

Aan de Voorzitter van de Adviesraad  
Internationale Vraagstukken  
De heer Mr. F. Korthals Altes  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

Directie Duurzame Economische  
Ontwikkeling  
Afdeling Internationale Markten  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

*Datum* mei 2005

*Betreft* Beleidsreactie op het AIV advies "Dienstenliberalisering en Ontwikkelingslanden; leidt openstelling tot achterstelling?"

Het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken "Dienstenliberalisering en Ontwikkelingslanden; leidt openstelling tot achterstelling?" komt op een moment dat het onderhandelingsproces voor een nieuw handelsakkoord na de mislukking van Cancún opnieuw op gang is gekomen. Ik heb dan ook met veel belangstelling kennis genomen van het advies, dat vanwege zijn reikwijdte met meerdere collega's is besproken. Mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de Staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verantwoordelijk voor het arbeidsmigratiebeleid, doe ik u onderstaand onze reactie toekomen.

#### De Doha-ronde; stand van zaken in de GATS-onderhandelingen

In uw advies geeft u aan dat er nog een groot aantal hinderpalen uit de weg geruimd moet worden om een succesvolle afronding van de dienstenonderhandelingen in het kader van de Doha-ronde binnen bereik te krijgen. Het lijkt mij goed eerst een overzicht van de laatste stand van zaken in deze onderhandelingen te geven, alvorens nader op het advies in te gaan.

Na de mislukte Ministeriële Conferentie van september 2003 in Cancún zijn de WTO-onderhandelingen - en daarmee ook de GATS-onderhandelingen - in een impasse geraakt. Afgelopen zomer zijn de DDA-onderhandelingen (Doha Development Agenda) weer op de rails gezet. Op 1 augustus 2004 werd in Genève een raamwerkakkoord bereikt over de voortzetting van de onderhandelingen. Ook de dienstenonderhandelingen hebben door dit akkoord een nieuwe impuls gekregen. In mei 2005 zullen WTO-landen vernieuwde aanbiedingen op tafel moeten leggen en WTO-leden die nog geen initieel aanbod hebben ingediend zullen dit zo snel mogelijk moeten doen. Daarnaast zijn in de bijlage van het raamwerkakkoord bepalingen opgenomen over o.a. het streven naar verhoging van de kwaliteit van de aanbiedingen, de noodzaak tot speciale aandacht voor de belangen van ontwikkelingslanden en het verstrekken van technische assistentie. De afgelopen maanden is in Genève duidelijk een grotere betrokkenheid bij de dienstenonderhandelingen waar te nemen. Dit blijkt zowel uit bijeenkomsten van de formele (multilaterale) onderhandelingsgroepen als uit besprekingen in informele (plurilaterale) groepen over specifieke dienstensectoren. Ook de recente verhoging van het aantal bilaterale markttoegangsonderhandelingen tussen de WTO-partners duidt erop dat de GATS-onderhandelingen weer nieuw leven is ingeblazen. In februari 2005 heeft de EU op basis van de recent verzonden en ontvangen hernieuwde verzoeken een reeks bilaterale markttoegangsgesprekken gevoerd. Net als de EU lijken ook haar belangrijkste handelspartners

overtuigd van het belang om nog vóór de volgende ministeriële conferentie in Hongkong substantiële vooruitgang te boeken in de GATS-onderhandelingen. Om deze ambitie gestalte te geven zal de Europese Commissie in de komende periode samen met de EU-lidstaten werken aan een verbeterd dienstenaanbod.

### Het advies

Nader ingaand op het advies wil ik u op eerste plaats complimenteren met de wijze waarop u erin geslaagd bent het complexe werkterrein van de GATS-onderhandelingen beknopt maar toch helder weer te geven. Uw advies geeft bovendien een genuanceerd beeld van enerzijds de verwachte voordelen en anderzijds de mogelijke risico's van de nagestreefde liberalisering in de dienstensector, voor de diverse in het onderhandelingsproces betrokken partijen. Overigens komen de aanzienlijke kansen die openstelling van de eigen dienstenmarkten de ontwikkelingslanden biedt om de eigen ontwikkeling te bevorderen slechts zijdelings aan de orde. Conform de adviesaanvraag richt het advies zich namelijk vooral op de mogelijkheden voor de ontwikkelingslanden om betere toegang te krijgen tot de dienstenmarkten van de ontwikkelde landen.

