, dat in 1994 in werking trad. Bovendien tekende Nederland het

OSPAR-verdrag inzake de bescherming van het marine milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (inclusief de Noordzee), dat in werking trad op 25 maart 1998. Het Biodiversiteitsverdrag heeft tot doel de oorzaken van de aanzienlijke vermindering van de biodiversiteit aan de bron weg te nemen en de internationale, regionale en mondiale samenwerking tussen staten en intergouvernementele organisaties en de niet-gouvernementele sector te bevorderen.

Internationale (milieu)verdragen waren niet zelden het gevolg van topconferenties die in VN-verband werden georganiseerd. Vermeldenswaardig is de reeds genoemde UNCED in Rio de Janeiro, waar de term duurzame ontwikkeling voor het eerst stevig op de internationale agenda werd gezet. Een direct gevolg van deze conferentie was de totstandkoming van het VN-verdrag ter bestrijding van de woestijnvorming (1996), dat onder meer door Nederland werd ondertekend. Tien jaar na de conferentie in Rio de Janeiro volgde in Johannesburg de World Summit on Sustainable Development (WSSD). Hier werd de koppeling tussen milieu en armoedebestrijding gelegd.⁴¹¹ Een belangrijk resultaat van deze conferentie was een concreet implementatieplan met uitgewerkte doelen en daarvoor te treffen maatregelen. In dit implementatieplan werden ook de uitkomsten van eerdere internationale conferenties verwerkt, zoals de Millenniumtop die plaatsvond in het najaar 2000 en waar de *Millennium Development Goals* werden vastgelegd, de WTO-conferentie in Doha en de conferentie *Financing for Development* in Monterrey (voorjaar 2002). Nederland zette het internationale implementatieplan om in een nationaal implementatieplan: *Duurzame daadkracht; een actieprogramma voor duurzame ontwikkeling*. Dit rapport bestond uit twee onderdelen. In het ene deel werd beschreven wat Nederland deed op het gebied van duurzame ontwikkeling, in het andere deel stond welke stappen Nederland in internationaal verband zette om de afspraken van 'Johannesburg' uit te voeren. De coördinatie van het tweede deel was in handen van BZ.

De actoren waarmee BZ op het vlak van milieu te maken heeft, zijn divers van aard. Op nationaal niveau moet men onder meer denken aan de Stichting Tropenbos, het Nederlands bedrijfsleven en vanzelfsprekend diverse ministeries, waaronder dat van VROM. In internationaal opzicht is de lijst met samenwerkingspartners vrij uitgebreid. Men kan denken aan onder andere de UNDP, UNEP, UNIDO, FAO, de OESO, de Europese Commissie en het World Resources Institute.⁴¹²

5.3.15.5 Bijzondere aandacht voor het subthema water

Hoewel het thema water onder 'milieu' wordt geschaard, wordt het toch afzonderlijk behandeld, aangezien het zich een steeds belangrijker plaats heeft verworven op de nationale en internationale agenda. Zowel milieu als water zijn prioritaire thema's in de nota *Aan Elkaar Verplicht*.⁴¹³ Bovendien heeft de minister bij de behandeling van de begroting van 2001 de doelstelling geformuleerd dat 0,1 % van het bnp moet worden besteed aan de thema's gezamenlijk.⁴¹⁴ De doelstellingen voor milieu en water komen voort uit de Rio-conventies voor klimaat, biodiversiteit en verwoestijning, de Millennium Development Goals en het 'Johannesburg'-actieprogramma *Duurzame Daadkracht*.

⁴¹¹ 03.0428/08-03 VROM 3203: *Duurzame daadkracht. Actieprogramma duurzame ontwikkeling*, augustus 2003.

⁴¹² Uit een interview met A.G. Hassing, plv. dir. Directie Milieu en Water, oktober 2005.

⁴¹³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Aan Elkaar Verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, 3 oktober 2003.

⁴¹⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Milieu en armoedebestrijding, Voortgangsnotitie* 2003.

Nederland geldt internationaal als één van de leidende partijen op het terrein water.⁴¹⁵ Dat komt ten eerste doordat Nederland zelf een waterrijk land is dat in het verleden aan den lijve heeft ondervonden (en nog ondervindt) hoe belangrijk watermanagement is.⁴¹⁶ Daarnaast hebben Nederlandse instellingen een belangrijke rol gespeeld bij de uitwerking van het concept geïntegreerd waterbeheer. Een integrale benadering betekent tegelijkertijd oog hebben voor economische, sociale en ecologische duurzaamheid. Alle functies in een stroomgebied moeten op elkaar worden afgestemd, zowel de productieve functies (landbouw, visserij, industrie en drinkwatervoorziening) als de ecosysteemfuncties (de interactie van mensen, planten en dieren met de fysieke componenten van hun milieu). Meerdere internationale partners hebben vanaf 2004 een koerswijziging uitgevoerd die aansloot bij de Nederlandse inzet.⁴¹⁷ Overheden van ontwikkelingslanden werden door Nederland actief ondersteund bij de formulering van een nationaal geïntegreerd waterbeheerprogramma. In Nederland drong ondertussen het besef door dat grensoverschrijdend waterbeheer een belangrijke rol kan spelen bij vredesopbouw en conflictpreventie en zodoende werd water een van de prioritaire thema's binnen het Nederlands buitenlands beleid.⁴¹⁸ Bij het verder uitwerken van het ondersteunde waterprogramma, zocht BZ aansluiting bij de particuliere sector en bij het ministerie van V&W. In enkele jaren tijd slaagde het ministerie erin met dit instrument (het waterprogramma) een aanzienlijke bijdrage te leveren aan internationale beleidsontwikkeling en –bewustwording, zo oordeelde een extern evaluatieteam dat de effectiviteit van het programma onderzocht voor de periode 2000-2003.⁴¹⁹ Speciale aandacht verdient de rol die kroonprins Willem-Alexander speelt bij het thema water. Door zijn interesse in watermanagement neemt hij vaak de rol van bijzonder ambassadeur op zich en vraagt hij in deze hoedanigheid aandacht voor het onderwerp. Ook dat maakte Nederland een van de hoofdrolspelers op het internationale toneel voor het onderwerp water. Ten slotte heeft Nederland een lange traditie op het terrein van het zeerecht. Met name in relatie tot biodiversiteit speelt Nederland een belangrijke rol bij bijvoorbeeld het informele onderhandelingsproces in de VN over het zeerecht met betrekking tot oceanen.

5.3.16 Strategische beleidsplanning

Eén van de taken van het ministerie van BZ is het opdoen van relevante kennis voor beleidsontwikkeling op de verschillende terreinen van het Nederlands buitenlands beleid. Sinds de jaren '70 kent het ministerie zelfs een aparte organisatorische eenheid die zich bezighoudt met de identificatie en analyse van de toekomstproblematiek van het buitenlands beleid, de Eenheid Strategische Beleidsplanning (SPL).⁴²⁰ Aanvankelijk hield deze organisatorische eenheid zich voornamelijk bezig met planning. In de loop der jaren is de functie meer opgeschoven naar het bevorderen van strategisch denken.⁴²¹ Tegenwoordig richt

⁴¹⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Kamerbrief inzake *Verzoek over rapportage waterprogramma gefinancierd op basis van additionele middelen*, DMW-266/2004, 17 mei 2004.

⁴¹⁶ Denk aan de Watersnoodramp die Nederland trof in 1953.

⁴¹⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Kamerbrief inzake *Voortgang waterprogramma 2004*, DMW-399/05, 25 mei 2005.

⁴¹⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Milieu en water in het meerjaren strategieplan*.

⁴¹⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Kamerbrief inzake *Verzoek over rapportage waterprogramma gefinancierd op basis van additionele middelen*, DMW-266/2004, 17 mei 2004.

⁴²⁰ Aanvankelijk werden deze werkzaamheden verricht door de directie PLAN. Vanaf 1995 nam de stafeenheid Strategische Beleidsoriëntatie (SBO) dit over, 4 jaar later ging de taak over naar het Bureau Secretaris-Generaal/Eenheid Beleidsplanning (BSG/PL). In 2002 werd de benaming van BSG/PL gewijzigd in Eenheid Strategische Beleidsplanning (SPL).

⁴²¹ Uit een interview met W.G. van Hasselt, plv. dir. Eenheid Strategische Beleidsplanning, december 2005.

de eenheid zich in het bijzonder op de ontwikkeling van strategische doelen en geeft zij vorm aan een vernieuwende aanpak, rekening houdend met politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast tracht ze draagvlak te verwerven voor dat beleid in interdepartementaal en internationaal overleg.

Het betreft beleidsontwikkeling op de meest uiteenlopende terreinen van het buitenlandbeleid, zoals de internationale economische betrekkingen, de relatie tussen buitenlands beleid en mondialisering, het beleid op het gebied van internationale handel en het internationale financiële stelsel, evenals de relatie van die beleidsvelden met ontwikkelingssamenwerking. Als overkoepelende aandachtsgebieden werd gekozen voor de thema's mondialisering, Europese integratie, oude en nieuwe veiligheidsvraagstukken en internationale samenwerking.⁴²² Specifieke werkzaamheden die SPL verricht om uitvoering aan deze taak te geven, zijn het uitzetten van een strategische planning, met inbegrip van het suggereren van alternatieven; het organiseren met beleidsdirecties van workshops voor toekomstverkenningen; het bijdragen aan de wisselwerking van BZ met de (o.a. academische) buitenwacht door signalering van publicaties en onderzoeken en het organiseren van debatten met externe sprekers (onder meer de lezingenreeks *Het oog op morgen*); en ten slotte het onderhouden van contacten met planningseenheden van andere staten (bijvoorbeeld met SPL's in Duitsland, Canada en China), zowel in multilaterale fora als bilateraal.

5.3.17 Kabinet en protocol

Het ministerie van BZ is (mede)verantwoordelijk voor de organisatie van alle bezoeken van buitenlandse staatshoofden, regeringsleiders en ministers van BZ aan Nederland. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen staatsbezoeken aan de koningin, wanneer het hofprotocol geldt, en bezoeken waarop het regeringsprotocol van toepassing is. De bezoeken worden inhoudelijk en logistiek voorbereid door het ministerie van BZ. De verantwoordelijke directies zijn respectievelijk de verschillende regiodirecties en de Directie Kabinet en Protocol (DKP). Bij staatsbezoeken heeft DKP een ondersteunende rol en neemt het Kabinet van de Koningin het voortouw bij de logistieke afwikkeling. BZ heeft een budget beschikbaar voor in- en uitgaande staatsbezoeken en fungeert in die hoedanigheid als een 'betaalmeester' voor het hof.⁴²³ Het logistieke takenpakket van BZ bij de (staats)bezoeken beslaat onder andere het regelen van de aankomst, opvang in hotels, geschenken, diners (bijvoorbeeld ook de plaatsing aan de dinertafels) en eventueel een programma voor de partners van de hoogwaardigheidsbekleders. Ook bij speciale evenementen als een grote conferentie voor honoraire consuls in Nederland verzorgt BZ de logistieke afwikkeling.

De regelgeving over het verblijf van diplomaten in het buitenland is vastgelegd in het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (1961) en consulaire verkeer (1963). Met elke internationale organisatie die haar zetel in Nederland heeft, zoals bijvoorbeeld het Internationaal Strafhof in Den Haag, wordt een afzonderlijke zetelovereenkomst gesloten. Hierin worden vaak bepalingen uit het Verdrag van Wenen opgenomen.⁴²⁴ Het ministerie van BZ, in het bijzonder DKP, dient tevens als vertegenwoordiger van het gastland, vraagbaak en servicecentrum voor medewerkers bij buitenlandse ambassades, consulaten en internationale organisaties in Den Haag.

⁴²² Ministerie van Buitenlandse Zaken: Jaarplan BSG/PL 2000.

⁴²³ Interview met J.H.P.A.M. de Roy, plv. dir. DKP, 7 december 2005.

⁴²⁴ Uit een telefonisch gesprek met D. Kusters, beleidsmedewerker DKP/DIO, 20 december 2005.

De vragen en problemen die zij aan het ministerie van BZ voorleggen zijn uiteenlopend van aard. Het kan gaan om financiële kwesties als belastingafdrachten, maar ook om de gevolgen van nieuwe Nederlandse wet- en regelgeving, zoals de nieuwe Zorgverzekering (2005). Enkele andere voorbeelden zijn de agrémentaanvragen, meldingen van bedreigingen, verzoeken om parkeervergunningen en correspondentie over verkeerscontroles. In vrijwel al deze gevallen functioneert DKP als *liaison*. Medewerkers van deze directie spelen kwesties door naar de terzake kundige ministeries of instanties die voor de inhoudelijke afhandeling zorgdragen.

Het thema veiligheid is na 11 september 2001 steeds belangrijker geworden, ook voor de ondersteunende werkzaamheden van BZ. Zo wordt bijvoorbeeld de verbetering van de beveiliging van het Vredespaleis (2005) gefinancierd. De directie is louter operationeel ingesteld. Een verzoek om beveiliging, bijvoorbeeld voor het Israëliëse basketbalteam, speelt BZ door aan de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb). De NCTb (ressortend onder de minister van Justitie) toetst het verzoek op inhoudelijke gronden. Soms doet BZ (DKP) op politieke of diplomatieke gronden zelf een verzoek om beveiliging.⁴²⁵

De DKP heeft enkele specifieke administratieve taken. Zo onderhoudt ze een omvangrijke database met gegevens over (voormalig) in Nederland werkzame medewerkers van ambassades, consulaten, PV's en internationale organisaties en verstrekt ID-kaarten aan hen. Een andere taak van de directie is het behandelen van verzoeken om (buitenlandse) decoraties en het registreren van toegekende decoraties. Decoraties worden toegekend voor de duur van het leven van de gedecoreerde. Na overlijden van de betrokkene dienen decoraties te worden ingeleverd bij de Kanselarij der Nederlandse Orden.

5.3.18 Sociale en institutionele ontwikkeling

Sociale en institutionele ontwikkeling is één van de deelbeleidsterreinen binnen de OS. Op dit terrein worden beleid en strategieën ontwikkeld op het gebied van armoedebestrijding, zowel in ontwikkelingslanden zelf als in internationaal verband. Hierbij richt BZ zich op het bevorderen van de toegang van armen tot basale sociale voorzieningen, het bevorderen van gendergelijkheid en het bijdragen aan de ontwikkeling van een krachtig maatschappelijk middenveld in het Zuiden.

De activiteiten op dit gebied concentreren zich op verbetering van de naleving van mensenrechten van vrouwen (met specifieke aandacht voor het tegengaan van vrouwenhandel, bestrijding van geweld tegen vrouwen en het bevorderen van reproductieve rechten en gezondheid); de vergroting van de rol van vrouwen in bestuur en politiek, in conflictsituaties, in vredesprocessen en bij wederopbouw⁴²⁶; wereldwijde gezondheidsinitiatieven (*global health issues*); voeding; kinderen; bestrijding van hiv/aids. Dit wordt gedaan door samenwerking met bilaterale partners, multilaterale instellingen, in Europees verband en door samenwerking met maatschappelijke organisaties. Veelal worden Nederlandse maatschappelijke organisaties via diverse programma's gesubsidieerd, zodat zij hulp kunnen verlenen aan gerelateerde organisaties in het Zuiden.⁴²⁷

⁴²⁵ Interview De Roy.

⁴²⁶ In dit verband is uitvoering van Resolutie 1325 van de Veiligheidsraad van belang, die oproept om vrouwen in conflictsituaties te beschermen en vrouwen op voet van gelijkheid een plaats geven bij besluitvorming op het gebied van vrede en veiligheid.

⁴²⁷ Deze beschrijvingen zijn grotendeels ontleend aan jaarplannen van DSI voor 2004 en 2005.

In de periode 1990-1996 waren de directies DPO en in mindere mate DST eerstverantwoordelijke voor het deelbeleidsterrein Sociale en Institutionele Ontwikkeling. Vanaf 1996 was dit DSI.

Globaal worden de volgende taken verricht op het deelbeleidsterrein Sociale en Institutionele Ontwikkeling:

- Beleid formuleren ten aanzien van de thema's;
- Aandacht vragen voor en kennis ontwikkelen over deze thema's (het doordeseemen van het beleid van andere directies en posten, ook wel *mainstreamen* genoemd);
- Ontwikkelen en aanpassen van programma's en zorg dragen voor uitvoering ervan (of het doen uitvoeren daarvan);
- Invulling geven aan duurzame armoedevermindering in samenwerking met maatschappelijke organisaties. Hierbij vormen Nederlandse maatschappelijke organisaties het kanaal voor hulp aan organisaties in het Zuiden;
- Evalueren en monitoren van het gevoerde beleid (en bijstellen indien nodig).

Op het deelbeleidsterrein Sociale en Institutionele ontwikkeling kan op hoofdlijnen onderscheid worden gemaakt tussen programma's en thema's. Daarnaast zijn de Duurzame Ontwikkelingsverdragen op dit deelbeleidsterrein ondergebracht.

De programma's⁴²⁸, thema's⁴²⁹ en bijbehorende financieringsstromen die op dit deelbeleidsterrein aan de orde komen, worden in dit hoofdstuk behandeld.

5.3.18.1 Programma medefinanciering (MFP)

Het Nederlandse Medefinancieringsprogramma (MFP) is eind 1964 tot stand gekomen. Op 14 december van dat jaar presenteerde de regering in antwoord op maatschappelijke druk en de politieke vertaling daarvan (motie-Smallenbroek) een Nota van wijziging op de begroting van BZ. Daarin werd vijf miljoen gulden beschikbaar gesteld "*voor de medefinanciering door de overheid van ontwikkelingsprojecten van niet commerciële particuliere organisaties*".⁴³⁰ In 1965 namen drie organisaties deel aan het MFP; te weten Novib⁴³¹, Cebemo⁴³² en Icco⁴³³. Later kwamen daar Hivos⁴³⁴ (1978), Foster Parents Plan Nederland (1999) en Terre des Hommes (2002) bij.

Tussen 1965 en 1980 was er sprake van projectfinanciering. Vanaf 1980 ging men over op programafinanciering. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de programma's

⁴²⁸ Onder 'programma' wordt verstaan: instrumenten waarmee men tracht bij te dragen aan de realisering van de hoofddoelstellingen die het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft geformuleerd. De programma's waarbij DSI is betrokken of waarvoor de directie hoofdverantwoordelijke is, hebben voornamelijk betrekking op de hoofddoelstelling IV, 'Duurzame Armoedevermindering'.

⁴²⁹ Onder 'thema' wordt verstaan: onderwerpen waarin deelbeleidsterreinen zijn onderverdeeld. Het deelbeleidsterrein 'sociale en institutionele ontwikkeling' is bijvoorbeeld onderverdeeld in onder meer de onderwerpen 'reproductieve gezondheid' en 'bestrijding van hiv/aids'.

⁴³⁰ Commissie voor de evaluatie van de programmafiancieringsregeling van het medefinancieringsprogramma 1989-1992, *Evaluatie van de programma financieringsregeling 1989-1992*, Den Haag 1992, 1.

⁴³¹ Novib: Nederlandse organisatie voor internationale ontwikkelingsamenwerking.

⁴³² Cebemo: Centrale Bemiddeling Medefinanciering Ontwikkelingsprogramma's. Na 30 mei 1996 is de naam wijzigd in *Bilance: Bisschoppelijke Vastenactie Nederland* en Cebemo. In 1999 is de naam gewijzigd in Cordaid: Stichting Catholic Organisation for Relief and Development.

⁴³³ Icco: Interkerkelijke Coördinatiecommissie Ontwikkelingsprojecten.

⁴³⁴ Hivos: Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingsamenwerking.

berustte bij de medefinancieringsorganisaties (mfo's). Vanaf begin jaren tachtig sloten de overheid en de mfo's steeds vierjaarlijkse overeenkomsten af. De omvang van de financiering werd sinds 1980 uitgedrukt in een vast percentage van de totale begroting van ontwikkelingssamenwerking (in 2002 globaal zo'n tien procent van Official Development Assistance; ODA). Eind jaren negentig bespraken het DGIS en het Gemeenschappelijk Overleg Medefinancieringsorganisatie (GOM) voor het eerst de mogelijkheid om de programmafinancieringsovereenkomst te wijzigen in instellingssubsidies. Alle subsidieaanvragers (zes in totaal), die in 2002 in het kader van het MFP een aanvraag indienden, kozen voor de aanvraag van een instellingssubsidie. Dat is een subsidie ten behoeve van de integrale kosten van de werkzaamheden van een instelling. Bij een instellingssubsidie wordt vooraf een globaal bedrijfsplan ingediend voor een periode van vier jaar dat wordt getoetst door BZ. Het bedrijfsplan omvat een beleidskader, opgesteld door de instelling zelf. Bij een instellingssubsidie krijgt een instelling meer ruimte om – binnen het afgesproken kader – de besteding van de subsidie zelf te bepalen. Per jaar wordt dit bedrijfsplan nader geconcretiseerd in de vorm van een werkplan. Achteraf vindt toetsing plaats aan de hand van het inhoudelijk en financieel jaarverslag of de gemaakte afspraken ook zijn nagekomen. Om voor instellingssubsidie in aanmerking te komen moet een instelling aan bepaalde voorwaarden voldoen.⁴³⁵ De keus tussen instellingssubsidie en programmafinanciering maakt de instelling die de subsidie aanvraagt. Een instellingssubsidie brengt minder administratieve lasten met zich mee en geeft een wat grotere vrijheid van handelen.

Binnen de overeenkomst van instellingssubsidie is wel de twijfelparagraaf gehandhaafd. Dit houdt in dat de mfo's projectaanvragen vooraf voor moeten leggen voor toetsing aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, als er twijfel is of de aanvraag strookt met de doeleinden Nederlandse buitenlandse politiek en het volkenrecht. Een voorbeeld van de toepassing van de twijfelparagraaf is de discussie over de film '26.000 gezichten', een project van filmmakers die uitgeprocedeerde asielzoekers een 'gezicht' wilden geven door van hen een filmopname te maken. Dit als uiting van kritiek op het asielbeleid van de toenmalige minister Rita Verdonk van Vreemdelingenzaken en Integratie. Verschillende mfo's, waaronder Plan Nederland, ICCO en Novib, droegen financieel bij aan dit project. Aangezien deze organisaties geld ontvingen van BZ, sprak Verdonk de minister voor Ontwikkelingssamenwerking Van Ardenne hierop aan. De betreffende mfo's ontvingen instellingssubsidie. Als ze daarentegen programmafinanciering hadden ontvangen, hadden zij kunnen claimen dat zij de financiering van dit project uit eigen middelen betaalden (met geld dat ze via andere donateurs hadden verkregen). Nu kon dat niet.⁴³⁶ Financiering van het project 26.000 gezichten strookte niet met het overheidsbeleid en dus konden de drie mfo's door BZ hierop worden aangesproken. Naar aanleiding van dit geval kwam een discussie op gang over de reikwijdte van de twijfelparagraaf en de voor- en nadelen van instellingssubsidie.

De belangrijkste doelstelling van het MFP is om via het particuliere kanaal *“een bijdrage te leveren aan structurele armoedebestrijding. Hieronder wordt verstaan het duurzaam*

⁴³⁵ Het primaire doel van de instelling moet overeenkomen met het doel van de subsidie. Zo kan de FNV geen instellingssubsidie ontvangen voor het Vakbondsmedefinancieringsprogramma, omdat dit slechts een nevenactiviteit is van de FNV. Het primaire doel van de FNV is het behartigen van de Nederlandse werknemers (die lid zijn van de FNV). Daarnaast moet een instelling een aantal jaren bestaan om voor een instellingssubsidie in aanmerking te komen. (zie: Kaderwet subsidies).

⁴³⁶ Bij een instellingssubsidie wordt de instelling integraal gefinancierd; met een programmafinanciering kan een organisatie ook nog een ander programma uitvoeren dat niet door BZ wordt gefinancierd, maar door andere donateurs (bijvoorbeeld particulieren).

verbeteren van de positie van arme groepen en individuen in ontwikkelingslanden".⁴³⁷ De mfo's doen dit voornamelijk door het verlenen van financiële bijdragen om initiatieven van lokale organisaties (partnerorganisaties) te ondersteunen.

De overeenkomsten tussen de mfo's en de overheid hebben een algemeen karakter en worden meestal voor een periode van vier jaar gesloten. Deze overeenkomsten lichten de doelstelling kort toe met de verwijzing naar de internationale rechten van de mens, het versterken van participatie en zeggenschap van doelgroepen en de noodzaak doelgroepen in staat te stellen zelfstandig in hun levensonderhoud te voorzien. Als doelgroepen worden onder andere genoemd kleine boeren, kinderen, land- en seizoenarbeiders, bewoners van krottenwijken, etnische groepen, gehandicapten, vrouwen en in het algemeen groepen die zich niet op eigen kracht toegang tot voorzieningen en besluitvorming kunnen verschaffen. Tevens noemen de overeenkomsten enkele bijzondere aandachtspunten zoals de positie van de vrouw, de rol van de maatschappelijke organisaties, het milieu en de geografische en sectorale samenhang. Deze aandachtspunten worden dan voor de duur van de overeenkomst vastgesteld. Deze aandachtspunten zijn niet constant, maar afhankelijk van de beleidsprioriteiten van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De overeenkomst eist van de mfo's dat ze zorg dragen voor *"Een evenwichtige en doelmatige spreiding over doelgroepen, sectoren, prioritaire gebieden en andere accenten in het beleid van de minister"*. De organisaties vervullen een belangrijke functie bij het realiseren van het beleid van de minister, maar dat doet geen afbreuk aan hun status van particuliere organisaties, aldus de subsidieregeling. De subsidieregeling vermeldt ook dat: *"Het activiteitenpakket van een MFO moet voldoen aan de eis van: inbedding in een thematisch breed, multisectoraal en over meerdere continenten gespreid programma"*.

Het medefinancieringsmodel wordt ook in andere noordelijke donorlanden toegepast, maar is in Nederland het verst doorgevoerd. Internationaal gezien is het Nederlandse model uniek vanwege de combinatie van de volgende kenmerken (Boesen 2000)⁴³⁸:

- Meerjarenfinanciering op basis van een globale overeenkomst;
- Verantwoording achteraf;
- Toezicht op afstand;
- Zelfstandige besluitvorming;
- En een relatief hoge toelatingsdrempel.

Vanaf 1999 is voedselhulp en voedingszekerheid opgenomen in het medefinancieringsprogramma. Tot 1999 vormde het Programma Voedselzekerheid en Voedingsverbetering (VPO) een apart programma, dat werd uitgevoerd door Mensen in Nood, Novib en Stichting Oecumenische Hulp.

5.3.18.1.1 Evaluatie

Hoewel de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de mfo's dus een hoge mate van zelfbeschikking geeft binnen het MFP, bestaat er toch een grote behoefte aan verantwoording in de vorm van evaluaties. Vanaf 1980 zijn vele evaluaties door externen uitgevoerd (onder andere door: de Stuurgroep Evaluatie MFP, de Commissie-Jonkman en de Adviescommissie MFP/TMF). Die evaluaties leidden tot adviezen om de subsidieregeling te herzien, dan wel andere accenten te leggen. Bij de evaluaties zijn zowel de werking van het MFP (effectiviteit

⁴³⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Subsidieregeling 1998*.

⁴³⁸ Boesen, N., *Multi annual funding for Blockgrant recipients, Final report, department of Foreign Affairs, Ireland AID, 2000*.

en efficiency) als de programma's en projecten tegen het licht gehouden. Aanvankelijk werden de evaluaties door de mfo's zelf uitgevoerd. Later werden medewerkers van het DGIS hierbij betrokken. In de periode 1999-2002 bestond een onafhankelijke stuurgroep (de Stuurgroep Evaluatie MFP), ingesteld door het GOM en BZ. Voor de periode 2003-2006 gold dat de mfo's zelf gezamenlijk opdrachtgever zijn van evaluaties die aan BZ ter beschikking worden gesteld, terwijl tegelijkertijd de IOB ook een evaluatieprogramma had lopen.

In 2005 stelde het ministerie van BZ een nieuw beleidskader voor voor het MFP en de TMF. Op 28 mei debatteerde de Tweede Kamer over het nieuwe beleidskader Medefinancieringssysteem (MFS), dat zou resulteren in de integratie van MFP en TMF.⁴³⁹ Vanaf 2006 konden aanvragen worden ingediend voor subsidie uit het MFS-budget. De aanvragen hadden betrekking op de periode 2007-2010.

Als voorbeeld van de werkwijze van de mfo's volgen hier twee voorbeelden van projecten die door mfo's zijn uitgevoerd:

Cordaid ondersteunt het programma van *Cunhã Coletivo Feminista*. Dit is een Braziliaanse organisatie die zich bezighoudt met voorlichting over seksualiteit. Eén van de programma's van *Cunhã Coletivo Feminista* is gericht op vorming en bewustwording van tieners ter preventie van geslachtsziekten en hiv/aids, ongewenste zwangerschappen en seksueel misbruik. Cordaid heeft het mogelijk gemaakt dat één van de medewerkers van deze organisatie een cursus heeft gevolgd in het Gender Development Trainingcenter in Haarlem. Daarnaast steunt Cordaid het werk van *Cunhã Coletivo Feminista* financieel.

Novib steunt drie organisaties die opkomen voor de rechten van de Dayak, een volk dat in het regenwoud van Kalimantan woont. Dit deel van Indonesië is bedekt met tropisch regenwoud, dat wordt bedreigd door grootschalige en snelle houtkap. De Dayak raakten hun gemeenschappelijke bosgebied kwijt, omdat het bezit van hun voorvaderlijke domeinen nooit officieel is vastgelegd. De drie organisaties die Novib steunt, zijn LBBT en Pancur Kasih in West-Kalimantan en LBBPJ op het oostelijke deel van het eiland. Deze organisaties verstrekken informatie over landrechten en kaarten deze kwestie aan bij de autoriteiten. Zij helpen de plaatselijke bevolking zich te organiseren en geven krediet aan de Dayak om ze te helpen andere bronnen van inkomsten te vinden nu het bos niet meer de nodige bestaansmiddelen levert.⁴⁴⁰

5.3.18.2 Programma voedselzekerheid en voedingsverbetering (VPO)

Het programma voedselzekerheid en voedingsverbetering (VPO) begon in 1970 en werd vanaf dat moment uitgevoerd door drie instellingen, te weten Novib, Caritas Nederland (later *Mensen in Nood (MiN)* genoemd) en Dutch Interchurch Aid (later *Stichting Oecumenische Hulp (SOH)* genoemd). Het had in grote lijnen dezelfde werkwijze als het MFP. De drie organisaties ontvingen jaarlijks een bedrag van gelijke hoogte. Dit budget werd vervolgens uitbesteed aan de lokale partnerorganisaties van de drie instellingen. Iedere organisatie legde achteraf en op jaarbasis verantwoording af aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Eens in de vier jaar sloten de drie organisaties en het ministerie van BZ een overeenkomst.

⁴³⁹ Uit een interview met Ada Holleman.

⁴⁴⁰ Deze voorbeelden zijn afkomstig van de websites van Novib en Cordaid en zijn representatief voor de projecten van de mfo's in het algemeen.

Het VPO was gericht op de duurzame verbetering van de voedingssituatie op huishoud- en gemeenschapsniveau van kansarme en kwetsbare groepen door middel van doelgerichte interventies op het gebied van voedselzekerheid en voedingsverbetering. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking stelde met het oog op de realisering van deze doelstelling financiële middelen ter beschikking voor met name:

1. Aankopen van voedsel;
2. Bevorderen van kleinschalige voedselproductie ter verbetering van de voedselconsumptie op huishoudniveau;
3. Ondersteunen van activiteiten die zijn gericht op het optimaliseren van het gebruik van lokaal voedsel;
4. Lokale activiteiten die de doeltreffendheid en doelmatigheid van VPO-projecten vergroten, via de bevordering van deskundigheid over de verbetering van de voedingssituatie van kansarme groepen.

VPO was vanaf het ontstaan onderhevig aan veranderingen. Lag aanvankelijk nog de focus op het bieden van voedselhulp, na verloop van tijd verschoof de aandacht naar de structurele verbetering van voedselzekerheid. Bovendien werden de thema's milieu en gender steeds duidelijker op de kaart gezet. Daarnaast werd de kwetsbaarheid van de doelgroepen meer en meer gezien in het kader van hun sociaaleconomische situatie. De aanpassingen van dit programma vonden vooral plaats op basis van uitgebreide evaluaties waaraan het programma werd onderworpen in de jaren 1980, 1986, 1991 en 1997.

5.3.18.2.1 Programmafianciering

Naar aanleiding van een programma-evaluatie uit 1991 werd besloten tot het instellen van een programmafiancieringsovereenkomst, die in 1993 werd ondertekend. Hierdoor werd projectfianciering vervangen door programmafianciering. Deze programmafiancieringsovereenkomst vertoonde grote overeenkomsten met die voor het medefiancieringsprogramma. De Novib, MiN en SOH kregen per jaar een vast bedrag voor de uitvoering van hun programma. Bijzonder was de bepaling in de programmafiancieringsovereenkomst dat projectvoorstellen uit dit programma moesten worden beoordeeld door het Internationaal Agrarisch Centrum (IAC) in Wageningen. Hiermee bouwde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een extra zekerheid in over de kwaliteit van de VPO-projecten.

Een voorbeeld van een project

De SOH verleende steun aan de Stichting International Baby Food Action Network om in Brazilië borstvoeding te beschermen en te promoten. Dit werd gedaan door:

- Reproductie en verspreiding van voorlichtingsmateriaal;
- Monitoring van naleving van de internationale gedragscode ten aanzien van borstvoeding vervangende producten;
- Organisatie van trainingscursussen.

Begin 1999 kwam de opheffing van het VPO voor het eerst ter sprake. Er zou een situatie ontstaan waarin binnen het MFP en het VPO dezelfde organisaties gesubsidieerd zouden worden. Bilance had namelijk het voornemen te fuseren met MiN en ICCO met SOH. Men besprak vanaf dat moment de mogelijkheid om het VPO op te heffen, mits de aandacht voor voedselzekerheid zou worden gewaarborgd binnen het MFP. In juli van dat jaar was de fusie een feit.

Er werden enkele redenen genoemd voor de opzegging van de overeenkomst betreffende het VPO. De noodzaak voor een apart programma werd minder groot geacht dan in het verleden. De mfo's zouden in staat moeten zijn om een totaalpakket te leveren (voor gender of het

milieu bestonden net zo min als voor voedingsverbetering aparte thematische medefinancieringsprogramma's). Daarnaast speelden efficiency-overwegingen op het ministerie en fusiegesprekken van onder andere MiN en SOH een rol bij de verdwijning van het VPO. Mede door het multisectorale karakter van het VPO pastte het programma uitstekend binnen het MFP. Na een afbouwperiode van enkele jaren (vanwege langlopende financiële toezeggingen) werd het VPO als zelfstandig programma in 2003 geheel afgebouwd en ging het op in het MFP.

5.3.18.3 Programma Thematische Medefinanciering (TMF)

Op 27 juni 2001 kreeg de Tweede Kamer de beleidsnotitie *Civil Society en Structurele Armoedebestrijding*⁴⁴¹ overhandigd. In deze notitie zette de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking Eveline Herfkens haar visie op maatschappelijke organisaties uiteen. In de begeleidende brief kondigde zij een nieuw subsidiesysteem aan, met onder meer een medefinancieringsprogramma voor thematische organisaties of de zogenaamde gespecialiseerde Civil Society Organisaties (CSO's). Op 14 mei 2002 resulteerde dit in de invoeging van de afdeling 'thematische medefinanciering' in de subsidieregeling van het ministerie van BZ.

De belangrijkste punten die in deze nota naar voren kwamen⁴⁴²:

- Structurele armoedebestrijding en ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden;
- Sterke CSO's hebben hun eigen systemen en structuren. Hun normen en waarden hebben ze doorgaans ontwikkeld in een lange periode. Buitenstaanders kunnen bij gebrek aan kennis over deze organisaties storend optreden wanneer ze bemiddelen in het beleid van de CSO's. Noordelijke CSO's kunnen Zuidelijke CSO's dan ook het beste ondersteunen als beide autonoom en onafhankelijk zijn;
- Het is van belang dat er een internationaal lobbynetwerk voor CSO's ontstaat en dat er eerlijke Noord-Zuidonderhandelingen kunnen plaatsvinden, waarbij de belangen van beide partijen worden behartigd.

Het beleidskader thematische medefinanciering is om drie redenen opgesteld. Ten eerste om de ontwikkeling van de onafhankelijke en professionele civil society te bevorderen. Ten tweede wil BZ meer betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld realiseren bij de beleidsontwikkeling van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Ten slotte is het beleidskader thematische medefinanciering opgesteld met het oog op het vormen van duidelijkere richtlijnen rond subsidieaanvragen die betrekking hebben op een bepaald thema of een bepaalde doelgroep.

De nationale en internationale organisaties die voor deze vorm van subsidie in aanmerking komen, behoren een bijdrage te leveren aan duurzame armoedebestrijding in landen in het Zuiden of de armste landen in Midden- en Oost-Europa. Zij doen dit door steun te geven aan lokale organisaties. Deze hulp kan gericht zijn op directe armoedebestrijding, maatschappijopbouw of beleidsbeïnvloeding. Subsidie kan worden verleend aan initiatieven die vallen binnen een (of meer) van de volgende thema's: economische ontwikkeling, menselijke ontwikkeling, sociaal-culturele ontwikkeling, politieke ontwikkeling, vrede en

⁴⁴¹ De term civil society wordt veel gebruikt binnen dit beleidsterrein. Wij hebben die hier overgenomen. Een letterlijke Nederlandse vertaling voor civil society is: burgerlijke samenleving. Maatschappelijk middenveld past echter beter in deze context.

⁴⁴² Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Civil society en structurele armoedebestrijding. De rol van actoren uit het Nederlands maatschappelijk middenveld*, Den Haag 2001.

veiligheid, milieu en gendergelijkheid. De subsidieaanvraag kent een ondergrens van honderduizend euro. Binnen de regeling is bepaald dat een subsidieaanvrager voor ten minste 35 procent aan andere financieringsbronnen moet aanboren.

In het kader van thematische medefinanciering bestaan drie subsidievormen: instellings-, programma- en projectsubsidie. Bij een instellingssubsidie ontvangt een organisatie een bijdrage om een geheel van voorgenomen activiteiten te kunnen uitvoeren. Bij een programmasubsidie ontvangt een organisatie geld om een deel van de activiteiten te kunnen uitvoeren. Projectsubsidie komt het minste voor en is gericht op één activiteit.

De selectie van de aanvragen gaat als volgt. De directie die verantwoordelijk is voor de coördinatie van TMF (tot op heden DSI) ontvangt de aanvragen en voert een eerste selectie uit (toetsing of aanvragen voldoen aan het beleidskader en beoordeling van de organisatie). Vervolgens worden de aanvragen doorgestuurd naar de betrokken themadirecties. De posten worden eveneens om een advies gevraagd over de aanvragen die hun werkgebied betreffen. Ook kunnen Nederlandse OS-organisaties om advies worden gevraagd. De themadirecties beoordelen de aanvragen en geven een advies aan de programmacommissie inzake subsidiëring. De programmacommissie verzamelt alle aanvragen en legt formeel een eindadvies voor aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Er is een externe evaluatiecommissie ingesteld, ook wel de Externe Referentiegroep genoemd (ERG). De taak van deze evaluatiecommissie is het evalueren van de beoordelingssystematiek van het TMF (zowel de effectiviteit als de efficiency van het programma).

Enkele voorbeelden van organisaties die subsidie hebben aangevraagd in het kader van TMF:

- Mundial Productions: organisator van het Festival Mundial⁴⁴³
Het ministerie van BZ ondersteunt het Festival Mundial, dat jaarlijks plaatsvindt in Tilburg. Dit festival biedt een gevarieerd niet-Westers cultuuraanbod.
- Urgent Action Fund (UAF) for women's human rights
UAF is een Amerikaanse organisatie die zich richt op de bevordering van rechten van vrouwen, met name in gebieden met gewapende conflicten en of chronisch geweld. De UAF besteedt veel aandacht aan participatie in vredesprocessen en voor reconstructie en vredesopbouw in het algemeen.

