

DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN

LEIDT OPENSTELLING TOT ACHTERSTELLING

No. 39, September 2004

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes
Vice-voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Leden Dhr. A.L. ter Beek
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. drs. A.C. van Es
Prof. dr. W.J.M. van Genugten
Dr. B. Knapen
Drs. H. Kruijssen
Prof. dr. A. de Ruijter
Mw. mr. E.M.A. Schmitz
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Mr. P.J.A.M. Peters

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden werkgroep Diensten uit Ontwikkelingslanden

Voorzitter Prof. dr. mr. C.J. Jepma

Leden Prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman
Drs. F.D. van Loon
Mr. G.H.O. van Maanen
Prof. dr. L.B.M. Mennes
Mw. mr. N.W. Meuter-Dijkers
Mw. drs. E.M. Schoo

Secretaris Mw. drs. J.A. Nederlof

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Inleiding 7

I	Diensten	11
	I.1	Het belang van diensten 11
II	De GATS	15
	II.1	Het WTO-kader 15
	II.2	Positie ontwikkelingslanden in de WTO 15
	II.3	De systematiek van de GATS 16
	II.4	Doel en reikwijdte van het verdrag 17
	II.5	Aangaan van verplichtingen 18
III	Kansen en risico's voor ontwikkelingslanden	19
	III.1	Voorkeurspositie 19
	III.2	De MOL's 20
	III.3	Risico's voor ontwikkelde landen 21
	III.4	Kwetsbaarheid ontwikkelingslanden 21
	III.5	Concurrentie 22
	III.6	Braindrain 25
IV	Terugblik op Cancún en vooruitzichten	28
	IV.1	Het mislukken van Cancún 28
	IV.2	Vooruitzichten van de onderhandelingen 29
V	Specifieke aspecten van mode 4	31
	V.1	Tijdelijke aanwezigheid versus permanente migratie 32
	V.2	Laaggeschoold versus hooggeschoold 33
	V.3	Regulering en belemmering 34
	V.4	Remittances 35
	V.5	Aantallen arbeidsmigranten 35
VI	Samenvatting en aanbevelingen	36
	VI.1	GATS en de diensten 36
	VI.2	Onderhandelingen 37
	VI.3	Ten aanzien van mode 4 38

Bijlage I Adviesaanvraag

Bijlage II Lijst van gebruikte afkortingen

Woord vooraf

De AIV ontving op 6 mei 2003 van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een adviesaanvraag over de liberalisering van de handel in diensten, en met name over het effect daarvan op ontwikkelingslanden. Aangezien de stand van zaken vanwege de doorlopende onderhandelingen in de World Trade Organization (WTO) steeds verandert, bleken gedurende de voorbereidingen van het advies niet alle onderdelen van de adviesvraag meer van even grote relevantie. De AIV richt zich daarom met name op de volgende vragen uit de adviesaanvraag:

- In welke sectoren en 'modes of supply' hebben welke ontwikkelingslanden een voordeel?
- Hoe kan de toegang van diensten uit ontwikkelingslanden tot ontwikkelde landen in de onderhandelingen worden verbeterd?
- Hoe kunnen WTO-afspraken voor 'domestic regulation' (horizontale discipline) bijdragen aan verbeterde markttoegang voor diensten uit ontwikkelingslanden?
- Welke ruimte bestaat er binnen de Europese Unie om de bepalingen over mode 4 uit te breiden naar laaggekwalificeerde vormen van arbeid, langere verblijfsduur en/of ruimere dekking?
- Op welke gebieden zou technische assistentie verleend kunnen worden?

De AIV geeft in het voorliggende advies zijn visie op de pro's en contra's van verdergaande liberalisering van de handel in diensten en de effecten ervan op ontwikkelingslanden. Vergeleken bij de liberalisering van de goederenhandel valt op dat de voorgestelde liberalisering in de dienstensector zeer casuïstisch zijn. Daardoor kunnen in dit advies ook geen algemene beleidslijnen worden gegeven, maar zullen de aanbevelingen zich vaak beperken tot deelgebieden. De belangrijkste boodschap is dat deze landen de trein niet mogen en hoeven te missen, maar dat er van geval tot geval moet worden nagegaan of er voldoende waarborgen in hun economie, beleidsvoering en institutionele capaciteit zijn ingebouwd om te voorkomen dat de liberalisering uiteindelijk verkeerd voor hen uitpakt. Het bepalen waar al dan niet concessies gedaan moeten worden, is maatwerk.

In hoofdstuk I wordt ingegaan op het belang van diensten en dienstenhandel. In hoofdstuk II wordt een beknopt overzicht gegeven van de belangrijkste kenmerken van het WTO-verdrag en de GATS (General Agreement on Trade in Services). Hoofdstuk III behandelt de kansen en risico's van liberalisering voor ontwikkelingslanden. Hoofdstuk IV kijkt terug op de mislukking in Cancún en schetst mogelijkheden voor voortgang van de onderhandelingen. Hoofdstuk V gaat expliciet in op de mogelijkheden van GATS mode 4. Het advies sluit in hoofdstuk VI af met aanbevelingen.