Met betrekking tot het terrein waarop gezocht zou moeten worden naar betere markttoegang concentreert het advies zich in feite op 'mode 4', tijdelijke arbeidsmigratie in het kader van dienstverlening. De vraag is of dit voldoende recht doet aan de offensieve belangen die met name de rijkere ontwikkelingslanden hebben op het gebied van andere vormen van grensoverschrijdende dienstverlening, zoals bijvoorbeeld op terreinen als ICT-diensten en transport ('mode 1'), gezondheidsdiensten ('mode 2') of de vestiging van filialen of dochterondernemingen ('mode 3'). Vastgesteld kan immers worden dat de export van diensten in ontwikkelingslanden in opkomst is. Volgens het International Trade Committee (ITC) exporteert een gemiddeld ontwikkelingsland liefst 68 verschillende diensten, vooral infrastructurele diensten (financieel, telecom en transport), waterdiensten, distributiediensten en toerisme. Ik deel de mening dat er onduidelijkheid is over de effecten van liberalisering van de dienstensectoren voor ontwikkelingslanden en de mogelijkheden om de veronderstelde negatieve effecten te ondervangen, en dat een deel van de weerstand is terug te voeren op hierdoor gevoede koudwatervrees. Zoals het advies zelf ook laat doorschemeren lijkt een gebrek aan inzicht in de consequenties van liberalisering evenzeer ten grondslag te liggen aan de weerstand tegen ruimere toegang voor tijdelijke arbeidsmigratie in de ontwikkelde landen. Wat dit betreft is het jammer dat het advies niet dieper ingaat op de mogelijkheden die binnen de EU bestaan om de markttoegang op het terrein van mode 4 uit te breiden. Buiten het GATS-kader bieden diverse landen mogelijkheden voor tijdelijke arbeidsmigratie voor categorieën van minder hoog gekwalificeerde arbeidskrachten dan die waarvoor de EG in GATS-kader heeft aangeboden haar grenzen te willen openstellen. Meer inzicht in de achtergronden van deze regelingen, de effecten en de beschermingsconstructies tegen mogelijke negatieve effecten zouden kunnen helpen bij de positiebepaling van de EU in het onderhandelingsproces.

### Aanbevelingen

In het navolgende ga ik in op de aanbevelingen van het advies, in de volgorde zoals deze zijn gepresenteerd in het samenvattende hoofdstuk.

*Onder de titel 'GATS en de diensten' adviseert de AIV de regering de uitvoering te bevorderen van evaluaties per land van de stand van zaken van de liberalisering van de diensten, door onderzoekscapaciteit beschikbaar te stellen en/of de evaluatiecapaciteit in de ontwikkelingslanden zelf te versterken. Tevens wordt aanbevolen dat Nederland op eigen initiatief studies laat verrichten naar de economische effecten van liberalisering van het dienstenverkeer in ontwikkelingslanden, en bevordert dat ook de Europese Unie dit doet.*

*Onvoldoende inzicht in de effecten van liberalisering op de economieën van ontwikkelingslanden vormt een rem op de bereidheid van ontwikkelingslanden om tot liberalisering over te gaan.*

Nederland heeft in de EU gepleit voor nationale evaluaties van de stand van zaken en de mogelijkheden voor liberalisering van de dienstensector als onderdeel van de GATS-onderhandelingen. Helaas zijn deze evaluaties ('assessments') inderdaad slecht van de grond gekomen. Niettemin worden al wel internationale onderzoeken verricht, onder andere door UNCTAD en door ITC, veelal in het kader van ondersteuning van de onderhandelingscapaciteit. De OESO verricht eveneens een aantal studies op het gebied van dienstenliberalisering. Daarnaast heeft bijvoorbeeld de Zweedse regering in 2004 onderzoek verricht naar de consequenties van de WTO-akkoorden (waaronder het GATS-akkoord) voor ontwikkelingslanden. In 2003 heeft de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ook een aantal voorbeelden van liberalisering in de dienstensector in ontwikkelingslanden onderzocht.