Het Platform TMF bestaat uit vertegenwoordigers van Nederlandse organisaties die subsidies krijgen in het kader van het TMF. Dit platform heeft als aanspreekpunt een stuurgroep. Deze stuurgroep bestaat uit vijf personen van diverse ngo's.

In 2003 was er voor het eerst sprake van een mogelijke fusie tussen TMF en MFP. In 2004 is besloten dat deze fusie inderdaad doorgang zal vinden.⁴⁴⁴ Een jaar later werd een nieuw beleidskader aangeboden aan de Kamer, met voorstellen voor de fusie van MFP en TMF. De integratie van beide programma's zou moeten resulteren in het programma Medefinancieringsstelsel (MFS). In 2005 konden voor het laatst aanvragen worden ingediend voor subsidie uit het TMF-budget. Deze aanvragen hadden een doorlooptijd van vijf jaar. Vanaf 2006 konden organisaties een beroep doen op het MFS-budget.

⁴⁴³ www.festivalmundial.nl.

⁴⁴⁴ Uit een interview met Ada Holleman.

5.3.18.4 Front office (FO)

In mei 2001 verzocht de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de mfo's een mogelijkheid te ontwikkelen om de aanvragen van kleine projecten van Nederlandse burgers te kunnen behandelen. In reactie op dit verzoek formeerden de mfo's in samenwerking met de NCDO⁴⁴⁵ een stuurgroep die na een aantal besprekingen kwam tot de ontwikkeling van het zogenaamde Front Office (loket).

Op 29 november 2001 diende de Stuurgroep Front Office (FO), bestaande uit vertegenwoordigers van de mfo's en het NCDO, een voorstel in bij het ministerie van BZ voor het opzetten van het Front Office. De stuurgroep constateerde in dit voorstel: *“dat er een ‘witte vlek’ bestaat tussen het Programma Medefinanciering-Breed en de thematische medefinancieringsorganisaties enerzijds en het NCDO-Kleine Plaatselijke activiteiten anderzijds. Deze ‘witte vlek’ bestaat uit burgers en organisaties die geen professionele staf in dienst hebben om projecten en programma's in OS-landen uit te voeren, maar die op basis van reeds opgedane ervaringen met OS-projecten een goede kwaliteit te bieden hebben.”* Kortom, verschillende initiatieven van burgers en (kleine) organisaties op het beleidsterrein Ontwikkelingssamenwerking konden aanvankelijk niet worden ondersteund door BZ aangezien deze initiatieven niet binnen een BZ-financieringskanaal vielen. Met de instelling van het Front Office werd BZ in staat gesteld om ook kleinere projecten en programma's van financiële middelen te voorzien.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking reageerde positief op dit voorstel. Dit resulteerde uiteindelijk in het voorstel Laagdrempelige Particuliere Initiatieven (LPI) dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking werd aangeboden op 31 mei 2002. Hiermee was de totstandkoming van het Front Office officieel in werking gesteld. De stuurgroep FO had zijn taak vervuld en werd opgeheven, de stuurgroep LPI werd in het leven geroepen. Deze stuurgroep bestond uit een aantal vertegenwoordigers van het GOM, de NCDO en het ministerie van BZ. Een externe organisatie voerde het secretariaat. Inmiddels bestaat het front office uit zes loketten, voor elke mfo één.⁴⁴⁶

Het Front Office / Laagdrempelige Particuliere Initiatieven (LPI) voert een viertal taken uit:

- Het stimuleren van het particuliere initiatief in Nederland middels het financieren van kleinschalige projectaanvragen;
- Het begeleiden van aanvragers in Nederland die moeite hebben projectaanvragen te formuleren;
- Het behandelen van aanvragen van kleinschalige initiatieven in OS-landen (voorheen werd deze taak uitgevoerd door het ministerie van BZ);
- Het opzetten van een kenniscentrum door maatschappelijke organisaties (wie doet wat en waar in OS-landen).

5.3.18.5 Programma vakbondsmedefinanciering (VMP)

In 1975 startte de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk het vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP). In de memorie van toelichting gaf hij de volgende toelichting: *“CNV, FNV en de minister zijn van mening dat voor een evenwichtige economische en sociale ontwikkeling van ontwikkelingslanden de totstandkoming van een*

⁴⁴⁵ Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling

⁴⁴⁶ Uit een interview met Ada Holleman.

goede maatschappelijke infrastructuur van groot belang is. De vakbeweging speelt binnen deze sociale infrastructuur een belangrijke rol. De lokale vakbewegingen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de emancipatie van de verpauperde arme massa's in ontwikkelingslanden en aan de maatschappijvorming in het algemeen in die landen." Sindsdien kunnen de vakcentrales FNV en CNV per jaar aanspraak maken op gelden die speciaal voor dit doel worden gereserveerd.

Tot 1985 moesten individuele projecten worden goedgekeurd door het DGIS. In dat jaar trad een grondige wijziging op in het VMP. Naar aanleiding van een programma-evaluatie werd besloten het programmafinancieringsmodel te hanteren voor het VMP. Dat hield in dat de vakcentrales CNV en FNV niet meer elk project vooraf ter goedkeuring aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (in dit geval het DGIS) hoefden voor te leggen, maar dat ze een jaarlijks budget ontvingen waarover zij achteraf verantwoording moesten afleggen, onder meer in de vorm van een jaarverslag. De programmafinancieringsovereenkomst werd gesloten op 1 januari 1985 en zou voor een periode van vier jaar geldig zijn. Tegelijkertijd kreeg het programma aanzienlijk financiële armslag.

Begin jaren negentig werd het aantal landen uitgebreid waarin het VMP kon worden ingezet. Niet alleen landen met de DAC-status⁴⁴⁷ kwamen in aanmerking, maar ook landen met de zogenaamde transitiestatus.⁴⁴⁸ Vanaf het moment dat voor het VMP het programmafinancieringsmodel werd gehanteerd, veranderde het programma op hoofdlijnen niet meer.

Als een voorbeeld van een project kan worden genoemd: FNV Mondiaal in 2003. Dit project was gericht op Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO). De FNV Mondiaal speelde een sleutelrol in de Birma-campagnes, die tot doel hadden Nederlandse bedrijven te overtuigen zich terug te trekken uit Birma, vanwege mensenrechtenschendingen. In een evaluatie van BZ werd geconcludeerd dat de FNV via deze activiteiten effectief bijdroeg aan het bevorderen van MVO.⁴⁴⁹

5.3.18.6 Programma uitzending managers (PUM)

In 1978 besloten de overheid en werkgevers samen een programma op te zetten om bedrijven in ontwikkelingslanden te helpen. Het initiatief ging uit van de Commissie Ontwikkelingslanden van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW) en het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO), de werkgeversorganisaties die inmiddels zijn gefuseerd tot de vereniging VNO-NCW. Het PUM wil het management van bedrijven, organisaties en overheden uit OS-landen laten profiteren van de expertise, de kennis en ervaring van gepensioneerde managers en deskundigen uit niet-OS-landen. PUM vergoedt alleen de reis- en verblijfskosten. Sinds de oprichting van het PUM sloten de minister voor

⁴⁴⁷ Development Assistance Committee. Eenmaal per jaar komt het DAC op het niveau van de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking bijeen om de beleidsplannen voor de komende periode te bespreken. Het DAC richt zich op het verbeteren van hulpprogramma's en de samenhang tussen ontwikkelingshulp enerzijds en overig beleid tegenover ontwikkelingslanden anderzijds. Het DAC heeft verder tot doel de eigen rol van ontwikkelingslanden in hun ontwikkeling te bevorderen. Meer concreet bestaat het werk van het DAC uit het adviseren van donorlanden over hoe hulp het beste besteed kan worden. Het is het streven van het DAC om ontwikkelingshulp van donorlanden beter te coördineren en te effectueren.

⁴⁴⁸ Landen die door de DAC niet worden gerekend tot de allerarmste maar desondanks ontwikkelingshulp ontvangen om te kunnen transformeren tot meer welvarende landen.

⁴⁴⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, stafeenheid strategische beleidsoriëntatie, kamerbrief over evaluatie FNV mondiaal en MVO, Den Haag 2003.

Ontwikkelingssamenwerking en de NCW, later de Stichting Programma Uitzending Managers, eens in de vijf jaar een programmaovereenkomst.

De dagelijkse uitvoering van het PUM was in handen van PUM-NMCP, een organisatorische eenheid van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW). Het budgethouderschap beruiste bij een organisatieonderdeel van het ministerie van BZ (tot 1996 DPO, vervolgens DOB⁴⁵⁰ en DEW⁴⁵¹, daarna DDE⁴⁵²). De begeleidingscommissie-PUM (BeCo) hield toezicht op de uitvoering van het programma. Het DGIS leverde een voorzitter voor deze BeCo. De coördinatie van het beleid lag tevens bij het DGIS. In het jaar 1997 werd PUM juridisch zelfstandig door de fusie van VNO en NCW en de groei van het programma. De aard van het programma wijzigde hierdoor overigens niet.

Het programma bestaat inmiddels uit een aantal deelprojecten waaronder het Project Uitzending Ambtenaren (PUA). Dit project heeft tot doel directe ondersteuning van het toetredingsproces van Europese landen tot de Europese Unie via advisering ter plaatse door Nederlandse ex-ambtenaren. Ministeries en (semi)-overheidsdiensten in de toetredingslanden kunnen aangeven op welke terreinen zij advisering van Nederlandse deskundigen wensen. Met de Stichting PUM zijn in 2003 afspraken gemaakt over het verder professionaliseren van de eigen organisatie (monitoring van de resultaten van de PUM-missies) en de concentratie van het programma op een beperkt aantal OS-landen. In 2004 plande de Stichting PUM ca. 1050 missies.⁴⁵³

5.3.18.7 Programma Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden (PSO)

Het ministerie van BZ verleent de Vereniging voor Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden (PSO) subsidie sinds 1986. In het RIO *Gedane Buitenlandse Zaken* is deze samenwerking summier beschreven en zijn er enkele handelingen over geformuleerd.⁴⁵⁴

De PSO was een samenwerkingsverband van Nederlandse particuliere organisaties⁴⁵⁵ die direct of indirect betrokken waren bij de voorbereiding en uitzending van ontwikkelingswerkers naar landen in het Zuiden, de Centraal-Aziatische republieken en een aantal landen in transitie.

De PSO beoogde in het kader van het Nederlandse OS-beleid een structurele bijdrage te leveren aan de sociaaleconomische ontwikkeling en armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. Meer specifiek was het beleid van de PSO gericht op assistentie bij de totstandkoming van basisvoorzieningen, maatschappijopbouw en humanitaire hulp (capaciteitsopbouw). Tegenwoordig omschrijft de PSO haar doelstelling als volgt: “*Het bevorderen van capaciteitsopbouw in het Zuiden. Uitzending van personeel kan daartoe een middel zijn.*” Om dit te bereiken richtte de vereniging zich op problemen en behoeften zoals die zijn gedefinieerd door de betrokken groepen zelf.⁴⁵⁶

⁴⁵⁰ DOB: Directie Ontwikkelingssamenwerking en Nederlands Bedrijfsleven.

⁴⁵¹ DEW: Directie Economische structuur en werkgelegenheid in Ontwikkelingslanden.

⁴⁵² DDE: Directie Duurzame Economische Ontwikkeling.

⁴⁵³ Artikel 12 Memorie van Toelichting S-sessie, Den Haag april 2003.

⁴⁵⁴ RIO *Gedane Buitenlandse Zaken*, 229 en verder (bijbehorende handelingen: 384, 385, 386, 389, 482 en verder).

⁴⁵⁵ Inmiddels is dit aantal opgelopen tot 40 deelnemende organisaties. Gegevens uit een interview met Ingeborg Denissen, beleidsmedewerkster van DSI/MY, ministerie van Buitenlandse Zaken, april 2004.

⁴⁵⁶ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Uitzending Personeel Ontwikkelingssamenwerking, 1999.

De basis voor een uitzending via de PSO was de arbeidsovereenkomst tussen de uit te zenden ontwikkelingswerker en de lokale partnerorganisatie. De PSO trad nooit op als een werkgever, maar sloot met de ontwikkelingswerker een zogenaamde suppletieovereenkomst af. Op basis van de Algemene Uitzendvoorwaarden zorgde de PSO voor een volwaardig en op de Nederlandse arbeidsmarkt gebaseerd voorzieningenpakket. Dit bestond uit een aantal (sociale) verzekeringen, een aanvulling op het lokale salaris, de vergoeding van bepaalde kosten, waaronder voorbereiding en vakbijscholing.⁴⁵⁷

De PSO financierde eveneens uitzendingen van deskundigen uit ontwikkelingslanden. De uitzendvoorwaarden kwamen grotendeels overeen met die van Westerse deskundigen, maar de richtbedragen waren gebaseerd op de arbeidsmarktsituatie in het land van herkomst. De PSO kent tegenwoordig nog altijd een suppletieovereenkomst.⁴⁵⁸ Bij humanitaire hulpverlening ondersteunde de PSO projecten en programma's die waren gericht op het voorkomen en verzachten van rampen en conflicten. De PSO bood uit te zenden ontwikkelingswerkers mogelijkheden op het gebied van toerusting en voorbereiding (taal, acculturatie en vakbijscholing, bijvoorbeeld op het gebied van adviesvaardigheden en kennis van organisatieontwikkeling en management).

Naast deze kerntaken had de PSO ook als belangrijke taak beleid te ontwikkelen voor haar leden en fora en seminars te organiseren. De vereniging fungeerde zodoende als kenniscentrum voor haar leden.

Sinds 1994 heeft de subsidiëring van de PSO de vorm van programmafinanciering. In onderstaande beschrijving is de situatie vanaf 1994 beschreven.

5.3.18.7.1 Periode 2003-heden

Eind 2000 werd een nieuw beleidskader voor Technische Assistentie (TA) vastgesteld. Van de betrokken gesubsidieerde instellingen, waaronder de SNV en PSO, werd verwacht dat zij hun strategie aan zouden passen aan de uitgangspunten van dit nieuwe beleidskader. Daarom gold de programmafinancieringsregeling die in 2000 was afgesloten voor maar twee jaar. In 2002 trad de PSO naar voren met een nieuwe strategie voor de jaren 2003-2006. De nieuwe koers volgde twee sporen: financiering van en kennisontwikkeling op het gebied van capaciteitsopbouw.

In het beleidskader MFP en TMF werd vermeld dat de Nederlandse particuliere organisaties voor financiering van TA gericht op capaciteitsopbouw, bij de PSO konden aankloppen. De PSO kreeg hiermee de kans haar unieke positie in de particuliere OS-sector te versterken: de PSO als brancheorganisatie voor capaciteitsopbouw met financiering en kennisontwikkeling als de twee kerntaken. Op basis van deze nieuwe strategie sloot BZ in 2003 een subsidieovereenkomst met de PSO die zou lopen tot 2006.

De PSO sloot aan bij de tendens naar een meer programmatische benadering. PSO hanteerde daarbij onder meer het instrument van sector- en themaplannen. De individuele, veelal geïsoleerde inzet van middelen voor TA werd grotendeels afgebouwd. Capaciteitsopbouw was in dat opzicht niet alleen meer een zaak van versterking van een individuele partnerorganisatie, maar veel meer een kwestie van institutionele ontwikkeling met het oog op de oplossing van bredere ontwikkelingsvraagstukken. De PSO beoogt in 2006 bijvoorbeeld nog slechts 45 procent van haar middelen te besteden aan de uitzending van reguliere noordelijke ontwikkelingswerkers.

⁴⁵⁷ Jaarverslag PSO 2002.

⁴⁵⁸ Uit een interview met Ingeborg Denissen.

Voorbeelden van activiteiten

Samen met de organisatie Transnational Information Exchange (TIE) heeft de PSO in 2002 een sectorplan ontwikkeld en tot uitvoering gebracht met het oog op de versterking van een onafhankelijke vakbeweging in Latijns-Amerika. PSO financierde in dit kader activiteiten op het gebied van (inter)nationale uitwisseling, training, publicaties en organisatieversterking.

Op het gebied van humanitaire hulpverlening zijn de activiteiten illustratief die de ontwikkelingsorganisatie ZOA-Vluchtelingen zorg en Healthnet International in 2002 in Afghanistan hebben ontplooid. ZOA-Vluchtelingen zorg werkte onder meer samen met de lokale ngo Rural Rehabilitation for Afghanistan (RRAA). Als gevolg van de Afghaanse crises zijn veel hoog opgeleide mensen het land ontvlucht en was het aan de *expatriates* om lokaal personeel en kader op te leiden. Uit rapportage bleek dat een belangrijk deel van de activiteiten van ZOA-Vluchtelingen zorg was gericht op de training van lokaal management.

Voor het programma Sport en Ontwikkelingssamenwerking, dat de PSO in nauwe samenwerking met het NOS/NSF⁴⁵⁹ uitvoert, werkt het ministerie van BZ samen met het ministerie van VWS.

5.3.18.8 Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie SNV⁴⁶⁰

De Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie SNV is een organisatie die sinds 1965 samenwerkt met enerzijds de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en anderzijds een groot aantal particuliere organisaties die hun activiteiten hebben gebundeld in de Stichting Jongeren Vrijwilligers Corps (JVC).⁴⁶¹ Het doel van de Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie SNV is als volgt geformuleerd: *“het vergroten van de sociale, economische en politieke weerbaarheid van groepen van arme, achtergestelde en onderdrukte mensen in ontwikkelingslanden.”* De organisatie zendt (assistent)-deskundigen uit naar ontwikkelingslanden en maakt daarnaast gebruik van lokale medewerkers. Binnen de zogenaamde veldkantoren werken deskundigen en lokale medewerkers aan de verwezenlijking van de doelstelling. SNV voerde in het verleden projecten uit in ontwikkelingslanden met behulp van financiering van het ministerie van BZ en/of andere geldschieters, waaronder de WB en de Europese Unie. Tegenwoordig ligt het accent meer op advisering dan op de daadwerkelijke uitvoering van projecten. SNV werkt samen met een kleine driehonderd partnerorganisaties in 29 landen, waarvan het merendeel ngo's. De organisatie heeft een drietal kerntaken. Ten eerste het ter beschikking stellen van ontwikkelingswerkers en eventueel andere deskundigen aan organisaties waarmee wordt samengewerkt. Ten tweede het bemiddelen bij het contact tussen organisaties in ontwikkelingslanden en in Nederland (en andere geïndustrialiseerde landen) in het kader van bewustwording. Ten slotte het beschikbaar stellen van financiële middelen aan organisaties waarmee SNV een samenwerkingsverband is aangegaan.

SNV is een private ontwikkelingsorganisatie met sterke banden met het ministerie van BZ. De coöperatie tussen beide organisaties in de periode 1965-1990 staat beschreven in het RIO/BSD *Gedane Buitenlandse Zaken*, pagina's 264-273. In de loop van de jaren '90 hebben zich enkele malen veranderingen voorgedaan in de samenwerking tussen SNV en BZ. De verhouding tussen beide organisaties is vastgelegd in statuten, een

⁴⁵⁹ NOS/NSF: het Nederlands Olympisch Comité / de Nederlandse Sportfederatie.

⁴⁶⁰ Voorheen werd gesproken van de Stichting Nederlandse Vrijwilligers (SNV).

⁴⁶¹ JVC is opgebouwd uit verscheidene organisaties als Brazil op weg, Nederlandse Missie Raad en Medcus Mundi, die gericht is op jongeren die vrijwilligerswerk uitvoeren.

samenwerkingsovereenkomst met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en een financiële procedure. Per 1 januari 1991 werden bovendien overgangsbepalingen vastgesteld, die op 24 december 1992 door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking werden bekrachtigd. Via deze nieuwe bepalingen werd een gedeeltelijke verzelfstandiging van de organisatie gerealiseerd, met name op bestuurlijk en financieel gebied.⁴⁶² Deze verzelfstandiging hield onder meer in dat de SNV een autonome financiële administratie zou gaan voeren en elk jaar een jaarrekening met accountantsverklaring zou voorleggen aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

De SNV had vanaf 1991 een hybride karakter: enerzijds werd in de samenwerkingsovereenkomst (1994) met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking vastgelegd dat de organisatie zelfstandig was. Anderzijds werd vastgelegd dat de Haagse SNV-staf een dienstonderdeel was van het ministerie van BZ en dat de directeur van de SNV aan intern overleg binnen het ministerie kon deelnemen.

In 1999 werd naar aanleiding van een interdepartementaal beleidsonderzoek⁴⁶³ (IBO) naar de uitzending van personeel op gebied van ontwikkelingssamenwerking geconstateerd dat een algemeen beleidskader van het ministerie van BZ voor TA ontbrak. TA betekende in dezen de uitzending van personeel maar ook trainingsprogramma's, personele uitwisseling en het inzetten van consultants. De algemene doelstellingen, uitvoeringsmodaliteiten, randvoorwaarden en criteria voor financiering voor technische assistentie waren niet voldoende uitgewerkt. Er werd besloten het instrument personele uitzending te herzien.

Mede hierdoor besloten het ministerie van BZ en de SNV een relatie aan te gaan van subsidiegever-subsidieontvanger. De SNV diende een subsidieaanvraag in die betrekking had op de kosten van haar werkzaamheden en op de eenmalige kosten van het ontvlechtingstraject zelf. De organisatie gaf in 1999 ook te kennen dat zij zou streven naar een toename en diversificatie van fondsen van derden voor additionele werkzaamheden (hier horen tevens ambassades bij). Besloten werd om een overgangperiode van vijf jaar in te stellen. De statutaire ont koppeling tussen de organisatie en het ministerie van BZ vond plaats op 1 januari 2002. Een jaar later vond de overige materiële, financiële en personele ontvlechting plaats.⁴⁶⁴ Sinds 1 januari 2002 ontvangt de SNV jaarlijks een instellingssubsidie van het ministerie van BZ. Vertegenwoordigingen van Nederland in het buitenland kunnen geen subsidie aan de organisatie verstrekken. Opdrachtverlening aan de SNV voor de verlening van bepaalde adviesdiensten is wel mogelijk. Ter facilitering van de verlening van opdrachten hebben de SNV en het ministerie een raamovereenkomst afgesloten met een looptijd van vijf jaar vanaf 1 januari 2003. Indien een post onder de raamovereenkomst een opdracht aan de Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie SNV wil gunnen, moet de post eerst een *terms of reference* (eisen opgesteld door de opdrachtgever) opstellen en deze bij de betreffende SNV-velddirecteur indienen met het verzoek een offerte op te stellen. Na acceptatie van de offerte wordt de opdrachtverlening geformaliseerd door het afsluiten van een uitvoeringsovereenkomst. Over het algemeen wordt het de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland erg gemakkelijk gemaakt om additionele dienstverlening van de ontwikkelingsorganisatie te ontvangen.

⁴⁶² Archief ministerie van Buitenlandse Zaken: FEZ, vernietigingsjaar 2016, nr. 16.

⁴⁶³ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Uitzending personeel en ontwikkelingssamenwerking, *Uitzenden met beleid*, rapport nummer 6 mei 1999, 10.

⁴⁶⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26 958, nr. 5, 3.

Op organisatorisch vlak veranderde er dus behoorlijk veel voor de organisatie. Daarnaast was opmerkelijk dat de SNV in de loop der jaren haar aandacht verlegde wat betreft doelgroepen en thema's. In 1993 bracht ze de beleidsnota *Duidelijk op weg* uit. Procesbenadering stond hierin centraal, met een grote nadruk op de keuzemogelijkheden voor de doelgroep (de allerarmsten), speciale aandacht voor vrouwen en activiteiten op internationaal niveau. Bovendien werden milieuaspecten uitdrukkelijk genoemd in de notitie en kwam naar voren dat er een optimale decentralisatie van bevoegdheden naar de veldkantoren moest plaatsvinden.

Een voorbeeld van de werkzaamheden die de ontwikkelingsorganisatie uitvoert in ontwikkelingslanden.⁴⁶⁵ In de provincie Chimborazo (Ecuador) leeft zestig procent van de bevolking van kleinschalige landbouw. De druk op de natuurlijke hulpbronnen, met name water en landbouwgrond, is groot. De economische ontwikkeling stagneert. De bevolking beseft dat zij gezamenlijk het beheer van hulpbronnen moet aanpakken om de situatie te verbeteren. Gemeentes en inheemse organisaties hebben daartoe initiatieven genomen, ngo's en andere belangenorganisaties sloten zich er bij aan. Maar de onbekendheid met deze vormen van lokale organisatie is groot. SNV-Chimborazo speelt daar op in. SNV stimuleert de participatie van organisaties, gemeentes en belangengroepen aan lokale bestuursprocessen en traint hun vertegenwoordigers in de benodigde kennis en vaardigheden. Zodoende levert de SNV een bijdrage aan de economische en politieke ontwikkeling in Chimborazo.

5.3.18.9 Duurzame Ontwikkelingsverdragen (DOV)

Nederland sloot in maart 1994 met Bhutan, Benin en Costa Rica een Duurzaam Ontwikkelingsverdrag (DOV) dat samenwerking op het gebied van duurzame ontwikkeling moest stimuleren. Deze verdragen hadden als uitgangspunt dat er alleen duurzame ontwikkeling kon plaatsvinden door rekening te houden met de economische, sociale, culturele, burgerlijke, politieke, religieuze en ecologische aspecten van een maatschappij. Daarnaast gingen de verdragen uit van een relatie die was gebaseerd op participatie, gelijkheid en reciprociteit (wederkerigheid). Het DGIS, en in het bijzonder DST en later DSI, was verantwoordelijk voor de coördinatie van deze verdragen. Dat hield in dat het directoraat-generaal bij de opstelling en de uitvoering van de verdragen zeggenschap had over beleidsmatige en politieke aspecten. Bovendien was de minister voor Ontwikkelingssamenwerking verantwoordig schuldig aan de Tweede Kamer. Met de drie landen werd per jaar een programmasubsidieovereenkomst gesloten. Organisaties in Bhutan, Benin en Costa Rica konden een subsidieaanvraag indienen bij het KIT (voorheen Ecooperation) of bij de Nederlandse ambassades. Deze aanvragen werden vervolgens beoordeeld door het KIT in samenwerking met medewerkers van het DGIS. Het DGIS stuurde het KIT aan in de uitwisselingsprojecten die werden uitgevoerd in de DOV-landen.

Op 1 januari 2000 werd de uitvoering van het DOV-programma, conform de instructie uit Den Haag, door de posten overgedragen aan de zogeheten 'Nationale Mechanismen' (partnersorganisaties). In Bhutan was dat de Sustainable Development Board en het Sustainable Development Secretariat, in Costa Rica Fundecooperacion en voor Benin trad het CBDD (Centre Béninois pour le Développement Durable) op als Nationaal Mechanisme. Zij namen de contracten van de posten over en waren in het vervolg zelf verantwoordelijk voor de indiening van subsidieaanvragen bij het KIT. Aangezien de institutionele ontwikkeling in

⁴⁶⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Projectgroep planning, monitoring en evaluatie, *Ecuador: flexibele technische assistentie*, Den Haag 2002.

de drie landen nog te wensen overliet, bleek het in de praktijk lastig voor de posten om hun handen volledig van het contractbeheer af te trekken.⁴⁶⁶

In 2001 werd de effectiviteit van de DOV's geëvalueerd. Een belangrijke uitkomst was dat men constateerde dat de DOV's door velen werden beschouwd als een nieuwe vorm van ontwikkelingssamenwerking, terwijl de verdragen waren bedoeld als een experiment om op gelijkwaardige voet gezamenlijk actie te ondernemen tegen duurzame armoede.⁴⁶⁷ Hoewel er sinds 1994 successen waren geboekt, zoals de toename van participatie, leverden de verdragen volgens de evaluatie niet het gewenste resultaat op. Dit was te wijten aan de volgende zaken⁴⁶⁸:

- De politieke drijfkrachten die dit proces in werking hadden gezet, verdwenen al vrij snel van het toneel nadat de verdragen waren bekrachtigd, waardoor dit proces draagvlak miste;
- De initiatiefnemers van de verdragen slaagden er niet in de duurzame ontwikkelingsverdragen af te stemmen op de nieuwe regels en procedures inzake ontwikkelingssamenwerking;
- Het bleek in de praktijk lastig om gelijkheid als een van de uitgangspunten te nemen. Traditiegetrouw had de samenwerking toch het karakter van de oorspronkelijke ontwikkelingshulp, waarbij het donorland het ontwikkelingsland aan de hand nam.

De onderzoekers deden de volgende aanbevelingen: ken de Nationale Mechanismen een grotere autonomie toe en tref maatregelen om de functie van toezichthouder van het DGIS over te dragen aan een ander orgaan.

Als gevolg hiervan werd in Nederland op 1 juli 2002 het KIT tot Nationaal Mechanisme benoemd. Dat betekende dat de organisatie de coördinerende rol van het DGIS overnam. Op basis van de evaluatie werd verder besloten dat de DOV's voor wat betreft de component ontwikkelingssamenwerking in de periode 2002-2006 zouden worden afgebouwd.⁴⁶⁹

Voorbeelden van activiteiten waarmee invulling werd gegeven aan de DOV's waren: uitwisselingsprojecten, preconsultaties en beleidsdialogoog waarbij participatie en wederkerigheid centrale begrippen waren.

5.3.18.10 Programma's gericht op voorlichting en bewustwording

5.3.18.10.1 Het programma Kleine Plaatselijke Activiteiten (KPA)

Het programma Kleine Plaatselijke Activiteiten dateert uit 1985, toen voor het eerst een begrotingspost van ongeveer één miljoen gulden beschikbaar werd gesteld. Lokale organisaties in Nederland konden voor het opzetten van een project in een ontwikkelingsland subsidie aanvragen uit het KPA-programma. De voorwaarden om hiervoor in aanmerking te komen:

- Over het project moest voorlichting worden gegeven in het gebied waar het geld voor het project werd ingezameld (in het jargon: voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten);
- De helft van de projectkosten moest via inzamelingsacties onder de plaatselijke bevolking (in Nederland) bijeen worden gebracht;

⁴⁶⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Jaarplan Nederlandse ambassade Benin*, Cotonou 2004.

⁴⁶⁷ ITAD / Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Final report. Evaluation of the sustainable development agreements*, Den Haag 2001, v.

⁴⁶⁸ Ibidem, ii.

⁴⁶⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken: website Nederlandse vertegenwoordiging in Costa Rica (augustus 2003).

- Een eventuele gemeentelijke bijdrage mocht worden meegerekend bij de opbrengst van de inzamelingsactie;
- Het projectvoorstel moest relevant zijn (hadden de buitenlandse partners behoefte aan het initiatief?) en haalbaar (werd het project gedragen door de buitenlandse partners en kon het door hen worden voortgezet?);
- Het project mocht niet tot etnische of religieuze animositeit binnen een gemeenschap leiden.

Als een voorstel aan deze voorwaarden voldeed, kon de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een bijdrage aan het project schenken van maximaal 100.000 gulden (45.378 euro). De voorlichtingsactiviteiten werden niet gesubsidieerd.

Veel projectvoorstellen voor het KPA-programma kwamen van uiteenlopende plaatselijke organisaties, zoals bijvoorbeeld scholen, *rotary clubs* en stichtingen die zich ten doel stellen hulp te verlenen aan minder bedeelden. Zo diende de Stichting Ontwikkelingssamenwerking Gemeente Vierlingsbeek een voorstel in voor samenwerking met bisdom Chellan in Chili voor de verbouwing en inrichting van een weeshuis (projectuitvoering 1992-1996). De rotary club Ede vroeg een bijdrage die ten goede kwam aan het Holy Land Institute for the Deaf uit Salt voor de inrichting en levering van gereedschappen voor een gehoorapparatenwerkplaats in Jordanië (projectuitvoering 1992-1994).

In mei 1994 werd een programmafinancieringsovereenkomst voor dit programma gesloten, waardoor de uitvoering van dit programma onder verantwoordelijkheid van de stichting Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking (de stichting NCO⁴⁷⁰) kwam te liggen. In 1995 veranderde de naam van de NCO in NCDO. De relatie tussen de NCO/NCDO en de minister voor OS in de periode 1990 tot 2003 komt in een aparte paragraaf aan de orde.

Inhoudelijk veranderde er door de uitbesteding niet veel aan het KPA-programma. De mogelijkheden voor financiering werden iets uitgebreid. Zo konden onder bepaalde voorwaarden ook noodhulpactiviteiten worden gesubsidieerd. De programmafinancieringsovereenkomst 2001-2004 werd in 2002 door de NCDO opgebroken. Vervolgens diende de NCDO een aanvraag in voor een instellingssubsidie over de periode 2003-2006. In het geval van de NCDO omvat die onder meer de programma's KPA, VMDO⁴⁷¹, LPI⁴⁷², Sport & OS, Barbara Ohmanprijs e.d.

Voor het KPA-programma en voor het VMDO (inclusief LPI, Sport & OS etc.) is met ingang van 2003 een budgetplafond in de Staatscourant gepubliceerd. Hierdoor is het totale bedrag dat per jaar aan subsidie voor deze programma's wordt uitgekeerd aan een maximum gebonden. Overigens is het maximale subsidiebedrag per KPA-aanvraag verhoogd van 45.378 tot 100.000 euro.

⁴⁷⁰ De NCO is in 1970 opgericht onder de naam Nationale Commissie Ontwikkelingsstrategie. In 1973 werd deze opgevolgd door de Nationale Commissie Voorlichting, Bewustwording en Ontwikkelingssamenwerking (zie handelingen 355-356, 473-481 en 549-550 in het RIO Gedane Buitenlandse Zaken).

⁴⁷¹ Het VMDO-programma bestaat sinds januari 1998. Het werd voorafgegaan door het VBO.

⁴⁷² Het LPI (Laagdrempelige Particuliere Initiatieven) ligt in het verlengde van het Medefinancieringsprogramma en is daar beschreven.

5.3.18.10.2 De NCDO

De relatie tussen de in 1970 opgerichte NCO en de latere NCDO is beschreven in het RIO Gedane Buitenlandse Zaken, pag. 289-292. Deze beschrijving geldt tot 1994. In dat jaar ging het ministerie van BZ een programmafinancieringsovereenkomst aan met de NCO. In de overeenkomst werd ook het KPA-programma opgenomen.

In 1995 fuseerde de stichting NCO met de stichting Platform voor Duurzame Ontwikkeling (PDO). Samen vormden zij de stichting Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO).

Vanaf 2003 werd door middel van de subsidiebeschikking 2003-2006 de totale bedrijfsvoering van de NCDO door BZ gefinancierd.⁴⁷³ Van deze bedrijfsvoering maken onder meer de programma's KPA, VMDO en LPI onderdeel uit.

De NCDO geeft in het NCDO Beleidskader 2003-2006 de volgende omschrijving van de functies waarin zij actief is:

- Intermediair tussen overheden en maatschappelijk middenveld;
- Platform voor meningsvorming en het publieke debat om daarmee maatschappelijke geleidingen in de samenleving te mobiliseren;
- Medeontwikkelaar van activiteiten;
- Medefinancier van activiteiten van andere organisaties en groepen individuen in de samenleving;
- Adviseur en kennismanager van methoden en technieken op het werkerrein.

Op de website van het ministerie van BZ wordt over de NCDO gesteld: *“Een organisatie op afstand van de overheid, die met overheidsgeld onafhankelijk activiteiten van maatschappelijke groeperingen kan financieren om het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking te versterken.”* Als voorbeelden van deze activiteiten worden genoemd: een landelijke campagne tegen de schuldenlast, een initiatief om een school in Burkina Faso te steunen, een wereldmars tegen kinderarbeid en een project om jongeren bewust te maken van mondiale armoede.

5.3.18.10.3 Gemeente Initiatieven (GI), Programma Uitzending Gemeente Ambtenaren (PUGA) en Stageprogramma Lokaal Bestuur Ontwikkelingslanden (STAGE)

Sinds 1976 bestond voor gemeenten de mogelijkheid om uit het gemeentelijk budget projecten in de derde wereld te financieren. Conform een afspraak tussen de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking (Pronk) en de staatssecretaris van BZK (Polak) werd als eis gesteld dat er een brede betrokkenheid van de lokale bevolking was, die tot uitdrukking moest komen in voorlichting en bewustwording en eventuele fondswerving. Als aanbeveling werd opgenomen dat voor de ontwikkelingsactiviteit advies werd gevraagd aan het ministerie van BZ.⁴⁷⁴

Het programma Gemeente Initiatieven (GI) ging officieel van start op 1 januari 1986, de programma's PUGA en STAGE begonnen per 1 oktober 1991.

Het GI-programma had als doel samenwerkingsrelaties tussen gemeenten in Nederland en in ontwikkelingslanden te stimuleren en daarmee het draagvlak voor

⁴⁷³ Overigens wordt de NCDO ook door derden gefinancierd, waaronder door het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu.

⁴⁷⁴ Memo van dpo/an aan R van 13 augustus 1985 (n89/85) Dossier DPO / ARA / 00069.

ontwikkelingssamenwerking te versterken. Uit het GI-programma werden projecten gesubsidieerd die binnen een samenwerkingsrelatie tussen gemeenten, provincies en openbare nutsbedrijven in Nederland en dergelijke organisaties in ontwikkelingslanden werden uitgevoerd. De samenwerkingsrelatie kon de vorm hebben van een meerjarig samenwerkingsverband (stedenband of iets dergelijks). GI-projecten konden gedurende een periode van maximaal drie jaar en voor een bedrag van maximaal 136.134 euro (driehonderduizend gulden) per jaar worden gesubsidieerd.

Het doel van PUGA was gemeenten in staat te stellen gemeentelijke adviseurs naar ontwikkelingslanden uit te zenden. Het ging hierbij om deskundige medewerkers van gemeentelijke diensten en/of nutsbedrijven, die advies verleenden aan gemeentelijke diensten in ontwikkelingslanden. De inzet van gemeentelijke deskundigheid had als doel het stedelijk beheer en de plannings- en uitvoeringscapaciteit van de gemeentelijke diensten in OS-landen te verbeteren door kennisoverdracht. De uitzendingen waren gebaseerd op een schriftelijk verzoek van een lokale overheid in een OS-land.

Het STAGE-programma bood ambtenaren (hoger management) van gemeenten of gemeentelijke diensten in ontwikkelingslanden de mogelijkheid in Nederlandse gemeenten stage te lopen, praktijkervaring te verkrijgen of korte opleidingen te volgen. Een stageplaats werd verleend na een schriftelijk verzoek van een lokale overheid in het OS-land. De stage bestond uit een opleidingsprogramma dat was afgestemd op de behoefte van de gemeentelijke dienst waar de stagiair werkzaam was.

Enkele voorbeelden van projecten die binnen deze drie programma's zijn uitgevoerd.

PUGA

Een project van de gemeenten Arnhem, Nijmegen, Rheden, Ubbergen en Wageningen, die een samenwerkingsverband aangingen met Kimberley Civic Association (KCA) in Zuid-Afrika (een koepel van bewonersorganisaties). Doel van het project was de kennis en vaardigheden van de stafleden van KCA te vergroten op het gebied van bewonersparticipatie, beïnvloeding van het openbaar bestuur, verbetering van woon- en leefomstandigheden en het organiseren van werkzaamheden. Dit werd gedaan door uitzending van gemeentelijke deskundigen en door financiële steun van KCA. Looptijd van het project: 1992-1993.

STAGE

De gemeente Alkmaar bood een Zambiaanse ambtenaar een stage aan om hem meer inzicht te verschaffen in de organisatie van de dienst Stadsontwikkeling en Beheer, stadsplanning in het algemeen, watervoorziening op gemeentelijk niveau en volkshuisvesting. De stage vond plaats in 1992. BZ vergoedde een deel van de verblijfskosten.