Het advies is voorbereid door een gemengde werkgroep van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS), te weten prof. dr. mr. C.J. Jepma (voorzitter), prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman, drs. F.D. van Loon, mr. G.H.O. van Maanen, prof. dr. L.B.M. Mennes, mw. drs. E.M. Schoo, versterkt met mw. mr. N.W. Meuter-Dijkers uit de Commissie Europese Integratie (CEI). Als ambtelijk contactpersoon heeft ir. J. de Kuiper de werkgroep bijgestaan, terwijl het secretariaat is gevoerd door mw. drs. J.A. Nederlof, terzijde gestaan door de stagiaires mw. S. Malik, mw. M. Shabaan en mw. drs. D. de Jong. Drs. M. Broekhof (Stichting JIN) verleende assistentie bij de afronding van de tekst.

Het advies is door de AIV vastgesteld op 10 september 2004.

Inleiding

Een voortgaande liberalisering van de handel in goederen en diensten is van belang voor zowel ontwikkelde landen als ontwikkelingslanden. Cruciaal hiervoor is dat de multilaterale onderhandelingen in het kader van de World Trade Organization (WTO) tot merkbare en bevredigende resultaten leiden.

In dit verband is het verheugend te constateren dat na het vastlopen van de onderhandelingen in de zomer van 2003 in Cancún, een jaar later in Genève toch een WTO-overeenkomst is opgesteld. Daarmee is zoveel vooruitgang geboekt dat een zeker optimisme over een bevredigende uitkomst van deze onderhandelingsronde weer gerechtvaardigd is.

Dit advies richt zich specifiek op de liberalisering van de dienstenhandel, op de lopende onderhandelingen binnen de General Agreement on Trade in Services (GATS) en op de vraag wat deze onderhandelingen betekenen voor de verschillende groepen ontwikkelingslanden.¹ De GATS-onderhandelingen zijn net zoals de overige WTO-onderhandelingen gebaseerd op de aanname dat indien landen over en weer de toegang van goederen en diensten tot hun markten zouden vergroten, de welvaart van alle betrokkenen op macro-niveau zal toenemen. De welvaartswinst is naar verwachting dusdanig substantieel, dat eventuele verliezers kunnen worden gecompenseerd en dat de aanpassingskosten in de economieën kunnen worden opgevangen. Dit is echter voor ontwikkelingslanden niet altijd vanzelfsprekend. In hoeverre deze aanname voor hen binnen de GATS realistisch is, hangt af van de vraag of in die landen condities zijn vervuld die ertoe bijdragen dat de liberalisering van de dienstenhandel zich niet keert tegen lokale initiatieven, of de lokale zeggenschap teveel aantast. Soms is nader onderzoek nodig om de voordelen tegen de nadelen te kunnen afwegen.

Hoeveel verdere dienstenliberalisering precies zou kunnen bijdragen aan de toename van de welvaart is derhalve moeilijk te berekenen, alleen al omdat er zoveel verschillende soorten diensten bestaan. Dit geldt nog sterker voor het effect ten aanzien van armoedevermindering. Indicatieve cijfers zijn er echter wel. Een bron uit 2003 vermeldde dat de welvaartswinsten bij 50% liberalisering van het dienstenverkeer jaarlijks in de orde van grootte zouden liggen van 40 miljard dollar voor zowel de ontwikkelde landen als de ontwikkelingslanden.² De mogelijke voordelen van de huidige GATS-onderhandelingsronde zullen daarentegen naar verwachting veel beperkter zijn. Het Centraal Plan Bureau suggereerde bijvoorbeeld dat deze voor Nederland 'waarschijnlijk beperkt blijven tot een paar honderd miljoen euro'.³ Analoog hieraan moeten ook voor ontwikkelingslanden zeker op korte termijn geen overdreven verwachtingen gekoesterd worden over het effect van dienstenliberalisering op economische groei en armoedevermindering. Wellicht is het proces in de richting van een verdergaande dienstenliberalisering op den duur belangrijker dan de uitkomst van de huidige onderhandelingsronde. Deze kan immers als eerste in zijn soort worden beschouwd, in tegenstelling tot de onderhandelingen over liberalisering van de goederenhandel, waarvan inmiddels de 9e ronde wordt voorbereid.

1 Hierbij geldt dat Nederland in de WTO- en de GATS-onderhandelingen deel uitmaakt van de EU, en dat derhalve de mogelijkheden van Nederland om zelfstandig voorstellen te doen beperkt en indirect zijn.

2 Interdepartementaal Beleids Onderzoek: *Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking*, 2003, blz. 60.

3 Centraal Plan Bureau: *Een nieuwe WTO-ronde voor diensten. Mogelijke gevolgen voor Nederland*, nr. 51, februari 2004, blz. 10.

De opstelling van ontwikkelingslanden bij de onderhandelingen is sinds de aanvang van het GATS-proces (1995) geleidelijk veranderd. Na aanvankelijke terughoudendheid toonden de ontwikkelingslanden zich in Cancún een onverzettelijk blok dat zich niet meer door westerse landen liet dicteren. Een klein jaar later werden in Genève de leiders van dit blok, India en Brazilië, aan de hoogste onderhandelingstafel uitgenodigd. Deze ontwikkeling heeft er mede toe bijgedragen dat in Genève betere perspectieven zijn ontstaan op succesvolle onderhandelingen, en daarmee op een vrijere wereldhandel met alle positieve economische kansen van dien.