Voor de langere termijn biedt het ook door Nederland ondersteunde Integrated Framework for Trade-related Technical Assistance (kortweg IF) een kader, dat diagnostische studies naar knelpunten en kansen op het gebied van handel doet in een groot aantal MOLs. Voor de korte termijn van het lopende onderhandelingsproces zullen nieuwe onderzoeksactiviteiten als voorgesteld echter geen wezenlijke bijdrage kunnen leveren. Op deze korte termijn is het vooral van belang dat ontwikkelingslanden voldoende mogelijkheden en garanties worden geboden om optimaal in te kunnen spelen op de kansen en risico's van in de GATS-onderhandelingen aan te gane verplichtingen. Ze zullen meer verplichtingen aan kunnen gaan als ze zekerheid hebben dat ze de noodzakelijke instituties voor regelgeving en toezicht – indien nodig met hulp van donoren - kunnen opbouwen. Op dit terrein zouden afspraken vastgelegd kunnen worden. Dit neemt niet weg dat een overzicht van landenspecifieke evaluaties en met name van de belangrijkste ontbrekende 'assessments' nuttig kan zijn. Ik zal laten nagaan of bijvoorbeeld door de EU of de OESO een inventarisatie gemaakt zou kunnen worden. Daarnaast ben ik bereid bij te dragen aan onderzoek op dit terrein, bijvoorbeeld via de Wereldbank maar bij voorkeur via goede onderzoeksinstellingen in ontwikkelingslanden. Nederland draagt overigens reeds actief bij aan het versterken van onderzoekscapaciteit en evaluatiecapaciteit in ontwikkelingslanden.

*In de paragraaf 'Onderhandelingen' beveelt de AIV op de eerste plaats aan gronden van vrijwaring uit te werken die ontwikkelingslanden het recht geven een in GATS-kader aangegane verplichting (tijdelijk) op te schorten indien deze een grote verstoring op de binnenlandse markt van een land in kwestie teweegbrengt. Hierbij wordt aangegeven dat hiervoor een mechanisme moet worden ontworpen waaronder de essentiële belangen van ontwikkelingslanden geïdentificeerd kunnen worden.*

Het instellen van een vrijwaringsmechanisme onder de GATS is de laatste jaren een controversieel onderwerp gebleken. Dit zgn. emergency safeguard mechanism (art. X GATS) heeft een duidelijke politieke lading gekregen omdat de totstandbrenging ervan door de belangrijkste pleitbezorgers (ASEAN-landen, o.a. de Filipijnen, Indonesië, Maleisië, Thailand) als een voorwaarde voor voortgang in de markttoegangsonderhandelingen wordt beschouwd en een belangrijke component van het uiteindelijk te bereiken evenwicht in de afronding van de WTO-dienstenonderhandelingen. De einddatum voor afronding van de besprekingen over dit instrument is de afgelopen jaren reeds meerdere malen vooruit geschoven. Afgesproken is nu dat hierover uiterlijk aan het einde van de DDA-onderhandelingen conclusies worden getrokken.

Voorstanders van het vrijwaringsmechanisme willen het gebruiken als stok achter de deur als blijkt dat schade of serieuze dreiging van schade ontstaat voor de binnenlandse dienstensector, als gevolg van toegenomen 'invoer van diensten' door onder de GATS aangegane markttoegangsverplichtingen. In de discussies binnen de WTO bestaat echter veel weerstand

tegen dit vrijwaringsmechanisme. Op de eerste plaats worden vraagtekens gezet bij de noodzaak tot het instellen van dit mechanisme. Om schade aan de binnenlandse dienstensector te voorkomen bestaan immers al verschillende mogelijkheden, zoals het maken van de keuze om op gevoelige terreinen geen verplichtingen aan te gaan en – waar deze al zijn aangegaan - het wijzigen van het verplichtingschema met gebruikmaking van de procedure van artikel XXI GATS. Daarnaast is het moeilijk aan te tonen dat (dreigende) schade wordt veroorzaakt door de vergrote markttoegang; er kunnen immers ook structurele problemen ten grondslag liggen aan een verslechterde situatie voor de binnenlandse dienstensector. Voorts bestaan er veel twijfels over de praktische uitvoerbaarheid van een vrijwaringsmechanisme voor diensten. Zijn er wel voldoende bruikbare statistieken over de invoer van diensten? Tot hoe lang na het aangaan van WTO-verplichtingen kan nog een beroep op het vrijwaringsmechanisme gedaan worden? Hoe lang mogen vrijwaringsmaatregelen van kracht blijven? Hoe om te gaan met bestaande rechten die al worden uitgeoefend, bijvoorbeeld ingeval van vestiging (mode 3) of aanwezigheid van natuurlijke personen (mode 4)? Een andere vraag is of niet het gevaar bestaat dat investeringen worden ontmoedigd door de onzekerheid over markttoegang op langere termijn?