GI

Het Centraal Orgaan Afvalverwerking Amsterdam heeft in samenwerking met de dienst ruimtelijke ordening een project uitgevoerd om huisvuilinzameling en compostering in de gemeente Managua in Nicaragua te verbeteren. Looptijd van het project: 1990-1994.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) was vanaf het begin nauw betrokken bij de programma's PUGA en STAGE. Aanvragen voor deze programma's werden via de VNG aan het ministerie van BZ voorgelegd.⁴⁷⁵ Vanaf 1 januari 1993 mocht de VNG zelf over de projectaanvragen beslissen en werd het GI-programma onder het mandaat van de VNG

⁴⁷⁵ Aan de afdeling DPO/BIJ.

gebracht. Volgens de hiervoor gesloten programmafinancieringsovereenkomst bleef het DGIS de programma's betalen en was de VNG belast met de uitvoering. Vanaf 1 januari 1993 kregen de programma's PUGA, STAGE en GI gezamenlijk een nieuwe naam, en wel Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden (GSO).

In 2004 was het programma GSO opgeheven en vervangen door het programma Versterking lokaal bestuur. Dit programma was niet – zoals het GSO – primair gericht op versterking van het draagvlak voor OS.⁴⁷⁶

5.3.18.10.4 *Stedenbanden met Nicaragua*

Vanaf 1994 waren KPA-projecten die voortgekomen zijn uit stedenbanden tussen Nederlandse gemeenten en steden in Nicaragua, als apart onderdeel benoemd in de programmafinancieringsregeling met de VNG. De stedenbanden met Nicaragua vormden een substantieel onderdeel van het totale aantal stedenbanden en werden door deze aparte benoeming gebonden aan een subsidieplafond. Voor deze projecten golden overigens dezelfde criteria als voor het reguliere KPA-programma. Het KPA-programma voor Nicaragua werd uitgevoerd door het LBSNN.

5.3.18.10.5 *Het VBO- en VMDO-programma*

Het VBO-programma was de voortzetting van het kernprogramma van de NCO.⁴⁷⁷ Voor dit programma werd voor de periode 1 januari 1994 tot en met 31 december 1997 een programmafinancieringsovereenkomst gesloten met de NCO. In de overeenkomst 1994-1997 werd het doel van het VBO programma als volgt omschreven:

- Mensen in Nederland informeren over internationale ontwikkelingen, hun kennis daarover vergroten, hun meningsvorming daarover stimuleren en hen betrekken bij internationale samenwerking. De situatie in ontwikkelingslanden en de veranderingen in de Noord-Zuidrelaties zijn daarbij uitgangspunt en/of staan daarbij centraal;
- Met het oog op deze doelstelling verstrekt de stichting NCO subsidies voor de uitvoering van voorlichtings- en bewustwordingsprojecten en programma's, die door instanties (particulier), organisaties en/of personen aan de stichting NCO worden voorgelegd. De stichting NCO voert een stimuleringsbeleid en fungeert als platform waarop overheden, (particuliere) organisaties en personen informatie uitwisselen en aan meningsvorming bijdragen.

In 1995 fuseerde de NCO met de stichting Platform voor Duurzame Ontwikkeling (PDO). Samen vormden zij vanaf dat moment de stichting Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO) en waren zij belast met de uitvoering van het programma VBO.

Uit een in 1997 gehouden evaluatie bleek dat bij de uitvoering van het programma meer aandacht kon worden besteed aan duurzame ontwikkeling. Mede als gevolg van een beleidsgesprek tussen de toenmalige minister Pronk en de NCDO kreeg het programma in 1998 een nieuwe naam, waarin de aandacht voor duurzame ontwikkeling tot uitdrukking kwam: Voorlichting en Meningsvorming Duurzame Ontwikkeling (VMDO). In 1998 werd voor dit programma een programmafinancieringsovereenkomst gesloten die vier jaar zou gelden.

De daaropvolgende programmafinancieringsovereenkomst (2001-2004) werd opgebroken door de NCDO. Een NCDO-aanvraag voor een instellingssubsidie voor de periode 2003-2006 werd door BZ gehonoreerd.

⁴⁷⁶ De directie DMV is het aanspreekpunt voor het programma Versterking Lokaal Bestuur binnen het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking.

⁴⁷⁷ Voor een beschrijving van de relatie met de NCO: zie hierboven en zie het RIO *Gedane Buitenlandse Zaken*.

Gerelateerde (sub-)programma's

Nauw gerelateerd aan het VMDO zijn enkele (sub-)programma's, die onder verantwoordelijkheid van de NCDO vallen, zoals de Prins Clausleerstoel, het Barbara Ohmanfonds en het programma Sport & OS. De Prins-Clausleerstoel werd ook wel Development and Equity genoemd; verwijzend naar het gedachtegoed van prins Claus over de verhoudingen in de wereld: ontwikkeling wordt mogelijk als deze is gebaseerd op gelijkheid (partnership) van allen die daarbij zijn betrokken. Elk jaar werd een wetenschapper uit het Zuiden uitgenodigd gedurende drie maanden onderzoek te doen op het gebied van het scheppen van eerlijke verhoudingen tussen Noord en Zuid. Het Barbara Ohmanfonds was speciaal gericht op het creëren van betrokkenheid van kinderen en jongeren bij leeftijdsgenoten in het Zuiden. Het programma Sport & OS steunde projecten op het gebied van sport die gericht waren op het Zuiden en een voorlichtings- en bewustwordingscomponent hadden.

Voorbeelden van projecten

Een kleine greep uit de vele VMDO-projecten die in 2002 door de NCDO werden gefinancierd.

Stichting Kroon uit Bommel ondersteunde een school in Lung Lunga in Kenia door middel van de bouw van klaslokalen, de plaatsing van een watertank en de aanschaf van leermiddelen.

InZet, Vereniging voor Noord-Zuid Campagne, voerde campagne aan de hand van drie hoofdthema's: Europese handel en ontwikkelingsbeleid, milieu en duurzame ontwikkeling en jongeren en ontwikkeling.

De stichting Jubilee Nederland organiseerde Finance for Development, een schuldendebat, waarin studenten in debat gaan met parlementariërs uit de EU en ontwikkelingslanden.

TPO, partnerorganisatie van Memisa, assisteerde in Oeganda met psychosociale en mentale zorgverlening aan vluchtelingen en lokale bevolking. TPO zette sport, spel en cultuur in ten behoeve van traumaverwerking voor gevluchte kindsoldaten uit Sudan.⁴⁷⁸

5.3.18.10.6 Natuur- en Milieueducatie

Het project Natuur en Milieueducatie in het voortgezet onderwijs dateert uit 1986 en is een samenwerkingsproject van allerlei instituties in opdracht van O&W, VROM en LNV. In de motie-Feenstra-Eisma uit 1988 werd gevraagd om een verdere samenhangende en structurele uitwerking door meerdere departementen.⁴⁷⁹ Zodoende raakte ook de minister voor Ontwikkelingssamenwerking erbij betrokken⁴⁸⁰. Er werden twee werkgroepen ingesteld. De ene stond onder leiding van het ministerie O&W en behandelde natuur- en milieueducatie (nme) in het onderwijs (binnenschools), de andere werd geleid door LNV en behandelde nme buitenschools. De specifieke inbreng van ontwikkelingssamenwerking richtte zich op de mondiale dimensie van de natuur- en milieuproblematiek.

Voor het binnenschoolse deel lag het secretariaat bij het ministerie van O&W. Voor dit deel was een meerjarenplan opgesteld dat ten doel had de aandacht voor natuur en milieu structureel in te bedden in het basis-, voortgezet, beroeps- en landbouwonderwijs. De

⁴⁷⁸ Dit project valt onder het (sub)programma Sport en Ontwikkelingssamenwerking van de NCDO.

⁴⁷⁹ Sollart, K. M., *Effectiviteit van het Natuur- en Milieu-Educatiebeleid*, Planbureau rapporten nr. 17, Wageningen UR 2004.

⁴⁸⁰ Het programma NME viel eerst onder de verantwoordelijkheid van DPO, daarna onder verantwoordelijkheid van DSI en in 2003 werd het overgedragen aan DMW. In die periode is het ook opgegaan in het programma Leren voor Duurzaamheid.

uitvoering van dit deel van het programma was uitbesteed aan de Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking (NCO). De andere component omvatte het deel buiten het onderwijs (buitenschools). Het secretariaat hiervan was ondergebracht bij het ministerie van LNV.

Van Natuur- en Milieueducatie naar Leren voor Duurzaamheid

Voor 1991-1995 werd het Meerjarenplan Natuur- en Milieueducatie opgesteld, gevolgd door de *Extra Impuls Natuur- en Milieueducatie* (1996-2000) en *Leren voor een duurzame samenleving* (2000-2003).⁴⁸¹ Vanuit het ministerie van BZ werd hierin de nadruk gelegd op name als instrument voor de creatie van draagvlak voor internationale samenwerking bij het Nederlandse publiek. Vervolgens kwamen thema's als biodiversiteit, mobiliteit en duurzaamheid aan de orde. BZ/OS vroeg aandacht voor mondiale duurzame ontwikkeling vanuit sociaal, economisch en ecologisch perspectief.

Voorbeeld NME – Mondiale Aspecten

Jaarlijks vonden in Breda – maar ook in andere steden – enkele zogenaamde mondiale wandelingen plaats. De tocht voerde langs winkels en dergelijke, waar door middel van discussie, vragen en/of spel de relatie tussen grondstoffen en goederen uit verre landen en de eigen consumptie aan de orde kwam. Bijvoorbeeld bij de groenteboer (tropische vruchten), kledingwinkel (katoen), fietsenhandel (rubber en aluminium). Op deze manier maakten de deelnemers kennis met uiteenlopende milieuaspecten en zagen ze de verbinding tussen de eigen leefomgeving en andere delen van de wereld. In deze wandelingen kwamen ook afvalpreventie, waterzuivering en dergelijke aan de orde. De wandelingen werden georganiseerd door Centra voor Internationale Samenwerking (COSsen), VVV's, ouderenorganisaties, NME-centra en andere.⁴⁸²

5.3.18.11 Kinderen in moeilijke omstandigheden

In december 1990 ondertekende Nederland het in New York overeengekomen slotdocument van de Wereldkindertop (World Summit for Children). Dit document bevat een verklaring en een actieplan die nauw aansluiten bij het Verdrag van de Rechten van het Kind van de Verenigde Naties uit 1989. Door ondertekening verplichtte Nederland zich vorm te geven aan de doelstellingen van de Wereldkindertop. Dit hield onder meer in dat Nederland een Nationaal Actieplan moest opstellen dat nationale en internationale activiteiten op het terrein van kinderen belicht.

Als vervolg hierop werd binnen het DGIS een taakgroep Kinderen en Ontwikkeling opgericht. Een markant product van deze taakgroep is de in 1994 verschenen beleidsnotitie *Beleid in de Kinderschoenen; een beleidsnotitie over kinderen in ontwikkelingslanden*. Deze notitie geeft het beleid weer van het DGIS ten aanzien van kinderen in ontwikkelingslanden. In de notitie wordt een aantal activiteiten en aandachtsgebieden genoemd:

- Structurele aanpassingsprogramma's, zoals die door het Internationale Monetaire Fonds en de WB aan regeringen worden opgelegd, worden vaak uitgevoerd in de sociale sectoren: onderwijs, gezondheidszorg en voedselsubsidies. Kinderen worden hiervan het slachtoffer. In een poging die trend te keren, is in de slotverklaring van de Wereldkindertop opgenomen dat alle landen die deze verklaring ondertekenen overgaan

⁴⁸¹ Via een interbestuurlijke samenwerking is de Stuurgroep Programma Leren voor Duurzaamheid ingesteld. Daarin zijn vertegenwoordigd: LNV, VROM, BuZA/OS en OCW, gemeenten (via VNG), waterschappen (via UvW) en provincies (via IPO).

⁴⁸² Dit voorbeeld is uit *Het beleidskader Leren voor Duurzaamheid & NME21 Leren voor een duurzame samenleving*. Deze notitie is door staatssecretaris Faber op 28 juni 1999 aan de Tweede Kamer aangeboden.

tot het opstellen van een Nationaal Actieplan. Hierin wordt expliciet aangegeven wat het beleid van het betreffende land ten aanzien van kinderen zal zijn;

- Steun aan programma's die zijn gericht op het afschaffen van voor meisjes schadelijke praktijken, zoals besnijdenis en het bruidsschatsysteem;
- Projecten ter verbetering van het leefklimaat op straat – bijvoorbeeld de aanleg van speelplaatsen of de bouw van ontmoetingsruimten – en in huis kunnen binnen het Nederlandse beleid op ondersteuning rekenen;
- Ook voeding/borstvoeding, aidsbestrijding, onderwijs, seksualiteit, kinderarbeid, kindsoldaten en voorlichting aan kinderen komen in de notitie aan de orde;
- Verder wordt de instelling van een speciale post binnen de OS-begroting voor kinderen in moeilijke omstandigheden gemeld.

Vanwege de wisselwerking tussen maatschappelijke ontwikkelingen en de persoonlijke ontwikkeling van het kind, wordt in de notitie gepleit voor het integreren van bovenstaande beleidsvoornemens en activiteiten in landenbeleidsplannen en sectorale programma's. Hierbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de Nationale Actieplannen van de ontvangende landen.

Vanuit de begrotingspost 'Kinderen in moeilijke omstandigheden' zijn onder meer de volgende projecten gefinancierd:

- Beurzen aan Maya-meisjes via Asociacion Guatemalteca de Educacion Sexual (AGES);
- Speelruimtes voor getraumatiseerde kinderen in centra via Gaza Community Mental Health Programme (GCMHP);
- Ontwikkeling van een internationale strategie voor het uitbannen van kinderarbeid door Defence for Children International (DCI) en International Society for Prevention of Child Abuse (ISPCAN);
- Een internationale conferentie over de rechten van kinderen tijdens gewapende conflicten georganiseerd door International Dialogues Foundation (IDF).

5.3.18.11.1 Het huidige Nederlandse beleid ten aanzien van kinderen en jongeren

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking kende in het verleden een specifiek doelgroepenbeleid, onder meer gericht op kinderen en jongeren. Inmiddels zijn de ideeën over effectieve armoedebestrijding geëvolueerd. Van aandacht voor armen zelf heeft een verschuiving plaatsgevonden naar aandacht voor processen van verarming. Vandaar de aandacht voor thema's als goed bestuur, vrede en veiligheid en coherentie in plaats van een expliciete focus op specifieke doelgroepen. In de bilaterale en multilaterale samenwerking liggen de aanknopingspunten voor specifieke aandacht voor kinderen (en jongeren) vooral in de *mainstreaming*⁴⁸³ binnen met name de thema's onderwijs, hiv/aids en seksuele en reproductieve rechten en gezondheid. De verbetering van de positie van kinderen dient integraal te worden benaderd en heeft daarom ook een plaats in het vredes- en veiligheidsbeleid en het mensenrechtenbeleid.

Uitvoering van het Nederlandse kinderbeleid vindt plaats langs vier kanalen

- bilaterale samenwerking;
- multilaterale samenwerking;
- global partnerships;
- particuliere samenwerking.

⁴⁸³ Met *mainstreaming* wordt bedoeld dat een thema niet als een apart onderwerp (of programma) wordt behandeld, maar dat dit als centraal thema in het OS-beleid wordt opgenomen (in de hoofdstroom).

Bilateraal

Met de invoering van de sectorale benadering als organiserend principe voor bilaterale samenwerking ondersteunt Nederland één of meer sectoren binnen een ontwikkelingsland. Van de landen met wie Nederland een structurele bilaterale relatie heeft, heeft Zuid-Afrika specifiek voor de sector jeugd gekozen. Een van de activiteiten van de Nederlandse ambassade in Zuid-Afrika is bijvoorbeeld het ondersteunen van het Youth Development Network (YDN). Hoofddoel van dit netwerk is jonge mensen aan een baan te helpen of ze te helpen met het starten als kleine zelfstandigen.⁴⁸⁴

Daarnaast spreken Nederlandse ambassades, waar nodig en opportuun, landen aan op het handhaven van het Verdrag voor de Rechten van het Kind (uit 1989).⁴⁸⁵

Multilateraal

Nederland richt zich onder meer op het steunen van organisaties die zich specifiek met kinderen en jongeren bezighouden, zoals UNICEF of op programma's van VN-organisaties op dit terrein. Daarnaast worden via multilaterale instellingen bijvoorbeeld technische normen en richtlijnen opgesteld op het gebied van gezondheid en voeding van kinderen en jongeren. Dit onder meer via de afdeling Child and Adolescent Health van de WHO en via internationaal beleid zoals is vastgelegd in de Speciale zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (SAVVN) over kinderen. Via de multilaterale organisaties worden meer landen bereikt dan die waar Nederland een structurele bilaterale relatie mee heeft.

Global partnerships

Publiek-private samenwerking is relatief nieuw in ontwikkelingssamenwerking en beoogt expertise en middelen uit de publieke en private sfeer te bundelen om zo gezamenlijk grotere vorderingen te maken. Vanwege het grote belang van vaccinaties voor de gezondheid van kinderen is Nederland betrokken bij de Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI). Het programma is in 1999 gestart en richt zich op het (versneld) beschikbaar stellen van nieuwe vaccins in ontwikkelingslanden, op het versterken van de bestaande vaccinatieprogramma's in ontwikkelingslanden en op het stimuleren van onderzoek naar nieuwe vaccins tegen armoedeziekten. Donoren, ontvangende landen, multilaterale organisaties zoals UNICEF⁴⁸⁶, ngo's, onderzoeksinstituten maar ook het bedrijfsleven maken deel uit van dit netwerk.

Particuliere samenwerking

De totstandkoming en verdere ontwikkeling van ngo's en armoedebestrijding zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Immers het opkomen voor rechten, het creëren van mogelijkheden en het verkrijgen van toegang tot hulpbronnen geschiedt door (zelf)organisatie, krachtenbundeling tot sociale beweging en het organiseren van inspraak van de burger. Met het TMF werden nationale en internationale organisaties ondersteund die de rechten van kinderen op innovatieve wijze bevorderen. Via (de netwerken van) deze organisaties is er veel expertise op het gebied van de behoeften van de lokale bevolking en organisaties. Via dit kanaal werden ook andere landen bereikt dan de 22 partnerlanden waarmee Nederland een samenwerkingsverband heeft.

⁴⁸⁴ Vanaf 2004 zal het Nederlandse OS-programma in Zuid-Afrika een andere opzet krijgen. Het thema jeugd zal als specifieke sector vervallen en worden geïntegreerd in het OS-programma.

⁴⁸⁵ In dit Verdrag worden vier principes genoemd: non-discriminatie, belang van het kind, recht op leven, overleven en ontwikkeling, en recht op deelname en participatie.

⁴⁸⁶ United Nations International Children's Emergency Fund.

Vanaf 2007 treedt het nieuwe MFS in werking. Via het MFS worden Nederlandse organisaties gesteund die zich inzetten voor armoedebestrijding in ontwikkelingslanden.

5.3.18.12 Voeding

Vermindering van honger en ondervoeding werd regelmatig als overkoepelende doelstelling genoemd in internationaal en Nederlands beleid. Specifiek beleid ten aanzien van voeding en adequate interventies werd tot in de jaren negentig zelden expliciet geformuleerd. Voeding werd aangestipt bij thema's als voedselvoorziening, gezondheid, plattelandsontwikkeling en uiteenlopende aandachtsgebieden. Het motto '*nutrition is everybody's concern, but nobody's responsibility*' (voeding is ieders zorg maar niemands verantwoordelijkheid) leek lange tijd in zwang te zijn.⁴⁸⁷ Er is een internationaal en nationaal bewustwordingsproces op gang gekomen, waarbij men het belang van dit thema steeds meer is gaan inzien. Onderstaand een overzicht van de ontwikkelingen op gebied van dit specifieke thema.

In 1992 vond in Rome de International Conference on Nutrition (ICN) plaats. Dit was de eerste internationale conferentie die het voedingsprobleem in al zijn breedte en complexiteit aan de orde stelde. Besloten werd dat deelnemende landen een 'nationaal voedingsactieplan' zouden opstellen. Nederland deed dit in 1993 in de vorm van de tweede 'voortgangsrapportage voedingsbeleid'. De doelstelling van het Nederlandse voedingsbeleid in ontwikkelingssamenwerking was vermindering van de bestaande voedingsproblematiek, daarmee bijdragend aan de ontwikkeling van minderbedeelden en armoedebestrijding. Nederland stimuleerde landen een nationaal voedingsactieplan op te stellen en bood daarbij ondersteuning.

De hoofdpunten van het Nederlandse voedingsbeleid waren als volgt samen te vatten:

- Verbetering van voedselzekerheid, met name op het niveau van het huishouden;
- Verbetering van het totale geproduceerde en te consumeren voedselpakket;
- Verbetering van de kwaliteit van voedselhulp;
- Bescherming, bevordering en ondersteuning van borstvoeding;
- Verbetering van aandacht voor voeding in gezondheidszorg;
- Bevordering van lokale productie van kindervoedsel;
- Integratie van voedingsaspecten in onderwijs;
- Ondersteuning van bemiddeling omtrent voeding;
- Stimulering van onderzoek naar operationele aspecten van voedingsinterventies.

Het ministerie van BZ boorde verschillende kanalen aan om voedings- en voedinggerelateerde activiteiten te verrichten. Op multilateraal niveau werkte het voornamelijk samen met UNICEF, FAO, WHO, WFP, UNHCR en WB. Op bilateraal niveau vond samenwerking plaats met regeringen van de 19+3-landen. Bovendien waren er veel ngo's die soms uitsluitend en soms zijdelings werkten aan het thema voeding. Voorbeelden van ngo's die aandacht besteden aan voeding zijn Hivos en Plan Nederland, beide mfo's. Zo werkte Hivos al een aantal jaren samen met de Nederlandse organisatie Wemos. Wemos richtte zich op vijf programmapunten in ontwikkelingslanden: kwaliteit en zorg voor vrouwen, farmacie, babyvoeding, voedselzekerheid, economie en gezondheid. Plan Nederland gaf in samenwerking met het Salvadoraanse ministerie van Gezondheid trainingen op het gebied van voedingsleer.

⁴⁸⁷ Voorlichtingsdienst voor Ontwikkelingssamenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken, *Voeding: Samenspel van voedsel, gezondheid en zorg*, Den Haag 1995, 8

Recente ontwikkelingen

Voeding wordt dikwijls in één adem genoemd met gezondheid. Een goede voedingstoestand reflecteert niet alleen de individuele voedselconsumptie, maar ook de gezondheidstoestand en de werkbelasting. Met andere woorden, de voedingstoestand geeft ondubbelzinnig het welzijn van het individu aan.

Nieuwe inzichten en internationale afspraken (waaronder de Millennium Development Goals) hebben ertoe geleid dat een accentverschuiving heeft plaatsgevonden van projectbenadering naar sectorale benadering.⁴⁸⁸ Bovendien is de nadruk meer komen te liggen op beleidsuitvoering en werd ownership⁴⁸⁹ het uitgangspunt. Nederland gaat daarbij zoveel mogelijk uit van de nationale PRSP's van het ontvangende land. Hierin wordt op basis van een armoedeanalyse een strategie voor armoedebestrijding uitgewerkt. In de PRSP's krijgt ook het thema voeding een plek.

Voeding past feitelijk niet binnen de sectorale benadering, aangezien het een multisectoraal thema is, dus in meerdere sectoren een rol speelt. Het is aan de OS-landen om te bepalen of zij in hun PRSP aandacht aan het thema voeding willen schenken. Pas dan kan er op bilateraal niveau worden gewerkt aan de voedingsproblematiek. Op multilateraal niveau en in de particuliere sector wordt ondertussen hard gewerkt om het thema voeding in de schijnwerpers te plaatsen.

5.3.18.13 Hiv/aids

Hiv/aids is een belangrijk thema in het Nederlandse OS-beleid.⁴⁹⁰ Om de coördinatie van de Nederlandse inspanningen op het terrein van de bestrijding van hiv/aids te verbeteren, werd in mei 1991 afgesproken dat het DGIS en het ministerie van WVC zouden samenwerken om de Nederlandse bijdrage aan de internationale aidsbestrijding te verhogen. De adviseur voor internationaal aidsbeleid van WVC werd tevens aangesteld als technisch adviseur en coördinator bij het DGIS. Veel afzonderlijke bureaus binnen het DGIS die verantwoordelijk waren voor bijvoorbeeld de multilaterale hulp of de hulp voor afzonderlijke regio's werden in toenemende mate betrokken bij het aidsbestrijdingsbeleid. In de projectgroep aids werd het werk afgestemd en informatie uitgewisseld. Dit resulteerde in 1993 in de eerste beleidsnotitie over dit thema, *Aids en ontwikkelingsamenwerking*.

De samenwerking tussen het ministerie van WVC en het DGIS bevorderde de betrokkenheid van andere organisaties, zoals de Nationale Commissie Aids bestrijding (NCAB), de Gezondheidsraad, de ngo's, de mfo's en de SNV. De ngo's waren in 1994 verantwoordelijk voor de oprichting van de Aids Coördinatiegroep. Deze groep organiseerde bijeenkomsten onder leiding van het Aids Coördinatie Bureau bij het Koninklijk Instituut voor de Tropen in Amsterdam. Zowel vertegenwoordigers van het DGIS als WVC namen aan deze bijeenkomsten deel.

De uitvoering van het Nederlands OS-beleid ten aanzien van aids vond vanaf begin jaren negentig plaats langs het multi- en bilaterale kanaal en in samenwerking met ngo's.

Multilaterale samenwerking

⁴⁸⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Armoede in de context van gezondheid, voeding en bevolking. Rapport van de workshop voor themadeskundigen gezondheid*, Oegstgeest 2002, 9.

⁴⁸⁹ Ownership betekent letterlijk 'eigenaarschap'. Het wordt gebruikt om een ontwikkelingsamenwerkingsverband aan te geven waarbij de regering van het ontvangende land de prioriteiten bepaalt en verantwoordelijkheid draagt voor de formulering en uitvoering van het ontwikkelingsbeleid. De donoren dragen rechtstreeks bij aan financiering van de plannen.

⁴⁹⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Gevecht tegen aids, de derde ronde*, Den Haag 2002.

Nederland maakte deel uit van verschillende internationale samenwerkingsverbanden die zich de bestrijding van aids ten doel stelden. In 1987 werd binnen de WHO het Global Programme on Aids (GPA) opgericht voor aidsbestrijding. Nederland steunde dit programma zowel financieel als in technische en politieke zin. Nederland werd partner in de verschillende technische en beleidsorganen die aan het GPA werden gekoppeld, zoals het Global Management Committee (GMC).⁴⁹¹

Nederland vroeg het UNDP in 1990-1991 de 'alliance GPA-UNDP' inhoud te geven. Deze samenwerking moest leiden tot een duidelijke taakverdeling op het uitvoeringsniveau van landen. De UNDP zou zich vooral richten op de sociaaleconomische gevolgen van aids en was verantwoordelijk voor donorcoördinatie. Nederland kende verder, los van de jaarlijkse financiële bijdragen, meer dan eens financiële middelen toe aan het GPA/Trustfund. Vanaf januari 1996 werden aidsbestrijdingsactiviteiten die werden uitgevoerd door WHO, UNICEF, UNDP, UNFPA, UNESCO, WB en ILO gebundeld in het Joint UN Aids Programme (UNAIDS). UNAIDS streeft naar wereldwijde betrokkenheid en politieke steun op alle niveaus voor de bestrijding van de hiv/aidsepidemie. Nederland vraagt binnen UNAIDS aandacht voor verbreding van de donorbasis en het belang van de rol die lokale organisaties spelen op het gebied van voorspraak voor het thema.⁴⁹²

Ook op Europees niveau wordt vanaf begin jaren '90 samengewerkt aan de bestrijding van aids. In 1988 ging de Raad van Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking over tot het instellen van een aidsbestrijdingsprogramma. De zogenaamde EG Aids Task Force heeft bij de uitvoering van dit programma een coördinerende rol vervuld. De EU-lidstaten waren medefinancier van het aidsprogramma maar droegen in principe niet op directe wijze bij aan de uitvoering ervan. Nederland probeerde regelmatig het programma in positieve zin te ondersteunen en te sturen.⁴⁹³ Veelal op Nederlands initiatief werd een- tot tweemaal per jaar een lidstatenoverleg bijeengeroepen door de commissie om de voortgang van het programma te bespreken en om bilaterale activiteiten en de samenwerking met WHO/GPA af te stemmen. De EU trad ook als donor op van het Global Programme on Aids / UNAIDS.

Bilaterale samenwerking

Sinds begin jaren negentig werd in de beleidsdiscussies met programmalanden⁴⁹⁴ nagegaan of zij prioriteit wensten te geven aan aidsprojecten. Aidsbestrijding kreeg na 2000 meer en meer prioriteit. In mei 2003 kwam een beleidsnotitie uit: '*Hiv/aids actieplan: aids is geen stille ramp meer*'. Op basis van de gegevens van de OS-posten in Afrika werd bepaald welke rol, inzet en meerwaarde Nederland kon hebben.

Samenwerking met non-gouvernementele organisaties en innovatieve samenwerkingsverbanden

Een deel van de uitvoering van het Nederlands ontwikkelingsbeleid vindt plaats via (nationale en internationale) particuliere organisaties en netwerken. Zo stimuleert Nederland via deze organisaties bijvoorbeeld de verkoop en het gebruik van condooms en andere

⁴⁹¹ Beheersraad van bilaterale donoren, VN-organen, de Europese Gemeenschap (EG), de Wereldbank en vertegenwoordigers van verschillende regio's van de WHO.

⁴⁹² Ministerie van Buitenlandse Zaken: Factsheet UNAIDS (Den Haag 2003).

⁴⁹³ Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken, *AIDS en Ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag 1993, 9.

⁴⁹⁴ Programmalanden: minder ontwikkelde landen waarmee Nederland een ontwikkelingsamenwerkingsverband heeft gesloten op basis van de daarvoor gestelde criteria (zoals goed bestuur en de aanwezigheid van een maatschappelijk middenveld).

voorbehoedmiddelen, evenals van ijzertabletten en vitaminepreparaten. Maar ook ondersteunt Nederland voorlichting over hiv/aids, onderzoek en het erkennen en veiligstellen van de rechten van met hiv-geïnfecteerde mensen en hun naaste omgeving.

5.3.18.14 Vrouwen en ontwikkeling

In 1985 vond de derde VN-vrouwenconferentie in Nairobi plaats. Deze conferentie werd gebruikt om de discussie over het begrip ‘integratie’, dat sinds de eerste VN-vrouwenconferentie in Mexico (1975) een van de doelstellingen was, opnieuw aan te zwengelen. Met integratie werd bedoeld het verzekeren van de volledige integratie van vrouwen in het ontwikkelingsproces. Dit was geen onomstreden onderwerp. Integratie zou suggereren dat vrouwen nog geen bijdrage leverden aan de nationale ontwikkelingsinspanning. Anderzijds vroegen vrouwen in ontwikkelingslanden zich af of ze wel baat zouden hebben bij participatie in ontwikkelingsprocessen die ze zelf geen vorm hadden kunnen geven. Uitgangspunt voor het Nederlandse VenO-beleid (vrouwen en ontwikkeling) werd dat vrouwen de mogelijkheid moesten krijgen om veranderingen die in de samenleving plaatsvonden, zelf mede te bepalen.

In Nairobi werden de Forward-Looking Strategies (FLS) aangenomen, een actieprogramma gericht op de verbetering van de positie van vrouwen. De VN-Commission on the Status of Women (CSW) werd aangewezen als centraal orgaan voor de integratie van het emancipatieperspectief in alle VN-activiteiten en als stimulator van de uitvoering van de FLS.

In Nederland kwam in 1987 onder minister Piet Bukman het *Actieprogramma Vrouwen en Ontwikkeling* tot stand. De hoofddoelstelling van het programma luidde: “*de structurele verbetering van de economische, sociale en meer in het algemeen maatschappelijke positie van vrouwen in ontwikkelingslanden door bevordering van hun actieve participatie in het ontwikkelingsproces*”. In 1986 was reeds onder de naam ‘Vrouwenprogramma’ twee miljoen gulden beschikbaar gesteld voor financiering van internationale vrouwennetwerken en kleinschalige activiteiten voor directe verbetering van de positie van vrouwen in ontwikkelingslanden. Met dit programma werd een voorbeeldfunctie voor andere hulpprogramma’s beoogd. Vanaf 1991 kreeg het de naam Vrouwenfonds en maakte het deel uit van het speerpuntprogramma Vrouwen en Ontwikkeling dat werd beheerd door DST/VR.⁴⁹⁵ Een deel van het fonds werd gedelegeerd naar ambassades (Vrouwenfonds-lokaal), die daarmee innoverende activiteiten financierden. Op de posten werden sectorspecialisten (later themadeskundigen) aangewezen die zich in OS-landen nadrukkelijk met een bepaald thema zoals vrouwen en ontwikkeling bezighielden. Sinds 2001 bestond er geen apart vrouwenfonds meer; financiering geschiedde sindsdien uit de reguliere landen- en sectorallocaties en uit het programma voor TMF.⁴⁹⁶

Tot 1990 zou het actieprogramma het belangrijkste beleidsstuk voor dit thema blijven. De nadruk lag op het beter geschikt maken van het Nederlandse beleidskader voor de uitvoering van het VenO-beleid. De daadwerkelijke uitvoering ervan kreeg aanvankelijk minder

⁴⁹⁵ Directie coördinatie Sectorprogramma’s en Technische advisering/ Vrouwen. Deze directie is later overgegaan in de Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling, DSI/VR. DSI/VR is later overgegaan in DSI/ER, waarbij ER staat voor Emancipatiethema’s, Seksuele en Reproductieve Rechten en Gezondheid.

⁴⁹⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken: Factsheet *Het Ministerie van Buitenlandse Zake (BZ), Ontwikkelingssamenwerking, gendermainstreaming en empowerment van vrouwen: een duurzame relatie*, Den Haag 2002.

aandacht.⁴⁹⁷ Een nieuwe stap in de beleidsformulering werd gezet toen minister Pronk in 1990 de notitie *Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig* uitbracht. Het thema werd nu in een bredere context van het Nederlandse beleid geplaatst en werd zelfs één van de vier speerpunten van het nieuwe OS-beleid. Uitgangspunt was de autonomie van vrouwen, waarbij een onderscheid werd gemaakt tussen vier dimensies: fysiek, economisch, politiek en sociaal-cultureel.⁴⁹⁸ DST/VR werd binnen het DGIS verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Midden jaren negentig ging na reorganisaties DST/VR over in DSI/VR (als onderdeel van de Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling, DSI, later DSI/ER). De notitie *Een wereld in geschil. De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend* die in 1993 eveneens onder verantwoordelijkheid van Pronk verscheen, veroorzaakte geen inhoudelijke beleidswijzigingen.

In 1995 vond in Beijing de vierde wereldvrouwenconferentie van de VN plaats. Deze conferentie was mede voorbereid door vertegenwoordigers uit diverse hoeken van de Nederlandse vrouwenbeweging. De uitkomsten van de besprekingen werden teruggekoppeld aan (vertegenwoordigers van) de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en SZW, die de formele besprekingen voerden in multilateraal verband. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking vroeg de NAR⁴⁹⁹ om een breed opgezet advies ter voorbereiding van de conferentie. In het rapport *Van woorden naar daden* stelde de NAR opnieuw de spanning aan de orde tussen formulering en uitvoering van het beleid.⁵⁰⁰ De conferentie in Beijing⁵⁰¹ resulteerde in 1995 voor Nederland in een nota over emancipatiebeleid die tevens de uitwerking bevatte van enkele thema's die in Beijing aan de orde waren gekomen.⁵⁰² Er kwam een Kamerdebat over deze nota dat tot de beleidsbrief emancipatie 1997-2000 leidde.⁵⁰³ Bovendien verscheen het rapport *Beijing, Nu en toekomst*, waarin de verschillende departementen een overzicht gaven van het voorgenomen beleid dat zij baseerden op de uitkomsten van de wereldconferentie in China. In juni 2000 werd in een speciale zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de balans opgemaakt van de uitvoering van het *Beijing Platform for Action*, het zogenaamde afsprakenlijstje van de conferentie uit 1995.

⁴⁹⁷ Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking, *Advies van woorden naar daden, gender en ontwikkeling, de vierde wereldvrouwenconferentie 1995 in Beijing*, Den Haag 1995, 78. Hierin is een historisch overzicht opgenomen van de ontwikkelingen op gebied van het thema vrouwen en ontwikkeling.

⁴⁹⁸ *Een wereld van verschil: nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, Den Haag 1990.

⁴⁹⁹ NAR: Nationale Raad van Advies inzake Hulpverlening aan Minder-ontwikkelde landen werd op 22 januari 1964 per beschikking ingesteld door de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, I.N.Th. Diepenhorst. Ruim tien jaar later, op 19 februari 1975, werd de naam van de Raad door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking veranderd in Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking. De Raad werd, teneinde een zo groot maatschappelijk draagvlak te verkrijgen samengesteld uit vertegenwoordigers van missie en zending, onderwijs en wetenschappen, bedrijfsleven, vakbeweging en sociale zekerheid, volksgezondheid en maatschappelijk werk, landbouw en de particuliere sector.

⁵⁰⁰ Nekkers, J.A. en A.M. Malcontent (red.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*, Den Haag 1999, 335.

⁵⁰¹ De conferentie in Beijing resulteerde in een aantal zaken. Er verscheen een slotdocument getiteld *Platform for Action*. In dit document werden twaalf aandachtspunten genoteerd, onderverdeeld in een groot aantal subthema's. Deze punten werden als de belangrijkste knelpunten gezien voor vrouwen wereldwijd. Zie ook: Mathilde van den Brink, *Hoe staat het met Peking tussen haakjes? Een tussentijdse inventarisatie van de effecten van de 'bracketing conference' in Nederland*, in: NJCM bulletin jrg. 21, nr. 8, dec. 1996.

⁵⁰² *Emancipatie in uitvoering: koersbepaling van het emancipatiebeleid na 1995*, TK 1995-1996, nr. 24 406, nr. 4. Aangekondigd in de begrotingsbrief emancipatie van 19 september 1995, DCE/95/878. De van Beijing afgeleide thema's waren arbeid en zorg, verdeling van macht en invloed, seksueel geweld, allochtone vrouwen en armoede onder vrouwen.

⁵⁰³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Beleidsbrief emancipatiebeleid*, Den Haag 1996.

In het jaar 1998 werd het OS-beleid ingrijpend gewijzigd. De sectorale benadering kreeg vorm. De Nederlands beleidsdoelstellingen werden samengevat onder de term GAVIM: Goed bestuur, Armoede, Vrouwen en Ontwikkeling, Institutionele ontwikkeling en Milieu. Binnen de sectorale benadering kreeg het thema Vrouwen en Ontwikkeling zijn plek, waarbij *mainstreaming* en *empowerment* de boventoon voerden.⁵⁰⁴ Een goed voorbeeld van mainstreaming is de samenhang die bestaat tussen de thema's 'vrouwen en vrede'. In 2000 werd in een verklaring van de VN-Veiligheidsraad onderschreven dat "*vrede en veiligheid de actieve deelname van vrouwen vereisen, op voet van gelijkheid met mannen*".⁵⁰⁵ Er werd een 'interdepartementale taakgroep 1325' opgericht, waaraan vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie en BZ deelnamen. De directies DMV, DVB en DSI/VR leverden namens BZ een bijdrage.

Andere actuele onderwerpen waren de strijd tegen vrouwenhandel, geweld tegen vrouwen, en vergroting van deelname van vrouwen aan politieke en democratische processen, juist ook in landen met een recent oorlogsverleden.

Hoewel werd gesproken van een tweesporenbeleid, was de grens tussen mainstreamen en empowerment diffuus. Beide strategieën waren gericht op het scheppen van kansen en mogelijkheden en waren van elkaar afhankelijk. In de loop der jaren waren accentverschuivingen merkbaar. Zo legde minister Van Ardenne meer nadruk op mainstreaming.