Ook de rol van ontwikkelingslanden als leveranciers/exporteurs van diensten is geleidelijk veranderd. Steeds duidelijker wordt dat deze landen een troef in handen hebben, namelijk goedkope en flexibel inzetbare arbeid. Veel bedrijven uit ontwikkelde landen hebben reeds ingespeeld op dit voordeel door hun goederenproductie te verleggen naar ontwikkelingslanden. Van vrij recente datum is de trend in de EU dat bedrijven ook dienstenonderdelen van hun bedrijfsproces naar ontwikkelingslanden uitbesteden of zelfs daartoe werknemers van buiten de EU tijdelijk of op langere termijn inhuren. Niet alleen multinationals maar ook kleinere bedrijven zijn steeds beter in staat hun productieproces internationaal te optimaliseren door voor dienstenonderdelen (van laaggekwalificeerde administratieve diensten en databeheer tot hooggeschoold onderzoek en design) die locatie te kiezen die de beste kosten/kwaliteitsverhouding biedt. Internationalisatie wordt in bijna alle bedrijfstakken noodzakelijk om concurrerend te blijven. Dit geldt ook steeds meer voor diensten die hooggeschoold personeel vergen, waarvan voorheen gedacht werd dat ze alleen in ontwikkelde landen konden worden uitgevoerd.

Het mondiale beeld van de dienstenhandel is derhalve aan het veranderen, hetgeen consequenties heeft voor de relatie tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen. Veel westerse bedrijven wijzen erop dat hun marges als gevolg van de internationale concurrentie en mondialisering steeds verder onder druk komen te staan, waardoor ze gedwongen zijn om maximale kostenbesparingen door te voeren. Hierdoor lijkt de discussie van dertig, veertig jaar geleden over het banenverlies aan lage-lonenlanden door verplaatsing van industriële activiteiten, zich nu voor de dienstensector te herhalen.

Daarbij speelt het hardnekkige karakter van de werkloosheid in de EU en de geringe toename van de werkgelegenheid bij de huidige conjunctuur in de VS een rol. De verleiding is groot om deze ontwikkelingen aan de verschuiving van dienstenactiviteiten naar lage-lonenlanden toe te schrijven. Een dergelijke houding miskent de langetermijnvoordelen van liberalisering.

Over de liberalisering van de goederenhandel wordt binnen de WTO al vanaf de jaren vijftig op multilaterale basis onderhandeld. In de Uruguay-ronde van 1994 kwamen daar de onderhandelingen over vrijere toegang van landbouwproducten en diensten bij, en in 1995 trad de GATS in werking. De onderhandelingen in GATS-verband gaan echter met kleine stapjes, onder meer door het op vrijwilligheid gebaseerde karakter ervan. Ook kan het geringe inzicht in de consequenties van het proces de beperkte vooruitgang verklaren. Vooral ontwikkelingslanden zijn huiverig om de verruiming van markttoegang formeel vast te leggen, bijvoorbeeld omdat ze onvoldoende overzien of en in hoeverre de binnenlandse (publieke) dienstensector door de buitenlandse concurrentie zal worden bedreigd. Daarbij zijn de GATS-onderhandelingen zelf ook zo technisch, dat in veel ontwikkelingslanden de capaciteit daarvoor ontbreekt. Vaak proberen deze landen door 'trial and error' het proces bij te benen, en als er al vooruitgang wordt geboekt gebeurt dat vaak op bilaterale of regionale basis en buiten GATS-verband om. Dit is te betreuren, want juist het multilaterale proces binnen WTO/GATS is voorzien van gunstige waarborgen voor ontwikkelingslanden. De onderhandelingen vinden plaats op basis van een 'level playing field'; er is een geschillen-

commissie en er is een speciale, gedifferentieerde behandeling ten voordele van de ontwikkelingslanden. Anders gezegd: de liberalisering van de dienstenhandel via de GATS-onderhandelingen kan worden beschouwd als de koninklijke maar moeizame weg, terwijl daarnaast gemakkelijker, maar voor ontwikkelingslanden meer riskante, wegen lopen via bilaterale of regionale onderhandelingen. Het is belangrijk erop toe te zien dat het trage tempo en de complexiteit van de GATS-onderhandelingen niet worden gebruikt als argumenten om af te wijken van die koninklijke weg.