Duidelijk is dat een vrijwaringsmechanisme onder de GATS meer politieke en operationele haken en ogen kent dan het al bestaande mechanisme voor goederen (WTO Safeguard Agreement). De EU heeft zich daarom - daarin gesteund door de Nederlandse regering - in de afgelopen jaren uiterst kritisch opgesteld tijdens de discussies over dit vrijwaringsmechanisme. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat zowel de EU als Nederland beseffen dat - gelet op de politieke realiteit - de onderhandelingen over het vrijwaringsmechanisme worden voortgezet en dat totstandbrenging van dit instrument als onderdeel van een pakket aan afspraken binnen de Doha Development Agenda heel wel mogelijk is. De belangrijkste doelstelling zowel voor de EU als voor Nederland zal in dat geval zijn dat een aanvaardbaar en toepasbaar instrument tot stand komt waarbij bovenstaande - en andere tijdens de discussies opgekomen - vragen afdoende worden beantwoord.

*De AIV beveelt tevens aan te laten onderzoeken of de afspraak dat de Doha-onderhandelingen als 'single undertaking' moet worden opgevat niet geamendeerd kan worden als vooruitgang bij de andere Doha-dossiers uitblijft. Ontkoppeling van GATS van struikelblokken zoals landbouw zou wellicht vooruitgang in de liberalisering van het dienstenverkeer tot stand kunnen brengen.*

Zoals in het advies wordt aangegeven heeft de mislukking van Cancún inderdaad tijdelijk een rem op de onderhandelingen gezet. Ook is het juist dat voortgang op een bepaald terrein van de DDA-onderhandelingen deels afhankelijk is van voortgang op andere onderhandelingsterreinen met het oog op de zgn. single undertaking. Het zou echter al te simpel zijn om te beweren dat de dienstenonderhandelingen 'gegijzeld' zijn gehouden puur als gevolg van gebrek aan vooruitgang in de landbouwonderhandelingen; daarbij komt dat gelet op de laatste ontwikkelingen in Genève deze stelling inmiddels is achterhaald. Sinds het bereikte akkoord in de zomer van 2004 - dat hoofdzakelijk bestaat uit een raamwerk van de modaliteiten voor de landbouwonderhandelingen - lijkt het erop dat juist de GATS-onderhandelaars nog een flinke inhaalslag hebben te maken in het verdere verloop van de DDA-onderhandelingen. Juist binnen de bredere handelsronde en als onderdeel van de 'single undertaking' lijkt de kans op een succesvolle voortzetting van de onderhandelingen over liberalisering van het dienstenverkeer groter. Dit blijkt al uit de toegenomen belangstelling van de zijde van ontwikkelingslanden voor de GATS-onderhandelingen in het afgelopen half jaar.

*Aanbevolen wordt dat Nederland eventuele vertragingen en hiaten in de onderhandelingen gebruikt om te bevorderen dat een aantal zogenaamde horizontale kwesties wordt aangepakt. Het gaat hierbij om regelgeving en definities met betrekking tot vrijwaringsmaatregelen, subsidies, openbare aanbestedingen, nationale regelgeving e.d.. Overeenstemming op deze punten zou een belangrijke klimaatverbetering voor de eigenlijke onderhandelingen tot stand kunnen brengen.*

De regering erkent het belang van de onderhandelingen over de uitwerking en implementatie van het GATS-verdrag. Het gaat hierbij om onderhandelingen over (1) het al eerder besproken vrijwaringsmechanisme, (2) op te stellen subsidiedisciplines van toepassing op de dienstensector, (3) afspraken over overheidsaanbestedingen in de dienstensector en (4) op te stellen disciplines voor nationale regelgeving. Het GATS-verdrag zelf verleent het mandaat voor deze zgn. rules-onderhandelingen. Ondanks alle tijd die hieraan in de afgelopen jaren in Genève is besteed, hebben deze onderhandelingen nog tot weinig concrete resultaten geleid. Aangezien al deze onderhandelingsonderwerpen behoorlijk controversieel zijn gebleken is het maar zeer de vraag of een sterkere focus op deze rules-onderhandelingen een klimaatverbetering in de markttoegangsonderhandelingen tot stand kan brengen. Veel WTO-leden zijn juist van mening dat vooruitgang in de markttoegangsonderhandelingen een nieuwe impuls kan geven aan de rules-onderhandelingen en hiervoor zelfs een voorwaarde is. Nu de markttoegangsonderhandelingen door de nieuwe deadline van mei 2005 voor herziene aanbiedingen weer op gang komen zal de EU zich in de komende periode vooral hierop richten. Dit staat er overigens niet in de weg dat de EU - en ook Nederland - actief betrokken blijft bij de rules-onderhandelingen die tegelijkertijd plaatsvinden en Nederland zal zich ervoor inzetten dat dit overleg in constructieve sfeer verloopt.