Binnen ontwikkelingssamenwerking en buitenlands beleid verdrongen de prioriteiten elkaar. Na de conferentie in Beijing verslapte tijdelijk de aandacht voor vrouwenzaken en gender. Maar tijdens de conferentie over Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg in 2002 werd geconstateerd dat vrouwenonderdrukking en ongelijke behandeling van mannen en vrouwen nog altijd actueel waren. Gender mainstreaming en empowerment van vrouwen bleven daarom een prioriteit binnen het Nederlandse ontwikkelings- en buitenlandbeleid. De prioritaire thema's die DSI/VR hieruit distilleerde voor de jaren tot 2007 waren armoedebestrijding, vrede en veiligheid, mensenrechten en kennismanagement.⁵⁰⁶

5.3.18.15 Gezondheid / wereldwijde gezondheidsinitiatieven / reproductieve gezondheid

De volgende thema's werden als aparte thema's gezien, maar vertoonden wel zoveel overeenkomsten dat deze hier in samenhang worden belicht. Het thema gezondheid had betrekking op duurzame verbetering van gezondheidssystemen wereldwijd. Het thema wereldwijde gezondheidsinitiatieven behelsde campagnes die waren gericht op concrete en vrij specifieke doelen (zoals vaccinatieprogramma's). Het thema reproductieve gezondheid richtte zich op een breed scala aan onderwerpen op het gebied van seksualiteit, familieplanning, geboorte en de positie van vrouwen. Het thema reproductieve gezondheid was door minister Van Ardenne genoemd als één van de vier prioritaire thema's in de notitie *Aan elkaar verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*.

5.3.18.15.1 Gezondheid

⁵⁰⁴ Een belangrijke uitkomst van Beijing was dat gender mainstreaming en empowerment wereldwijd een integraal onderdeel werden van het emancipatiebeleid. Zie ook factsheet DSI/VR gendermainstreaming (Den Haag 2003).

⁵⁰⁵ Resolutie 1325 (2000) van de Veiligheidsraad: Vrouwen, vrede, veiligheid. Aanvaard door de Veiligheidsraad tijdens de 4213de zitting op 31 oktober 2000.

⁵⁰⁶ DSI/VR: Missie VR 2004-2007, Waar staan we voor?, Den Haag 2003.

Het thema gezondheid werd in grote mate beïnvloed door internationale normen. Nederland liet zich op dit gebied grotendeels leiden door de richtlijnen die in internationaal verband waren opgesteld. In 1978 kwamen de WHO en UNICEF in Alma Ata bij elkaar om over richtlijnen op dit gebied te spreken. Dit resulteerde in de Verklaring van Alma Ata, waarin primaire gezondheidszorg centraal stond. Minister Pronk nam deze verklaring in 1990 als uitgangspunt voor zijn beleid op dit gebied. Daarbij gold: verdere verspreiding van primaire gezondheidszorg en verhoging van kwaliteit van de zorg.

Nederland gaf op de volgende wijze invulling aan deze uitgangspunten. Ten eerste moest de nadruk liggen op de integratie van verschillende componenten van primaire gezondheidszorg zoals vaccinatie, moeder- en kindzorg en gezinsplanning. Ten tweede zou intersectorale beïnvloeding moeten plaatsvinden door het thema gezondheid in samenhang te zien met de thema's voeding en voedselproductie, drinkwater, sanitatie en basisonderwijs. Ten derde lag sterk de nadruk op de rol van vrouwen als katalysator en doelgroep. Ten vierde werd een procesmatige vraaggerichte aanpak beoogd waarbij werd ingegaan op de wensen van hulpbehoevenden en waarbij zoveel mogelijk gebruik werd gemaakt van de lokale structuren in landen in ontwikkeling. Ten slotte werd *cost recovery* als instrument van participatie en kostenbeheersing nagestreefd. Dat staat voor een hypothese die zegt dat de kwaliteit van de gezondheidszorg zal toenemen wanneer patiënten zelf meebetalen aan de ziekenzorg. Midden jaren negentig was men teruggekomen op deze gedachte.

Gedurende de jaren negentig vonden er op het internationale vlak ontwikkelingen plaats omtrent de thema's gezondheid en wereldwijde gezondheidsinitiatieven. Deze ontwikkelingen zouden de beleidsformulering in Nederland in grote mate beïnvloeden. Onderstaand een overzicht hiervan: de verschijning van het World Development Report in 1993, de publicatie van het rapport *Macroeconomics and Health: investing in health for economic development* van de WHO, de aanname van de Millennium Development Goals en de ondertekening van de *Declaration of Commitment on hiv/aids* door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

Een mijlpaal betreffende dit thema gezondheid was de verschijning van het World Development Report van 1993, van de WB. In dit rapport werd beargumenteerd dat bij regeringen van armere landen nog niet voldoende het besef was doorgedrongen dat onderontwikkeling in de gezondheidssector economische groei belemmerde. Daarnaast hadden de donorlanden nog niet in voldoende mate hun hulp of samenwerking gericht op de gezondheidssector.⁵⁰⁷ Deze theorie bracht een omslag teweeg in het denken over gezondheid.

In september 2000 werd de *Millennium Declaration* aangenomen door 189 landen. In deze verklaring werden acht hoofddoelstellingen geformuleerd om te komen tot duurzame armoedevermindering. Drie van de acht hielden direct verband met het thema gezondheid, namelijk: het terugdringen van kindersterfte, het verbeteren van '*maternal health*' (gezondheid van vrouwen tijdens en vlak na hun zwangerschap) en de bestrijding van aids, malaria en andere ziektes. In het kader van sectorale benadering hadden ook de overige vijf Millennium Ontwikkelingsdoeleinden hun weerslag op gezondheid en wereldwijde gezondheidsinitiatieven. Bijvoorbeeld het versterken van universeel basisonderwijs zou uiteindelijk kunnen leiden tot een betere basiskennis betreffende gezondheidswesties. Een duurzaam milieu kon betekenen dat de wereldvoedselvoorziening beter in balans komt. Zodoende zouden meer (arme) groepen toegang kunnen krijgen tot een gevarieerder en voedzamer dieet.

⁵⁰⁷ The courier ACP-EU maart-april 2002: Interview met Jeffrey Sachs, directeur van het centrum Internationale Ontwikkeling aan de Universiteit Harvard.

5.3.18.15.2 Wereldwijde gezondheidsinitiatieven

Organisaties als de WHO, de WB en de UNFPA speelden een primaire rol op het gebied van wereldwijde gezondheidsinitiatieven. Nederland kon zich doorgaans vinden in het internationale gezondheidsbeleid en paste zijn eigen beleid hier grotendeels op aan. Nederland erkende het belang van vaccinatieprogramma's als integraal onderdeel van de gezondheidssector. Vaccinatie van kinderen behoorde tot de kosteneffectiefste gezondheidsinterventies, kwam direct ten goede aan de armen en leverde een bijdrage aan de bevordering van gelijke rechten. Nederland had in 2003 met elf landen een bilaterale samenwerkingsrelatie in de gezondheidssector. Daarbij werd in de meeste landen gewerkt via Sectorale Benadering. Vaccinatieprogramma's waren niet apart benoemd binnen bilaterale samenwerking. Via de multilaterale kanalen droeg Nederland echter wel bij aan vaccinatieprogramma's. Dit gebeurde via het International Aids Vaccine Initiative (IAVI) en de Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI).

Het IAVI startte haar activiteiten in 1996. Tijdens de Wereld Aids Conferentie in 1998 werd het officieel gelanceerd als gezamenlijk initiatief van de Rockefeller Foundation, UNAIDS en de WB. Het IAVI richtte zich op het stimuleren van de ontwikkeling van een veilig, effectief, toegankelijk en preventief aidsvaccin dat wereldwijd toepasbaar is. Nederland is een van de financiers die de werkzaamheden van het IAVI ondersteunde. Andere financiers zijn onder meer Ierland, Canada en de Bill & Melinda Gates Foundation.

Op 31 januari 2000 werd in Davos de GAVI gelanceerd. De GAVI tracht vaccinprogramma's toegankelijker te maken. Hierbij waren onder meer betrokken: de WB, WHO, UNICEF, de vaccinproducerende industrie, de Rockefeller Foundation en de Bill & Melinda Gates Foundation. Nederland was samen met Canada en Ierland een van de grote donateurs.

In juni 2001 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een verklaring over hiv/aids aan. Dit was een belangrijke gebeurtenis in de strijd tegen deze ziekte⁵⁰⁸, aangezien voor het eerst tijdgebonden doeleinden werden vastgelegd voor individuele regeringen en de internationale gemeenschap. Zodoende werd de bestijding van hiv/aids structureler van aard. Reproductieve gezondheid (RG) en aids hebben raakvlakken met elkaar. Zonder verbetering van RG kon hiv/aids niet op effectieve wijze worden bestreden. Daarnaast vormde bestaande dienstverlening voor RG (voorlichting, behandeling van SOA's, *family planning*) ook een ingang voor aidsinterventies (voorlichting, vrijwillige testen/counseling, behandeling). In de beleidsuitvoering was daarom sprake van een directe koppeling van het RG-beleid en aidsbestrijding. In dit kader kwam in de zomer van 2004 de taakgroep 'aids en reproductieve gezondheid' tot stand, die functioneerde als katalysator die onder meer beleidsvragen moest opperen.⁵⁰⁹ Deze taakgroep verving de al bestaande informele 'klankbordgroep Aids'.

5.3.18.15.3 Reproductieve gezondheid (RG)

Tijdens de International Conference on Population and Development (ICPD) in Caïro (1994) werd een internationale agenda voor twintig jaar onderschreven door aanwezigen die een land vertegenwoordigden, de zogenaamde Caïro-agenda. 'Caïro' bracht een omslag teweeg. Tot 1994 was bevolkingsbeleid sterk gericht op demografische streefcijfers en geboortebeperving;

⁵⁰⁸ United Nations General Assembly, *Progress towards implementation of the declaration of commitment on AIDS*, juli 2003.

⁵⁰⁹ Uit een interview met R.M. Buijs, themadeskundige Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling/Sociaal Beleid en C.G.M. Tjoelker, themadeskundige Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling/Vrouwen, april 2005.

de nadruk lag op gezinsplanning. In Caïro werden seksuele en reproductieve gezondheid en rechten gedefinieerd. Uitgangspunt daarbij waren de vraag en behoefte van mensen; centraal stond individuele keuzevrijheid. Nederland conformeerde zich aan deze nieuwe benadering. De term reproductieve gezondheid dekt een brede lading van reproductieve en seksuele gezondheid en rechten, zoals geboorte, moeder- en kindzorg, (borst)voeding, familieplanning, empowerment van vrouwen, seksuele voorlichting, abortus, seksueel overdraagbare aandoeningen (soa's), waaronder hiv. Maar RG gaat ook over bevolking en migratie, besnijdenis en seksueel geweld.⁵¹⁰ Eén simpele blauwdruk voor de verbetering van RG is er dus niet. Bovendien spelen culturele factoren, religie en het menselijk gedrag een belangrijke rol, wat een grote verscheidenheid aan benaderingen vereist.

Verbetering van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten had hoge prioriteit binnen het BZ-beleid. Het is namelijk een cruciale voorwaarde voor het bereiken van armoedevermindering, zo wordt aangenomen. Daarvoor zal RG op alle niveaus aan de orde moeten komen.

Om dit te bereiken wilde Nederland de komende jaren inzetten op de volgende onderdelen: meer mensen moesten zelf kunnen bepalen óf, wanneer en hoeveel kinderen zij willen; het aantal sterfgevallen onder vrouwen tijdens of vlak na de zwangerschap moest afnemen; soa's en hiv-infecties, met name onder jongeren, zouden moeten dalen en er zou effectieve samenwerking en coördinatie moeten plaatsvinden om reproductieve rechten van met name vrouwen en meisjes te bevorderen.

RG was een gevoelig thema, dat de laatste jaren onder vuur lag.⁵¹¹ Conservatieve krachten, waaronder de VS, het Vaticaan en enkele islamitische landen, probeerden de internationale agenda voor RG onderuit te halen. Dat nam niet weg dat Nederland streefde naar het verdubbelen van de middelen voor hiv/aids en RG in de periode 2003-2007. De twee doelstellingen voor de komende jaren zijn het hernieuwen van de politieke betrokkenheid voor RG en rechten en een sterke nadruk op de uitvoering en financiering van de Caïro-agenda in ontwikkelingslanden.

5.3.18.16 Technische assistentie (TA)

TA kan diverse vormen aannemen, zoals personele uitzending, studies, training en netwerkvorming, die in allerlei variaties kunnen voorkomen. Het wordt ingezet als integraal onderdeel van hulpinspanningen die is gericht op structurele armoedebestrijding.⁵¹² In de praktijk wordt onder TA doorgaans personele uitzending verstaan.

Binnen de Nederlandse ontwikkelingsgemeenschap zijn het ministerie van BZ, PUM, PSO, SNV, Artsen zonder Grenzen en het Nederlandse Rode Kruis de belangrijkste uitzendende organisaties.⁵¹³ Daarnaast zijn vele relatief kleine organisaties actief en neemt de uitzending vanuit niet-traditionele ontwikkelingsorganisaties toe. Voorbeelden hiervan zijn samenwerking vanuit de gemeente Amsterdam met de havenautoriteiten in Beira (Mozambique) en samenwerking tussen politiebonden uit Nederland en Zuid-Afrika.

⁵¹⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Beleidsnotitie Reproductieve Gezondheid*, 31 juli 2003.

⁵¹¹ Ibidem.

⁵¹² Ministerie van Buitenlandse Zaken: *Beleidskader Technische Assistentie. Eindrapport taakgroep TA*, oktober 2000. Technische assistentie werd hierin als volgt omschreven: "technische assistentie is een instrument van ontwikkelingssamenwerking dat beoogt op diverse niveaus het maatschappelijk vermogen te versterken om kennis en vaardigheden te genereren, transformeren, absorberen en gebruiken."

⁵¹³ Van der Velden, F. en J. Zweers, *Het eeuwige debat: nut en noodzaak van personele assistentie*. In: *Derde Wereld*. Jaargang 16, nr. 4, maart 1998.

De activiteiten van Nederlandse uitzendende organisaties bevinden zich voornamelijk op drie terreinen: capaciteitsopbouw, humanitaire hulpverlening en sociale basisvoorzieningen. Bij capaciteitsopbouw wordt bedoeld op de versterking van maatschappelijke organisaties die bemiddelen tussen burger en staat. Wat betreft humanitaire hulpverlening vinden uitzendingen plaats met het oog op situaties van acute nood en projecten en programma's die zijn gericht op rehabilitatie. Bij de derde categorie gaat het voornamelijk om het verzorgen en op peil houden van relevante sociale basisvoorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg. De doelstelling die door vrijwel alle uitzendende organisaties wordt genoemd, is versterking van ontwikkelingsrelevante organisaties (zoals vakbonden en mensenrechtenorganisaties). TA heeft sinds begin jaren '90 een behoorlijke ontwikkeling doorgemaakt. Onderstaand een overzicht.

5.3.18.16.1 *Scepsis vanaf de jaren negentig*

In het afgelopen decennium heeft TA zwaar onder vuur gelegen. Al sinds de verschijning in 1993 van *Rethinking Technical Cooperations*, geschreven door onder meer Elliot Berg van de UNDP, werd duidelijk dat de inzet van buitenlandse deskundigen veelal niet leidde tot blijvende capaciteitstoename bij uitvoerende organisaties in ontwikkelingslanden.⁵¹⁴ In 2002 en 2003 kwam de UNDP met een nieuwe serie rapporten over capaciteitsontwikkeling. In feite was deze reeks het vervolg op het werk van 1993. Het Nederlandse ministerie van BZ bood financiële middelen ter ontwikkeling van deze reeks. Mede geïnspireerd door het rapport van Berg c.s. zijn Nederlandse uitzendende organisaties zich gaan bezinnen op de rol en het nut van buitenlandse expertise. Deze ontwikkeling kreeg een extra stimulans nadat in 1999 het interdepartementaal beleidsonderzoek *Uitzending Personeel Ontwikkelingslanden*⁵¹⁵ was verschenen. De belangrijkste uitkomst van dit onderzoek was de constatering dat beleidskader voor TA ontbrak. Als reactie hierop stelde HPI⁵¹⁶ de taakgroep Technische Assistentie samen, die werd belast met de formulering van een beleidskader. In het beleidskader stonden drie zaken centraal: TA zou moeten inspelen op de lokaal aanwezige capaciteit en het zou ownership voorop moeten stellen. Verder moest een vraaggerichte werkwijze worden gehanteerd en moest er regelmatig institutionele diagnose en zelfanalyse worden uitgevoerd.⁵¹⁷ De verschijning van *Uitzending Personeel Ontwikkelingslanden* had twee gevolgen. Ten eerste was het de aanzet tot de formulering van beleidskader voor technische assistentie in oktober 2000, ten tweede vormde het een directe aanleiding voor de opheffing van de directie HPI.

5.3.18.16.2 *Huidige beleidsvorming*

Sindsdien hebben zich geen wijzigingen voorgedaan in het beleid. In 2003 schreef de Oxford Policy Management Group een belangrijk rapport waarin de toekomst van TA aan bod kwam. Daarin stond dat Nederland voorop loopt in de ontwikkeling van een nieuwe benaderingswijze ten opzichte van TA. Kenmerken hiervan zijn: TA moet vraaggericht zijn, TA moet uitgaan van de markteconomie, TA behelst ownership van OS-landen en TA zou moeten verlopen via de begroting van OS-landen. Voor het Nederlandse ministerie van BZ bestaat sinds oktober 2000 een vastomlijnd beleid voor TA.

5.3.18.16.3 *Programma's*

⁵¹⁴ Berg, E.J. e.a., *Rethinking technical cooperations. Reforms for capacity building in Africa*, United Nations Development Programme, New York 1993.

⁵¹⁵ IBO-rapport, 23 maart 1999.

⁵¹⁶ HPI: Hoofdafdeling personele zaken internationale samenwerking.

⁵¹⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Beleidskader Technische Assistentie. Eindrapport taakgroep TA*, oktober 2000.

Vanaf het ontstaan van TA in de jaren '50 zijn binnen het ministerie van BZ verschillende programma's ontwikkeld voor de uitzending van deskundigen.⁵¹⁸ Hieronder volgt een toelichting over het assistent-deskundigenprogramma (bilateraal en multilateraal assistent-deskundigen), het projecten-deskundigenprogramma en het operationele- of suppletiedeskundigenprogramma.⁵¹⁹

5.3.18.16.4 Assistent-deskundigenprogramma 1954-heden

Met het assistent-deskundigenprogramma streeft het ministerie van BZ een aantal doelstellingen na⁵²⁰: verbreden van het draagvlak voor internationale samenwerking binnen de rijksoverheid, versterken van het operationele netwerk tussen de VN-organisaties en de Nederlandse overheid als geheel, bijdragen aan de internationalisering van rijksoverheidsambtenaren die werkzaam zijn bij een van de departementen van de rijksdienst, bijdragen aan het verkrijgen van internationale werkervaring van jonge rijksambtenaren die werkzaam zijn bij een van de departementen van de rijksdienst.

Al vanaf 1954 bood het assistent-deskundigenprogramma jonge, recent afgestudeerden de mogelijkheid werkervaring op te doen door bij te dragen aan beleid en uitvoering van activiteiten van verschillende internationale organisaties. Het programma werd gefinancierd uit de begroting voor ontwikkelingssamenwerking. Assistent-deskundigen werden ingezet bij VN-organisaties en internationale onderzoeksinstituten die een samenwerkingsrelatie hadden met het ministerie van BZ, zoals PAHO (Pan American Health Organization) en WWF (World Wildlife Fund). De deskundigen traden tijdelijk in dienst bij een van de gespecialiseerde organisaties van de VN (multilaterale assistent-deskundigen). Het ministerie van BZ vergoedde de internationale organisatie, het salaris en eventueel andere kosten. Ook in bilateraal verband konden naar behoefte en opleidingsmogelijkheden deskundigen worden geplaatst (bilaterale assistent-deskundigen). De inzet van assistent-deskundigen was gekoppeld aan de doelstellingen van het Nederlandse beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en had ook een leerdoel voor de assistent-deskundige.

Eind jaren negentig werd het programma gewijzigd. De werving en selectie van assistent-deskundigen werd niet langer uitgevoerd door het ministerie van BZ maar door de organisaties zelf. Tevens werd het aantal organisaties waarmee het ministerie van BZ op dit vlak samenwerkte, gereduceerd. Een wijziging die vrij recent is doorgevoerd in de overeenkomst, is dat tegenwoordig de helft van de kandidaten uit ontwikkelingslanden afkomstig moet zijn.

5.3.18.16.5 Projecten-deskundigenprogramma 1992-1999

Bij het projecten-deskundigenprogramma werd de behoefte aan deskundigheid bepaald op basis van ontwikkelingsplannen van de OS-landen zelf en werd voor zover het bilaterale technische hulp betrof nader geconcretiseerd tijdens het jaarlijks bestedingsoverleg. Vervolgens werd deze behoefte via regionale bureaus van de directie DTH en later de HPI

⁵¹⁸ De beleidsvoorbereiding en uitvoering van uitzending berustte aanvankelijk grotendeels bij de Directie Technische Hulp (DTH) en in mindere mate bij DPO. Bij de inrichting van DTH werd ernaar gestreefd de deskundigheid voor het algemene beleid en in het bijzonder voor de organisatie van projecten binnen het eigen apparaat te ontwikkelen, maar de benodigde specialistische deskundigheid, zowel voor technische adviezen als voor de uitvoering, van buiten het apparaat aan te trekken. De coördinerende rol die DTH aanvankelijk vervulde, werd in een later stadium overgenomen door achtereenvolgens APO, HPI en DSI.

⁵¹⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Bureau Werving, Directie Internationale Technische Hulp: Internationale samenwerking. Deskundigen voor ontwikkelingslanden, Den Haag 1978.

⁵²⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Beleidsnotitie assistent-deskundigenprogramma*, april 2003.

vertaald in wervingsopdrachten op grond waarvan het Bureau Werving de juiste deskundigheid trachtte te vinden.

Deze deskundigen waren werkzaam in 'eigen beheer projecten' van het ministerie van BZ. Zij werden op verzoek van de landendirecties of regiobureaus gerekruteerd. De inhoudelijke begeleiding geschiedde vanuit de ambassades. Tegenwoordig voert het ministerie van BZ nauwelijks meer projecten in eigen beheer uit. Het projecten-deskundigenprogramma is met de afbouw van deze projecten geleidelijk afgebouwd.

5.3.18.16.6 Operationele of suppletieprogramma 1986-2002

Het suppletieprogramma verliep vanaf 1986 via de PSO (Programma Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden). De doelstelling van het suppletieprogramma was het versterken van het potentieel van instellingen en diensten in ontwikkelingslanden door het deze instellingen mogelijk te maken Nederlandse deskundigen in dienst te nemen (of te houden) om voor korte of langere tijd functies te vervullen die door een tekort aan opgeleid personeel niet door inwoners van het ontwikkelingsland zelf konden worden vervuld. Bij het suppletieprogramma ging het in hoofdzaak om deskundigen die een contract met een overheidsorganisatie in een ontwikkelingsland hadden gesloten. De suppletiedeskundige ging deel uitmaken van het ambtelijk apparaat van het OS-land dan wel van het personeelsbestand van de betrokken instelling of organisatie. Hij of zij ontving het ter plaatse gebruikelijke salaris en viel eveneens onder plaatselijke secundaire arbeidsvoorwaarden. Dit stond niet in verhouding tot het niveau dat in Nederland en andere Westerse landen gebruikelijk was. De deskundige sloot een aanvullende arbeidsovereenkomst met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking om in aanmerking te komen voor aanvullende voorzieningen. Een apart onderdeel van dit suppletie- of operationele deskundigenprogramma vormde de uitzending van jonge artsen. De Stichting Artsen naar Ontwikkelingslanden (SANO) adviseerde over de behoefte van OS-landen aan artsen in overheids- en semi-overheidsfuncties.

De vereniging PSO en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking hadden een gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van dit programma. De PSO vervulde een platformfunctie voor de organisaties en overheden die in aanmerking wilden komen voor deelname aan het programma. Bovendien verwerkte deze organisatie de suppletie-aanvragen en legde financiële en inhoudelijke verantwoording af aan de minister voor OS. De minister stelde financiële middelen ter beschikking en voerde een marginale toetsing uit op de door de PSO goedgekeurde aanvragen. HPI kende eveneens een suppletieregeling die overeenkwam met de regeling zoals beschreven.

Eind jaren negentig besloot de minister voor Ontwikkelingssamenwerking tot afbouw van HPI, mede naar aanleiding van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek. Hiermee verdween ook gaandeweg het suppletieprogramma. Op kleine schaal kunnen ambassades via hun budget nog wel suppletieaanvragen goedkeuren (via het zogenaamde *employmenthouse*).

5.3.18.17 Armoedebeleid en institutionele ontwikkeling

Armoedebestrijding staat al decennialang voorop in het ontwikkelingsbeleid. Het is een constante factor in het Nederlands OS-beleid en één van de vijf hoofddoelstellingen. In de loop der jaren hebben zich ingrijpende wijzigingen voorgedaan op dit thema. In de jaren zeventig lag de nadruk met name op directe armoedebestrijding, waarbij men aansloot bij het ontwikkelingsdenken dat werd beheerst door begrippen als basisbehoeften en herverdeling van bezit. In de jaren tachtig verschoof de aandacht veel meer naar de doelstelling van

economische verzelfstandiging. Dit kwam door de internationale aandacht voor structurele aanpassing en economische groei. In het afgelopen decennium drong het besef door dat economische groei weliswaar een noodzakelijke maar niet een voldoende voorwaarde voor effectieve armoedebestrijding was. Pas wanneer economische groei zou samengaan met de strijd tegen ongelijkheid, zou armoedebestrijding een kans van slagen hebben. Deze boodschap werd onder meer verkondigd tijdens de sociale top in Kopenhagen in 1995. Een van de uitkomsten van deze top was het volgende uitgangspunt: armoede moet worden bestreden met nationale programma's en internationale samenwerking, want dat is een ethische, sociale, politieke en economische vereiste voor de mensheid.⁵²¹

Het Nederlandse beleid ten aanzien van armoedebestrijding kreeg een impuls na de verschijning van de notitie *Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig* in 1990. Armoedesituaties werden vanaf dat moment vanuit een breder kader geanalyseerd. Onderwerpen als globalisering, veiligheid en mensenrechten werden in verband gebracht met armoede. Daarmee werd een eerste stap gezet richting de ontschotting van armoedebestrijding. Na de totstandkoming van de notitie *Een wereld in geschil. De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend* kwam bovendien de zogenaamde macro-micro discussie weer op gang (deze was eveneens gevoerd ten tijde van het ministerschap van Jan de Koning, 1977-1981). De kern van deze discussie was de gedachte dat er samenhang bestond tussen armoedefactoren op macro-economisch (het niveau van economische verzelfstandiging van OS-landen) en microniveau (het niveau van de doelgroepen). Deze koppeling hield enerzijds in dat men het belang onderschreef van een gezond macro-economisch beleid in OS-landen, met onder meer de volgende kenmerken: een realistische wisselkoers, goed fiscaal beleid, een beheersbaar tekort op het overheidsbudget, prijsstabiliteit en een groeistrategie die werkgelegenheid schept. Anderzijds betekende het dat men meer aandacht wilde schenken aan lokale ontwikkelingen, dynamiek, culturen en processen waarbij donorlanden het initiatief van armoedebestrijding aan de OS-landen lieten.⁵²²

Gedurende de jaren negentig is uitgebreid gediscussieerd over de definitie van armoede en armoedebestrijding. Sinds enkele jaren bestaat consensus over de terminologie.⁵²³ Men is het erover eens dat economische groei en armoedebestrijding elkaar beïnvloeden en versterken. Armoede is meer dan alleen een gebrek aan inkomen. Effectieve armoedebestrijding zou gericht moeten zijn op vijf dimensies van armoede, namelijk economische, menselijke, politieke, sociaal-culturele en beschermende capaciteiten. In concreto betekent dit investeren in het vergroten van inkomens en consumptie, het voorzien in basisbehoeften en – voorzieningen, het vergroten van deelname van mensen aan politieke besluitvormingsprocessen, het garanderen van mensenrechten en menselijke waardigheid en het beschermen tegen externe schokken zoals ziekte, criminaliteit en oorlog. Verder gaat men ervan uit dat gendergelijkheid en een bewust milieubeleid essentieel zijn voor economische groei en dus voor de bestrijding van armoede. Bovendien is een gegeven dat armen geen homogene groep zijn. Met andere woorden, er is een groot onderscheid tussen armen onderling. Verschillen in armoede hangen samen met gender, religie, leeftijd, etnische

⁵²¹ Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag 1995, 12.

⁵²² *Een wereld van verschil: nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, Den Haag 1990, 165.

⁵²³ Wereldbank, *World Development Report 2001*; United Nations Development Program; DAC / OED POVNET: Poverty Guidelines.

achtergrond of sociale status.⁵²⁴ Duurzame armoedebestrijding richt zich niet langer op het wegnemen van symptomen van armoede, maar op het beïnvloeden van processen die armoede veroorzaken en in stand houden. Daartoe is het van belang inzicht te krijgen in verrijks- en verarmingsprocessen. Daarnaast gaat men uit van *partnership*, waarbij de beleidskaders, de prioriteiten en de plannen van aanpak worden bepaald in dialoog tussen de overheid van het ontvangende land en de donorlanden.

De internationale gemeenschap heeft zichzelf ten doel gesteld het percentage armen in de wereld vóór 2015 te halveren. Dit is een van de zogenaamde *seven pledges* oftewel zeven beloften die geëvolueerd zijn tot acht millenniumdoelstellingen en die in september 2000 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zijn aangenomen. Nederland heeft zich gecommitteerd aan deze doelstelling. Armoede en dan met name de bestrijding daarvan zal dan ook de komende tijd hoog op de agenda van het ministerie van BZ blijven staan.

Om het beleid en de strategie ten aanzien van armoedebestrijding te formuleren en het inzicht te vergroten in de institutionele dimensies van armoedebestrijding en de rol die BZ als donor hierbij vervult of kan vervullen, is de projectgroep Mainstreaming Armoede (MA) in het leven geroepen. Mainstreamen betekent dat er een wisselwerking moet ontstaan tussen armoedebestrijding en subdoelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van gender en milieu. Armoedebestrijding moet onderdeel uitmaken van de hoofdstroom van het OS-beleid en onderdeel uitmaken van de gezamenlijke aanpak op het gebied van diverse thema's. Binnen het MA-traject werd door een projectgroep onderzocht hoe de twee belangrijkste actoren in de BZ-organisatie, de posten en de directies in Den Haag, in de huidige omgeving van ontwikkelingssamenwerking zodanig op elkaar konden inspelen en samenwerken dat de organisatie als geheel (nog) effectiever kon worden in haar bijdrage aan armoedebestrijding. Het traject ving aan met missies in Tanzania en Bolivia. Naar aanleiding hiervan werd het de projectgroep duidelijk dat de rol van de posten en de directies in Den Haag is veranderd door de uitgangspunten van ownership en sectorale benadering. Verder kwam aan het licht dat zowel in Den Haag als op de posten de nadruk op een effectieve bijdrage aan armoedebestrijding verder kon worden aangescherpt. Het project Mainstreaming Armoede werd in 2003 beëindigd door inbedding in de lijn, maar het thema bleef in elk geval in de onderzoeksperiode (tot eind 2005) actueel.

5.3.19 Overige programma's en fondsen

5.3.19.1 Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid (POBB)

Nederland voert ook projecten uit die een buitenlands politiek doel dienen maar niet onder Ontwikkelingssamenwerking vallen. Eén van de budgetten waar deze projecten uit gefinancierd worden, is ondergebracht in het Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid (POBB). Ook uit het Stabiliteitsfonds en de 'strategische mensenrechtenfaciliteit' kunnen projecten worden gefinancierd die niet onder Ontwikkelingssamenwerking vallen, al behoren deze programma's in tegenstelling tot het POBB ook ODA-gelden.

Het POBB financiert activiteiten die de doelstellingen van het Nederlands buitenlands beleid ondersteunen. Het kan zowel gaan om langetermijndoelstellingen als om activiteiten die

⁵²⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Armoedebestrijding: Nederlands beleid in kort bestek*, Den Haag 2002, 10.

inspelen op actuele ontwikkelingen die invloed hebben op het Nederlands buitenlands beleid. De projecten dienen, direct of indirect, een bijdrage te leveren aan het behalen van de doelstellingen van het beleid.⁵²⁵ Het POBB kan activiteiten financieren die het beleid op één van de volgende zes terreinen ondersteunen: verbetering van bilaterale betrekkingen; bevordering van multilaterale samenwerking; milieu; internationale juridische en justitiële samenwerking; vrede, veiligheid en stabiliteit; mensenrechten, democratisering en goed bestuur.⁵²⁶

Het POBB gaat geen langlopende verplichtingen aan, wat betekent dat er aan het begin van het jaar slechts een klein percentage gecommitteerd is. Er is wel een beleidskader maar geen subsidieplafond. Het budget is bedoeld voor eenmalige projecten waarmee iets wordt opgestart of ergens een nieuw élan aan wordt gegeven.⁵²⁷ De projecten moeten dus een ‘katalyserend’ effect hebben.

Het POBB is in eerste instantie bedoeld voor projecten die worden ingediend en uitgevoerd door externe partijen. Voorbeelden van externe projecten die uit het POBB gefinancierd zijn, lopen uiteen van het financieren van JCLEC (*Jakarta Centre for Law Enforcement Cooperation*) voor terrorismebestrijding in Indonesië, een Israëliisch-Palestijnse versie van Sesamstraat, een Israëliisch-Palestijnse voetbalschool, de ondersteuning van de rol van de VN in Irak (UNSECOORD), tot het financieren van verkiezingswaarnemers in de voormalige Sovjet-Unie.

5.3.19.1.1 *Werkproces*

De voorbereiding, besluitvorming en verdeling van het budget zijn iets anders dan bij de meeste andere programma's. Aanvragen voor projectondersteuning komen bij de ambassade of behandelend regio- of themadirectie terecht. De ambassade of directie dient toe te zien op de volledigheid van het voorstel, dat dient te bestaan uit een projectvoorstel, een begroting en een aanvraagbrief. De budgethouder⁵²⁸ controleert het voorstel en beoordeelt het goedkeuringsmemo (goemo). Indien nodig wordt in deze fase aanvullende informatie gevraagd bij de indieners dan wel uitvoerders en de relevante directies, posten en vakdepartementen. De budgethouder kan het project goedkeuren, afwijzen of ter beoordeling voorleggen aan DGPZ of de minister van BZ. Projecten die politiek gevoelig liggen, of meer dan vijfhonderduizend euro kosten, worden aan DGPZ voorgelegd. Indien het project is goedgekeurd, stelt de budgethouder een contract op en houdt de voortgang in de gaten (onder meer aan de hand van halfjaarlijkse rapportages van de begunstigde organisatie). Ook de thema- en/of regiodirecties spelen hierin een rol. Na afronding van het project wordt een eindrapportage opgesteld.

5.3.19.2 **West-Oost-Zuid-programma (WOZ)**

In 1991 ging het West-Oost-Zuid-programma (WOZ) van start. Aanvankelijk was dit programma gericht op twee aspecten, het zogenaamde substitutie- en het trilaterale aspect. In

⁵²⁵ Overgenomen uit POBB Intranet BZ.

⁵²⁶ Overgenomen uit POBB Intranet BZ.

⁵²⁷ Uit een interview met Dirk Klaasen, DPZ.

⁵²⁸ Afhankelijk van de aard van het voorstel is dit DPZ of DVB.

een later stadium kwam daar een derde aspect bij, de component van hulp aan transitielanden.⁵²⁹

WOZ beoogde ontwikkelingslanden die de dupe waren geworden van de drastische terugval van Oost-Europese hulpinspanningen op korte termijn gedeeltelijk compensatie te bieden (substitutieaspect). Deze terugval was het gevolg van de ontwikkelingen aldaar nadat de Sovjet-Unie uiteen was gevallen. Dit bracht enorme politieke, sociale en economische onrust teweeg. Onder andere studenten uit ontwikkelingslanden in voormalige Oostbloklanden werden hierdoor gedupeerd.⁵³⁰ Door de politieke omwentelingen ontvingen zij plots geen beurzen meer of moesten ineens collegegeld betalen. Ook de terugreis naar het land van oorsprong kregen zij onverwacht niet meer vergoed. Dankzij financieringen uit het WOZ Trilaterale programma konden grote groepen studenten (3 à 4000) uit Afrika en Nicaragua hun studie in de voormalige Sovjet-Unie afmaken en vervolgens naar hun land terugkeren. Hetzelfde gold voor Vietnamese studenten in Tsjechië. Het WOZ Trilaterale programma kon dus als een vorm van noodhulp worden beschouwd.

Op langere termijn was het WOZ-programma erop gericht het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in midden-Europa te vergroten, te beginnen met Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije (trilateraal aspect). Daartoe werd voorlichting en bewustwording over ontwikkelingslanden en de instandhouding van ontwikkelingsrelevante onderwijs- en onderzoekscapaciteit bevorderd.

In 1992 werd een derde component toegevoegd, namelijk hulp aan Albanië en een aantal landen in het GOS (Gemenebest van Onafhankelijke Staten) die de status van ontwikkelingsland hadden (aspect hulp aan transitielanden). Ook Mongolië werd hiertoe gerekend. De hulp diende ter ondersteuning van het overgangsproces van een systeem van totalitaire staatsinrichting en een centraal geleide planeconomie naar een democratische rechtsstaat en een sociale markteconomie in deze landen en liep langs het kanaal van multilaterale organisaties en internationale particuliere organisaties. Het leeuwendeel van de uitgaven ging naar de gedeeltelijke compensatie van ontwikkelingslanden voor de terugval van de Oost-Europese hulp. In de meeste gevallen werd importsteun verleend bij de aanschaf van medicijnen, kunstmest en olieproducten. In 1992 ging het daarbij om landen als Jemen, Cambodja, Laos, Mongolië, Mozambique, Nicaragua en Vietnam.⁵³¹

Het programma werkte samen met centrale en lagere overheden, ngo's, multilaterale en universitaire instellingen. In 1992 werden onder meer activiteiten ondersteund die zich richtten op versterking van maatschappelijke groepen in Oost en Zuid die vergelijkbare problemen ondervonden door politieke en economische overgang. Ook werd een begin gemaakt met het verlenen van hulp aan vergevorderde studenten uit ontwikkelingslanden in voormalige Oostbloklanden die in financiële nood waren geraakt door de omwentelingen in de voormalige communistische landen.

Met het WOZ-programma gaf de minister voor Ontwikkelingssamenwerking twee soorten hulp: macro-economische (programmahulp) en projecthulp.⁵³² Macro-economische hulp,

⁵²⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken/Directie Ontwikkelingssamenwerking Azië, *Rapportage aan de Tweede Kamer inzake Nederlands Ondersteuningsbeleid Midden- en Oost-Europa 1994*.

⁵³⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Jaarverslag ontwikkelingssamenwerking 1993*.

⁵³¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken/Directie Economische Samenwerking, *Rapportage aan de Tweede Kamer inzake Nederlands ondersteuningsbeleid Midden- en Oost-Europa 1993*.

⁵³² Ministerie van Buitenlandse Zaken/Directie Ontwikkelingssamenwerking Azië, *Informatiebrochure over het West-Oost-Zuid programma*, januari 1994.

bijvoorbeeld betalingsbalanssteun of schuldenverlichting, ging naar landen die, meestal in samenwerking met het IMF en de WB, een goed programma van economische stabilisatie en structurele hervorming hadden opgesteld en zich tot de donorgemeenschap richtten met het verzoek om hulp bij het tekort op de betalingsbalans. Bij de WB werd bijvoorbeeld een trust fund ingesteld voor de financiering van studies en andere activiteiten ter ondersteuning van het leningenprogramma van de WB in ontwikkelingslanden in Oost-Europa en Centraal-Azië. De projecthulp gaf bijzondere aandacht aan de verbetering van de mensenrechtensituatie en democratisering. Het ging daarbij onder meer om het versterken van mensenrechtenorganisaties, het vergroten van de kennis over mensenrechten en het verbeteren van de dialoog tussen burger en overheid.

Het WOZ-programma liep dus uitsluitend langs het kanaal van de multilaterale organisaties (macro-economische hulp) en internationale particuliere organisaties (projecthulp). Vijf landen kregen een landenspecifieke toedeling in de financiële planning van het WOZ-programma: Albanië, Bulgarije, Kirgizië, Mongolië en Roemenië. De overige landen kwamen in aanmerking voor regionale programma's en activiteiten waartoe ad hoc werd besloten, te financieren uit de regionale toedeling.