I Diensten

I.1 Het belang van diensten

'Diensten' zijn in de GATS niet als zodanig gedefinieerd. Naar analogie van het verdrag van de Europese Unie kunnen, in negatieve zin, onder diensten worden verstaan die commerciële verrichtingen die niet vallen onder de bepalingen over goederen, kapitaal of personen.⁴ In het verdrag worden wel voorbeelden van diensten gegeven, na een indeling in 11 sectoren en 160 subsectoren. De economisch belangrijkste sectoren zijn die van de 'drie t's' (tourism, travel, transport) en de zogenaamde 'andere' (commerciële) diensten zoals financiële diensten inclusief verzekeringen, gezondheidszorg, cultuur, telecommunicatie, distributie en zakelijke dienstverlening.⁵

In ontwikkelde landen zijn de diensten al decennialang het snelst groeiende deel van de economie. Deze sector is in de geïndustrialiseerde wereld bijna overal de belangrijkste geworden, met een aandeel in de totale productie van 50% tot 70%. Deze belangrijke positie is echter niet terug te vinden in de gegevens over internationale handel. Zoals blijkt uit tabel 1 is het dienstengedeelte in de uitvoer van de geïndustrialiseerde wereld gelegen tussen 23% en 25% (invoer: 15% - 23%), terwijl dit aandeel in de grotere ontwikkelingslanden varieert tussen 13% en 18% (invoer: 16% - 25%).⁶ Het patroon van

Tabel 1. Aandeel van goederen en commerciële diensten in de totale handel, 2002⁷

(In miljarden dollars en percentages gebaseerd op betalingsbalans)

	EXPORT			IMPORT		
	Waarde	Aandeel		Waarde	Aandeel	
	Totaal	Goederen	Commerciële Diensten	Totaal	Goederen	Commerciële Diensten
WERELD	7900	80,1	19,9	7810	80,2	19,8
NOORD-AMERIKA	1258	75,5	24,5	1640	84,9	15,1
LATIJS-AMERIKA	414	86,4	13,6	408	84,1	15,9
WEST-EUROPA	3336	77,1	22,9	3147	77,3	22,7
CENTR. EUROPA / BALTISCHE STATEN	379	84,2	15,8	358	81,8	18,2
AFRIKA	173	82,1	17,9	165	75,6	24,4
AZIË	2097	84,7	15,3	1913	80,8	19,2

4 Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, artikel 50.

5 Meer dan 90% van de WTO-leden biedt toerisme als belangrijkste dienst aan. Daarna volgen financiële en zakelijke dienstverlening. World Trade Organization, *Special Studies 6, Market Access: Unfinished business, Post-Uruguay Round Inventory and issues*, februari 2003.

6 De tabellen 1, 2 en 3 zijn samengesteld door prof. dr. mr. C.J. Jepma op basis van: *WTO, International Trade Statistics 2003*, blz. 24.

7 In de tabellen 1 tot en met 3 is de handel per regio bepaald op basis van een sommatie van de data van de onderliggende landen.

internationale handel reflecteert blijkbaar niet dat van de productie, wellicht deels doordat sommige diensten moeilijk of niet (internationaal) transporteerbaar zijn, of omdat de goederenhandel al meer is geliberaliseerd dan de dienstenhandel. Dit laatste ligt ook wel voor de hand gezien het feit dat het onderhandelingspel bij de diensten nog maar net begonnen is, terwijl dat in het kader van GATT/WTO voor goederen al een traditie kent van 50 jaar.

Tabel 2 Wereldwijde export van commerciële diensten per regio en economie, 1992-2002

(In miljarden dollars)

	1992		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
	waarde	%	waarde	waarde	waarde	waarde	waarde	waarde	waarde	waarde	waarde	waarde	%
WERELD	924200		941800	1037800	1188900	1274700	1326700	1340500	1391100	1475700	1478100	1570100	
NOORD-AMERIKA	178700	19	187100	203900	223300	244500	263000	270900	293900	315800	306200	308900	20
LATIJS-AMERIKA	34600	4	36600	41200	44100	46000	49500	52700	53800	59700	58200	56200	4
WEST-EUROPA	480900	52	462600	497000	568100	596000	609000	652700	669100	683300	698700	763300	49
CENTR. EUROPA / BALTISCHE STATEN	-	-	-	-	-	-	-	53000	45700	50400	54000	59700	4
AFRIKA	21800	2	21900	22500	25700	28000	28500	27600	30200	30200	30400	31000	2
MIDDEN OOSTEN	-	-	-	-	-	-	-	25500	28000	33100	29900	29500	2
AZIË	165200	18	187400	221200	262100	286100	300400	258000	270500	303300	300700	321600	20

Tabel 3 Wereldwijde import van commerciële diensten per regio en economie, 1992-2002

(In miljarden dollars)

	1992		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
	waarde	%	waarde	waarde	waarde	waarde	waarde	waarde	waarde	waarde	waarde	waarde	%
WERELD	939100		953100	1037000	1190900	1261700	1302600	1326800	1376800	1460900	1469600	1545500	
NOORD-AMERIKA	132500	14	140000	150900	160200	172800	188000	201700	221100	248500	244900	247500	16
LATIJS-AMERIKA	42500	5	47900	52000	54200	55900	63700	66300	63800	70700	71200	64900	4
WEST-EUROPA	449900	48	427200	460900	531800	554700	558600	610100	631700	641600	658700	716000	46
CENTR. EUROPA / BALTISCHE STATEN	-	-	-	-	-	-	-	47300	43600	50300	56200	65100	4
AFRIKA	29400	3	30500	30800	34400	35500	37600	38100	37100	38800	39400	40300	3
MIDDEN OOSTEN	-	-	-	-	-	-	-	43200	43600	47500	44400	45100	3
AZIË	215100	23	233800	270700	327600	351500	358000	320100	335900	363500	354700	366800	24