*De AIV beveelt daarnaast aan om op basis van een inventarisatie van (voorgestelde) maatregelen die 'outsourcing' (zouden kunnen) belemmeren, te bepleiten dat met ingang van een overeengekomen datum de EU-lidstaten tenminste geen nieuwe beperkende maatregelen invoeren.*

Ik ben mij ervan bewust dat de verplaatsing van werkgelegenheid naar ontwikkelingslanden die samenhangt met de toenemende uitbesteding van dienstverlening tot protectionistische reacties leidt. Na de politieke discussie hierover in de VS vorig jaar heeft ook de Franse regering onlangs plannen aangekondigd om verplaatsing van bedrijfsactiviteiten te ontmoedigen. Deze Franse plannen - die zich richten op het verstrekken van belastingvrijstellingen - hebben internationaal veel weerstand gekregen. Verplaatsing van bedrijfsactiviteiten moet in de opvatting van de regering worden gezien als een normaal onderdeel van het economische proces dat per saldo een positief resultaat oplevert. De overheid moet dit proces niet tegenhouden. De Nederlandse overheid overweegt dan ook geen nationale maatregelen op dit terrein.

Het instellen van maatregelen om verplaatsing van bedrijfsactiviteiten tegen te gaan is overigens een nationale aangelegenheid en valt onder de competentie van de regeringen van de EU-lidstaten. Voorwaarde is slechts dat de maatregelen verenigbaar zijn met de EU-mededingingsregels en het overige acquis van de Gemeenschap. Vastleggen dat geen nieuwe beperkende maatregelen zullen worden ingevoerd is in deze context geen eenvoudig haalbare kaart. Wel kunnen de EU en haar WTO-partners door middel van het aangaan van GATS-verplichtingen per dienstensector juridisch vastleggen dat geen beperkingen kunnen worden ingesteld voor het grensoverschrijdend verlenen van een bepaalde dienst. Door verplichtingen aan te gaan op het terrein van zgn. mode 1 kunnen dan ook randvoorwaarden worden geschapen voor outsourcing en daardoor het creëren van werkgelegenheid in ontwikkelingslanden. De EU - en daarbinnen ook zeker Nederland - is sterk voorstander van het binden van de bestaande markttoegang op het vlak van grensoverschrijdend dienstenverkeer (mode 1) tijdens de lopende WTO-dienstenonderhandelingen. Dit komt ook tot uiting in zowel het EU-dienstenaanbod als de EU-verzoeken tot marktopening aan haar WTO-partners. Overigens is het ook van belang dat ontwikkelingslanden op dit terrein concrete verzoeken op tafel leggen.

*De AIV beveelt voorts aan de ontwikkelingslanden en met name de MOL's verdere steun te verlenen bij de institutionele ontwikkeling en het beheer en de uitvoering van de handelsregels in het algemeen, en bij het voeren van WTO-onderhandelingen in het bijzonder. Dit impliceert versterking van de instituties die zich bezighouden met toezicht, onderhoud en uitvoering van de handelsregels. Ook kan gedacht worden aan steun voor het opzetten van Kamers van Koophandel*

*en agentschappen.*

*Wat de onderhandelingscapaciteit betreft adviseert de AIV trainingen en cursussen op te zetten en daarbij ook deskundigen uit ontwikkelingslanden in te zetten, ter versterking van de Zuid/Zuid-samenwerking. Ter ondersteuning van de ontwikkelingslanden acht het AIV het ook denkbaar dat een digitaal handboek wordt ontwikkeld op basis waarvan 'liberaliseringstoetsen' kunnen worden uitgevoerd.*