Het WOZ-programma was geen lang leven beschoren. Op 6 mei 1994 besloot de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de trilaterale component op te heffen met ingang van 1995.⁵³³ De redenen hiervoor waren op de eerste plaats dat de Algemene Rekenkamer had geconstateerd dat de meeste trilaterale activiteiten ook uit andere begrotingscategorieën konden worden gefinancierd (bijvoorbeeld landenprogramma's, speerpunten, doelbijdragen en io-programma's). Op de tweede plaats wierp het bestaan van een klein WOZ Trilaterale programma (ad vijf miljoen gulden) voor vier landen⁵³⁴ waarmee geen overige OS-relaties bestonden, de vraag op van de doelmatige inzet van schaarse middelen. Hiermee samen hing de openstelling van de OS-begroting voor vijftien Oost-Europese landen. Ten slotte werd de relevantie en effectiviteit van de trilaterale aanpak in Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije nihil geacht, aangezien deze landen na de verschijning van de nota *Een wereld in geschil* niet langer tot primaire doelgroep van ontwikkelingssamenwerking werden gerekend maar werden beschouwd als landen die een eigen transformatieproces doormaakten.⁵³⁵

De twee overige componenten van het WOZ-programma (compensatie en directe hulp aan transitielanden) leken medio 1994 onaangetast te blijven. Maar met ingang van 1995 werd de hulp in het kader van het WOZ-programma een integraal onderdeel van het nieuwe landenprogramma 'Azië en Oost-Europa'.⁵³⁶

Binnen het ministerie zijn ten aanzien van het WOZ-programma de taken als volgt verdeeld tussen de directies DAL en DPO en de ambassades:⁵³⁷

De Directie Ontwikkelingssamenwerking Azië / afdeling Oost-Europa en Centraal-Azië (DAL) fungeerde zowel binnen als buiten het ministerie als centraal aanspreekpunt van het WOZ-programma als geheel. Directeur DAL was budgethouder van het WOZ-programma

⁵³³ Ministerie van Buitenlandse Zaken: DPO/2017/401: memorandum 074/94 van Chef DPO d.d. 17 mei 1994.

⁵³⁴ Het betrof Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije.

⁵³⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken: DPO/2017/401: memorandum 68/94 DPO/BIJ aan amb. Warschau d.d. 31 januari 1994.

⁵³⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken/Directie Ontwikkelingssamenwerking Azië, *Rapportage aan de Tweede Kamer inzake Nederlands ondersteuningsbeleid Midden- en Oost-Europa 1994*.

⁵³⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken/plv. DGIS: memorandum no. 02/94 betreffende het West-Oost-Zuid programma (19 januari 1994).

met uitzondering van de trilaterale component (dat was directeur DPO)⁵³⁸. Dit hield onder meer in dat chef van de Directie Ontwikkelingssamenwerking Azië voorzitter was van het Interdepartementaal Overleg over de transitielanden in Oost-Europa en Centraal-Azië.

De interdepartementale werkgroep hulpactiviteiten ten aanzien van de landen in Oost-Europa en Centraal-Azië werd gevormd door medewerkers van de ministeries van BZ, EZ en Financiën. De werkgroep werd ingesteld om in goede verstandhouding met de betrokken departementen overleg te voeren over de OS-hulp aan de transitielanden in Oost-Europa en Centraal-Azië. De werkgroep zelf was niet bedoeld als besluitvormend orgaan, het ging in eerste instantie om de uitwisseling van informatie. Vergaderingen vonden tweemaal per jaar plaats onder voorzitterschap van het ministerie van BZ.

OS zette tijdens het overleg uiteen wat de voortgang van verschillende hulpprogramma's was, welke activiteiten in voorbereiding waren en wat de voornemens waren voor het toekomstige beleid. EZ gaf aan welke ontwikkelingen zich hadden voorgedaan in het bilaterale beleid inzake de PSO-landen Albanië, Roemenië en Bulgarije en op welke wijze het exportbevorderingsinstrumentarium werd ingezet in Oost-Europese landen die als ontwikkelingsland werden aangemerkt. Financiën lichtte toe welke ontwikkelingen zich hadden voorgedaan in het schuldenbeleid inzake deze landen en het beleid over de NCM-dekking.

De Nederlandse staat gaf via de NCM garanties af voor exporten aan en investeringen van Nederlandse bedrijven in ontwikkelingslanden. Als het bedrijf niet volgens contract werd betaald voor zijn leveranties, of een investering om niet-commerciële redenen faalde (politieke onrust, onteigening, e.d.), kon een claim bij de NCM worden ingediend. De NCM betaalde op basis van de gesloten verzekering de schade aan het betrokken bedrijf uit en speelde de claim door aan de staat, die als herverzekeraar optrad. De Nederlandse overheid werd zo schuldeiser van het betrokken ontwikkelingsland. Uiteraard bleef de Nederlandse overheid proberen de schuld van het ontwikkelingsland te vorderen. Zodoende stippelde het ministerie van Financiën beleid uit ten aanzien van de NCM-dekking per land. Indien een land uiteindelijk niet tot schuldaflossing in staat bleek, kwam kwijtschelding ten laste van ontwikkelingssamenwerking (ODA-budget).

DAL zorgde er als coördinerend bureau voor dat de budgethouder tijdig kon beschikken over conceptbeleidsstukken over het programma, zoals de Memorie van Toelichting, en over gegevens over de uitvoering van het programma voor de periodieke uitputtingsgesprekken (bijvoorbeeld de beleidsnotitie *Ontwikkelingshulp aan landen in transitie in Oost-Europa en Centraal-Azië*, van 5 november 1993). DAL zorgde ook voor beleidsontwikkeling voor de componenten 'compensatie' en 'hulp' van het WOZ-programma.

De Directie Particuliere activiteiten, Onderwijs en onderzoekprogramma's (DPO) zorgde voor beleidsontwikkeling voor de component 'trilaterale samenwerking' van het WOZ-programma onder verantwoordelijkheid van de budgethouder: directeur DPO. De ontwikkeling van beleid geschiedde door interne afstemming met DAL, DAF, DGIS/SA, FEZ, CTR en betrokken posten en extern met het maatschappelijk middenveld in Nederland, met onderwijsinstellingen in Nederland en het buitenland en met diplomatieke vertegenwoordigingen in Nederland.

De ambassades zorgden voor identificatie en begeleiding van de uitvoering van het WOZ-programma.

⁵³⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken: DPO/2017/401: memorandum no. 02/94 van plv. DGIS d.d. 19 januari 1994.

5.3.19.3 Vredes- en stabiliteitsfonds Vredesfonds

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de begroting van BZ voor het jaar 2000 werd de motie-Koenders⁵³⁹ aangenomen. De motie beoogde de oprichting van een vredesfonds, waaruit een bijdrage kon worden geleverd aan vredesoperaties door ontwikkelingslanden en aan formele en informele vredesdialogen. Enkele Kamerleden oordeelden dat er te weinig invulling werd gegeven aan conflictpreventie. Bovendien suggereerden zij dat er financiering uit andere dan ODA-middelen zou moeten komen voor vredesoperaties en vredesdialogen. Hoe dit concreet vorm zou moeten krijgen, was aanvankelijk nog niet duidelijk. Nadat de motie-Harrewijn⁵⁴⁰ was aangenomen, die de regering verzocht de financiering mogelijk te maken van initiatieven op het gebied van conflictpreventie, conflictbemiddeling en civiel-militaire samenwerking in de vorm van een vredesfonds, werd helder hoe deze denkbeelden handen en voeten moesten krijgen.

Datzelfde jaar werd het Vredesfonds opgericht. Het werd beschouwd als een additioneel instrument op het terrein van het buitenlandse beleid, specifiek bedoeld voor activiteiten die niet in aanmerking kwamen voor financiering uit ODA-middelen. Het fonds richtte zich op de financiering van activiteiten in het kader van crisisbeheersing, conflictpreventie en vredesopbouw. De besluitvorming en het beheer van het Vredesfonds berustte bij het ministerie van BZ (Directie Veiligheidsbeleid). Er werd een stuurgroep ingericht bestaande uit vertegenwoordigers van dit ministerie en dat van Defensie die verantwoordelijk was voor de beoordeling van de voorstellen die werden gedaan in het kader van het Vredesfonds.

Voorstellen voor financiering vanuit het Vredesfonds werden gedaan door overheden, internationale organisaties (OVSE⁵⁴¹ en VN-instellingen) en ngo's die zich richtten op vredesopbouw. Het Vredesfonds heeft voornamelijk bijgedragen aan vredesmissies, onder andere in Sierra Leone en Burundi. Daarnaast heeft het een bijdrage geleverd aan de opbouw of hervorming van leger en politie in een aantal landen. Veel aanvragen bereikten het vredesfondssecretariaat via de ambassades, permanente vertegenwoordigingen of regiodirecties. Vaak werd op dit niveau al een voorselectie gemaakt.⁵⁴² De voorstellen die doorgang vonden, werden ter toetsing voorgelegd aan de stuurgroep. Voor de beoordeling en besluitvorming over de aanvragen werd gebruik gemaakt van beoordelingsmemoranda (bemo's) en goedkeuringsmemoranda (zogenaamde goemo's). Een goemo werd in principe na de beraadslaging door de stuurgroep opgesteld, terwijl een bemo in principe input vormde die voorafgaand aan de beraadslaging werd opgesteld. De stuurgroep bestond uit ambtenaren van het ministerie van BZ en een toehoorder van het ministerie van Defensie. Bij politiek gevoelige kwesties of belangrijke twijfelgevallen viel de beslissing op een hoger niveau – dat van directeur-generaal, secretaris-generaal of de minister.⁵⁴³ Doorslaggevende argumenten bij de beoordeling waren onder meer de onmiddellijke noodzaak van steunverlening vanuit het Vredesfonds, argumenten van geografische aard en de eventuele ervaringen die men reeds had opgedaan met de uitvoerende organisatie.

Vredesfondsprojecten konden geen beroep doen op Official Development Aid (ODA). Het fonds was opgericht als non-ODA-kanaal. Dit betekende dat aanvragen die binnen de ODA-

⁵³⁹ Kamerstuk II, 2000/01, 26800 V, nr. 38.

⁵⁴⁰ Kamerstuk II, 200/01, 26900, nr. 24.

⁵⁴¹ Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa.

⁵⁴² Klem, Bart en Georg Frerks, *Evaluatie Vredesfonds. Flexibiliteit met visie 2001-2003*, oktober 2004, 31.

⁵⁴³ *Ibidem*, 33.

criteria van het Development Assistance Committee (DAC) vielen niet in aanmerking konden komen voor financiering uit het fonds. Hierover is veel discussie gevoerd binnen het ministerie. Aan deze discussie lag de redenering ten grondslag dat de taakstelling van het fonds dubbelzinnig zou zijn.⁵⁴⁴ Enerzijds werd namelijk gesteld dat vredesonderhandelingen, vredesopbouw, demobilisatie en re-integratie van soldaten, betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en training van politie in aanmerking zouden komen voor financiering uit het fonds. Anderzijds stond zwart op wit dat het Vredesfonds geen ODA-activiteiten zou financieren. Een aanzienlijk gedeelte van de gefinancierde projecten kon, als gevolg van de tweeslachtige taakstelling van het fonds, uiteindelijk toch worden gekwalificeerd als ODA.

5.3.19.3.1 *Stabiliteitsfonds*

In januari 2004 werd het Stabiliteitsfonds ingericht. Verschillende bestaande fondsen werden met het oog op doeltreffendheid geheel of gedeeltelijk onder de noemer van dit fonds gebracht, aangezien zij pasten binnen de doelstellingen ervan: ontmijningsfonds, kleine wapenfondsen, middelen voor demobilisatie, ontwapening en re-integratie, vredesdialogen en vredesopbouw en het Vredesfonds. Het Vredesfonds hield hiermee op te bestaan en werd grotendeels ondergebracht bij het Stabiliteitsfonds. Het overige deel, namelijk het deel van het Vredesfonds dat niet voldeed aan de criteria van het Stabiliteitsfonds (twee miljoen euro), werd overgeheveld naar het Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid.⁵⁴⁵ Het Stabiliteitsfonds was gericht op de bestrijding van armoede die een grotere kans van slagen had wanneer die gepaard ging met vrede en stabiliteit. Voor het vredes- en veiligheidsbeleid gold dat het beleid zich minder dan in het verleden zou richten op afspraken tussen staten, maar zich in toenemende mate zou bekommeren om stabiliteit, wederopbouw en staatsvorming binnen (post)conflictlanden.⁵⁴⁶ Het fonds had tot doel om op snelle en flexibele wijze ondersteuning te bieden bij activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling in regio's die dreigden af te glijden naar een gewelddadig conflict of waar zich reeds een conflict had voltrokken. Met dit fonds werd beoogd de verschillende instrumenten en middelen van het Nederlands buitenlands beleid op een meer coherente en geïntegreerde wijze in te zetten.

De middelen die het Stabiliteitsfonds ter beschikking staan, zijn afkomstig uit de ontwikkelingsbegroting (ODA) en uit het budget voor het brede buitenlandse beleid (non-ODA).⁵⁴⁷ Zodoende kan het fonds worden ingezet in ontwikkelingslanden (DAC-I-landen), transitielanden en rijkere ontwikkelingslanden (DAC-II-landen). Activiteiten die worden ondersteund vanuit het Stabiliteitsfonds zijn veelal gedeelde initiatieven van VN-organisaties (zoals de UNDP) en/of EU-lidstaten en Nederland. Alleen aanvragen van landen en internationale organisaties (bijvoorbeeld ECOWAS⁵⁴⁸, UNDP, VN) komen in aanmerking voor financiering uit het fonds. Aanvragen van ngo's komen dus in principe niet in aanmerking: het ministerie van BZ is van mening dat voor deze organisaties de TMF in het

⁵⁴⁴ Ibidem, 44.

⁵⁴⁵ 29 200 V Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004. Nr. 8 nota van wijziging (oktober 2003).

⁵⁴⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken: Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende de oprichting van het Stabiliteitsfonds. Kenmerk DVB/CV-262/03 (3 oktober 2003).

⁵⁴⁷ In 2004 €64 miljoen, in 2005 €110 miljoen, in 2006 €93 miljoen en vanaf 2007 jaarlijks een budget van € 77 miljoen. Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken. Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende de oprichting van het Stabiliteitsfonds. Kenmerk DVB/CV-262/03 (3 oktober 2003).

⁵⁴⁸ Economic Community of West African States.

leven was geroepen.⁵⁴⁹ Uitzondering op deze regel zijn de projectvoorstellen die worden ingediend door ngo's die hun werkzaamheden richten op thema's als ontmijning en bestrijding van kleine wapens: die kunnen in sommige gevallen wel rekenen op steun vanuit het Stabiliteitsfonds. Overigens bestaat voor deze voorstellen wel een subsidieplafond.

Organisaties en landen kunnen, eventueel via een van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland en/of directies van het ministerie van BZ, voorstellen indienen voor projecten die mogelijk vanuit het Stabiliteitsfonds kunnen worden ondersteund. Het secretariaat van het fonds, een verantwoordelijkheid die bij twee directies van het ministerie is belegd (DVB en DMV), ontvangt alle voorstellen. De voorstellen, in de vorm van projectinformatieformulier, worden eens per maand besproken door de stuurgroep onder ambtelijke verantwoordelijkheid van plv. DGPZ en plv. DGIS en verder bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie en BZ (DMV, DVB, DVF, FEZ (adviserend lid) en waar nodig van overige directies, afhankelijk van de inhoud van het voorstel). In de stuurgroep vindt besluitvorming plaats over de voorstellen. De activiteiten die vanuit het fonds worden gefinancierd kunnen enerzijds gericht zijn op conflictpreventie (pre-conflictfase) en anderzijds op vredesopbouw en vredeshandhaving (post-conflictfase). Bij de beoordeling van voorstellen wordt onder meer rekening gehouden met de ernst van de situatie (bijvoorbeeld de dreiging van een humanitaire ramp) en met de vraag of de Nederlandse bijdrage voldoende meerwaarde heeft.⁵⁵⁰

Na goedkeuring van het beoordelingsmemorandum draagt het ministerie van BZ zorg voor een gepaste juridische verbintenis. Het ministerie houdt ook toezicht op de uitvoering en monitoring van het project, vaak ter plaatse. De Nederlandse vertegenwoordiging in het land waar het project wordt uitgebracht, wordt dikwijls gevraagd advies te geven over de ingediende rapportages. Deze rapportages worden verstrekt door het ontvangende land of de ontvangende organisatie.

5.3.20 Overig

5.3.20.1 Internationaal strafhof / International criminal court

5.3.20.1.1 Oprichting en verantwoordelijkheden

Donderdag 11 april 2002 was een historische dag in de strijd tegen straffeloosheid: op deze dag vond de 60^{ste} ratificatie van het Statuut van Rome⁵⁵¹ plaats, waarmee het Internationaal Strafhof (ISH) in werking trad. Het Internationaal Strafhof speelt een sleutelrol in het internationale rechtstelsel dat daders van de ernstigste vormen van mensenrechtenschendingen berecht. Het statuut voor het ISH is met ingang van 1 juli 2002 van kracht geworden, wat betekent dat het mensenrechtenschendingen over de gehele wereld kan onderzoeken en vervolgen.

Den Haag is aangewezen als zetel voor het ISH. De verantwoordelijkheden van de zogeheten zetelstaat omvatten onder meer: justitiële en politieke samenwerking; het afsluiten van een zetelovereenkomst met het Strafhof; het beveiligen van personen en gebouwen en het

⁵⁴⁹ Uit een interview met A.J.M. Zonneveld-Slegtenhorst, beleidsmedewerker Directie Veiligheidsbeleid, afdeling CV, januari 2005.

⁵⁵⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken / Directie Veiligheidsbeleid, *Achtergrondnotitie Stabiliteitsfonds*, februari 2004.

⁵⁵¹ Statuut van Rome inzake het Internationale Strafhof; Rome 17 juli 1998.

waarborgen van de openbare orde in relatie tot de werkzaamheden van het strafhof; het regelen van detentievoorzieningen; het verstrekken van visa en werkvergunningen; het regelen van de tijdelijke en van definitieve huisvesting; het faciliteren van de jaarlijkse vergaderingen van de Statenpartijen. De voorziening in tijdelijke huisvesting en in het bijzonder de bouw van het nieuwe Strafhof is complex, tijdrovend en kostbaar gebleken.⁵⁵²

De minister van BZ is verantwoordelijk voor de realisering van de vestiging in Den Haag van het ISH en vervult bovendien een faciliterende rol ten aanzien van het ISH. De minister is tevens verantwoordelijk voor de rol en inbreng van Nederland als verdragspartij bij het Strafhof. De realisering van het project Internationaal Strafhof geschiedt in nauw overleg met de ministers van Justitie, BZK, Financiën, VROM (de Rijksgebouwendienst en de Rijksbouwmeester), SZW, Defensie en de gemeente Den Haag.

5.3.20.1.2 *Waarom is het Internationaal Strafhof in Nederland gevestigd?*⁵⁵³

Sinds de Haagse Vredesconferenties van 1899 en 1907, de komst van het Vredespaleis in 1913, het Permanente Hof van Internationale Justitie in 1919 en zijn opvolger het Internationaal Gerechtshof, staat Den Haag bekend als de stad van *Vrede en Gerechtigheid* ('*The Hague, legal capital of the world*'). Bovendien zijn in Den Haag het Permanente Hof van Arbitrage en het VS-Iran Claims Tribunal gevestigd en enkele educatieve instellingen op het gebied van internationaal recht. In de jaren negentig van de vorige eeuw kwam daar het Joegoslavië-tribunaal bij en werden de twee Libische verdachten van de Lockerbie-vliegramp na internationale bemiddeling op Nederlands grondgebied (Kamp Zeist) vervolgd voor het opblazen van een Pan Am-Boeing in 1988.

Tijdens de Conferentie van Rome in 1998 stelde Nederland Den Haag voor als zetel van het op te richten ISH. Artikel 90 van de grondwet stelt dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. De Nederlandse regering was van mening dat het op zich nemen van een dergelijke verantwoordelijkheid recht zou doen aan dit artikel en dat het de positie van Den Haag als Legal Capital of the world verder zou versterken. Overige lidstaten⁵⁵⁴ stemden hiermee in.

Resumerend kan men stellen dat de volgende argumenten ertoe hebben bijgedragen dat het ISH in Nederland is gevestigd: Den Haag heeft de naam van 'stad van Vrede en Gerechtigheid', Nederland kent een internationaal juridische traditie vanaf Hugo de Groot, Nederland heeft ervaring met andere tribunalen en ons land heeft in artikel 90 van de grondwet de zinsnede 'bevordering van de internationale rechtsorde' opgenomen.

5.3.20.2 **Nederlandse voorzitterschappen**

Nederland is betrokken bij diverse Europese samenwerkingsverbanden. Lidmaatschap van deze verbanden brengt met zich mee dat een land van tijd tot tijd de rol van voorzitter op zich neemt. Het gaat te ver om alle voorzitterschappen die Nederland in het verleden heeft vervuld aan de orde te stellen. Drie daarvan worden toegelicht, aangezien deze voorzitterschappen in politiek gewicht en in omvang van bijzondere aard zijn. Dat zijn achtereenvolgens het voorzitterschap van de Europese Unie, de Raad van Europa en de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa.

⁵⁵² Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Verslag 1^e kwartaal 2004 Task Force ICC*, 25 februari 2005.

⁵⁵³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Veelgestelde vragen en antwoorden inzake het Internationaal Strafhof*, 2 maart 2005.

⁵⁵⁴ Anno 2005 hadden 100 landen het Statuut van Rome inzake het Internationale Strafhof ondertekend en onderstreepten ze daarmee het bestaansrecht van het Strafhof. Het betrof 27 Afrikaanse, 12 Aziatische, 15 Oost-Europese, 21 Zuid- en Midden-Amerikaanse en 25 West-Europese en andere landen.

5.3.20.2.1 Europese Gemeenschap/Unie (EG en EU)

Sinds 1958 heeft Nederland tien keer het voorzitterschap bekleed van de Europese Gemeenschap en – sinds 1993 – de Europese Unie: in de tweede helft van 1960, 1963, 1966, 1969, 1972, 1976, de eerste helft van 1986, de tweede helft van 1991, de eerste helft van 1997 en als laatste keer de tweede helft van 2004.

Het Nederlandse voorzitterschap heeft keer op keer een eigen karakter gehad. Onderstaand worden kort de hoogte- en dieptepunten van de voorzitterschappen van Nederland in de jaren negentig behandeld.

In 1991 slaagde Nederland er niet in een bestand te realiseren in de oorlog in Joegoslavië. Ook het Nederlandse voorstel om tot een Europese Politieke Unie te komen, had geen kans van slagen.⁵⁵⁵ Dit voorstel sneuvelde op 30 september 1991 tijdens een ministersconferentie in Brussel. Wel werd het Verdrag van Maastricht aangenomen. Dit verdrag mag worden beschouwd als één van de mijlpalen in de Europese geschiedenis. De staatshoofden en regeringsleiders van de toenmalige Europese Gemeenschap kwamen overeen dat de EG op 1 november 1993 zou opgaan in de Europese Unie, wat een nog hechter samenwerkingsverband tussen de Europese lidstaten betekende. In 1997 stond het Nederlands voorzitterschap in het teken van het Verdrag van Amsterdam. Dat verdrag maakte de weg vrij voor het uitbreidingsproces van de EU. Het verdrag was de basis voor de uitbreiding van de Unie naar de huidige 25 lidstaten. Deze uitbreiding zou zijn beslag krijgen tijdens het volgende voorzitterschap van Nederland gedurende de tweede helft van 2004. Nederland was de eerste lidstaat die een volledige termijn voorzitter was van de Unie van 25 landen. Daarnaast werd op 29 oktober 2004 in Rome het Grondwettelijk Verdrag ondertekend om de ontwikkeling van de Unie in de toekomst in goede banen te kunnen leiden. De laatste beslissing tijdens dit voorzitterschap was het besluit om toetredingsonderhandelingen met Turkije te openen. De voorzitterschappen van de EU brachten niet alleen voor het ministerie van BZ extra werkzaamheden met zich mee, alle departementen in Den Haag waren actief betrokken bij het voorzitterschap. Vakdepartementen gaven mede invulling aan het voorzitterschap voor zover de eigen beleidsterreinen aan de orde kwamen. Voor BZ was een coördinerende rol weggelegd. Daarnaast stond een aantal onderwerpen op de agenda die waren gerelateerd aan het beleidsterrein van BZ. Op inhoudelijk terrein hield het ministerie zich tijdens de voorzitterschappen met een aantal taken bezig⁵⁵⁶, waaronder:

- Uitvoeren van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB);
- Ondersteunen van de bewindslieden bij en voorbereiden van de vele bijeenkomsten in het kader van de politieke dialoog met derde landen;
- Begeleiden van de informele bijeenkomst van de ministers van BZ ('Gymnich') en de informele bijeenkomst van de ministers voor OS;
- Bevorderen van de EU-associatie- en samenwerkingsraden;
- Onderhouden van contacten met het Europees Parlement;
- Ondersteunen van de minister-president in zijn voorzitterschap van de Europese Raad en een aantal topbijeenkomsten;

⁵⁵⁵ [www.landenweb.com/geschiedenis.cfm?LandID=147](http://www landenweb.com/geschiedenis.cfm?LandID=147).

⁵⁵⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het Nederlandse EU-voorzitterschap*, 5 december 2003. In de loop van de jaren '90 is het belang van het GBVB van de EU toegenomen, evenals het bevorderen van de EU-associatie- en samenwerkingsraden.

- Voorbereiden en uitvoeren van enkele grote externe evenementen, zoals een ministeriële EUROMED-bijeenkomst⁵⁵⁷.

Naast inhoudelijke coördinatie van het voorzitterschap, leidde BZ de interdepartementale logistieke en organisatorische samenwerking. Taken in dit kader waren onder meer het opstellen en beheren van de centrale kalender, het ontwikkelen van het Nederlands logo van het EU-voorzitterschap, het coördineren van eventuele sponsoring van het voorzitterschap en het zorg dragen voor externe beveiliging van bijeenkomsten (in samenwerking met BZK).

5.3.20.2.2 Raad van Europa (RvE)

Deze Raad zag in 1949 het licht en kent inmiddels 46 deelnemende landen, waaronder Nederland. Vijf niet-Europese staten volgen als waarnemer de ontwikkelingen binnen de RvE: Vaticaanstad, de Verenigde Staten, Canada, Japan en Mexico. De Raad werd opgericht met het oog op het beschermen van de rechten van de mens, de parlementaire democratie en de rechtsstaat; het bevorderen van de totstandkoming van Europese verdragen om de maatschappelijke en juridische praktijken in de lidstaten met elkaar in overeenstemming te brengen; het bevorderen van de bewustwording van een Europese identiteit die is gebaseerd op gemeenschappelijke waarden en uitstijgt boven culturele verschillen. Tijdens de top van Wenen (oktober 1993) formuleerde de RvE opnieuw zijn politieke doelstellingen. De staatshoofden en regeringsleiders kwamen overeen dat de Raad de rol moest vervullen van 'hoeder van de democratische veiligheid, gebaseerd op de rechten van de mens, democratie en rechtsstaat'.⁵⁵⁸ De belangrijkste instellingen van de RvE bestaan uit het Comité van Ministers, waarin alle ministers van BZ van de 46 lidstaten of hun in Straatsburg gevestigde afgevaardigden (ambassadeurs/permanent vertegenwoordigers) zijn vertegenwoordigd en het congres van lokale en regionale overheden, bestaande uit een Kamer voor de lokale overheden en een Kamer voor de regio's en het secretariaat-generaal.

Het voorzitterschap van de Raad wordt beurtelings door de lidstaten waargenomen. Van 6 november 2003 tot 13 mei 2004 was Nederland voorzitter. De ministeries van BZ, BZK, Justitie, LNV, OCW en VWS ontwikkelden in de aanloop naar het voorzitterschap activiteiten ter voorbereiding hierop. Het Nederlandse voorzitterschap richtte zich op drie thema's in het bijzonder⁵⁵⁹: bescherming van mensenrechten en de effectiviteit van toezichtmechanismen; integratie en sociale cohesie; bevordering van de synergie tussen de RvE en andere internationale organisaties. Tevens stelde Nederland de toekomst van de Raad ter discussie, door de vraag aan de orde te stellen of de Raad een omvangrijk mandaat moest blijven uitvoeren of dat zij, omwille van een meer herkenbaar profiel, effectiviteit of financiële beperkingen, haar werkzaamheden in een afgeslankte vorm moest voortzetten.⁵⁶⁰ Om deze discussie in het juiste perspectief te kunnen plaatsen, diende de minister van BZ een adviesvraag in bij de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over de specifieke kracht en toegevoegde waarde van de RvE ten opzichte van de OVSE en de EU.

De coördinatie van het voorzitterschap was een verantwoordelijkheid van de minister van BZ, die een speciale eenheid⁵⁶¹ inrichtte om de werkzaamheden die hieruit voortkwamen adequaat te kunnen verrichten. De Nederlandse vertegenwoordigers te Straatsburg waren belast met het

⁵⁵⁷ De Euro-mediterrane conferentie van ministers van Buitenlandse Zaken (november 1995) markeerde het begin van het Euro-Mediterraan partnerschap (Barcelona-proces). Dit partnerschap was gericht op politieke, economische en sociale samenwerking tussen de zuidelijke lidstaten van de Europese Unie.

⁵⁵⁸ www.coe.int/t/nl/com/about_coe.

⁵⁵⁹ *Raad van Europa: bruggen slaan met normen en waarden*, Kamerstukken 2003-2004, 28810, nr. 3, Tweede Kamer dd. 3 november 2003.

⁵⁶⁰ Ibidem.

⁵⁶¹ Taakgroep Raad van Europa.

voorzitten van de wekelijkse vergadering van het Comité van Ministers, inclusief het bepalen van de agenda. Daarnaast organiseerden zij een cultureel programma, om bij een internationaal publiek een grotere bekendheid te bewerkstelligen van artistieke en culturele expressie van Nederlandse bodem. Nederland vond het als voorzitter van belang dat ngo's participeerden in de plannen voor het voorzitterschap. Met het oog hierop werden diverse seminars en lezingen georganiseerd.

5.3.20.2.3 *Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa (OVSE)*

In 2003 was Nederland voorzitter van de OVSE. Deze taak vergde grote inzet, initiatief en diplomatie en wel om meerdere redenen.⁵⁶² Ten eerste heeft het voorzitterschap binnen de organisatie een prominente rol – het OVSE-secretariaat is relatief klein en heeft een beperkte taak. Voorts neemt de OVSE, met 55 deelnemende staten, besluiten op basis van consensus. Dit vereist extra inspanningen van de voorzitter. De OVSE stond bovendien rond de millenniumwisseling op een kruispunt in haar bestaan: tussen een verleden waarin diverse successen waren geboekt en een wat ongewisse toekomst. De organisatie en haar voorloper, de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, hadden een belangrijke rol gespeeld in het goeddeels vreedzame einde van de Koude Oorlog. De politieke en militaire constellatie in Europa veranderde hierdoor sterk. Uitbreiding oostwaarts van NAVO en EU - geografisch een traditioneel OVSE-gebied - leidde ertoe dat de nieuwe lidstaten minder belang hechtten aan de OVSE. De OVSE leek in de aanloop naar het Nederlandse voorzitterschap aan politiek belang te hebben ingeboet en was toe aan nieuwe impulsen.⁵⁶³

De aandacht van de Nederlandse voorzitter ging voornamelijk uit naar de bestrijding van internationaal terrorisme en georganiseerde misdaad. Bovendien werden inspanningen geleverd om oplossingen aan te reiken voor bestaande regionale conflicten en spanningen in de OVSE-regio. Zo was de OVSE bijvoorbeeld betrokken bij de parlementsverkiezingen in Georgië (december 2003). De OVSE was vooral ook actief op het terrein van de bestrijding van mensenhandel. Ten slotte werden onder het Nederlands voorzitterschap besluiten genomen om het management van de organisatie te verbeteren.

De concrete werkzaamheden van het voorzitterschap bestonden uit:

- Bewaken van de voortgang van de brede OVSE-agenda; het inlichten van de Kamer over het Nederlands voorzitterschap;
- Organiseren van OVSE-bijeenkomsten, zoals de OVSE-ministeriële (bijvoorbeeld de ministeriële die plaatsvond in Maastricht in 2003), de ministeriële 'trojka'
- Voorbereiden van en deelnemen aan OVSE-ministeriëles, seminars en bijeenkomsten van de Head of Missions (zogenaamde HOMS⁵⁶⁴) wanneer Nederland geen voorzitter was⁵⁶⁵;
- Organiseren van bezoeken aan en het voeren van veelvuldig overleg met de belangrijkste OVSE-partners;
- Uitvoeren aan een cultureel programma;
- Stimuleren van betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij het voorzitterschap;

⁵⁶² Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Jaarplan Task Force OVSE 2004*.

⁵⁶³ Ibidem.

⁵⁶⁴ De staten die deelnemen aan de OVSE, beschikken doorgaans over een permanente vertegenwoordiging in Wenen waar het hoofdkantoor van de OVSE is gevestigd. De hoofden van deze vertegenwoordigingen treden regelmatig met elkaar in overleg tijdens de bijeenkomsten van de Head of Missions (HOMS).

⁵⁶⁵ Net als bij de Europese Unie en de Raad van Europa nemen de lidstaten van de OVSE het voorzitterschap in toerbeurt op zich.

- Zorg dragen voor inhoudelijke en organisatorische evaluaties;
- Ondersteunen van het voorzitterschap van minder draagkrachtige lidstaten, zoals Bulgarije;
- Actief deelnemen aan en leveren van inhoudelijke input voor alle onderdelen van de drie dimensies van de OVSE (de politiek-militaire, economische en milieu- en menselijke dimensie).

5.3.20.3 Forward Strategy Unit

Met de vaststelling van de notitie *De positionering en coördinerende rol van BZ in het Europese en internationale beleid* besloot de ministerraad op 14 september 2001 tot de oprichting van een Forward Strategy Unit (FSU). Deze unit werd ondergebracht bij het Directoraat-Generaal Economische Samenwerking en ressorteerde zodoende onder de minister van BZ. Het kabinet had geconstateerd dat het belang van Europa almaar toenam. Onder meer een groeiende verstrengeling van de economieën en toename van wederzijdse maatschappelijke beïnvloeding tussen de Europese landen wezen hierop. De ministerraad achtte het van belang dat in een vroeg stadium nieuwe trends en ontwikkelingen werden gesignaleerd die bepalend konden zijn voor de positie van Nederland binnen de Europese Unie.⁵⁶⁶ De FSU kreeg de opdracht deze trends en ontwikkelingen in kaart te brengen.

Veruit de belangrijkste werkzaamheid van de FSU bestond uit het opstellen van beleidsanalyses die anticipeerden op te verwachten middellange-termijnontwikkelingen in Europees verband. De nadruk lag met name op sociaaleconomische onderwerpen. Het betrof dus niet uitsluitend het beleidsterrein van BZ, maar juist een werkterrein dat een bredere interdepartementale oriëntatie weerspiegelde. De onderwerpen kwamen uit de BZ-organisatie en de vakdepartementen. Tijdens de vaste bijeenkomsten van de secretarissen-generaal van de diverse departementen had iedereen de mogelijkheid onderwerpen aan te kaarten die zich leenden voor nadere bestudering door de FSU.⁵⁶⁷ Wanneer er sprake was van voldoende draagvlak voor een onderzoeksvoorstel, kreeg de unit de opdracht. De eenheid ging vervolgens van start met haar analyse, in nauw overleg met ambtenaren van BZ en andere departementen en met het maatschappelijk middenveld (vertegenwoordigers van universiteiten, maatschappelijke organisaties en de journalistiek).

De studies van de FSU werden voorgelegd aan de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen op Hoog Ambtelijk niveau (CoCoHan) en andere overleggremia, zoals de Coördinatiecommissie Internationale Milieuvraagstukken (CIM).⁵⁶⁸ De studies moesten uiteindelijk resulteren in aanbevelingen aan de Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden (REIA) en de ministerraad.

Naast het opstellen van beleidsanalyses hield de FSU zich bezig met de volgende taken: het in samenwerking met het Cultureel Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau opstellen van uitgangspunten voor de Europese verkenningen die jaarlijks door de planbureaus werden gepubliceerd en het organiseren van seminars over uiteenlopende onderwerpen op Europees terrein.

⁵⁶⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Startnotitie Forward Strategy Unit (FSU)*, 29 april 2003.

⁵⁶⁷ Ibidem.

⁵⁶⁸ Voor uitleg over de CoCoHan en de CIM: zie bijlage commissies.

5.3.20.4 Beleidsevaluatie

Als Nederlands overheidsgeld wordt uitgegeven, is het van belang na te gaan of het goed wordt besteed. Met het Nederlands buitenlands beleid is veel geld gemoeid, vandaar dat het gevoerde beleid op dit terrein nauwgezet dient te worden geëvalueerd. Een onafhankelijke dienst van het ministerie van BZ, de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) en haar voorganger de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV), heeft deze taak toegewezen gekregen. In de onderliggende beschrijving wordt aandacht besteed aan de werkzaamheden van deze dienst.

Oprichting en taakstelling

De IOV werd opgericht in 1977. Aanvankelijk stonden de activiteiten van deze dienst in het teken van separate projectevaluaties en vanaf omstreeks 1985 waren de onderzoeken gericht op sector- en themaniveau. In een later stadium werkte de IOV voornamelijk op basis van geclusterde evaluaties.⁵⁶⁹ De IOV toetste activiteiten die werden ondernomen in het kader van ontwikkelingssamenwerking. Na de herijking op het ministerie van BZ werd de IOV omgedoopt tot de IOB. Het werkterrein van de inspectiedienst werd uitgebreid tot het volledige buitenlands beleid van de Nederlandse overheid, waarin ontwikkelingssamenwerking een belangrijke plaats inneemt.

De IOV ressorteerde onder het DGIS. Vanaf 1996 maakt de IOB deel uit van het gezagsgebied van de secretaris-generaal van het ministerie van BZ. Het evaluatiebudget van de IOB is onderdeel van het artikel dat betrekking heeft op apparaatuitgaven. Daarnaast ontving de IOB in het verleden (structureel) een bedrag van één miljoen euro die was bestemd voor de evaluatie van het MFP. Dit bedrag werd later op verzoek van de IOB omgezet in budget voor impactevaluaties.⁵⁷⁰

In het mandaat staat de doelstelling van de IOB als volgt omschreven: *“Het voorzien in de behoefte aan evaluatie, toetsing en advies over beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die worden gefinancierd uit de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). IOB evalueert de tenuitvoerlegging van het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking met bijzondere aandacht voor de relevantie, doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid van de resultaten. IOB evalueert eveneens overige onderdelen van het buitenlands beleid.”*⁵⁷¹ De evaluaties betreffen overigens niet alleen zaken waarmee investeringen (projecten en programma's) zijn gemoeid. De IOB heeft bijvoorbeeld ook onderzoek verricht naar de wijze waarop het ministerie van BZ en de posten de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba behartigen. Daarnaast bracht de IOB in kaart hoe het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in 2004 verliep.⁵⁷²

Voor het begrip evaluatie hanteert de IOB de definitie van de ontwikkelingscommissie van de OESO (OESO/DAC): *“An evaluation is an assessment, as systematic and objective as possible, of an ongoing or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfilment of objectives, (developmental) efficiency, effectiveness, impact and sustainability. An evaluation should*

⁵⁶⁹ Onafhankelijke beoordeling Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, januari 2000.

⁵⁷⁰ Jaarplan Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie 2006.

⁵⁷¹ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie, *Richtlijnen voor IOB evaluaties. Werkwijze en procedures voor het uitvoeren van evaluaties*, mei 2003.