Ook in de handelsgegevens van ontwikkelingslanden (Tabel 2 en 3) komt de nog beperkte positie van de diensten naar voren. Tegelijkertijd valt op dat het aandeel van diensten in de export van de ontwikkelingslanden (gemiddeld rond de 15%) tot op zekere hoogte nog meevalt, in aanmerking nemende dat ontwikkelingslanden zich nog minder sterk als

diensteneconomieën hebben ontwikkeld dan geïndustrialiseerde landen.⁸ Deze gegevens suggereren dat ontwikkelingslanden wellicht over een comparatief voordeel beschikken bij de productie van diensten. In de totale mondiale dienstenexport bedraagt het aandeel van ontwikkelingslanden - vrijwel geheel door de sterke positie van de landen in Azië - al bijna 30%, hetgeen correspondeert met hun aandeel van 30% in de totale mondiale goederenproductie. Tegelijkertijd is duidelijk dat de positie van Latijns-Amerika en Afrika in de dienstensector nog zeer bescheiden is. Het aandeel van de ontwikkelingslanden in de mondiale invoer van diensten bedroeg in 2002 overigens eveneens ongeveer 30%.

Voor ontwikkelingslanden is het belangrijk te beschikken over goed functionerende en concurrerende dienstensectoren. Zonder toegang tot efficiënte financiële diensten, telecommunicatie en transport worden bijvoorbeeld besparingen moeilijker in productieve investeringen omgezet; zal de binnenlandse productie over het algemeen minder snel toenemen, de toegang tot moderne technologie beperkt worden en kan de handel minder gemakkelijk verlopen. Daarom is het vaak ook in het belang van ontwikkelingslanden om zelf hun grenzen open te stellen voor het dienstenaanbod uit ontwikkelde landen.

In deze zich ontwikkelende economieën, met name in de grotere opkomende markten, waar in vergelijking met de geïndustrialiseerde landen de dienstensector een beperkter doch snel groeiend deel van de totale economische activiteit vertegenwoordigt, begint het besef door te breken dat diensten een belangrijke bron van groei vormen.⁹ In het verlengde daarvan onderkennen tal van ontwikkelingslanden ook steeds meer hun potentiële belang bij liberalisering van de internationale dienstenhandel. Volgens de Wereldbank zou een liberalisering van het dienstenverkeer in theorie voor de ontwikkelingslanden voordelen kunnen opleveren die veel omvangrijker zijn dan die welke zouden voortvloeien uit een verdergaande liberalisering van de goederenhandel.¹⁰ De verklaring van dit verschil is dat de prijs van goederen in ontwikkelde landen door de handelsliberalisering nog ongeveer twee keer hoger ligt dan in ontwikkelingslanden, terwijl de prijs van diensten en van arbeid - de productie van diensten is gemiddeld arbeidsintensiever dan die van goederen - gemiddeld tien of meer keer hoger ligt. Het internationale loonverschil geldt niet alleen voor ongeschoolde arbeid, maar ook voor vele soorten hoog- en middelbaargeschoolde en gespecialiseerde arbeid. Juist deze laatstgenoemde vormen van arbeid blijken zich steeds beter te lenen voor een internationaal geoptimaliseerd productieproces, waarbij onderdelen worden uitbesteed naar die locaties in het buitenland die de beste kosten/kwaliteitsverhouding bieden.

De trend in de richting van uitbesteding (internationaal bekend als 'outsourcing') betekent ten dele verplaatsing van werkgelegenheid naar ontwikkelingslanden (zie ook box 1). Schattingen van het aantal uit geïndustrialiseerde landen verdwijnende banen lopen sterk uiteen. Voor de VS zijn bijvoorbeeld aantallen genoemd in de orde van 3 miljoen, hetgeen zou corresponderen met enkele procenten van de totale werkgelegenheid. Wat Europa

8 Nu neemt de dienstensector in ontwikkelingslanden ongeveer de helft van het BNP voor zijn rekening. In de MOL's is deze sector zelfs belangrijker voor het BNP dan de landbouw. World Bank: *Global Economic Prospects for Developing Countries*, 2001.

9 Tussen 1999 en 2000 heeft de groei van commerciële diensten in ontwikkelingslanden (8,9%) en zelfs die in de MOL's (6,3%) de groei van deze sector in ontwikkelde landen van 5,9% overtroffen.

10 World Bank: *Global Economic Prospects, Realizing the Development Promise of the Doha Agenda 2004*, Washington, 2003.

betreft zijn voor zover bekend geen systematische gegevens over de werkgelegenheidsaspecten van 'outsourcing' beschikbaar. Overigens lijkt de aandacht in Europa op dit punt tot dusverre minder op ontwikkelingslanden maar vooral op de nieuwe EU-leden gericht.