Ik onderschrijf het belang van ondersteuning voor de institutionele ontwikkeling en onderhandelingscapaciteit van de MOL's. Nederland draagt dan ook substantieel bij aan hierop gerichte programma's zoals het Integrated Framework for Trade Related Technical Assistance (IF) en het Joint Integrated Technical Assistance Programme (JITAP), waarin het International Trade Centre (ITC), de WTO en UNCTAD samenwerken. Het ITC richt zich op de private sector, de WTO organiseert daarnaast in het kader van het Doha Development Agenda Global Trustfund seminars en workshops voor met name onderhandelaars. Specifiek voor de GATS-onderhandelingen wordt financiering van een programma ter verbetering van de onderhandelingscapaciteit van met name Afrikaanse ontwikkelingslanden overwogen, van dezelfde opzet en door dezelfde NGO als een eerder succesvol programma voor de GATT-onderhandelingen. Bedoeld programma is in sterke mate gebaseerd op Zuid-Zuid ideeënuitswisseling. Het beleid gericht op verbetering van het lokaal ondernemingsklimaat in de partnerlanden voor de bilaterale ontwikkelingssamenwerking is in belangrijke mate gericht op institutionele versterking. In dit kader wordt ook aandacht besteed aan verbetering van het functioneren van lokale Kamers van Koophandel en aanverwante instituties.

*Onder het hoofdstuk 'Onderhandelingen' geeft de AIV tenslotte als zijn mening dat ontwikkelingssamenwerking de activiteiten gericht op het versterken van de lokale private sector moet uitbreiden, met name in de dienstensector, en beveelt hij aan hulp waar dit functioneel is meer dan tot dusverre in publiek/private samenwerking aan te bieden.*

Deze aanbeveling kan ik ten volle onderschrijven. Het beleid is de afgelopen jaren ook uitdrukkelijk in de gewenste richting omgebogen. In het kader van de verbetering van het lokale ondernemingsklimaat hebben ambassades in onze partnerlanden een eerste scan gemaakt van de voornaamste knelpunten op dit gebied, waarbij ook het onvoldoende functioneren van wet- en regelgeving en het rechtssysteem naar voren zijn gekomen. Ook het Wereldbankrapport "Doing Business 2005" heeft een duidelijke inventarisatie opgeleverd van de problematiek in het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden. Hierop voortbouwend zal nu worden getracht om meer concrete activiteiten ter versterking van dergelijke cruciale instituties te ontwikkelen. Daarbij zal zo veel mogelijk worden gewerkt in partnerschap met de private sector en worden gezien hoe en waar ook Nederlandse kennis en kunde zinvol kan worden ingezet om gesignaleerde knelpunten aan te pakken. Zoals het advies al aangeeft zijn op het gebied van de publiek-private samenwerking al een aantal belangrijke stappen gezet. In de dienstensector gaat het erom hoe privatisering en liberalisering in het vat te gieten zodat ontwikkeling en armoedebestrijding bevordert in plaats van gehinderd worden. De crux daarbij is goed samenspel van overheid en private sector in een omgeving van goede regelgeving en deugdelijk functionerende toezichthoudende instanties.

*In het afsluitende hoofdstuk over 'mode 4', tijdelijke arbeidsmigratie, beveelt de AIV op de eerste plaats aan in EU-verband overeenstemming te bereiken over definities en interpretaties van de GATS-regels met betrekking tot 'mode 4', met name over het begrip tijdelijkheid.*

Ik deel de mening dat transparante eenduidige EU-regelgeving voor tijdelijke arbeidsmigratie in het kader van de dienstverlening kan bijdragen aan een goed verloop van het onderhandelingsproces, en bovendien ongewenste effecten als 'werkvergunningwinkelen' door migranten van buiten de EU kan voorkomen. Overigens heeft de Europese Commissie zeer

recentelijk het initiatief genomen tot grotere uniformiteit in het opnemen van verplichtingen op het terrein van mode 4. Dit zou bij moeten dragen aan vergroting van transparantie over dit onderwerp. De EU heeft derhalve het voortouw genomen in het creëren van eenduidigheid in de opname van verschillende categorieën tijdelijke werknemers in verplichtingschema's.

Ik onderschrijf het belang van een eenduidige interpretatie van het begrip tijdelijkheid. Binnen de EU zijn hierover discussies gaande. In het WTO-dienstenaanbod van de EU wordt voor de diverse categorieën dienstverleners onder 'mode 4' EU breed dezelfde lijn gekozen. Zo wordt in het aanbod voor Intra-corporate Transfers (ICT) een termijn van drie jaar (managers en specialisten) of 12 maanden (graduate trainees) aangegeven, voor Business Visitors (BV) een termijn van 90 dagen binnen een periode van 12 maanden en voor Contractual Services Suppliers (CSS), inclusief de Independent Professionals (IP) - een termijn van 6 maanden binnen 12 maanden.