⁵⁷² Uit een interview met T.J. Kliest, wnd. plv. dir. Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, december 2005.

provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision making process (of both recipients and donors).” Hieruit valt op te maken dat een evaluatie over een aantal kernpunten dient te beschikken: ze moet een zo objectief mogelijke gedocumenteerde analyse en beoordeling betreffen, het moet gaan om systematisch empirisch onderzoek en dataverzameling, ze bevat uitspraken over relevantie, doelmatigheid, effectiviteit, impact en duurzaamheid en levert conclusies en aanbevelingen op. Deze definiëring van de OESO/DAC komt overeen met algemeen geaccepteerde begrippen van evaluatie zoals die zijn opgesomd in de in Nederland gehanteerde rijksregeling voor evaluatieonderzoek.⁵⁷³

*Werkwijze en onderwerpkeuze*⁵⁷⁴

Voor de selectie van te evalueren onderwerpen maakt de IOB in eerste instantie gebruik van drie criteria: politiek/maatschappelijke relevantie, beleidsmatige relevantie en financieel belang. In tweede instantie worden de op grond van deze criteria geïdentificeerde onderwerpen getoetst op evalueerbaarheid, de mate waarin wordt bijgedragen aan evaluatieve dekking, de mogelijkheid en/of wenselijkheid tot (internationale) samenwerking en de mening van de betrokkenen. Ook legt de IOB bij de keuze van onderwerpen uitdrukkelijk het accent op zogenaamde productevaluaties: evaluaties die tot doel hebben effecten in kaart te brengen te meten. Ten slotte streeft de IOB naar een zo breed mogelijke spreiding over de beleidsartikelen van de begroting van BZ.

De wenselijkheid van een onderzoek kan worden aangekaart door bijvoorbeeld een parlementslid, een van de bewindslieden (in beide gevallen betreft het centrale evaluaties) of door de budgethouder zelf. Bovendien vormen internationale discussies vaak aanleiding voor nader onderzoek. Directies/dienstonderdelen van het ministerie van BZ kunnen een onderwerp aandragen voor de IOB-evaluatieprogrammering. Dit zijn centraal door de IOB uitgevoerde evaluaties. Daarnaast is sprake van evaluaties die directies, dienstonderdelen en/of posten zelf entameren. Dit zijn decentrale evaluaties. De IOB kan desgevraagd over deze evaluaties adviseren. De IOB voert ook periodiek onderzoek uit naar de kwaliteit van dergelijke evaluaties.

De IOB beschikt over een gespecialiseerde staf van medewerkers en een eigen budget. Allereerst is evaluatiekennis een vereiste, daarnaast brede specialistische kennis op een groot aantal terreinen. De IOB maakt daarom gebruik van externe consultants en specialisten. Voor de eigen kwaliteitsbewaking maakt de IOB gebruik van referentiegroepen van betrokken partijen en externe deskundigen. De IOB-onderzoeken zijn naar beleidsterrein gegroepeerd. Bovendien kan sprake zijn van een serie evaluaties, zoals thans het geval is met een aantal impactevaluaties op het gebied van basisonderwijs in drie ontwikkelingslanden. Dit maakt het mogelijk om op basis van een reeks van onderzoeken hoofdconclusies over het beleid te trekken (met name wanneer de evaluaties soortgelijke uitkomsten hebben). Hierdoor ontstaat een synergetisch effect, waardoor gericht aandacht kan worden besteed aan de speerpunten van het beleid: armoedevermindering binnen ontwikkelingssamenwerking, het functioneren van overheden en maatschappelijke organisaties in de betreffende landen, kwesties van internationale ordening en Nederlandse belangenbehartiging in het buitenland.

De IOB hanteert verschillende methoden om aan de noodzakelijke informatie te komen. De inspectiedienst verricht archief- en literatuuronderzoek, neemt interviews af en gebruikt observatiemethoden (veldonderzoek). In alle evaluatieonderzoeken vindt inschakeling van externe onderzoekers plaats. Het kan zowel gaan om jonge onderzoeksmedewerkers die

⁵⁷³ De nieuwe Rijksregeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek ging per 1 januari 2002 in.

⁵⁷⁴ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB): programmering 2005-2009.

dossieronderzoek verrichten als om ervaren deskundigen die worden ingezet om veldonderzoek te verrichten. En in toenemende mate worden deskundigen uit ontwikkelingslanden ingezet bij het evaluatieonderzoek.

Betrokkenheid van BZ bij IOV/IOB

De IOB is in organisatorisch opzicht verbonden met het ministerie van BZ. De evaluatiedienst ressorteert immers onder de hoogste ambtenaar van dit ministerie (de secretaris-generaal). Bovendien wordt ieder jaar een begrotingspost van het ministerie gereserveerd voor de dienst. De IOB is ingesteld bij ministeriële beschikking. Hierdoor is een 'cultuur van onafhankelijkheid' gegroeid. Dit komt onder meer tot uiting in de IOB-programmering, de keuze van methoden en technieken en de onafhankelijke rapportage van de dienst.

Evaluatierapporten van de IOB worden aangeboden aan de betrokken minister of staatssecretaris. De rapporten bestaan uit constatering, ook wel hoofdbevindingen genoemd. Voorts worden altijd aandachtspunten/overwegingen voor toekomstig beleid of beleidsuitvoering aangegeven. De minister of staatssecretaris stelt vervolgens een beleidsreactie op. Het eindrapport en de beleidsreactie worden daarna aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin ook wordt aangegeven in hoeverre de hoofdbevindingen van IOV/IOB zullen worden opgevolgd. Dit laatste gebeurt in de vorm van een zogenaamd actieplan, dat door het Audit Committee wordt vastgesteld.⁵⁷⁵ Het is aan de Kamer om de bewindspersoon uit te nodigen voor een algemeen overleg over de beleidsreactie en het IOB-rapport. Een dergelijk overleg kan aanleiding geven tot wijzigingen in de beleidsformulering en/of -uitvoering van het ministerie van BZ.

5.3.20.5 Juridische functie (waaronder Europees recht)

De hoofddoelstelling van de juridische functie van het ministerie van BZ is het zorg dragen voor een doeltreffende en samenhangende behandeling van juridische vraagstukken op alle terreinen van het recht waarop het ministerie zich beweegt. Doelstelling is daarnaast het bevorderen van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde en het bevorderen van consistentie in de rechtstoepassing en de rechtspraak.

5.3.20.5.1 Tot stand brengen en ratificeren van verdragen

Het proces van totstandkoming van verdragen kent verschillende stadia. Het initiatief voor verdragssluiting kan worden genomen door een andere staat, een internationale organisatie, de Nederlandse Antillen, Aruba, een vakdepartement of een beleidsafdeling van BZ. De vakdepartementen en BZ-beleidsafdelingen beoordelen de opportuniteit van een verdrag. Vervolgens worden onderhandelingen gevoerd. BZ waakt over de eenheid van uitleg en toepassing van rechten en plichten van het koninkrijk op (onder meer) internationaalrechtelijk vlak, verleent assistentie bij onderhandelingen en geeft juridisch-inhoudelijke adviezen.⁵⁷⁶ BZ verstrekt een overzicht van de verdragen waarover wordt onderhandeld vanwege de wettelijke plicht het parlement te informeren. Daarna wordt de verdragstekst vastgesteld. Het verdrag wordt redactioneel, grammaticaal en op consistentie getoetst. Bij multilaterale verdragen gebeurt dat op de slotconferentie, bij bilaterale verdragen door DJZ/IR en DJZ/VE samen. Deze toetsing dient vóór de vaststelling van de tekst te gebeuren.

Na vaststelling van de tekst volgt behandeling in de ministerraad. BZ is in de meeste gevallen verantwoordelijk voor de coördinatie van de ontwerptoechting op het verdrag en de

⁵⁷⁵ Uit een interview met T.J. Kliest.

⁵⁷⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken / DJZ/VE, *De totstandkoming van een verdrag*, augustus 2002.

behandeling in de ministerraad. Na instemming van de (rijks)ministerraad kan het verdrag worden ondertekend. BZ draagt zorg voor de verificatie van het verdrag in de verschillende taalversies en verzorgt de ondertekening. Nadat het verdrag is ondertekend wordt dit bekend gemaakt in het Tractatenblad. Tevens coördineert BZ behandeling door de Raad van State en het parlement. Na afronding van de parlementaire goedkeuringsprocedure kan tot binding van het koninkrijk worden overgegaan. Hiervoor wordt vaak de term ratificatie gebruikt. De ratificatie van een verdrag komt eveneens voor rekening van BZ. Na ratificatie kan een verdrag in werking treden.

5.3.20.5.2 *Depositarisfunctie*

Het Koninkrijk der Nederlanden is momenteel depositaris voor 103 verdragen, waaronder een groot aantal Haagse Verdragen inzake het internationaal privaatrecht⁵⁷⁷ en een aantal Haagse Vredesverdragen van 1899 en 1907. Deze taak is ondergebracht bij de Directie Juridische Zaken (afdeling Verdragen) van het ministerie van BZ. De depositaris is een in het verdrag in kwestie aangewezen staat of internationale organisatie die ‘de administratie’ van het verdrag bijhoudt. De functies van de depositaris zijn als volgt omschreven⁵⁷⁸:

- Het bewaren van de originele tekst van het verdrag en de volmachten die aan de depositaris zijn overgelegd;
- Het laten maken van gelijkkluidend gewaarmerkte kopieën van de originele tekst en alle andere teksten van het verdrag in andere talen die door het verdrag kunnen zijn voorgeschreven en die bezorgen bij de partijen van het verdrag en de staten die het worden;
- Het in ontvangst nemen en bewaren van alle ondertekeningen van het verdrag, alle akten, kennisgevingen en mededelingen die betrekking hebben op het verdrag;
- Het onderzoeken of een ondertekening, een akte, een kennisgeving of een mededeling die betrekking heeft op het verdrag, in goede en behoorlijke vorm is en, indien nodig, de zaak onder de aandacht van de betrokken staat te brengen;
- Het inlichten van de partijen bij het verdrag en de staten over akten, kennisgevingen en mededelingen over het verdrag;
- Het inlichten van de staten die partij worden bij het verdrag over de datum waarop het voor de inwerkingtreding van het verdrag vereiste aantal ondertekeningen of akten van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding is ontvangen of neergelegd;
- Zorg dragen voor de registratie van het verdrag bij het secretariaat van de Verenigde Naties.

Een concreet voorbeeld van de wijze waarop BZ uitvoering geeft aan zijn taak van depositaris is het voortzetten van het Haagse Rechtvorderingsverdrag van 1954 en het Haags Legalisatieverdrag van 1961. Beide verdragen maken onderdeel uit van de Haagse Verdragen inzake Internationaal Privaatrecht waarvoor Nederland depositaris is.

Nadat de Sovjet-Unie uiteen was gevallen, was het aanvankelijk de vraag wat de status zou zijn van de verdragen die door de Sovjet-Unie waren gesloten. Op 13 januari 1992⁵⁷⁹ verklaarde de Russische Federatie alle internationale overeenkomsten in acht te zullen nemen die door de Sovjet-Unie waren ondertekend. In sommige verdragen werden wel wijzigingen aangebracht. Wanneer wijzigingen in een verdrag werden aangebracht, moesten de andere

⁵⁷⁷ Deze verdragen zijn gesloten in het kader van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht.

⁵⁷⁸ Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, tot stand gekomen te Wenen op 23 mei 1969 (*Trb.* 1985, 79) artikel 77.

⁵⁷⁹ Archief ministerie van Buitenlandse Zaken: 1992-1995 DVE / ARA / 2519. Memorandum van DVE/BK-72915 aan Ambassade Moskou 26 maart 1992.

verdragspartijen daarvan op de hoogte worden gesteld en moesten zij hieraan hun goedkeuring verlenen. Het was de functie van de depositaris dit proces te coördineren en ervoor te zorgen dat alle partijen ingelicht werden en akkoord gingen met de voorstellen. Wat betreft de twee bovengenoemde verdragen informeerde de Nederlandse ambassade in Moskou bij de autoriteiten van de Russische Federatie of zij wijzigingen wensten aan te brengen in de verdragen. Dat was niet het geval en zodoende was de enige wijziging dat de Sovjet-Unie als verdragspartij werd vervangen door de Russische Federatie.

5.3.20.5.3 Behandelen (oorlogs)claims

Het ministerie van BZ steunt Nederlandse personen en instellingen die andere staten aanspreken op vergoeding van schade door onrechtmatig handelen jegens hen, meestal door een oorlog, zoals de Tweede Wereldoorlog of de Golfoorlog. Tot op heden gaat het in de meeste gevallen om claims op Duitsland (en van WO II/Duitsland afgeleide claims op Zwitserland, Oostenrijk, de Russische Federatie en Nederland), Indonesië en Irak. Zowel de posten als het departement krijgen regelmatig vragen over dergelijke schadeclaims. Enerzijds richten Nederlandse claimanten die in Nederland wonen zich tot het departement om informatie in te winnen over Nederlandse schadevergoedingsregelingen of over mogelijkheden tot schadevergoeding in het buitenland. Anderzijds komt het ook regelmatig voor dat Nederlandse claimanten in het buitenland zich richten tot posten (of het departement) voor nadere informatie over schadevergoedingsregelingen in het buitenland of in Nederland. In beide gevallen werkt BZ nauw samen met de post.

Vanwege de politieke gevoeligheid van het naoorlogs rechtsherstel vindt bij tijd en wijle interdepartementaal overleg plaats.⁵⁸⁰ Daarbij bespreken vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën (voorzitter), Algemene Zaken, VWS, OCW, SZW en BZ onder meer over het Nederlandse rechtsherstel jegens oorlogsslachtoffers.

Een voorbeeld: een baggermaatschappij diende een schadeclaim in voor een mogelijke schadeloosstelling naar aanleiding van de ontstane bedrijfsschade die het had opgelopen tijdens de Golfoorlog in Irak en het destijds geannexeerde Koeweit. Uiteindelijk werd deze claim van BZ overgenomen door de NCM.

5.3.20.5.4 Procederen voor de nationale rechter

DJZ procedeert namens bewindspersonen in Wob-zaken, subsidiezaken, algemeen bestuursrechtelijke aangelegenheden en bij bestuursrechtelijke schadeclaims. Ook worden bij bezwaarprocedures ambtelijke hoorzittingen georganiseerd en gehouden. Op civielrechtelijk gebied lopen alle procedures via de departementsadvocaat. Dit is de eigen BZ-advocaat in ambtelijke dienst. De taak van de departementsadvocaat beperkt zich niet tot het voeren van processen: ook het geven van adviezen en het voeren van (schikkings)onderhandelingen kan tot zijn taak worden gerekend. Binnen het ministerie wordt in overleg met de departementsadvocaat de afweging gemaakt of een zaak door de lands- of departementsadvocaat wordt behandeld.

5.3.20.5.5 Klachtencoördinatie

Bij DJZ vindt de klachtencoördinatie plaats over de uitvoering van de Wet Nationale ombudsman. Daartoe behoort ook de advisering over de behandelingen van klachten en interventies.

⁵⁸⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken / DJZ/CR: Schadeclaims van Nederlandse personen of instanties op derde landen (december 2004).

5.3.20.5.6 *Procederen bij internationale tribunalen*

Hof van Justitie EG

Procesvoering bij het Hof van Justitie vormt een belangrijk onderdeel van het werk van BZ. Er kunnen verschillende soorten ‘Hofzaken’ worden onderscheiden. In de meeste gevallen gaat het om zogeheten prejudiciële zaken. Om zelf uitspraak te kunnen doen hebben nationale rechters dan vragen gesteld aan het Europese Hof van Justitie over de uitleg van het Europese recht. Lidstaten kunnen eventueel schriftelijke opmerkingen bij het Hof indienen. Zij kunnen aangeven hoe de vragen naar hun mening beantwoord dienen te worden. Ook bieden deze opmerkingen de gelegenheid het nationale recht dat in het geding is, toe te lichten. Het laatste is met name van belang voor de lidstaat waarvan de nationale rechter de vragen heeft gesteld. Coalitievorming tussen ‘agenten’ (juristen die gemachtigd zijn namens een lidstaat op te treden voor het Hof) van verschillende lidstaten komt steeds vaker voor. Als het bijvoorbeeld gaat om openbaarheid van bestuur trekt Nederland vaak op met de Scandinavische landen.⁵⁸¹ Nederland participeert actief in deze prejudiciële zaken, doordat de Nederlandse rechters zich actief opstellen en vaak uitleg vragen van het Europese Hof.

Naast prejudiciële zaken zijn er directe zaken, waarbij de Europese Commissie Nederland (of een andere lidstaat) aanklaagt omdat Europese wetgeving niet of niet voldoende is geïmplementeerd, dan wel het Europees recht anderszins niet juist is toegepast. Het betreft dan zogenaamde inbreukprocedures. Ook bij dit soort zaken kunnen andere lidstaten participeren door middel van een ‘memorie van interventie’. Voordat het zover is, stuurt de Commissie een ‘aanmaningsbrief’. De betrokken lidstaat heeft, nadat de aanmaningsbrief is ontvangen, het recht om te reageren met tegenopmerkingen. Blijft de Commissie van mening dat de lidstaat in de fout is gegaan, dan stuurt zij een ‘met redenen omkleed advies’. Als de lidstaat de Commissie niet kan overtuigen of niet reageert, kan de Commissie de lidstaat voor het Hof van Justitie in Luxemburg dagen. Het Hof kan de lidstaat of de Commissie in het gelijk stellen. In dit laatste geval moet de lidstaat zijn wet- en regelgeving aanpassen. Andersom kan een lidstaat ook rechtstreeks een van de instellingen van de Unie of een andere lidstaat voor het Hof dagen. In al deze rechtstreekse zaken is het ook mogelijk dat een lidstaat intervenieert aan de zijde van een van de partijen. Nederland maakt regelmatig gebruik van deze mogelijkheid.

De betrokkenheid van BZ bij bovenstaande processen komt op de volgende manier tot uitdrukking. Juristen van BZ zijn als Nederlandse agenten gevolmachtigd het Nederlandse standpunt voor het Hof te bepleiten, zowel schriftelijke als mondeling. De Nederlandse regering (DJZ/ER) is jaarlijks bij ongeveer honderdveertig zaken actief betrokken. Ongeveer 35 keer per jaar bepleiten Nederlandse agenten mondeling het Nederlandse standpunt voor het Hof.

Europees Hof (Straatsburg)

Nederland is partij bij een aantal mensenrechtenverdragen die individuele klachtprocedures tegen de staat kennen. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is daarvan het invloedrijkst, omdat uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg (het Hof) volkenrechtelijk bindend zijn. Daarnaast kennen het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (BUPO), het Verdrag tegen Foltering en Andere Wrede, Onmenselijke en Vernederende Behandeling of Bestrafing (CAT), het Verdrag inzake de Uitbanning van Rassendiscriminatie (CERD) en het Verdrag inzake de Uitbanning van

⁵⁸¹ Uit een interview met C.M. Wissels, plaatsvervangend hoofd Afdeling Europees Recht / Directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, juni 2005.

Discriminatie tegen Vrouwen (CEDAW) klachtprocedures voor quasi-rechterlijke verdragscomités, die zetelen in Genève en New York.

Procesvoering namens de Nederlandse regering of, indien het Antilliaanse of Arubaanse aangelegenheden betreft namens de koninkrijksregering, vormt een belangrijk onderdeel van het werk van DJZ. Juristen van DJZ/IR zijn als Nederlandse agenten gevolmachtigd het Nederlandse- c.q. koninkrijksstandpunt voor het Hof te bepleiten, zowel schriftelijk als mondeling. Bij het opstellen van het verweer wordt nauw samengewerkt met de betrokken Haagse en overzeese departementen.

Internationaal Gerechtshof (IGH) te Den Haag

Enkele keren is het voorgekomen dat Nederland partij was in een procedure voor het Internationaal Gerechtshof of opmerkingen heeft ingediend wanneer dit Hof om advies was gevraagd door internationale organisaties. Het recentste voorbeeld is de in 1999 door de Federale Republiek Joegoslavië ingediende klacht tegen tien NAVO-lidstaten naar aanleiding van de kwestie-Kosovo. Het Hof heeft in december 2004 geconcludeerd dat het geen rechtsmacht heeft, waarmee de zaak ten einde is gekomen. DJZ is in deze zaak (evenals in de eerdere zaken waarbij Nederland was betrokken) opgetreden namens Nederland.

Overig

In voorkomende gevallen worden procedures gevoerd bij het Benelux-Hof en het Joegoslaviëtribunaal.

5.3.20.5.7 Beslechten van geschillen/arbitrage

BZ is af en toe betrokken bij een arbitrageprocedure. Bij arbitrage moeten de strijdende partijen bij het geschil zelf een scheidsgerecht oprichten. Het meest gebruikelijk is dat iedere partij één scheidsman benoemt en dat deze beide scheidsmannen een derde benoemen, die voorzitter is van het scheidsgerecht. In veel, vooral bilaterale, verdragen staan bepalingen over arbitrage, waarin (een deel van) de rechtsprocedure is geregeld.

Een voorbeeld van een arbitrageprocedure is die over de zogenaamde IJzeren Rijn, een spoorweg die de doorgaande verbinding vormt tussen Antwerpen en Duitsland. België maakt sinds 1991 geen gebruik meer van het recht op doorgaand verkeer op dit spoorwegtracé en vroeg in 1998 om reactivering daarvan, zodat er in 2020 43 treinen per etmaal zouden kunnen rijden. Uit de milieueffectrapportage die voor deze reactivering werd opgesteld, bleek dat er maatregelen nodig waren ter bescherming van mens en milieu. België wilde deze niet bekostigen. De onderhandelingen raakten in een impasse en in december 2002 werd op voorstel van België besloten tot arbitrage. Omdat deze niet kon worden gebaseerd op een arbitragebepaling in een verdrag, werd een speciaal verdrag daarvoor gesloten, dat de parlementaire goedkeuringsprocedure doorliep. Juristen van DJZ voerden het proces in de arbitragezaak namens Nederland. In mei 2005 deed het arbitragetribunaal een uitspraak, die de basis vormt voor verdere onderhandelingen tussen Nederland en België.

5.3.20.6 Europees Recht

De minister van Justitie draagt de primaire zorg voor de implementatie van Europese wetgeving. BZ is primair verantwoordelijk voor de afhandeling van procedures bij het Hof van Justitie. Een andere verantwoordelijkheid van BZ is het inzichtelijk maken van de gevolgen van de arresten van het Hof voor de Nederlandse regelgeving. Op basis van deze verantwoordelijkheden zijn drie hoofdtaken op het terrein van het Europese recht

geformuleerd. Het gaat om procesvoering bij het Europese Hof van Justitie (vertegenwoordigen van de Nederlandse regering bij het Europese Hof van Justitie), het voeren van het secretariaat van de Interdepartementale Commissie voor Europees recht (ICER) en interne en externe juridische advisering.⁵⁸²

Procesvoering bij het Europese Hof van Justitie is reeds aan bod gekomen. Onderstaand volgt uitleg over de twee overige taken die BZ verricht op het gebied van Europees Recht.

5.3.20.6.1 *Interdepartementale Commissie voor Europees recht (ICER)*

Door de explosieve groei van de omvang en reikwijdte van het Europese recht in de jaren negentig bestond bij de nationale overheid steeds meer behoefte aan een coördinerend orgaan voor Europees recht. De directe aanleiding voor een interdepartementale benadering van het Europese recht vormde het ‘Securitel-arrest’ van het Hof in 1996.⁵⁸³ In dit arrest werd aangegeven dat de lidstaten van de EU nationale technische voorschriften aan de Europese Commissie dienden te melden. Het Hof baseerde zijn uitspraak op de notificatierichtlijn van de EG uit 1983, waarin deze verplichting was vastgelegd.⁵⁸⁴ Indien de Europese Commissie niet langs formele weg op de hoogte was gesteld van nationale technische voorschriften, konden deze als ongeldig worden beschouwd. De richtlijn was indertijd bedoeld als controlemiddel voor de Europese Commissie en vooral gericht op het opsporen van mogelijk handelsbelemmerende technische voorschriften. Met de uitspraak van het Hof in het Securitel-arrest werd de geldigheid van de notificatierichtlijn herbevestigd. Het arrest zorgde voor beroering in Nederland, aangezien veel nationale technische voorschriften niet bij de EC aangemeld bleken te zijn. Hierdoor ontstond onzekerheid over de geldigheid van deze nationale voorschriften.

Nederlandse juristen en beleidsbepalers concludeerden uit de commotie na het Securitel-arrest dat op nationaal niveau niet goed werd ingespeeld op de ontwikkelingen in het Europese recht. Het Securitel-arrest vormde daarom de aanleiding voor de totstandkoming van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER). De ICER kreeg twee hoofdtaken. Ten eerste het coördineren van de juridische advisering inzake Europeesrechtelijke vraagstukken binnen de rijksoverheid. Het ministerie van BZ kreeg hiervoor de verantwoordelijkheid. De tweede taak van de ICER was het coördineren van de uitvoering van het Europees recht. Het ministerie van Justitie werd verantwoordelijk voor deze taak. Het voorzitterschap werd gedeeld en het secretariaat van de commissie zou door beide ministeries gevoerd worden.

De ICER volgt de ontwikkelingen rond het Europese Hof van Justitie op de voet. De commissie beoordeelt onder andere of Nederland een standpunt naar voren moet brengen in bepaalde Hofzaken. Daarnaast onderzoeken de commissieleden welke gevolgen de uitspraken van het Hof hebben voor het Nederlandse beleid en de regelgeving. De Europeesrechtelijke specialisten van BZ onderhouden veel contacten met de juridische adviseurs van de PV EU. Zij vertegenwoordigen Nederland onder andere in de Europese raads werkgroep Hof van Justitie. In veel gevallen worden uitspraken van het Hof door de ICER van commentaar en advies voorzien en aan de verantwoordelijke ministers voorgelegd.⁵⁸⁵ De adviezen worden in

⁵⁸² Ibidem.

⁵⁸³ Zaak C-194/94, Jur. 1996 I-2201 (‘Securitel-arrest’). Van intranet: *Securitel-richtlijn en strafrecht: arrest Lemmens*, 21 juni 2005.

⁵⁸⁴ Richtlijn nr. 83/189/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 maart 1983, betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 109, ‘notificatierichtlijn’). Van intranet: *Securitel-richtlijn en strafrecht: arrest Lemmens*, 21 juni 2005.

⁵⁸⁵ Intranet: *Taken DJZ/ER* (06-06-2005). De BNC-fiches en bijvoorbeeld ook adviezen van de ICER zijn terug te vinden op de internetsite van het Expertise-Centrum Europees Recht (ECER, www.ecer.minbuza.nl). Het

de vorm van fiches aangeboden en bevatten doorgaans argumenten voor het al dan niet aanpassen van de wetgeving op het betreffende ministerie.⁵⁸⁶

De specialisten Europees recht van BZ participeren tevens in het wekelijkse BNC-overleg (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) en zijn in die hoedanigheid betrokken bij de beoordeling van nieuwe wetsvoorstellen van de Europese Commissie. De BNC kan bovendien besluiten de ICER bij een bepaald onderwerp te betrekken. Ook in de BNC zijn, net als in de ICER, alle departementen vertegenwoordigd. In zogenaamde BNC-fiches worden de wetsvoorstellen van de EC geanalyseerd en juridisch beoordeeld. De fiches bevatten een eerste standpuntbepaling van Nederland over de wetsvoorstellen van de Europese Commissie. De BNC-fiches worden aan de Tweede Kamer verstuurd en grotendeels openbaar gemaakt.

Andere documenten die voortkomen uit de werkzaamheden van de ICER zijn handleidingen over bijvoorbeeld procesvertegenwoordiging bij de Luxemburgse gerechten, over de keuze van de juiste rechtsbasis van EG-besluiten en over de notificatieverplichtingen in het kader van de Europese regelgeving.⁵⁸⁷

5.3.20.6.2 Interne en externe juridische advisering betreffende Europees recht

De juridische expertise van het ministerie van BZ ligt met name in de bredere of 'horizontale' thema's binnen het Europees recht. Met name onderwerpen als strafrecht, vrij verkeer van personen en institutionele kwesties vallen in deze categorie. Ook voor meer specifieke taakgebieden van BZ, zoals asiel en migratie en externe betrekkingen, is juridische expertise binnen het ministerie aanwezig. Veel adviezen van de juridische experts van BZ zijn voor de ministers van de vakdepartementen en niet zo zeer voor de minister van BZ en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De reden hiervoor is dat andere departementen in veel grotere mate worden geconfronteerd met wetgeving uit Brussel.⁵⁸⁸

Bij de vakdepartementen is veel specialistische juridische kennis, maar voor de bredere thema's wordt vaak advies ingewonnen bij BZ. Dit gebeurt vaak langs informele kanalen.

Als er tussen een vakdepartement en de Europese Commissie een meningsverschil bestaat over de toepassing van Europese regelgeving dan wel de juiste of volledige omzetting in nationaal recht van Europese richtlijnen kan de Commissie een administratieve procedure opstarten (inbreukprocedure). In de correspondentie tussen de Europese Commissie en de vakdepartementen in Den Haag die hierop volgt, hebben de Europeesrechtelijke experts van BZ een ondersteunende rol. De brieven van de vakdepartementen kunnen op verzoek worden meegelezen. Het departement krijgt in dat geval juridisch advies, maar besluit uiteindelijk zelf over de standpuntbepaling. De specialisten van BZ proberen wel sturend op te treden, aangezien een administratieve procedure kan uitlopen op een procedure bij het Hof. De vertegenwoordiging van de Nederlandse regering bij het Hof valt immers onder de verantwoordelijkheid van BZ.⁵⁸⁹

Vrijwel alle geledingen van het ministerie van BZ, zowel in Den Haag als op de posten, hebben op gezette tijden juridisch advies nodig over het Europees recht. Vanuit een Europese post kan bijvoorbeeld een vraag worden opgeworpen over de Europeesrechtelijke positie van

ECER heeft een eigen secretariaat op het ministerie van BZ en functioneert als een informatiebron voor alle departementen.

⁵⁸⁶ Interview C. Wissels.

⁵⁸⁷ Intranet: *Taken DJZ/ER*.

⁵⁸⁸ Interview C. Wissels.

⁵⁸⁹ Ibidem.

Nederlandse gedetineerden in het betreffende land. Evenals bij externe advisering verlopen dit soort contacten tamelijk ongestructureerd. De Europeesrechtelijke specialisten van BZ hebben echter ook een adviserende rol in overlegorganen zoals het BNC-overleg, het PV-instructieoverleg, de Coördinatiecommissie voor Europese en Internationale Aangelegenheden (CoCo), de DGES-stafvergaderingen en het Interdepartementaal Overleg Europese Aanbestedingen (IOEA).⁵⁹⁰

5.3.20.6.3 *Expertisecentra*

Expertisecentrum Europees Recht (ECER)

Het Expertisecentrum Europees Recht (ECER) heeft tot doel expertise op het gebied van het Europees recht binnen de centrale overheid te bevorderen, mede met het oog op een consistente behandeling van Europeesrechtelijke vraagstukken. Dit doet het ECER door de bestaande expertise te ontsluiten, te verbreiden en verder te ontwikkelen. Het expertisecentrum is een platform voor alle Haagse departementen dat verschillende functies met elkaar verbindt: een netwerkfunctie, expertise-uitwisseling door middel van ICT-toepassingen, onderzoek en ontwikkeling, en het organiseren van activiteiten. Het ECER biedt actuele informatie aan op het gebied van Europees recht, zoals onder meer de volledige verdragsteksten, de laatste informatie over de Europese Conventie, de BNC-fiches, informatie over de manier waarop de Europese instellingen functioneren en de Haagse coördinatiestructuren, lijsten met Europeesrechtelijke experts, ICER-adviezen, informatie over procedures bij het Europese Hof van Justitie en informatie over de door het ECER georganiseerde activiteiten.

Daarnaast organiseert het ECER drie à vier keer per jaar een groot seminar over een actueel Europeesrechtelijk onderwerp en een aantal keer per jaar 'inloopsessies', waarin een beperkt aantal geïnteresseerden inhoudelijk discussieert over recente en potentieel verstrekkende arresten van het Europese Hof. Tevens verzorgt het ECER (basis)cursussen over Europeesrechtelijke onderwerpen.

Expertisecentrum Internationaal Recht (ECIR)

Het Expertisecentrum Internationaal Recht (ECIR) heeft tot doel expertise op het gebied van het internationaal recht binnen de centrale overheid te bevorderen. Het doel hiervan is in het bijzonder een consistente behandeling van internationaalrechtelijke vraagstukken. Het ECIR doet dit door de bestaande expertise van de centrale overheid te ontsluiten, te verbreiden en verder te ontwikkelen (met behulp van een website).

Het ECIR biedt actuele informatie aan op het gebied van het internationaal recht, zoals onder meer een databank met geselecteerde adviezen over internationaalrechtelijke vraagstukken, informatie over procedures bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de mensenrechtencomités van de Verenigde Naties en lijsten met internationaalrechtelijke experts. Een à twee keer per jaar wordt in het kader van ECIR een interdepartementale lunchbijeenkomst georganiseerd, waarbij inleidingen worden gehouden over actuele internationaalrechtelijke onderwerpen en informeel informatie kan worden uitgewisseld.

⁵⁹⁰ Ibidem.

5.3.20.6.4 Meer algemene (juridische) taken⁵⁹¹

Opstellen wet- en regelgeving

Voorbeelden van wetgeving die is ontstaan onder verantwoordelijkheid van de minister van BZ of de minister voor Ontwikkelingssamenwerking: subsidiewetgeving, sanctieregelingen, Rijkswet, Rijksbesluit en Regeling op de consulaire tarieven, benoemingsbesluiten en de archiefregeling. Aan de Visumwet en een Visumbesluit wordt gewerkt.

Uitvoeren bepaalde wetten

BZ geeft uitvoering aan een breed scala van wet- en regelgeving. Enkele voorbeelden uit de uitgebreide lijst: de Algemene wet bestuursrecht, de Wet openbaarheid van bestuur, Wet bescherming persoonsgegevens en het Besluit inburgeringstoets. Voor BZ-specifieke regelingen op deze terreinen is DJZ/BR (mede)verantwoordelijk, zoals bijvoorbeeld de mandaatregeling.

Op het terrein van sancties stelt DJZ niet alleen de regelingen vast, maar zit ook het interdepartementale sanctieoverleg voor en voert voor dit overleg het secretariaat.

Adviseren

De afdelingen van DJZ adviseren over de meest uiteenlopende onderwerpen gevraagd en ongevraagd aan de departementsleiding en andere directies en posten. Interdepartementaal wordt vooral door de afdelingen Europees Recht, Internationaal Recht en Verdragen geadviseerd. Medewerkers van DJZ hebben als juridisch adviseur zitting in verschillende interdepartementale gremia, zoals bijvoorbeeld de BNC, CoCo en PC Instructieoverleg. Ook nemen medewerkers van DJZ deel aan interdepartementale werkgroepen over onderwerpen die op het specifieke taakgebied van de directie liggen, zoals het Interdepartementaal Staatssteun Overleg (ISO) en het Interdepartementaal Overleg Europese Aanbestedingen (IOEA). DJZ/BR vertegenwoordigt BZ o.a. in het overleg over de Wet bescherming persoonsgegevens, het Wob-overleg, de Interdepartementale Commissie voor Constitutionele Zaken en Wetgevingsbeleid (ICCW) en het Convenantenoverleg.

Op subsidieterrein adviseert DJZ veel in het kader van ontwikkelingssamenwerking (zoals TMF), Matra en cultuur. Voorbeelden van advisering zijn die over privileges en immuniteiten (waaronder mogelijke opheffing beslagen op goederen die vallen onder immuniteit), aanbestedingen, legalisatie en verificatie en detentiebeleid in het buitenland.

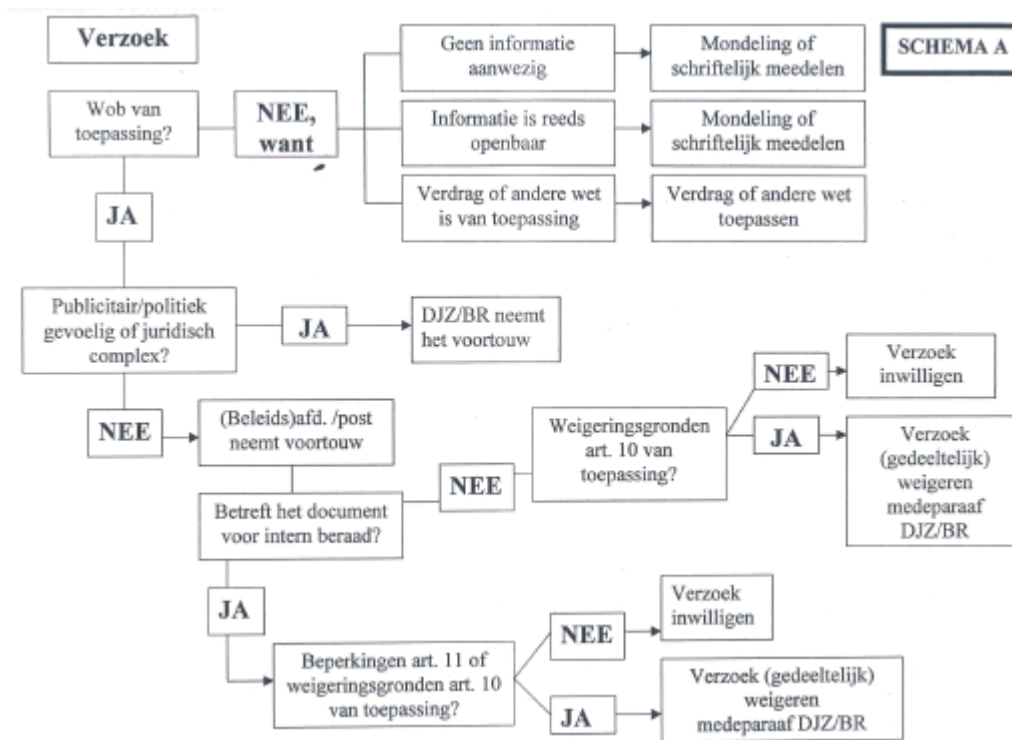
Afhandelen van verzoeken in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) geeft uitwerking aan het grondwettelijk uitgangspunt van transparant bestuur en beleid en regelt het recht van burgers op informatie van de overheid.

Vrijwel dagelijks komen bij het ministerie van BZ verzoeken binnen om informatie te verschaffen. Hierop is meestal de Wob van toepassing. Een Wob-verzoek kan gaan om concrete informatie, al dan niet neergelegd in een bepaald, afgebakend intern stuk (bijvoorbeeld een advies, een rapport, een notitie enzovoort). Een Wob-verzoek kan ook meerdere dossiers omvatten, bijvoorbeeld als iemand (wetenschappelijk) onderzoek doet.

Onderstaand volgt een schema waarin is aangegeven hoe BZ verzoeken die het ontvangt in het kader van de Wob behandelt:

⁵⁹¹ De juridische taken die een meer algemeen karakter hebben, namelijk het opstellen en uitvoeren van wetgeving en advisering, worden uitvoerig behandeld in het hoofdstuk 'Hoofdwerkprocessen'. Dergelijke werkprocessen worden immers departementsbreed uitgevoerd en zijn niet van bijzondere juridische aard.



Afhandelen van klachten die zijn aangebracht door de Nationale Ombudsman

Nederland kent sinds 1 januari 1982 het ambt van Nationale Ombudsman. Staatsrechtelijk is dit ambt vormgegeven als Hoog College van Staat.⁵⁹² In zijn relatie tot het bestuur vervult de Nationale Ombudsman in de eerste plaats de rol van een afstandelijke ‘commissaris van onderzoek’. ‘Eenieder’ mag bij de Nationale Ombudsman klagen over een overheidsgedraging jegens (een groep) burgers en daarnaast staat het de Nationale Ombudsman vrij om op eigen initiatief een onderzoek in te stellen. De Nationale Ombudsman heeft de bevoegdheid zijn rapporten te voorzien van aanbevelingen. In wezen is een bestuursorgaan niet verplicht zijn aanbevelingen op te volgen maar deze aanbevelingen worden kracht bijgezet door de omstandigheid van de wettelijk geregelde openbaarheid van de rapporten.