Hoe dan ook, 'outsourcing' en het vermeende effect op de arbeidsmarktsituatie is zeker in de VS een serieus politiek item geworden, evenals mogelijke maatregelen om bedrijven door middel van sancties af te houden van grootschalige uitbesteding. Indien deze ontwikkeling zou doorzetten, lijkt een gevaarlijke en voor ontwikkelingslanden ongunstige weg te worden ingeslagen. Het is immers de vraag of de veronderstelling dat een geëxporteerde baan (op den duur) niet weer kan worden opgevuld juist is, daar eerdere ervaringen dit niet hebben uitgewezen. Het is derhalve in het belang van ontwikkelingslanden dat eventuele belemmeringen op 'outsourcing' via positieve of negatieve prikkels voor bedrijven een halt wordt toegevoerd wanneer deze tendens zich ook in Europa zou ontwikkelen.

De AIV beveelt 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 ten minste geen nieuwe beperkende maatregelen invoeren.

Box 1 Voorbeelden van 'outsourcing' van diensten naar ontwikkelingslanden

In de laaggekwalificeerde dienstensectoren valt bijvoorbeeld te denken aan de 'outsourcing' van administratie (creditkaarten, verzekeringspolissen) of data-invoer (direct mail, telefoonboeken) naar China of Cambodja. Een voorbeeld is het invoeren van de gehele Nederlandse literatuur ten behoeve van de Digitale Bibliotheek voor Nederlandse Letteren door datatypisten op de Filippijnen, die al tientallen jaren Nederlandse boeken overtypen. "Precisie is van meer belang dan kennis van de Nederlandse taal", volgens de eindredacteur.¹¹

Voorbeelden van veelbelovende hooggekwalificeerde diensten zijn de IT- business in India, chirurgische ingrepen in Thailand en cosmetische operaties in Zuid-Afrika of Costa Rica. Andere kansen voor ontwikkelingslanden liggen op het terrein van de audiovisuele diensten. De filmindustrie in India werkt bijvoorbeeld in toenemende mate mee aan producties in de Verenigde Staten en Canada; van 198 titels in 1998 tot 412 titels in 2000. Thailand is eveneens een steeds grotere speler in deze industrie, met name op het gebied van tv-producties, reclamefilmjes en muziekvideo's. In de bouw komen 51 van de grootste 150 internationale ondernemingen uit ontwikkelingslanden. China is goed voor 24 van deze bedrijven, terwijl ook Brazilië, Egypte, India, Libanon en Zuid-Afrika een rol op deze markt spelen.¹²

¹¹ NRC Handelsblad, 25 juni 2004, Internet: www.dbnl.org.

¹² Voorbeelden zijn te vinden in: *Opening up Trade in Services, Opportunities and Gains for Developing Countries*, OECD-Observer, augustus 2003.

II De GATS

II.1 Het WTO-kader

Aan de liberalisering van de handel in diensten is binnen de WTO een aparte multilaterale overeenkomst gewijd: de General Agreement on Trade in Services (GATS). De overeenkomst is bedoeld om een geloofwaardig en voorspelbaar systeem van internationale regels en principes ter bevordering van de handel in diensten te ontwikkelen, en zodoende economische groei en ontwikkeling van alle handelspartners te bevorderen. Vrije markttoegang en gelijke behandeling van binnenlandse en buitenlandse bedrijven zijn de doelstellingen van deze op handelsliberalisering gerichte internationale onderhandelingen. Zoals binnen de WTO gebruikelijk wordt zoveel mogelijk op een 'level playing field' gespeeld, terwijl voorts faciliteiten worden geboden voor het oplossen van handelsgeschillen. Ook de eenvormige regelgeving bevordert het handelsverkeer. Daarnaast wordt specifiek beoogd de participatie van ontwikkelingslanden in de dienstenhandel te bevorderen. In augustus 2004 waren 147 staten lid van WTO/GATS, waaronder 110 ontwikkelingslanden. Deze landen verschillen onderling overigens sterk in hun ontwikkelingsniveau en de mate van actieve deelname aan de WTO.

De eerste besprekingen over diensten begonnen in 1994 tijdens de Uruguay-ronde onder het mandaat van een ministeriële WTO-bijeenkomst in Marrakech (Marokko). Het ging destijds om de concrete uitwerking van het juridisch raamwerk voor liberalisering van het internationale dienstenverkeer. De GATS trad in januari 1995 in werking.

De huidige serie van vierjarige multilaterale WTO-onderhandelingen in het kader waarvan ook de GATS-onderhandelingen plaatsvinden, heet de Doha-ronde, naar de plaats in Qatar waar de ministeriële conferentie in november 2001 werd gehouden. Daar is ook afgesproken de belangen van ontwikkelingslanden in deze ronde centraal te stellen. De aldus ingezette 'Doha Development Agenda' (DDA) is halverwege in september 2003 tijdens de ministeriële conferentie in Cancún (Mexico) geëvalueerd, en zal in de volgende ministeriële conferentie in Hongkong in 2005 haar apotheose moeten vinden.