*De AIV beveelt tevens aan in EU-verband de mogelijkheden voor circulaire migratie te onderzoeken en daarbij met name de creatie van een speciaal (GATS) 'multiple entry visum' voor tijdelijk arbeidsmigranten onder 'mode 4' in beschouwing te nemen.*

Zoals in de beleidsnotitie Ontwikkeling en Migratie is aangegeven onderkent de regering het belang van circulaire migratie, binnen de kaders van het nationale migratiebeleid. Onderdeel hiervan is (tijdelijke) terugkeer van geschoolde immigranten, waarmee deze hun kennis en kunde ten bate van hun land van herkomst kunnen laten komen. Ik ben dan ook bereid de mogelijkheden ter ondersteuning van circulaire migratie te onderzoeken. Zoals ik aan de Tweede Kamer heb toegezegd zal ik daarover in de eerstvolgende halfjaarlijkse voortgangsnotitie met betrekking tot de implementatie van de beleidsnotitie rapporteren.

Wat de Europese Unie betreft heeft de Europese Commissie een Mededeling met betrekking tot het onderwerp ontwikkeling en migratie in de maak, welke de basis zal vormen voor verdere discussie. Daarnaast heeft de Europese Commissie een Groenboek gepubliceerd<sup>1</sup> dat beoogt een aanzet te geven tot de discussie over de EU-regelgeving voor de toelating van economische migranten van buiten de EU. Ik zal er in beide gevallen voor zorg dragen dat in de beleidsbepaling ook de mogelijkheden ter bevordering van circulaire migratie de aandacht krijgen.

Over de voor- en nadelen van de eventuele introductie van een GATS-visum of een ander speciaal 'multiple entry' visum voor mode 4 is de internationale discussie nog gaande. Het is aannemelijk dat het wegnemen van de noodzaak om opnieuw een zware, altijd wat onzekere toelatingsprocedure te moeten doorlopen als men opnieuw in een ander land werk wil verrichten, tijdelijke (en wellicht permanente) terugkeer naar het eigen land zal stimuleren en het wegvluchten in illegaliteit zal verminderen. Tegelijkertijd moet echter ook worden gezien welke uitvoeringskosten en risico's de introductie van een dergelijke (in Schengen-verband af te stemmen) nieuwe regeling met zich mee zal brengen. Het Verenigd Koninkrijk heeft inmiddels een GATS-visum voor contractwerkers ingevoerd en de door dit land opgedane ervaringen zullen als voorbeeld kunnen dienen voor de EU en de Schengenlanden.

*Met het oog op 'braincirculation' adviseert de AIV mogelijkheden te onderzoeken om door publiek-private samenwerking 'twinning' of partnerschappen op te bouwen tussen bijvoorbeeld universiteiten of ziekenhuizen met vergelijkbare instituten in ontwikkelingslanden. De AIV bepleit in dit verband ook het bevorderen van uitwisselingen en deelname aan cursussen en conferenties door vereenvoudiging van visa-bepalingen en procedures.*

Het opbouwen van twinning- en partnerschapsrelaties als voorgesteld juich ik toe en waar dit past binnen de bilaterale programma's met de partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking is ook

sprake van actieve ondersteuning. Buiten dit kader kan de overheid slechts een beperkte rol spelen. De overheid moet deze vormen van 'braincirculation' faciliteren en mag deze zeker niet belemmeren, maar er kunnen geen wonderen worden verwacht van een actief stimuleringsbeleid.

Ik ben mij ervan bewust dat visa-procedures een administratieve last kunnen vormen en tijdrovend kunnen zijn. Blijvende aandacht voor efficiënte procedures is van belang. Strikte toepassing van de in Schengen-verband vastgestelde regels is echter noodzakelijk om ongewenste instroom van personen tegen te gaan en de regering ziet weinig ruimte tot substantiële vereenvoudiging. Een mogelijke optie is verstrekking van 'multiple entry visa' binnen de daarvoor geldende Schengen-regelgeving.