Voor de ministeries speelt met name de beschermingsfunctie van de Nationale Ombudsman een rol. In de hoedanigheid van klachtonderzoeker stelt de Nationale Ombudsman geregeld een onderzoek in bij ministeries wanneer hij een klacht heeft ontvangen van een burger die met recht bezwaar aantekent tegen een gedraging van een overheidsinstantie. Op de departementen worden dergelijke klachten meestal afgedaan door de juridische afdelingen, desgewenst in overleg met beleidsdirecties en/of Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland - als de klacht over het ministerie van BZ gaat.

⁵⁹² Rapport Institutioneel Onderzoek nr. 195, *Nationale Ombudsman*, Den Haag 2003.

6. Bijlage 1: Overzicht van geraadpleegde beleidsdeskundigen (alfabetisch)

Interviewlijst Rapport Institutioneel Onderzoek / Ontwikkelingssamenwerking⁵⁹³:

Interviews:

Anten, mw. ir. L.M.: DMV/VG
Baar, drs. C.T. van: plv. Hoofd BSG
Badon-Ghijben, mw. mr. E.: pensionaris
Bakker, drs. H.J.: beleidsmedewerker PV-OESO
Bierma, drs. P.J.: hoofd DCO/OO
Blokker, dr. N.M.: senior jurist DJZ/IR
Blom, mr. H.H.J.: beleidsmedewerker economische afdeling (MinEZ) PV Genève
Boef, drs. M.J.: beleidsmedewerker DIE/IN
Boer, drs. J.A.: CdP PV-OESO
Boer, drs. L., beleidsmedewerker SPL
Bos, mr. J.L.: medewerker Ondersteuning Bedrijfsleven
Brouwer, drs. M.A.: hoofd DVF/AS
Buijs, mw. dr. ir. H.Y.: hoofd DSI/MY
Buijs, mw. ir. R.M.: beleidsmedewerker DSI/SB
Buringa, mw. drs. J.: beleidsmedewerker DAM/GO
Cowan, S.M. FEZ/FM
Dadema, drs. M.P.: beleidsmedewerker DVF/IF
Deelen, mw. drs. M.J. van: beleidsmedewerker DAM/MO
Diepenbroek, mw. drs. A.P.: beleidsmedewerker DZO/WB
Dieterman-Koehler, mw. drs. E.K., beleidsmedewerker DWM
Dijk, mw. C.M.: beleidsmedewerker DES/TO
Dijksterhuis, drs. R.G.: hoofd. DDE/OB
Docter, mr. H., TFS
Doeschate, drs. W.H.M. ten: beleidsmedewerker DZO/UM
Driesser, mr. H.H.: beleidsmedewerker PV NAVO
Duijvestijn, mw. drs. C.M.: hoofd. DDE/IM
Eeckhoudt, mw. drs. M.J., beleidsmedewerker SPL
Ettro, mr. J.H. van, beleidsmedewerker DPZ
Floor, M.H.: medewerker afdeling Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Francken, mr. F.A.M.: DJZ/CR
Gerlings, mw. drs. B.B.A.: beleidsmedewerker DAF/MA
Gerzon, drs. J.F., beleidsmedewerker DPZ
Hananbergh, drs. R.A.K.A.: themadeskundige DCO/CU
Hasselt, drs. W.G. van, plv. dir. SPL
Hassing, ir. P.A.G., plv. dir. DMW
Hebing, drs. E.H.: beleidsmedewerker DZO/UM
Heijer, P.L. den: themadeskundige DCO/OC
Holleman, mw. A.A.P.: beleidsmedewerker DSI/MY

⁵⁹³ In deze lijst zijn namen van directies en afdelingen en tevens titels opgenomen. Het is, mede met het oog op het mobiliteitsbeleid van BZ, mogelijk dat op het moment van publicatie van het RIO veranderingen hebben plaatsgevonden.

Hoogstraten, mw. drs. M, plv. dir. DDI
 Janssen, drs. H.J.M., hoofd DCZ/CM
 Jong, mr. I.M.: CdP PV Genève
 Kaasjager, mr. S.D.: beleidsmedewerker afdeling gespecialiseerde org. PV Genève
 Kemperman, drs. F.F.M.: hoofd afdeling Woordvoering
 Keppels, drs. F.C.: plv. Hoofd DVB/WW
 Kervers, drs. O.V.: beleidsmedewerker PV NAVO
 Klaasen, mr. D., beleidsmedewerker DPZ
 Kliet, drs. T.J. Kliet, plv. dir. IOB
 Kooistra, P.: beleidsmedewerker PV NAVO
 Kool, A.W.L.: beleidsmedewerker DIE/EX
 Kraan, P.M.: DMV/HH
 Kraijo, drs. J.: beleidsmedewerker FEZ/FM
 Kuijper, I.: militair attaché PV NAVO
 Kunst, mr. G.P.G.: hoofd afdeling Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
 Leenstra, M.: junior beleidsmedewerker DSI/MY
 Limburg, mr. G.H.W.M.: hoofd DJZ/VE
 Litjens, drs. P.J.M., beleidsmedewerker DAF
 Louiszoon, mw. drs. A.J.: beleidsmedewerker DES/MI
 Meijerman, drs. B.G.: hoofd DVF/CI
 Methorst, mw. drs. D.: beleidsmedewerker DAO/ZZ
 Mevis, C.M.H.: beleidsmedewerker DEK/RM
 Middelhoff, M.A.C.M.: beleidsmedewerker afdeling gespecialiseerde org. PV Genève
 Molenaar, dr. H.A.: themadeskundige DCO/OC
 Mulder, mw. drs. G.M.B.: beleidsmedewerker DWH/ZM
 Munck, mr. C. de, senior jurist DJZ/BR
 Nijssen, mr. drs. J.J.P.: plv. Hoofd. DVB/CV
 Olthof, drs. F.H., beleidsmedewerker DPZ
 Palm, drs. W.A.C., beleidsmedewerker DPZ
 Patijn, mr. M.: CdP PV NAVO (geen goedgekeurd verslag i.v.m. vertrek bij BZ)
 Petit, mr. J.G.: Verkeersadviseur
 Plas, mr. drs. M.E.C. van der: hoofd afdeling Juridische en Institutionele zaken
 Poldermans, mw. drs. C.: DWH/MC
 Post, drs. H. Post: hoofd DES/TO
 Postma, drs. J.M.: hoofd economische afdeling (MinEZ) PV Genève
 Prins, drs. D.: Plv. CdP GEO PV Genève
 Pruimers, R.M., hoofd DCZ/CM/RE
 PV EU (alleen goedgekeurde interviewverslagen)
 Ramaer, drs. P.A.: hoofd DVF/PJ
 Rossum, drs. E.M.E. van, beleidsmedewerker ambassade Managua
 Roy, drs. H.J.P.A.M. de, plv. dir. DKP
 Sande, drs. T.A.M. van de: themadeskundige DCO/OC
 Scheer, ir. R.J.S.M.: beleidsmedewerker DEK/BA
 Schuwer, mr. H.J.J., plv. CdP PV-EU
 Sciarone mr. drs. P.J.: plv. CdP PV Genève
 Sieben, mr. R.J.: plv. hoofd DVF/IF
 Smit, ir. C.D.: beleidsmedewerker DEK/RM
 Steeghs, drs. G.P.M.H.: plv. directeur DVF
 Stienen, mw. drs. C.P.J.W., beleidsmedewerker DWH
 Stoios-Braken, drs. G.A.C.M.: beleidsmedewerker Humanitaire Afdeling PV Genève

Streef, ir. J.: beleidsmedewerker PV NAVO
Stuijzand, G.J.: senior-controller DVF
Tazelaar, mw. drs. B.M.: DMV/MR
Tellings-Broerse, mw. mr. J.B.: beleidsmedewerker DES/MI
Terstal, mw. mr. drs. ma. S.: hoofd DJZ/CR
Tjoelker-Kleve, mw. drs. C.G.M.: beleidsmedewerker DSI/VR
Valk, drs. N.J.M. van der: manager bijzondere projecten FEZ/FM
Velden, drs. W.M. van der: beleidsmedewerker DVF/FS
Velzen, dr. P.L.G. van: hoofd DJZ/BR
Versteden, drs. M.P.M.: senior beleidsmedewerker DVB/VD
Verwaal, drs. E.F.: afdelingshoofd DAO/ZO
Vos, dr. R.C.: hoofd DES/MI
Voskamp, dr. H.J.: hoofd DCO/IC
Waal, drs. P.A. de: beleidsmedewerker PV-OESO
Wal, ir. F. van der: themadeskundige DDE/NB
Weiffenbach-Steeghs, mw. drs. R.C.M.: hoofd DVF/FS
Wellenstein, drs. E.H.: DG task force ICC
Wessels, ir. Th. J.: hoofd DMW/NE
Wester, mw. drs. A.M.C.: beleidsmedewerker DIE/EX
Wiedenhof, mw. drs. C.M.: hoofd. DCO/OC
Wijnroks, mw. drs. M.: beleidsmedewerker DSI/SB
Wilke, drs. P.J.W.: hoofd DVB/NN
Wissels, mw. mr. C.M.: hoofd DJZ/ER
Würzner, drs. H.A.: beleidsmedewerker Humanitaire Afdeling PV Genève
Ymkers, drs. P.J.: hoofd afdeling Ontwikkelingssamenwerking
Zonneveld-Slegtenhorst, mw. A.J.M.: beleidsmedewerker DVB/CV
Zwetsloot, drs. P.C.F.: beleidsmedewerker DVF/IF

Afstemming (schriftelijk):

Aa, Mw. P.G.R. van der: beleidsmedewerker DSISB
Blankenberg, dr. F.P.: beleidsmedewerker DSI/AB
Borg, Mr. drs, G.H. van den: jurist DJZ
Burg, A.L. van der: beleidsmedewerker DDE/OB (PUM)
Denissen, Mw. I.N.M.: beleidsmedewerker DSI/MY
Keizer, drs. P. de: beleidsmedewerker DSI/AI
Kuip, mw. drs. S.I.M.: beleidsmedewerker DSI/MY (SNV)
Lok, drs. W.J.: beleidsmedewerker DWH
Paardekooper, dr. B.P.: beleidsmedewerker DSI/MY (DOV)
Sluijter, mw. drs. V.S.M.: directeur DSI
Veen, mw. A.B. van der: beleidsmedewerker DSI/VR
Veldkamp, mw. A.: beleidsmedewerker DSI/SB
Werf, mw. drs. M.M. van der: beleidsmedewerker DSI/AB
Zwan, A.C. van der: hoofd SPL/HE

Archivarissen + hoofden bedrijfsbureau:

Agerbeek, R.R.: archivaris DAF
Asgarali-Moeniralam, mw. F.: archivaris DDE
Bakker, mw. M., archivaris DWH
Berg, mw. D.C. van den: archivaris DVF
Biharie, mw. S.A.: archivaris DVF

Bosboom, A.: archivaris DVL
Brieër, D.C.H.: archivaris DCO
Cottin-Ferdinandus, mw. M.G.L.: archivaris PV-OESO
Daleboudt, A.M.: archivaris DVF
Dodemont, F.: hoofd bedrijfsbureau DVB
Dongen, W.A. van: archivaris DAM
Duijvenvoorde-Agaton, mw. R.H. van: archivaris DIE
Ek, G.H. van: archivaris FEZ
Eman, A.: archivaris DKP
Geurse, P.J.: hoofd bedrijfsbureau DSI
Goey-Ventura, mw. G.M. de, archivaris DMW
Groot-Zweeris, mw. J. de: archivaris DCO
Haasteren, E. van: archivaris DPV
Hartog, N.W.C. den: archivaris DVB
Hoekoeboen, J.P.M.: archivaris DSI
Hurkmans-Berkers, mw. L.: hoofd bedrijfsbureau DVF
Jeurissen, G.J.A.: archivaris PV NAVO
Kaandorp, mw. S.C.M.: medewerker bedrijfsbureau
Kraaijeveld, G.M.: archivaris DAO
Kraaijeveld-Scheper, mw. E.C.: archivaris DJZ
Laan, N. van de: archivaris DVB
Leeuwen. M. van: archivaris ICT
Lodder, W.L.: hoofd DDE/BB
Lugtenburg, Mw. C.A.L.: hoofd bedrijfsbureau DCO
Melkert, A.G.: archivaris DWM
Nederhof, mw. S.P.: archivaris DZO
Nieuwkerk, E.: archivaris DIE
Ooijevaar, T.: archivaris DWH
Oosten, mw. A.L.L. van: archivaris DAF
Orré, H.C.L.: archivaris DSI
Plugge, R.R.A.: archivaris DCZ
Roes, mw. M.W.P.: DMV/BP
Schaaps, P.: archivaris BSG
Schnepper, J.: archivaris DCZ
Smits, J.H.G.: archivaris DVF
Spiegel, H.E.G.: archivaris VDB
Steenbergen, F.A.: archivaris DEK
Verbaan, W.F.H.: hoofd afdeling Archief en Communicatie
Vogelaar, mw. C.: archivaris DAF
Vreeswijk, R.: archivaris DES
Vries, Mw. E.S. de: archivaris DVB
Vuyk, mw. S.K: archivaris DAM
Wallen, mw. B. van der: archivaris DSI
Zee, H.: archivaris DJZ
Zwan, E.D. van der: archivaris BSG

7. Bijlage 2: Overzicht van geraadpleegde literatuur (chronologisch)

Overzicht van geraadpleegde literatuur en andere bronnen

1 Publicaties ministerie van Buitenlandse Zaken

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *begrotingen 1990-2005, inclusief de bijbehorende Memorie van toelichting*

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Bureau Werving / Directie Internationale Technische Hulp: *'Internationale samenwerking. Deskundigen voor ontwikkelingslanden'* (Den Haag 1978)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *Nota 'Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig'* (Den Haag, september 1990)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Buitenlands beleid belicht'* (Den Haag, 17 september 1991)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de (voorzitter van de) Tweede Kamer der Staten-Generaal: *'De betekenis van de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht voor de ontwikkelingssamenwerking van de Europese Gemeenschap'* (Den Haag, juni 1992)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Beleidsplan voor de periode 1992 – 1995: Regio Zuidelijk Afrika: Angola, Botswana, Malawi, Mozambique, Namibie, Swaziland, Zambia, Zimbabwe'* (Den Haag 1992)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Directie Economische Samenwerking: *'Rapportage aan de Tweede Kamer inzake Nederlands ondersteuningsbeleid Midden- en Oost-Europa'* (Den Haag 1993)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Pronk, J.P.: *'Een wereld in geschil: de grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend'* (Den Haag 1993)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking: *'AIDS en Ontwikkelingssamenwerking'* (Den Haag 6 april 1993)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Directie Ontwikkelingssamenwerking Azië: *'Informatiebrochure over het West-Oost-Zuid programma'* (januari 1994)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Directie Ontwikkelingssamenwerking Azië: *'Rapportage aan de Tweede Kamer inzake Nederlands Ondersteuningsbeleid Midden- en Oost-Europa'* (Den Haag 1994)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Jaarverslag ontwikkelingssamenwerking 1993'* (Den Haag 1994)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *Nota 'Herijking van het Buitenlands Beleid'* (Den Haag, september 1995)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Startnotitie. Naar een nieuw ministerie van Buitenlandse Zaken'* (Den Haag 1995)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Voorlichtingsdienst voor Ontwikkelingssamenwerking: *'Voeding, Samenspel van voedsel, gezondheid en zorg'* (Den Haag 1995)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde: *'Netherlands aid reviewed: an analysis of operations review unit reports, 1983 – 1994'* (Den Haag 1996)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'De organisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken'* (Den Haag, 1996)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Formatieplan'* (Den Haag, 1996)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Procedurebundel Uitvoering Ontwikkelingssamenwerking'* (januari 1997)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Tweehonderd jaar Ministerie van Buitenlandse Zaken'*. Onder red van: R.E. van Ditzhuyzen, A.E. Kersten, A.L.M. van Zeeland ... [et al.] (Den Haag, 1998)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Onderwijs is een recht voor iedereen. Ontwikkelingssamenwerking en basic education: beleid, ervaringen en uitvoering'*. (Den Haag, november 1999)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie: *'Hulp door handel. Evaluatie van het centrum tot bevordering van de import uit ontwikkelingslanden (CBI) 1990-1996'* (Den Haag, oktober 1999)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Directie Ontwikkelingssamenwerking en Bedrijfsleven en ministerie van Economische Zaken/Directie Marktontwikkeling: *'Ondernemen tegen armoede. Notitie over economie en ontwikkeling'* (Den Haag, november 2000)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Directie Juridische Zaken: *'Hoofdpijnennotitie visumwet'* (Den Haag, januari 2000)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: PIVOT-rapportnummer 103: *'Gedane buitenlandse zaken: een institutioneel onderzoek naar de beleidsterreinen buitenland en ontwikkelingssamenwerking 1945-1990 (1994)'* (Den Haag 2000)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Beleidskader Technische Assistentie. Eindrapport taakgroep TA'* (oktober 2000)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie: *'Onafhankelijke beoordeling Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie'* (Den Haag, januari 2000)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *Factsheet 'Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), Ontwikkelingssamenwerking, gendermainstreaming en empowerment van vrouwen: een duurzame relatie'* (Den Haag 2002)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Jaarplan Bureau Secretaris-Generaal / Eenheid Beleidsplanning 2000'* (Den Haag 2001)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / ITAD: *'Final report. Evaluation of the sustainable development agreements'* (Den Haag 2001)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Sociaal jaarverslag 2000'* (Den Haag, 2001)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Civil society en structurele armoedebestrijding. De rol van actoren uit het Nederlands maatschappelijk middenveld'* (Den Haag 2001)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / DJZ/VE: *'De totstandkoming van een verdrag'* (Den Haag, augustus 2002)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Armoede in de context van gezondheid, voeding en bevolking. Rapport van de workshop voor themadeskundigen gezondheid'* (Oegstgeest 2002)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Gevecht tegen aids' de derde ronde* (Den Haag 2002)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Sociaal jaarverslag 2001'* (Den Haag, 2002)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Notitie decentralisatie'*, Kenmerk DMV/VG-232/02 (Den Haag, april 2002)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Notitie Beleidscoherentie ontwikkelingssamenwerking-landbouw'* (Den Haag 2002)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Projectgroep planning, monitoring en evaluatie. Ecuador: flexibele technische assistentie'* (Den Haag 2002)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Programmahulpbrief 2001'* (DVF/AS, 31 mei 2002)
Kenmerk: DVF/AS – 068/02

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Armoedebestrijding: Nederlands beleid in kort bestek'* (Den Haag 2002)

Ministerie van Buitenlandse Zaken/Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie: Evaluatie No 291: *'Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990 – 1999'* (Den Haag, december 2002)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie: *'Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie: Richtlijnen voor*

IOB evaluaties. Werkwijze en procedures voor het uitvoeren van evaluaties' (Den Haag, mei 2003)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie: *'Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance'* (Den Haag 2003)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Beleidsnotitie assistent-deskundigenprogramma'* (Den Haag, april 2003)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'HIV-aids actieplan: aids is geen stille ramp meer'* (Den Haag, mei 2003)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Factsheet UNAIDS'* (Den Haag 2003)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Jaarplan Directie Personen Verkeer 2002'* (Den Haag 2003)

Ministerie van Buitenlandse Zaken/Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie: Evaluatie No 292: *'Resultaten van Internationale Schuldverlichting 1990 – 1999'* (Den Haag, mei 2003)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *Nota 'Aan elkaar verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015'* (Den Haag, oktober 2003)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Programmahulpbrief 2002'* (DVF/AS, 16 april 2003)
Kenmerk: DVF/AS – 082/03

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Milieu en armoedebestrijding'* (Voortgangsnotitie 2003)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Jaarverslag PSO 2002'* (Den Haag 2003)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / stafeenheid strategische beleidsoriëntatie: *'Kamerbrief over evaluatie FNV mondiaal en MVO'* (Den Haag 2003)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling: *Factsheet 'gendermainstreaming'* (Den Haag 2003)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling: *'Missie VR 2004-2007. Waar staan we voor?'* (Den Haag 2003)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Beleidsnotitie Reproductieve Gezondheid'* (Den Haag, 31 juli 2003)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Het Nederlandse EU-voorzitterschap'* (Den Haag, 5 december 2003)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Startnotitie Forward Strategy Unit (FSU)'* (Den Haag, 29 april 2003)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *Factsheet 'Historisch overzicht van het ministerie van Buitenlandse Zaken'* (Den Haag, juli 2004)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB): *'Programming 2005-2009'* (Den Haag 2004)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'De staat van de Europese Unie'* (Den Haag 2004)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Goed bestuur perspectief op ontwikkeling (achtergrondnotitie)'* (Den Haag, oktober 2004)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: Kamerbrief inzake *'Verzoek over rapportage waterprogramma gefinancierd op basis van additionele middelen'*. DMW-266/2004 (17 mei 2004)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Evaluatie van het Nederlandse beleid inzake Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking 1991-2002'* (Den Haag, februari 2004)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie: *'Diamonds and coals. Het Matra-programma: De flexibele respons op wisselende transformatieperspectieven'* (Den Haag 2004)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Directie Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek: *'Het communicatieprogramma in kort bestek'* (2004)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / DJZ/CR: *'Schadeclaims van Nederlandse personen of instanties op derde landen'* (Den Haag, december 2004)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Directie Veiligheidsbeleid: *'Achtergrondnotitie Stabiliteitsfonds'* (februari 2004)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *Jaarplan Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen (DVF)* (Den Haag, 2004)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Jaarplan Task Force Organisatie Veiligheid en Samenwerking Europa 2004'* (den Haag 2005)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Programmahulpbrief 2003'* (DVF/AS, 26 april 2004) DVF/AS/beleid. Kenmerk: DVF/AS-062/04

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Jaarplan Nederlandse ambassade Benin'* (Cotonou 2004)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: Kamerbrief inzake *'Voortgang waterprogramma 2004'*. DMW-399/05 (25 mei 2005)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Jaarplan Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling 2004'* (Den Haag 2005)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Taken DJZ/ER'* (Den Haag, juni 2005)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Verslag 1^e kwartaal 2004 Task Force International Criminal Court'* (25 februari 2005)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Veelgestelde vragen en antwoorden inzake het Internationaal Strafhof'* (2 maart 2005)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / speech A. van Ardenne-Van der Hoeven voor de Universiteit van Amsterdam: *'The road to Darfur leads through Khartoum'* (1 november 2005)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Notitie Wederopbouw na gewapend conflict'* (Den Haag 2005)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Richtlijnen dossiers voor gesprekken en bezoeken'* (Den Haag, september 2005)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: Handboek Buitenlandse Zaken *'Jaarplancyclus'* (Den Haag, februari 2005)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Resultaten in ontwikkeling. Brochure over de resultaten van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid'* (Den Haag, januari 2006)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Jaarplan Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling 2005'* (Den Haag 2006)

Ministerie van Buitenlandse Zaken: BZ-blad 06 (april 2005) *'Selectiemissie nodig Colombiaanse vluchtelingen uit'* door Daphne Bergsma en Ilona Tinus

Ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Jaarplan Directie Personen Verkeer 2005'* (Den Haag 2006)

Ministerie van Buitenlandse Zaken / Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie: *'Jaarplan Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie 2006'* (Den Haag 2006)

2 Kamerstukken

Tweede Kamer der Staten-Generaal 1986-1987: 20 222 nr. 1: *'Overzicht taken ministerie van Buitenlandse Zaken'*

Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, nr. 24 406, nr. 4: *'Emancipatie in uitvoering: koersbepaling van het emancipatiebeleid na 1995'*

Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal: *'Oprichting Internationaal Instituut voor Communicatie en Ontwikkeling'* (Den Haag, 5 december 1996) Vergaderjaar 1996-1997, 24 792, nr. 2

Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, nr. 1 25 606: *'Emancipatiebeleid 1998'* (Den Haag 1997)

Discussionpaper Tweede Kamer 24128, nr. 2: *'Het gemeenschappelijk Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid'* (Den Haag, 1999)

Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal: *Kwaliteit van de internationale financiële instellingen als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking*. Kamerstuk 26967, nr. 1 (Den Haag, 1999)

Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (Directie Ontwikkelingssamenwerking Azië) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal: *'Rapportage aan de Tweede Kamer inzake Nederlands ondersteuningsbeleid Midden- en Oost-Europa 1994'* (Den Haag 1999)

Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, nr. 1 26 814: *'Begrotingsbrief emancipatiebeleid 2000'* (Den Haag 1999)

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Landenbeleid structurele bilaterale hulp: *'Notitie Macro-georiënteerde Programmahulp'* (Vergaderjaar 1999-2000, 26 433, nr. 22)

Tweede Kamer der Staten-Generaal: *'Landenbeleid structurele bilaterale hulp'* (Vergaderjaar 1999 – 2000, TK 26 433, nr. 18)

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1999-2000: Notitie *'Macro-georiënteerde Programmahulp'*, TK 26 433, nr. 22

Tweede Kamer der Staten-Generaal: brief minister Grote Steden en Integratie, *'Voortgang inburgering nieuwkomers en oudkomers'* (18 september 2000)

Tweede Kamer Motie Harrewijn: Kamerst. II, 2000/01, 26900, nr. 24. Gaf aanleiding tot de oprichting van het Vredesfonds.

Tweede Kamer Motie Koenders: Kamerst. II, 2000/01, 26800 V, nr. 38. Gaf aanleiding tot de oprichting van het Vredesfonds.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26 958, nr. 5 (Den Haag 2001)

Kamerstuk II, 200/01, 26900, nr. 24

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal: *'Het belang van lokaal bestuur en het belang van decentralisatie in ontwikkelingslanden, waarbij ingegaan wordt op het brede instrumentarium dat Nederland daarbij inzet, en met name de rol van de Vereniging Nederlandse Gemeenten daarin.'* TK 28000 V. Kenmerk: DMV/VG-232/02 (Den Haag april 2002)

Brieven aan het parlement: ministerie van Buitenlandse Zaken: *'Programma Samenwerking Opkomende Markten'*, 8 november 2002 bijlage IV (Annex 1)

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 234, nr. 1

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal: *'De oprichting van het Stabiliteitsfonds.'* Kenmerk DVB/CV-262/03 (3 oktober 2003)

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2002 – 2003, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1455 (26 juni 2003): Vragen van de leden Koenders en Fierens (beiden PvdA) aan de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (Ontwikkelingssamenwerking) over de kwijtschelding van EKI (ingezonden 13 mei 2003), en het Antwoord van Minister Van Ardenne- Van der Hoeven (18 juni 2003)

Kamerstuk 29 200 V Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004. Nr. 8 nota van wijziging (oktober 2003)

Kamerstuk 29540-10: Vragen en antwoorden naar aanleiding van het jaarverslag BZ 2003 (Den Haag 2003)

Tweede Kamer der Staten-Generaal 2003-2004: *'Visumverlening in Schengen-verband'* 29 260 nr. 2

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004 nr. 3, Tweede Kamer dd. 3 november 2003: *'Raad van Europa: bruggen slaan met normen en waarden'*

Kamerbrief *'Visie op EVDB'*. Opstellers: Minister van Buitenlandse Zaken en Minister van Defensie (Den Haag, februari 2004)

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal: *'Beleidsvoornemens Matra'* (Den Haag, november 2004)

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2003 – 2004: niet-dossier stuk buza 040055 (22 maart 2004): *'Brief van de Minister van OSW over DAC-criteria exportkredieten'*

Tweede Kamer der Staten-Generaal: *'Verzoek van de vaste kamercommissie voor Buitenlandse Zaken inzake hulp aan de door de zeebeving in Azië getroffen gebieden, d.d. 21 januari 2005'*, kenmerk 05-BuZa-02

3 Internet / Intranet

<http://www.osce.org> (1995-2006)

<http://forum.opinieland.nl> (2000)

<http://www.un.org/sc/ctc/> *'Voortgangsbericht terrorismebestrijding en veiligheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer'*, kenmerk 5125137/501/RD (05-10-2001)

<http://www.ecer.minbuza.nl> (11-12-2001)

<http://www.netherlandsembassy.org> / Netherlands Embassy: *'The Netherlands and the US: Trade and Investment'* (01-01-2003)

<http://bznet/content.asp?key=517993&pad=464141,513441,464236&usecache=1> / Beleidskader civiel-militaire samenwerking (CIMIC) (19-05-2003)

<http://www.grondweteuropa.nl/9326000/1f/j9vvgjnazrhmix9/vgrudywrvmiv/>
Referendumcommissie: 'Samenvatting van het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa' (07-2003)
<http://bznet/content.asp?key=483795&pad=464143,468189,470698,464013,471066&usecache=1> / Projectdocument DGIS/PM&E (09-2003)

<http://www.erasmushuis.or.id> (2004)

<http://www.festivalmunidial.nl> (2004)

<http://bznet/hbbz/content.asp?key=530747&pad=454237,497013,497021&usecache=1> / Handboek Buitenlandse Zaken / Macrohulp (20-09-2004)

<http://bznet/content.asp?key=502977&pad=464141,494153,501834&usecache=1> / Factsheet Hoger onderwijs (29-09-2004)

<http://odur.let.rug.nl/~usa/E/newnetherlands/nl13.htm> / Welling, G.M.: 'The United States of America and the Netherlands' (Universiteit Groningen) (24-11-2004)

http://www.duitse-ambassade.nl/nl/aussenpolitik/bilat_bez (2005)

<http://www.duitslandweb.nl> (2005)

<http://www.clubdeparis.org> (2005)

http://nl.wikipedia.org/wiki/Europese_Unie (20-04-2005)

http://europa.eu.int/netherlands/eu_in_het_kort/verdragen_nl.htm (20-04-2005)

http://europa.eu.int/pol/reg/overview_nl.htm (19-05-2005)

http://www.regering.nl/actueel/dossieroverzicht/42_7756.jsp (04-10-2005)

<http://www.nato.int> / 'NATO and the fight against terrorism' (30-12-2005)

<http://www.worldbank.org/hipc/about/hipcbr/hipcbr.htm> (2006)

http://www.coe.int/t/nl/com/about_coe (30-04-2006)

<http://bznet/menu.asp?key=410229&pad=464143,250194&usecache=1>: 'Programma Ondersteuning Buitenlands beleid' (17-05-2006)

<http://nl.wikipedia.org/wiki/NAVO> (30-11-2006)

<http://bznet/content.asp?key=452554&pad=464143,465109,482064> / Nederland en de poolgebieden → niet meer bestaand

Ministerie van Buitenlandse Zaken: Website Kennetten: *De Afrikaanse Ontwikkelingsbankgroep* (AfDB/AfDF/NTF) → niet meer bestaand

<http://www landenweb.com/geschiedenis.cfm?LandID=147>→niet meer bestaand

4 Dagbladen / weekbladen

Internationale_Samenwerking: *Nota Een wereld van verschil & Begroting Ontwikkelingssamenwerking 1991, nieuwe opzet landenprogramma's moet hulp flexibeler maken* (Jrg. 5, nr. 10 (Den Haag, okt. 1990))

Van den Brink in NJCM bulletin . - Jrg. 21, nr. 8: *'Hoe staat het met Peking tussen haakjes? Een tussentijdse inventarisatie van de effecten van de 'bracketing conference' in Nederland'* (december 1996)

F. van der Velden en J. Zweers in Derde Wereld. Jaargang 16, nr. 4: *'Het eeuwige debat: nut en noodzaak van personele assistentie'* (maart 1998)

Financieel Dagblad: *Terrorisme als een nieuwe vorm van oorlogsvoering*. Door Marianne van Leeuwen (Amsterdam, 17 september 2001)

F.Q.J. Kortekaas. In: Buitenlandse markten: *'PSOM stimuleert zakendoen in opkomende markt Oeganda'* Jrg. 8, nr. 7 (14 apr. 2001)

Internationale spectator: Zoomers, A.: *'Van geïntegreerde plattelandsontwikkeling tot sectorale benadering: Een pleidooi voor meer specialisatie'* (Mei 2001 – LV – nr 5)

The courier ACP-EU: *'Interview met professor Jeffrey Sachs, directeur van het centrum Internationale Ontwikkeling aan de Universiteit Harvard'* (maart-april 2002)

NRC: *Conclusies en aanbevelingen commissie-Bakker* (Den Haag, 4 september 2003)

Internationale Samenwerking: *'Sudan People's Liberation Movement'* (Den Haag, 2004)

De Groene Amsterdammer / Interview met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking Van Ardenne- Van der Hoeven: *'de minister wil Ontpronken'* (Amsterdam, mei 2004)

Elsevier.nl. Auteur: Syp Wynia: *'Europese grenzen, Zo zijn onze manieren'* (Den Haag, 25 juli 2006)

5 Archief ministerie van Buitenlandse Zaken

Archief DIE/eu/conventie/coördinatie 'instellingen'. Inventarisnummer 771066

Archief DPZ-324/05, 15 juli 2005: *'Terrorismebestrijding in Europees en internationaal perspectief'*. Verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken om advies aan Adviesraad Internationale Vraagstukken

Archief DCO/oo/beleid/structureel/organisaties/onderwijs/isiio. Inv.nr. 670606

Archief DVF, *Uitvoerende Raad 01/2003*. Inventarisnummer 800890 + 839148

Archief DVF, *Financieel/ Contributie*. DVF/CI/ UNESCO/ beleid. Inventarisnummer 800178

Archief DVF, *Bijdrage 2003*. DVF/FS/ UNFPA/ Os-activiteit/ wereldwijd/ contributie. Inventarisnummer 822769

Archief DVF, *Trustfunds*. DVF/IF/ IaDB/ beleid. Inventarisnummer 846991

Archief DVF, *Partnership Program IFC*. DVF/IF/ IFC/ beleid. Inventarisnummer 762265

Archief DDI, *ort – oral rehydration therapy campaign/ unicef*. AIM: Blusteam/ 2023/ 03482

Archief DVF, *MDG support programme*. DVF/FS/ UNDP/ Os-activiteit/ wereldwijd/ contributie Inventarisnummer 798133

Archief DDE dde/im/ os-activiteiten/ wereldwijd/ projecthulp. Actnr. ww207704; 5932

Archief DRU/2020/106. Memorandum van DVF/CI aan verschillende themadirecties (waaronder DRU/SE) 13 november 2000

Archief DPO, *Programma's bedrijfsleven en ontwikkeling*. Vern.jr.2017. Inventarisnummer 00354

Archief DOB, *Ontwikkeling van het Nederlands Investerings Matching Fonds (NIMF)*. Vern.jr.2022. Inventarisnummer 00204

Archief DES, *documentatie en informatieverstrekking inzake formatie en taken des (incl. reorganisatie des 2003) des/2014/02754*

Archief HMA Rabat/afdeling CZ: Memorandum van de consulaire afdeling van de Nederlands ambassade in Rabat aan de Directie Algemene Zaken / Juridische Zaken (9 februari 1994)

Archief DPC: '*Memorandum van DPC en DJZ aan de Minister van Buitenlandse Zaken*', kenmerk DPC/VV-1007 (10 januari 2000)

Archief FEZ: vernietigingsjaar 2016, nr. 16

Archief DPO: Memo van dpo/an aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van 13 augustus 1985 (n89/85) Dossier DPO / ARA / 00069

Archief DPO: Memorandum 074/94 van Chef DPO d.d. 17 mei 1994. Kenmerk: DPO/2017/401

Archief DPO: Memorandum 68/94 DPO/BIJ aan amb. Warschau d.d. 31 januari 1994. Kenmerk: DPO/2017/401

Archief (plv) DGIS: Memorandum no. 02/94 betreffende het West-Oost-Zuid programma (19 januari 1994)

Archief DAL: Memorandum no. CO-627/93 van DAL/CO aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op 17 juni 1993. Kenmerk: DAL/2020/3232

Archief DVE.: Memorandum van DVE/BK-72915 aan Ambassade Moskou 26 maart 1992.
Kenmerk: 1992-1995 DVE / ARA / 2519

6 Overige literatuur

A.M. van der Togt: *'Het ministerie van Buitenlandse Zaken in een veranderende wereld. Organisatorische aspecten van de vorming van het buitenlands beleid, 1945-1974'* (Nijmegen 1984)

J.W. Knijnenburg e.a.: Eindverslag van de commissie ter evaluatie van het communicatieprogramma (Den Haag 1988)

E. van Lennep: *'In de wereldeconomie. Herinneringen van een internationale Nederlander'* (Leiden/Antwerpen 1991)

Commissie voor de evaluatie van de programmafinancieringsregeling van het medefinancieringsprogramma 1989-1992: *'Evaluatie van de programma financieringsregeling 1989-1992'* (Den Haag 1992)

Vierde Mandeville-lezing: Mr. M. van der Stoel, getiteld: *'Europese dilemma's'* gehouden op de Erasmus Universiteit te Rotterdam (Rotterdam, 28 januari 1993)

J. van Eeveren en D. Hellema: *'Het Nederlands beleid in de Golfcrisis'*, in: P. Aarts en B. Bomert (red.), *Stilte na de storm. De Tweede Golfoorlog in perspectief*. Nijmegen: studiecentrum voor vredesvraagstukken (Nijmegen 1993)

United Nations development Programme / E.J. Berg e.a.: *'Rethinking technical cooperations. Reforms for capacity building in Africa'* (New York 1993)

Regeerakkoord Kabinet Kok: *'keuzen voor de toekomst'* (Den Haag, augustus 1994)

R. Brinks, T. Witteveen (red.): *'Toegang tot de rijksbegroting'* (Den Haag 1995)

Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking: *'Advies van woorden naar daden, gender en ontwikkeling, de vierde wereldvrouwenconferentie 1995 in Beijing'* (Den Haag 1995)

Development Assistance Committee: *'Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation'* (OECD, Paris, May 1996)

Zaak C-194/94, Jur. 1996 p. I-2201. ('Securitel-arrest')

Sizoo, K.: *'Nederland en de Verenigde Staten: Een verhaal van oude vrienden'* (Den Haag, 1997)

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV): *'Humanitaire hulp: naar een nieuwe begrenzing'* (Den Haag 1998)

Interdepartementaal beleidsonderzoek: *'Internationaal onderwijs'* (Den Haag 1998)

Motie Hessing c.s.: *'Vaststelling van de begroting van de uitgaven en ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (v) voor het jaar 2000'*. 26 800 V nummer 67 (9 december 1999)

Interdepartamenteel Beleidsonderzoek: *'Uitzending Personeel Ontwikkelingssamenwerking'* rapport nummer 6 (Den Haag, mei 1999)

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij: *'Het beleidskader Leren voor Duurzaamheid & NME21 Leren voor een duurzame samenleving'* aangeboden door staatssecretaris Faber aan de Tweede Kamer (Den Haag, 28 juni 1999)

J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent (red.): *'De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999'* (Den Haag 1999)

Nationale ombudsman: *'Onderzoek ingevolge artikel 15 van de Wet Nationale ombudsman naar de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko inzake de overbrenging van gevonniste personen, dat sedert 30 december 1999 voorlopig wordt toegepast'* (rapportnummer 2000.06916)

Department of Foreign Affairs, Ireland AID / N. Boesen: *'Multi annual funding for Blockgrant recipients, Final report'* (2000)

D. Hellema: *'Neutraliteit & vrijhandel. De geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen'* (Utrecht 2001)

L.J. Bal, *'De invloed van Nederland in de Europese Unie. Enkele impressies op transportgebied'* in: Internationale Spectator (Den Haag, 2001)

PIVOT-rapportnummer 126: *'Internationaal financieel en monetair beleid. Een institutioneel onderzoek naar het handelen van de rijksoverheid op het terrein van internationale financiële en monetaire betrekkingen en beleid, 1945-2000'* (Den Haag, 2001)

Emanuel de Kadt e.a.: *Evaluation of the International Institute of Communication and Development (IICD)*. In opdracht van het Directoraat-generaal Internationale Samenwerking (2001)

TNO-rapport: *'Milieu en gezondheid 2001. Overzicht van risico's, doelen en beleid'*. PG/VGZ/2001.95

Development Assistance Committee: *'Peer review of the Netherlands'* (OECD, Paris, juni 2001)

United Nations Development Program / Wereldbank / DAC / OED POVNET: *'Poverty Guidelines'* (World Development Report 2001)

PriceWaterhouse Coopers: *'Eindrapportage benchmarkonderzoek financieel buitenland instrumentarium'* (Den Haag 2002)

Interdepartamenteel beleidsonderzoek: *'Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking'* (2002-2003 nr. 1)

Interdepartementaal beleidsonderzoek: *'eindrapport van de werkgroep effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking'* (2002-2003 nummer 1)

Commissie Bakker: *'Missie zonder vrede'* (Den Haag 23 januari 2003)

United Nations Handbook. Wellington: Ministry of Foreign Affairs (2003)

Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu: 03.0428/08-03 VROM 3203: *'Duurzame daadkracht. Actieprogramma duurzame ontwikkeling'* (augustus 2003)

Jubilee Nederland, Van Ardenne: *'Ontwikkelingssamenwerking niet uitgehoud'*, In: Nieuwsbrief nr. 31 (September 2003)

PIVOT-rapportnummer 195: *'Behoorlijk behandeld : rapport van een institutioneel onderzoek naar actoren en handelingen op het terrein van de nationale ombudsman in de periode (1964) 1982-1997'* (Den Haag, 2003)

United Nations General Assembly: *'Progres towards implementation of the declaration of commitment on AIDS'* (juli 2003)

Minister van Justitie: *'Instellingsbesluit Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding'*, nr. 5272172/504/PW (15 juni 2004)

K. M. Sollart: Planbureau rapporten nr. 17: *'Effectiviteit van het Natuur- en Milieu-Educatiebeleid'* (Wageningen UR 2004)

Bart Klem en Georg Frerks: *'Evaluatie Vredesfonds. Flexibiliteit met visie 2001-2003'* (oktober 2004)

Coco-conclusies nr. 42 (22/11/2005). *'Voortgangsverslag Verklaring JBZ-Raad'* (13 juli 2005)

M. Leonard, *Why Europe will run the 21st century* (Londen 2005)

8. Bijlage 3: Overzicht van geraadpleegde wet- en regelgeving (chronologisch)

In de periode 1990-2005 is door de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor ontwikkelingssamenwerking diverse malen een van de volgende overeenkomsten gesloten met semioverheids- en particuliere instellingen: programmafinancieringsovereenkomst, subsidieovereenkomst, raamovereenkomst, uitvoeringsovereenkomst en suppletieovereenkomst. Het gaat te ver om al deze overeenkomsten in onderstaand overzicht op te nemen. De meest relevante van deze overeenkomsten komen overigens wel aan bod bij de beschrijvingen van de verschillende deelbeleidsterreinen en programma's.