Enkele onderhandelingen in het kader van de GATS, zoals die over telecommunicatie, financiële diensten en maritiem transport hadden eigenlijk in Cancún moeten worden afgerond, aangezien deze aan het eind van de Uruguay-ronde al op een haar na waren gevild. Door het vroegtijdige einde van de conferentie kwamen de diensten in Cancún zelfs niet eens aan de orde. Ook in Genève namen in de zomer van 2004 de onderhandelingen over de landbouw zoveel tijd in beslag dat wederom aan de diensten niet veel aandacht kon worden besteed.

II.2 Positie ontwikkelingslanden in de WTO

De ontwikkelingslanden nemen van oudsher een speciale positie in bij de WTO-onderhandelingen. Soms wordt er van westerse zijde op gewezen dat veel ontwikkelingslanden door hun geringe economische gewicht, en door de vele uitzonderingen op de op reciprociteit gebaseerde multilaterale onderhandelingen, in feite kunnen worden beschouwd als 'free-riders' in het liberaliseringproces. Zij zouden wel van de gemakkelijke toegang tot de westerse markten profiteren zonder daar van hun kant veel tegenover te hoeven stellen. Vaak genoemde voorbeelden zijn de gemiddeld (veel) hogere invoerrechten voor vergelijkbare producten in de ontwikkelingslanden ten opzichte van de geïndustrialiseerde landen, of de

sterke mate waarin in ontwikkelingslanden door de zwakke controle intellectuele eigendomsrechten worden geschonden.

Aan de andere kant gaan er stemmen op die beweren dat de onderhandelingen in WTO-verband gedomineerd worden door de geïndustrialiseerde landen en derhalve op hun belangen zijn gericht. Hierdoor zou het internationale handelssysteem discrimineren ten nadele van de ontwikkelingslanden; voorbeelden van argumenten in deze geest betreffen de hoge landbouwprotectie van de geïndustrialiseerde wereld of het feit dat de protectie de neiging heeft toe te nemen met de bewerkingsstadia van producten.

Het gegeven dat (zeer) uiteenlopende standpunten over de positie van ontwikkelingslanden in internationale onderhandelingen inzake handel kunnen worden ingenomen en worden ingenomen - met inachtneming van het feit dat de ontwikkelingslanden bestaan uit een zeer heterogene groep - zet in de praktijk makkelijk spanning op het onderhandelingsproces. Dit raakt ook de thans lopende GATS-onderhandelingen, die immers grotendeels samenvallen met en sinds 2001 zijn opgenomen in het geheel van de WTO-onderhandelingen.

II.3 De systematiek van de GATS

In de eerste plaats beheerst de ongeschreven hoofdregel van 'voor-wat-hoort-wat' ('quid pro quo') zowel de WTO- als de GATS-onderhandelingen. Dit wordt in de literatuur ook wel het reciprociteitsbeginsel genoemd, waarbij tegenover een liberalisering in de ene dienstensector een liberalisering in dezelfde of een andere sector hoort te staan. In de praktijk worden de posities binnen de GATS echter afgewogen tegen posities in andere onderdelen van het Doha-proces (bijvoorbeeld landbouw) of zelfs tegen posities die buiten de Doha-agenda vallen. Bovendien mogen ontwikkelingslanden afwijken van de eis van evenredigheid.

De GATS maakt voorts onderscheid tussen:

A. Beginselen die elk lid altijd moet toepassen (de 'General Obligations and Disciplines'):

- Meestbegünstiging (artikel II). Volgens dit aloude principe zijn alle leden verplicht, zodra zij een verplichting op zich nemen, deze 'gunstige' regeling gelijkelijk te laten gelden voor alle andere leden. Op dit in feite eveneens op non-discriminatie gebaseerde beginsel accepteert de GATS slechts heel zelden een uitzondering en dan alleen op tijdelijke basis. Het is daardoor een krachtig en bindend beginsel en wellicht één van de oorzaken dat landen soms de meer flexibele bilaterale of regionale afspraken prefereren boven de GATS.
- Transparantie (artikel III). Om alle aanbieders daadwerkelijk gelijke kansen te geven, moeten de leden hun relevante wet- en regelgeving en eventuele wijzigingen daarop bekendmaken.
- Binnenlandse regelgeving (artikel VI). Voor buitenlandse dienstverleners moeten dezelfde regels inzake rechtspraak en toezichthoudende organen gelden als voor de binnenlandse bedrijven en gelijkelijk worden toegepast.

B. Beginselen die in de onderhandelingen over aanbiedingen en toezeggingen nader moeten worden geconcretiseerd (de 'Specific Commitments'):

- Markttoegang (artikel XVI). Alle leden van de GATS moeten volgens dit principe vrije toegang krijgen tot de dienstenmarkten van andere leden. Leden zijn echter volledig vrij te bepalen of en in hoeverre men bereid is formele toezeggingen in de sfeer van verplichtingen te doen. Bovendien geldt, blijkens de uitwerking van het principe van gelijke behandeling, dat men vervolgens weer vrij is in de keuze om tot op zekere hoogte te discrimineren ten faveure van de binnenlandse aanbieders.

- Non-discriminatie in de zin van gelijke behandeling ('national treatment', Artikel XVII). Volgens dit principe dienen buitenlandse aanbieders en vergelijkbare binnenlandse aanbieders op dezelfde wijze te worden behandeld. Het staat leden vrij hier in bepaalde gevallen van af te wijken. Zo kan een land dit principe omzeilen door markttoegang tot dienstverlening voor buitenlandse bedrijven aan een vergunning te binden, terwijl die voor binnenlandse bedrijven niet nodig is.