*De AIV merkt op het beleid om migratie onder mode 4 niet toe te passen op laaggeschoolden niet zondermeer vanzelfsprekend te achten en daar in een komend advies aandacht aan te willen besteden. Hij beveelt aan de thans door Nederland gehanteerde definitie van 'specialist' in de GATS nu al op te rekken, zodat middelbaar gekwalificeerde groepen daaronder kunnen vallen. De AIV pleit ook voor herdefiniëring van categorieën werknemers binnen de GATS, omdat landen elkaars onderwijskwalificaties vaak niet erkennen. De AIV raadt tenslotte aan de 'Economic Needs Test' af te schaffen, waarbij wordt aangetekend dat de vraag naar toegang van tijdelijk arbeidsmigranten onder mode 4 toch al niet groot is. Om dezelfde reden ziet hij geen noodzaak voor het instellen van quota voor arbeidsmigranten.*

Ik kijk met belangstelling uit naar het nader advies met betrekking tot tijdelijke arbeidsmigratie onder mode 4 van laaggeschoolden dat de AIV in het vooruitzicht stelt. De EU heeft vooral baat bij selectieve en – voorzover het niet gaat om hooggekwalificeerde migranten – tijdelijke arbeidsmigratie, afgestemd op de vraag van de arbeidsmarkt en de spankracht van de samenleving. Voor arbeidsmigranten uit derde landen kan tijdelijke migratie naar EU-lidstaten de mogelijkheid bieden om via verrijking van kennis, vaardigheden en het verdienen van een inkomen, bij te dragen aan de ontwikkeling van hun land van herkomst. Nederland wil de mogelijkheden die het huidige arbeidsmigratiebeleid biedt ook ter bevordering van dat doel optimaal benutten. Dit is ook de inzet in de lopende WTO-dienstenonderhandelingen (i.h.b. voor natuurlijke personen onder "mode 4"). Binnen het kader van het nationale arbeidsmigratiebeleid en de aan te gane verplichtingen tot marktopening in de WTO is Nederland bereid de mogelijkheden te onderzoeken tot gereguleerde verruiming en facilitering van tijdelijke arbeidsmigratie uit ontwikkelingslanden om specifieke arbeidsmarktproblemen aan te pakken. Daarnaast zouden de EU en de lidstaten "brain circulation" tevens kunnen ondersteunen door elementen op te nemen in de beleidsdialoog met ontwikkelingslanden als onderdeel van OS-programma's gericht op versterking van migratie-management, onderwijs en opleidingen. Ik deel de mening dat het wenselijk is dat wordt toegewerkt naar afschaffing van overmatig strikte eisen ten aanzien van onderwijskwalificaties en naar een zorgvuldiger indeling van categorieën werknemers binnen de GATS.

Voor wat betreft de 'Economic Needs Test' geldt dat deze voor die categorieën diensten waarvoor ons land verplichtingen aangaat wordt afgeschaft. Daarnaast zal er naar worden gestreefd de transparantie van arbeidsmarkttoetsen, in Nederland en andere landen, te vergroten. Voorkomen moet worden dat arbeidsmarkttoetsen oncontroleerbare handelsbarrières gaan vormen. Overigens onderschrijft de regering de argumentatie van de AIV ten aanzien van de afschaffing van de Economic Needs Test vanwege de huidige geringe instroom van tijdelijke arbeidsmigranten onder mode 4 niet. Ons inziens liggen de belemmeringen in het toelatingstraject voor tijdelijke arbeidsmigranten hoofdzakelijk op terreinen - die u zelf in het rapport ook al noemt - als visa -en vergunningprocedures en het niet-erkennen van kwalificaties en diploma's. Wat de quotering voor toelating van arbeidsmigranten onder mode 4 betreft behoort Nederland - samen met Denemarken en Zweden - binnen de Europese Unie al tot de beperkte groep landen die quota-vrije aanbiedingen heeft gedaan.

## Ten slotte

Samenvattend geeft de AIV aan dat de ontwikkelingslanden de mogelijkheden die liberalisering van de dienstenhandel biedt niet mogen en hoeven te missen, mits van geval tot geval wordt nagegaan of er voldoende waarborgen in hun economie, beleidsvoering en institutionele capaciteit zijn ingebouwd om te voorkomen dat liberalisering uiteindelijk verkeerd voor hen uitpakt. Dit is naar mijn mening een goed uitgangspunt voor de verdere onderhandelingen over liberalisering van de dienstensector in het nog resterende DDA-traject. De regering zal er graag aan bijdragen om deze met name ook voor de ontwikkelingslanden tot succesvolle afronding te brengen. Daarnaast zal de nadere vormgeving van het beleid ten aanzien van tijdelijke arbeidsmigratie worden meegenomen in de bredere discussies in EU-verband over ontwikkeling en migratie enerzijds en het beheer van economische migratie anderzijds.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,

A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven

---

1 Groenboek over het beheer van de economische migratie, een EU-aanpak. Commissie document COM(2004)811 def., 17 januari 2005.