Evenmin zijn opgenomen de richtlijnen die in Europese verband zijn opgesteld. Reden hiervoor is dat het een veelvoud aan richtlijnen betreft waarmee het ministerie van Buitenlandse Zaken te maken heeft. Het zou haast een onmogelijke exercitie zijn een volledig overzicht te bieden van de richtlijnen. De voorkeur is dan ook gegeven aan het achterwege laten van de opsomming richtlijnen.

Haagse rechtvorderingsverdragen (17 juli 1905 en 1 maart 1954)

Verdrag van Spitsbergen (1920): de territoriale soevereiniteit van de archipel, met inbegrip van Bereneiland en Jan Mayen, aan Noorwegen toegekend.

VN-handvest (26 juni 1945): de grondwet van de internationale organisatie der Verenigde Naties.

International Whaling Convention (ondertekening 2 december 1946, inwerkingtreding 10 november 1948): afspraken omtrent verdere regulering van de walvisvangst.

Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel / General Agreement on Tariffs and Trade, (GATT) (1 januari 1948)

Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (10 december 1948): een verklaring die is aangenomen door de Algemene vergadering van de Verenigde Naties om de basisrechten van de mens te omschrijven.

Noord-Atlantische verdrag (4 april 1949): een militair verdrag dat wederzijdse verdediging en samenwerking van de legers van de Westerse landen regelt, aanvankelijk vooral als tegenkracht tegen de landen in het Oostblok en na de Koude Oorlog voornamelijk bedoeld om terroristische dreiging het hoofd te bieden.

NAVO-handvest (27 januari 1950): te Washington werden door 50 landen bilaterale overeenkomsten betreffende militaire steun, bekend onder de naam van Noord Atlantische Verdragsorganisatie ondertekend.

Verdrag West-Europese-Unie (WEU) (23 oktober 1954): WEU-lidstaten verplichten zich ertoe om elkaar militaire bijstand te verlenen bij een aanval op hun grondgebied.

Verdrag van Rome (25 maart 1957): oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM) en de Europese Economische Gemeenschap (EEG).

Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (14 april 1961)

Antarctisch Verdrag (het hoofdverdrag werd geopend voor ondertekening op 1 december 1959, en werd officieel bekrachtigd op 23 juni 1961): Het Antarctisch Milieuprotocol is een deel van het Antarctisch Verdrag dat van kracht werd in 1998.

Haags Legalisatieverdrag / apostillevrdrag (5 oktober 1961): Het verdrag beoogt in het internationale juridische verkeer tussen de landen die het verdrag hebben geratificeerd, de legalisatie van buitenlandse akten, zoals die in verschillende landen worden verlangd, met betrekking tot de door het verdrag bestreken openbare akten af te schaffen en te doen vervangen door een eenvoudige formaliteit.

Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen (24 april 1963)

Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (BUPO) (19 december 1966): verdrag van de Verenigde Naties en gebaseerd op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

Non-proliferatieverdrag (1 juli 1968)

Wet Herverzekering Investerings (WHI) (1969)

Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (23 mei 1969): Het Verdrag van 1969 beperkt zich tot verdragen tussen Staten. Dit nieuwe Verdrag maakt het mogelijk dat internationale organisaties als gelijkwaardige partners aan het verdragsverkeer kunnen deelnemen.

Verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de produktie en de aanleg van voorraden van bacteriologische (biologische) en toxinewapens en inzake de vernietiging van deze wapens (10 april 1972)

Wet houdende regelen betreffende de verlening van uitkeringen aan slachtoffers van vervolging (WUV) (22 november 1972)

Verdragen van Lomé (Lomé I 28 februari 1975, Lomé II 31 oktober 1979, Lomé III december 1984, Lomé IV 15 december 1984): Regelde de ontwikkelingssamenwerking tussen de Europese Unie en diverse landen in Afrika, het Caraïbisch Gebied en de Pacific, de zogeheten ACP landen.

Verdragen van Helsinki (1 juli 1975): de slotverklaring van de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa (later hernoemd naar Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa). De verdragen werden door 35 landen getekend en betroffen diverse onderwerpen zoals mensenrechten, economie, wetenschap, technologie, milieu, veiligheidsvraagstukken en humanitaire zaken.

Ministeriële beschikking inzake het instellen van Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) (1 juli 1977)

Verklaring van Alma Ata (6-12 september 1978): de World Health Organization (WHO) organiseerde een conferentie over basisgezondheidszorg om een oplossing te zoeken voor de problemen op het gebied van de gezondheid van de bevolking op het platteland. Tijdens deze

conferentie werd een 'plan van aanpak' op het terrein van de basisgezondheidszorg, de Primary Health Care (PHC), gepresenteerd als een aanvulling op de curatieve zorgverlening van de ziekenhuizen van missie en zending.

Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van Rassendiscriminatie (ICERD) (aangenomen in 1979 en inwerking getreden in 1981): het verdrag beoogt alle vormen van rassendiscriminatie uit te bannen en wordt gecontroleerd door een Comité voor de Afschaffing van Rassendiscriminatie.

Verdrag inzake de Uitbanning van Discriminatie tegen Vrouwen (CEDAW) (aangenomen in 1979 en inwerking getreden in 1981): Het verdrag is gericht op opvoeding, tewerkstelling, gezondheid, huwelijk en gezin. Het CEDAW-verdrag roept op tot de afschaffing van vrouwendiscriminatie in de samenleving, alsmede tot het aannemen van wetgeving ten voordele van de rechten van de vrouw. Er wordt toezicht op gehouden door een Comité voor de Afschaffing van Alle Vormen van Vrouwendiscriminatie.

Verdrag inzake het verbod of de beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens die geacht kunnen worden buitensporig leed te veroorzaken of een niet-onderscheidende werking te hebben / Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons (CCW) / Conventioneel Wapen Verdrag (CWW) (10 oktober 1980)

Wet tot uitvoering van artikel IV van het verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie en de aanleg van voorraden van bacteriologische (biologische) en toxinewapens en inzake de vernietiging van deze wapens (25 maart 1981)

Nederlandse Grondwet (o.a. artikel 90 en 100) (1983)

Verdrag tegen Foltering en Andere Wrede, Onmenselijke en Vernederende Behandeling of Bestrafing (CAT) (aangenomen in 1984 en inwerking getreden in 1987): Op het verdrag wordt toezicht gehouden door het Comité tegen Foltering.

Verdrag van Schengen / Akkoorden van Schengen (14 juni 1985): België, Nederland, Luxemburg, Duitsland en Frankrijk kwamen overeen de personencontrole aan hun gemeenschappelijke grenzen af te schaffen.

Europese Akte / Single European Act (17 en 28 februari 1986): wijzigde op verschillende punten de drie communautaire verdragen en onder de naam Europese Politieke Samenwerking (EPS) werd voorzien in het samenwerkingsverband voor de coördinatie van de buitenlandse politiek. Bovendien werd het feitelijk bestaan van de Europese Raad juridisch erkend.

Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen (WOTS) (1986): de WOTS maakt het mogelijk dat een strafvonnis in een andere staat dan de staat van veroordeling ten uitvoer wordt gelegd.

Montreal Protocol on substances that deplete the Ozon layer (ondertekening 16 september 1987, inwerkingtreding 1 januari 1989): een internationaal verdrag dat betrekking had op de bescherming van de ozonlaag.

Conventie van Bazel / Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (22 maart 1989): de conventie trad in werking op 5 mei 1992.

Verdrag van de Rechten van het Kind van de Verenigde Naties (20 november 1989): In dit internationale verdrag is vastgelegd dat kinderen recht hebben op verzorging, bescherming en respect.

Verdrag inzake conventionele strijdkrachten in Europa / CSE-verdrag (19 november 1990)

Tijdelijke regeling Herverzekering Investerings Oost-Europa (TrHIO) (1991)

Rijkswet houdende het stellen van regelen betreffende de verstrekking van reisdocumenten (26 september 1991)

Wet houdende regelen betreffende de openbaarheid van bestuur / Wob (31 oktober 1991)

Uitvoeringswet van het CSE-verdrag (6 november 1991)

Verdrag van Maastricht / officieel het Verdrag betreffende de Europese Unie (7 februari 1992): oprichting van de Europese Unie.

Wet houdende algemene regels van bestuursrecht / Awb (4 juni 1992)

Biologische diversiteitsverdrag / Biodiversiteitsverdrag (CBD) (juni 1992): met het verdrag werd beoogd een transitie te realiseren naar duurzaam gebruik betreffende biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen.

'Agenda 21' (juni 1992): het actieprogramma voor de 21ste eeuw dat in juni 1992 werd aangenomen door de VN-conferentie over milieu en ontwikkeling. Het document telt 40 hoofdstukken met beleidsmaatregelen op sociaal, economisch en ecologisch vlak. Ook de rol van belangrijke maatschappelijke groepen en de middelen om het programma uit te voeren, komen erin aan bod.

Slotverklaring van de Wereldconferentie Mensenrechten te Wenen (25 juni 1993): het bestaan van verschillen in traditie, cultuur en godsdienst werd erkend maar dit werd ondergeschikt geacht aan de universaliteit van de rechten van de mens.

Regeringsverklaring van het eerste kabinet Kok (31 augustus 1994)

Wet houdende vervanging van de Archiefwet 1962 (Stb. 313) en in verband daarmee wijziging van enige andere wetten (28 april 1995) o.a. het Archiefbesluit 1995

Verdrag van Dayton / General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (14 december 1995): vredesverdrag dat een einde maakte aan de Bosnische oorlog.

Het Wassenaar arrangement (19 december 1995): overeenkomst gericht op exportcontrole van conventionele wapens en duaal bruikbare goederen en technologieën.

Comprehensive Test Ban Treaty (september 1996): 44 landen ondertekenden dit verdrag dat zich richtte op ontwapening.

VN-verdrag ter bestrijding van de woestijnvorming (26 december 1996): een juridisch bindende overeenkomst gericht op de strijd tegen verwoestijning en droogte in alle landen die met deze problemen te kampen hebben, met een speciale aandacht voor Afrika.

Regeling Herverzekering Investerings (RHI) (1997): samenvoeging van de WHI en TrHIO.

Kyotoprotocol (1997 / ratificatie 16 februari 2005): protocol dat zich richtte op de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen.

Regeling voor particuliere ontwikkelingsparticipatiemaatschappijen (POPM) (1 januari 1997)

Verdrag Chemische Wapens (29 april 1997): multilaterale ontwapeningsovereenkomst gericht op het tegengaan van de dreiging die uitgaat van chemische wapens.

Verdrag van Amsterdam (2 oktober 1997): stuurde aan op simpelere besluitvorming in de Europese Unie, het werkte het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid verder uit, het bracht sommige bevoegdheden van de derde naar de eerste pijler en tenslotte amendeerde en hernummerde het verdrag van Amsterdam het EG- en EU-verdrag.

OSPAR-verdrag (25 maart 1998): verdrag inzake de bescherming van het marine milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (inclusief de Noordzee).

EU-gedragscode voor wapenuitvoer (8 juni 1998): acht gemeenschappelijke criteria voor wapenuitvoer (waaronder mensenrechten, risico op heruitvoer, vrede en stabiliteit in de regio) moesten voor meer eenvormigheid zorgen bij de evaluatie van concrete uitvoerdossiers in de lidstaten.

Statuut Internationaal Strafhof (17 juli 1998): op voordracht van de Verenigde Naties werd het Statuut van Rome ondertekend dat de basis legde voor de oprichting van het Internationaal Strafhof.

Kaderwet subsidies Buitenlandse Zaken (24 december 1998): regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking

Ottawaverdrag (1 maart 1999): met dit verdrag werd de wereldwijde uitbanning van de productie, handel, opslag en het gebruik van anti-personeel (AP) mijnen beoogd.

Forward Operating Locations (13 april 1999): verdrag tussen Nederland en de Verenigde Staten gericht op drugsbestrijdingsactiviteiten in de regio Zuid-Amerika en het Caraïbisch gebied.

'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB) (mei 1999): Voor de rijksoverheid werd onder de titel Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) een nieuwe wijze van begroten en verantwoorden ingezet.

De ORET/MILIEV-regeling (9 juli 1999)

Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko inzake de overbrenging van gevonniste personen (30 november 1999)

Vreemdelingenbesluit en Voorschrift Vreemdelingen (augustus 2000): Als gevolg van de wijziging van de Vreemdelingenwet dient ook de lagere regelgeving aangepast te worden. Het vreemdelingenbesluit en het voorschrift vreemdelingen bieden hiertoe handvatten.

'United Nations Millennium Declaration' (8 september 2000): Algemene Vergadering van de Verenigde Naties resolutie 55/2.

Verdrag van Nice (3 november 2000): grootscheepse hervormingen van de Europese verdragen met het oog op de toetreding van 12 nieuwe lidstaten tot de Europese Unie.

Gemeenschappelijke verklaring van Nederland en Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking 2000 (16 november 2000)

Wet tot algehele herziening van de vreemdelingenwet (23 november 2000)

Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) (5 april 2001)

'Declaration of Commitment on HIV-aids' (27 juni 2001): aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

UN-Program of Action on small arms and light weapons (juli 2001): programma gericht op de bestrijding van illegale handel in kleine wapens.

Resolutie 1373 van de VN-veiligheidsraad (29 september 2001): een antiterrorisme maatregel aangenomen naar aanleiding van de aanslagen op de VS op 11 september 2001. De resolutie werd aangenomen onder hoofdstuk 7 van het VN-handvest en is daardoor bindend voor alle VN-lidstaten.

Ministeriële Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE) (januari 2002): De Algemene Rekenkamer spreekt sinds de RPE in 2002 van kracht werd periodiek een oordeel uit over de manier waarop de ministeries hun beleidsinformatie verzamelen en benutten.

Rijkswet houdende bepalingen omtrent de tarieven voor consulaire dienstverlening (18 april 2002)

Resolutie 1325 'Vrouwen, vrede, veiligheid' (april 2003): resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties die oproept tot bescherming van vrouwen in conflictsituaties. Bovendien wijst de resolutie erop dat vrouwen op voet van gelijkheid een stem krijgen in de besluitvorming op het gebied van vrede en veiligheid.

Arbitrageverdrag tussen Nederland en België inzake de IJzeren Rijn (22-23 juli 2003)

Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (17-18 juni 2004): Tijdens een vergadering van de Europese Raad ondertekenden de regeringsleiders van de EU het verdrag voor een ‘Grondwet van Europa’.

Paris Declaration on Aid Effectiveness - Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability (2 maart 2005): een verklaring die 12 praktische indicatoren bevat om voortgang bij de hulpverlening te meten. De verklaring moet bijdragen aan een beter inzicht in de effectiviteit van de hulp bij zowel de donoren als bij de ontwikkelingslanden.

9. Bijlage 4: Lijst met gebruikte afkortingen (alfabetisch)

Diversen

ABF	Andere Beleggingsfonds
ACM	Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid
AEV	Beleidsnota Aan Elkaar Verplicht
ALA	Programma voor niet-geassocieerde ontwikkelingslanden in Azië en Latijns-Amerika
AO	Algemeen Overleg
ASC-landen	landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan waarmee het verdrag van Lomé is gesloten
ATCM	Antarctic Treaty Consultative Meeting
AVVN	Algemene Vergadering Verenigde Naties
AWACS	Airborne Warning and Control System
Bemo	Beoordelingsmemorandum
BEU	Beperking Export Uitkering
BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
BNP	Bruto Nationaal Product
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BTWC	Biological and Toxin Weapons Convention
BTWC	Biological and Toxin Weapons Convention
BW	Biologische Wapens
BZ	Buitenlandse Zaken
CBD	Conventie met betrekking tot Biologische Diversiteit
CBRN-agents	chemical, biological, radioactive, nuclear-agents
CCW	Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons
CD	Geneefse Ontwapeningsconferentie
CD	Geneefse Ontwapeningsconferentie
CdP	Chef de Poste
CEP Action Plan	Navo Caribbean Environment Plan
CIM	Coördinatie Commissie Internationale Milieu-aangelegenheden
CIMIC	Civiel Militaire Samenwerking
CoAM	Council of Agriculture Ministers
CoCo/CEIA	Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen
CoCoHan	Coördinatie Commissie op Hoog Ambtelijk Niveau
CODUN	VN-Werkgroep betreffende wereldwijde wapenbeheersing en ontwapening
CONOP	VN-Werkgroep betreffende non-proliferatie
CONOP	EU non-proliferatie werkgroep
COP	Coördinatie Overleg PRSP's
Coreper	Comité Représentant Permanent
COTER	VN-werkgroep inzake terrorisme
CRS-code	Crediting Reporting System code
CSE	Conventionele Strijdkrachten in Europa
CSF	Chernobyl Shelter Fund

CSO	Civil Society Organisatie
CTBT	Comprehensive Test Ban Treaty
CTBTO	Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty Organisation
CTBTO	Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization
CTC	Counter-Terrorism Committee
CVSE	Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa
CWV	Conventioneel Wapen Verdrag
DOV	Duurzame Ontwikkelingsverdragen
DSTI	Defence Trade Security Initiative
DTIS	Diagnostic Trade Integration Study
E&K	Effectiviteit en kwaliteit
EC	Europese Commissie
ECG	Export Credits Group
ECIR	Expertisecentrum Internationaal Recht
EDA	European Defence Agency
EDRC	Economic Development and Review Committee
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EKI	Kwijtschelding Exportkredieten / exportkredietverzekeringen
EMU	Economische en Monetaire Unie
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EP	Europees Parlement
EPU	Europese Politieke Unie
ER	Europese Raad
ERG	Externe Referentiegroep
ESAF	Extended Structural Adjustment Facility
EU	Europese Unie
EUFOR	European Force in Bosnia and Herzegovina
EURATOM	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EVDB	Europees Veiligheids en Defensiebeleid
FAC	Food Aid Convention
FATF	Financial Action Task Force
FMTC	Fissile Material Cut Off Treaty
GAVIM	Goed bestuur, bestrijding van Armoede, Vrouwen en Ontwikkeling, Institutionele ontwikkeling en Milieu
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
GEF	Global Environment Facility
GFATM	Global Fund to Fight Aids Tuberculosis and Malaria
GGF	Gemeenschappelijk Grondstoffen Fonds
GMV	Goed Bestuur, Mensenrechten en Vredesopbouw
GMV	Goed Bestuur, Mensenrechten en Vredesopbouw
Goemo	Goedkeuringsmemo
GOM	Gemeenschappelijk Overleg Medefinancieringsorganisatie
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HIPC	Highly Indepted Poor Countries
HOM	Head of Mission
IAEA	International Atomic Energy Agency
IAEA	Internationaal Atoomenergie Agentschap

IAO	Interdepartementale (Ant)Arctisch Overleg
IBO	interdepartementaal beleidsonderzoek
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IBTA	Investeringsbevordering en Technische Assistentie
ICEA	International Consulting Economists'
ICER	Interdepartementale commissie Europees recht
ICG	InterGovernmental Consultations on asylum refugee and migration policies in Europe, North-America and Australia
ICI	Istanbul Cooperation Initiative Group
ICV	Instellingsbesluit Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding
IDO	Interdepartementaal Beleidsoverleg i.h.k.v. de OESO
IDO	Interdepartementaal OESO-overleg
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFI	Internationale Financiële Instelling
IFI	Internationale Financiële Instelling
IFOM	Investeringsfaciliteit opkomende Markten
IGC	Intergouvernementele Conferentie
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IMO	Association Institute for International Relations
INTENT	Internationalisation of Entrepreneurship
IOEA	Interdepartementaal Overleg Europese Aanbestedingen
IPO	Interdepartementaal Polair Overleg
IRHP	Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek
ISAF	International Security Assistance Force
ISAF	International Security Assistance Force
ISO	Interdepartementaal Staatssteun Overleg
ITC	International Trade Centre
JCLEC	Jakarta Centre for Law Enforcement Cooperation
JCLEC	Jakarta Centre for Law Enforcement Cooperation
JSF	Joint Strike Fighter
LPI	Laagdrempelige Particuliere Initiatieven
MBN	MFP-Breed Netwerk
MDG	Millennium Development Goals
MFS	Medefinancieringssysteem
MIDAS	Management Informatiesysteem
MILIEV	Milieu en Economische Verzelfstandiging
MJSP	Meerjaren Strategie Plan
MOL	Minst Ontwikkelde Landen
MOL	Minst Ontwikkelde Landen
MoU	Memorandum of Understanding
MT	Management Team
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
MVV	Machtiging tot Voorlopig Verblijf
NAR	Nationale Adviesraad
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NCP	Nationaal Contactpunt
NCTB	Nationaal Coördinator voor de Terrorismebestrijding
NCTB	Nationale Coördinator Terrorismebestrijding
NDC	Nederlands Duitse Conferentie

NGO	Non Governmental Organisation
NIMF	Nederlands Investerings Matchings Fonds
NIMF	Nederlands Investerings Matching Fonds
NPV	Non-Proliferatieverdrag
NVG	Negatieve Veiligheidsgaranties
NWP	Nederlands Water Partnership
ODA	Official Development Aid
OEES	Organisatie voor Europese Economische Samenwerking
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OESO/DAC	“ / Development Assistance Committee
OLIS	(OESO-DAC) Online Systems
OPBW	Organisation For the Prohibition of Biological Weapons
OPCW	Organisation For the Prohibition of Chemical Weapons
ORET	Ontwikkelingsrelevante Export Transacties door Nederlandse ondernemingen
ORT	Oral Rehydration Therapy
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OTA	Ondernemen tegen armoede
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PFM	Public Finance Management
PMF	Programmafinancieringsovereenkomst
PRS	Programma-, Regio- en Sector-landen
PRS-landen	Programma-, Regio- en Sector-landen
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
PRT	Provinciaal Reconstructie Team
PSI	Proliferation Security Initiative
RAZEB	Raad van Ministers voor Algemene Zaken en Externe Betrekkingen
REIA	Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden
SAVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in speciale zitting
SFOR	Stabilization Force
SU	Sovjet-Unie
SWAP's	Sector Wide Approaches
TA	Technische Assistentie
TAOM	Technische Assistentie Opkomende Markten
TIE	Transnational Information Exchange
TOR	Terms of Reference
TTE-Raad	Transport, Telecommunicatie en Energieraad
UAF	Urgent Action Fund
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDG	United Nations Development Group
UNFCCC	UN Framework Convention on Climate Change
UNFF	UN Forum on Forests
UNFPA	United Nations Population Fund
UNSECOORD	UN security co-ordinator
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VN	Verenigde Naties
VNVR	Veiligheidsraad van de Verenigde Naties
WEU	West-Europese Unie

WOII	Tweede Wereldoorlog
WSSD	World Summit on Sustainable Development
WTO	World Trade Organisation

Organisaties / organisatie-eenheden (intern en extern)

ACD	Accountantsdienst
ACS	Ambassadeur voor Internationale Culturele Samenwerking
ACS	Ambassadeur voor Internationale Culturele Samenwerking
ADEA	Association for the Development of Education in Africa
AfBD	African Development Bank
AfDF	African Development Fund
AIM	Afdeling Informatie Management
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AIVD	Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst
AMAD	Ambassadeur in Bijzondere Dienst
AMDO	Ambassadeur Duurzame Ontwikkeling
AMIS	Vredesmissie van de African Union
AOD	Afdeling Onderzoek en Documentatie
AP	Assistent van de Directeur-Generaal Politieke Zaken
APA	Afdeling Post- en Archiefzaken
APO	Afdeling Personele Zaken Ontwikkelingssamenwerking
AsDB	Asian Development Bank
AsDF	Asian Development Fund
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
AVB	Afdeling Verbindingen en Materiële Zaken
AVR	Algemene Verdedigingsraad
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BeCo	Begeleidingscommissie-PUM
BLS	Bureau Plaatsvervangend Secretaris-generaal
BP/KD	Afdeling Post en Koerierszaken
BSG	Bureau Secretaris-generaal
BSG/PL	“ / Eenheid Beleidsplanning van het bureau van S
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBDD	Centre Béninois pour le Développement Durable
CBI	Centrum tot Bevordering van Import uit ontwikkelingslanden
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDIO	Centrale Dienst Informatiseringontwikkeling
Cebemo	Centrale Bemiddeling Medefinanciering Ontwikkelingsprogramma's
CEMT	Conference Européenne des Ministres de Transport
CFD	Centrale Facilitaire Dienst
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research
CHR	Commission on Human Rights
CIA	Central Intelligence Agency
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
COCON	Commissie Consulaire/Europese Raadswerkgroep Consulaire Zaken
COHOM	Working Group preparing the EU position on the UN Convention
Cordaid	Stichting Catholic Organisation for Relief and Development
CORIA	Commissie voor Internationale Aangelegenheden
COS	Centra voor Internationale Samenwerking

COTB	Coördinerend Overleg Terrorismebestrijding
CPB	Centraal Planbureau
CP-EU	Centrale Projectorganisatie EU Voorzitterschap
CSD	Commission on Sustainable Development
CVB	Commissie Vergelijkende Beoordeling
CVIN	Comité Verenigde Inlichtingendiensten
DAF	Directie Sub-Sahara Afrika
DAL	Directie Ontwikkelingssamenwerking Azië
DAL/EU	“ / Oost-Europa en Centraal-Azië
DAL/ZO	“ / Zuid-Oost Azië
DAM	Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten
DAO	Directie Azië en Oceanië
DAV	Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken
DAZ	Directie Algemene Zaken
DAZ/RW	“ / Reiswezen
DCH	Directie Crisisbeheersing en Humanitaire Hulp
DCH	Directie Crisisbeheersing en Humanitaire Hulp
DCO	Directie Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek
DCO/OO	“ / Onderwijs en Ontwikkelingslanden
DCV	Culturele Samenwerking en Voorlichting Buitenland
DCZ	Directie Consulaire Zaken
DDE	Directie Duurzame Economische Ontwikkeling
DDE/IM	“ / Internationale Markten
DDE/NB	“ / Nationale Beleidsomgeving
DDE/OB	“ / Ondernemerschap en Bedrijfsontwikkeling
DDI	Dienst Documentaire Informatievoorziening
DEK	Directie Effectiviteit en Kwaliteit
DES	Directie Economische en Ecologische Samenwerking
DEU	Directie Europa
DEW	Directie Economische Structuur en Werkgelegenheid in Ontwikkelingslanden
DGB	Dienst Gebouwen Buitenland
DGBEB	Directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen
DGES	Directoraat-Generaal Europese Samenwerking
DGIS	Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking
DGIS/OC	“ / Onderzoekscoördinator
DGIS/SA	“ / Secretariaat van de Nationale Adviesraad
DGPZ	Directoraat-Generaal Politieke Zaken
DGRB	Directoraat-Generaal Regio Beleid
DGRC	Directoraat-Generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken
DHB	Dienst Huisvesting Buitenland
DIE	Directie Integratie Europa
DIO	Directie Internationale Organisaties
DJZ	Directie Juridische Zaken
DKP	Directie Kabinet en Protocol
DMD	Directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Democratisering
DML	Directie Milieu en Ontwikkeling
DMO	Directie Multilaterale Ontwikkelingsfinanciering en Macroeconomische Aangelegenheden

DMP	Directie Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking en Speciale Programma's
DMV	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw
DMV/HH	“ / Humanitaire Hulp
DMV/MR	“ / Mensenrechten
DMW	Directie Milieu en Waterbeheer
DNB	De Nederlandsche Bank
DOB	Directie Ontwikkelingssamenwerking en Nederlands Bedrijfsleven
DPC	Directie Personenverkeer, Migratie en Consulaire Zaken
DPO	Directie Particuliere Samenwerking en Internationaal Onderwijs
DPO/BL	“ / Bedrijfsleven
DPV	Directie Personenverkeer en Vreemdelingenzaken
DPV	Directie Politieke VN-Zaken
DPZ	Directie Politieke Zaken
DRU	Directie Rurale en Urbane Ontwikkeling
DRW	Directie Raad van Europa en Wetenschappelijke Samenwerking
DSI	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling
DSI/AI	“ / Armoedebeleid en Institutionele Ontwikkeling
DSI/CM	“ / bureau Coördinatie Mensenrechten
DSI/MY	“ / Maatschappelijke Organisaties
DSI/SB	“ / Sociaal Beleid
DSI/VR	“ / Vrouwen en Ontwikkeling
DST/TA	Directie Coördinatie Speerpuntenprogramma's en Technische Advisering
DVB	Directie Veiligheidsbeleid
DVE	Directie Verdragen
DVF	Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen
DVF/AS	“ / Macro-economische Analyses en Samenwerking
DVL	Directie Voorlichting Buitenland
DVN	Directie Verenigde Naties
DWH	Directie Westelijk Halfrond
DWM	Directie West- en Midden-Europa
DZO	Directie Zuidoost- en Oost-Europa
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECDPM	European Centre for Development Policy
ECDPM	European Centre for Development Policy
ECDPM	European Centre for Development Policy
ECER	Expertisecentrum Europees Recht
ECHO	European Commission Humanitarian Aid Office
ECOSOC	Economic and Social Council
ECOWAS	Economic Community Of West African States
EFA/FTI	Education for All / Fast Track Initiative
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EIC	Expertise Centrum Inkoop
EPOC	Environment Policy Committee
ERV	Expertisecentrum Reizen en Verplaatsingen
EUROMED	Euro-mediterrane conferentie van ministers van Buitenlandse Zaken,
EVD	Economische Voorlichtingsdienst
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FAO	Food and Agricultural Organisation

FDI	Facilitaire Dienst Interne Zaken
FDT	Facilitaire Dienst Telecommunicatie
FDT	Facilitaire Dienst Telecommunicatie
FEZ	Financieel en Economische Zaken
FEZ/RV	“ / Reizen en Verplaatsingen
FIN	Ministerie van Financiën
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en opsporingsdienst
FMO	Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
FMO-NIO	Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden/ Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
FSO	Fund for Special Operations
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunization
GCT	Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding
GEF	Global Environmental Facility
GFATM	Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria
GFTAM	Global Fund for Aids, Tuberculosis and Malaria
GO's	Gespecialiseerde Organisaties
HDBZ	Hoofddirectie Dienst Buitenlandse Zaken
HDIO	Hoofddirectie Informatiseringontwikkeling
HDPO	Hoofddirectie Personeel en Organisatie
Hivos	Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking
HPI	Hoofdafdeling Personele Zaken Internationale Samenwerking
HRC	Human Rights Committee
IAC	Internationaal Agrarisch Centrum
IADB	Inter-American Development Bank
IAEA	Internationaal Atomic Energy Agency
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICBS	Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde
ICC	International Criminal Court
ICC	International Criminal Court
Icco	Interkerkelijke Coördinatiecommissie Ontwikkelingsprojecten
ICCW	Interdepartementale Commissie voor Constitutionele Zaken en Wetgevingsbeleid
ICHI	Interdepartementale Commissie Herverzekering Investerings
ICRC	Internationale Comité van het Rode Kruis
ICT	Directie Informatie en Communicatietechnologie
IDA	International Development Association/agency
IDB	Interamerican Development Bank
IEA	International Energy Agency
IFC	International Finance Corporation
IFC	International Finance Corporation
IICD	International Institute for Communication and Development
ILO	International Labour Organisation
ILO	International labour Organisation
INA	subcommissie Internationale Nucleaire Aangelegenheden
IND	Immigratie en Naturalisatiedienst
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IOM	International Organisation for migration
IOV	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde

IS-Academie	Academie Internationale Samenwerking
ISH	Internationaal Strafhof
ISIO	Interdepartementale Stuurgroep Internationaal Onderwijs
ISS	Institute of Social Studies
IWC	International Whaling Commission
JURA	Juridisch Adviseur
JUS	Ministerie van Justitie
JVC	Stichting Jongeren Vrijwilligers Corps
KCA	Kimberley Civic Association
KIT	Koninklijk Instituut voor de Tropen
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marine
KS	Secretaris van de Secretaris-generaal
LBSNN	Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua
LNV	Ministerie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (later hernoemd tot Voedselkwaliteit)
M	Minister van Buitenlandse Zaken
MFO	Medefinancieringsorganisatie
MiN	Management Mensen in Nood
MIVD	Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst
MR	Ministerraad
MRA	Mensenrechtenambassadeur
NBSO's	Netherlands Business Support Offices
NCDO	Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling
NCM	Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij
NEA	Nuclear Energy Agency
NIO	Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden
NMP	Nederlands Microfinancierings Platform
NOVIB	Nederlandse organisatie voor internationale ontwikkelingssamenwerking
Nuffic	Netherlands Universities Foundation for International Co-operation
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
O&I	Directie Organisatie en Informatievoorziening
OCHA	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OHCHR	Hoge Commissaris voor de Mensenrechten in VN-verband
OSAB	Directie Ontwikkelingssamenwerking Algemeen en Beleid
PDO	Stichting Platform voor Duurzame Ontwikkeling
PLAN	Adviseur Beleidsplanning
PlvS	Plaatsvervangend secretaris-generaal
POPM	Particuliere Ontwikkelings Participatiemaatschappijen
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
PV	Permanente Vertegenwoordiging van Nederland in den vreemde
R	Minister voor Ontwikkelingssamenwerking
RAWOO	Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking
RDB's	Regionale Ontwikkelingsbanken
REIA	Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden
REZ	Raad voor Europese Zaken

RNV	Raad voor Nationale Veiligheid
ROZ	Raad voor de Ontwikkelingssamenwerking
RRAA	Rural Rehabilitation for Afghanistan
RUG	Rijksuniversiteit Groningen
RvE	Raad van Europa
S	Secretaris-generaal
SBO	Stafeenheid Strategische Beleidsoriëntatie
SCO	Stichting Communicatie Ontwikkelingssamenwerking
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SHO	Samenwerkende Hulporganisaties
SIA	Stuurgroep Informatisering & Automatisering
SICA	Stichting Internationale Culturele Activiteiten
SitCen	Situation Center
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers
SOH	Stichting Oecumenische Hulp
SPL	Stafeenheid Strategische Beleidsplanning
SPLM	Sudan Liberal Movement
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T	Staatssecretaris voor Economische Zaken
TF-FSU	Task Force Forward Strategy Unit
TF-ICC	Task Force International Criminal Court
TNO	Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
TPO	Transcultural Psychosocial Organization
TR	Transportdienst
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination Team
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNHCR	UN office for the High Commissioner on the human Rights
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development
UNMEE	UN Mission to Ethiopia and Eritrea
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UR	Uitvoerende Raad
V&I	Vreemdelingenzaken en Integratie
VenW	Ministerie voor Verkeer en Waterstaat
VADV	Verkeersadviseur
VDB	Veiligheidsdienst Buitenlandse Zaken
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW), gefuseerd op 31 december 1996
VOC	Verenigde Oost-Indische Compagnie
VROM	Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Werkgelegenheid en Sport
WB	Wereldbank
WBS	Werkgroep Bilaterale Samenwerking
WEOG	West European and Other Countries Group
WGES	Werkgroep Onderwijsstatistieken
WHO	World Health Organisation
ZOA	Zuid-Oost-Azië vluchtelingen zorg

Programma's en projecten

DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
FO	Front Office
GI	Gemeente Initiatieven
GOS	Gemeenebest van Onafhankelijke Staten
GSO	Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden
ISP	IntEnt Starters Project
KAP	Kleine Ambassade Projecten
KPA	Kleine Plaatselijke Activiteiten
LER	Landen- en Regioprogramma
LER	Landen- en Regioprogramma
MATRA	Programma Maatschappelijk Transformatie
MFP	Medefinancieringsprogramma
MNEPR	Multilateral Nuclear Environment Programme in Russia
NAAP	Nederlands AntArctisch Programma
NMCP	Netherlands Management Cooperation Programme
NME	Natuur- en Milieu-educatie
NPP	Nederlands Polair Programma
PCAP	Programma Culturele Ambassade Projecten
PICB	Programma Internationaal Cultuur Beleid
PM&E	Projectgroep Monitoring en Evaluatie
POBB	Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid
PP	Partnership Programma
PSO	Programma Samenwerking Oost-Europa
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten
PUA	Project Uitzending Ambtenaren
PUGA	Programma Uitzending Gemeente Ambtenaren
PUM	Programma Uitzending Managers
SOL	Stroomlijnen Overheidsinterventies Luchtvaart
STAGE	Stageprogramma Lokaal Bestuur Ontwikkelingslanden
SWOP	(UN) Southwest Organizing Project
TMF	Programma Thematische Medefinanciering
TMF	Thematische Medefinancieringsprogramma
UN Habitat	United Nations Human Settlements Programme
UNDP	United Nations and Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
VBO	Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking
VMDO	Voorlichting en Meningsvorming Duurzame Ontwikkeling
VMP	Vakbondsmedefinancieringsprogramma
VPO	Programma voedselzekerheid en voedselverbetering
WFP	World Food Programme
WOZ	West Oost Zuid Programma
WOZ	West-Oost-Zuid-Programma

Wet- en regelgeving en verdragen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BUPO	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten

CAT	Verdrag tegen Foltering en Andere Wrede, Onmenselijke en Vernederende Behandeling of Bestrafing
CDM	Clean Development Mechanism
CEDAW	Verdrag inzake de Uitbanning van Discriminatie tegen Vrouwen
CERD	Verdrag inzake de Uitbanning van Rassendiscriminatie
DOV	Duurzaam Ontwikkelingsverdrag
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
OSPAR	Oslo-Parijs-Verdrag/Verdrag ten behoeve van bescherming van het maritieme milieu in de Noord-Oostelijke Atlantische Oceaan (incl. de Noordzee)
RHI	Regeling Herverzekering Investerings
RPER	Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid
TrHIO	Tijdelijke regeling herverzekering investeringen Oost-Europa
WHI	Wet Herverzekering Investerings
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
WOTS	Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen
WUF	Wet Uitkering Vervolgingslachtoffers