II.4 Doel en reikwijdte van het verdrag

De doelstelling van het verdrag is het vergroten van de vrije markttoegang voor buitenlandse bedrijven en de gelijke behandeling van hen ten opzichte van de binnenlandse bedrijven. Wat de reikwijdte betreft, onderscheidt de GATS vier vormen van grensoverschrijdende dienstverlening, de 'modes of supply':

- mode 1: Grensoverschrijdende dienstverlening; de dienst zelf passeert de grens, naar analogie van de internationale goederenhandel (bijvoorbeeld transportdiensten);
- mode 2: Consumptie in het buitenland; de vrager als natuurlijk persoon verplaatst zich internationaal om van de dienst te profiteren (bijvoorbeeld toerisme, schoonheidsklinieken);
- mode 3: Commerciële aanwezigheid; de vrager of aanbieder als rechtspersoon verplaatst zich internationaal om de dienst te consumeren (bijvoorbeeld vestiging van een filiaal of dochteronderneming);
- mode 4: Tijdelijke aanwezigheid van natuurlijke personen; de aanbieder als natuurlijk persoon verplaatst zich internationaal om de dienst tijdelijk te kunnen leveren (bijvoorbeeld druivenplukkers, computerexperts, verpleegsters).

Uit het oogpunt van internationale handel zijn mode 1 en mode 3 (als aanjager van directe buitenlandse investeringen) het belangrijkste. In het jaar 2000 verliep ongeveer 80% van de dienstenhandel via beide modes.¹³ Mode 2 was verantwoordelijk voor 20% van de handel en de bijdrage aan de handel in diensten via mode 4 was zeer beperkt.¹⁴

In principe vallen alle dienstensectoren onder de werking van het verdrag. Uitgesloten zijn de publieke diensten.¹⁵ Dat zijn diensten die in principe door de overheid worden geleverd en voor iedereen, ook de allerarmsten, op niet-commerciële basis en zonder concurrentie beschikbaar en toegankelijk (zouden moeten) zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om basisgezondheidszorg en onderwijs.

Het is echter aan de landen zelf om uit te maken welke diensten wel of niet als publiek worden aangemerkt. Zo wordt de energievoorziening in een aantal ontwikkelingslanden nog op niet-commerciële basis door de overheid verzorgd, terwijl in andere landen de energiemarkt al wordt geprivatiseerd en geliberaliseerd en meerdere aanbieders om de gunst van de individuele en zakelijke klanten strijden. Ook is het denkbaar dat bepaalde sectoren deels publiek zijn en deels worden geprivatiseerd. Het succes van dergelijke privatiseringen blijkt in sterke mate afhankelijk te zijn van de kwaliteit van de regelgeving en de desbetreffende toezichthoudende overheidsorganisatie. Alleen de publieke, niet-geprivatiseerde,

¹³ De omvang van de transacties onder mode 1 volgt rechtstreeks uit de handelsstatistiek; die onder mode 3 wordt meestal bepaald op basis van de toegevoegde waarde van vestigingen met een buitenlands meerderheidsbelang.

¹⁴ OECD, *Service Providers on the Move: the Economic Impact of Mode 4*, maart 2003.

¹⁵ Artikel I GATS: services supplied in the exercise of governmental authority.

sectoren mogen buiten het GATS gehouden worden.¹⁶

II.5 Aangaan van verplichtingen

Het onderhandelen binnen de spelregels van de GATS is een voortdurend spel van bod en wederbod. Lidstaten verzoeken andere lidstaten om hun markttoegang te vergroten voor bepaalde dienstensectoren, waarna een zogenaamde aanbieding volgt die vervolgens weer bilateraal uitonderhandeld wordt. Uit die onderhandelingen kunnen weer nieuwe verzoeken om markttoegang komen, enzovoorts. Dit is nogal tijdrovend. Te meer daar de GATS zoals gezegd 11 sectoren en 160 subsectoren, 4 soorten dienstentransacties (de 'modes') en 2 voorwaarden (ten aanzien van markttoegang en non-discriminatie) onderscheidt, die stuk voor stuk tussen lidstaten worden uitonderhandeld.¹⁷

In het kader van het verdrag wordt elk GATS-lid geacht een lijst met vrijwillige aanbiedingen vast te stellen, die na onderhandelingen bij definitieve vaststelling bindend worden.¹⁸ Deze verplichtingen ('commitments') kunnen vervolgens worden verfijnd naar looptijd, omvang en sector waardoor ze op andere lidstaten kunnen worden toegesneden; uiteraard met inachtneming van het principe van meestbegunstiging. De gewenste toezeggingen inzake markttoegang en nationale behandeling moeten openbaar worden gemaakt in zogenaamde schema's en in plenaire zittingen worden becommentarieerd. Per sector of subsector is in de schema's opgenomen of de lidstaat geen beperkingen ('none') aanbrengt op de markttoegang voor buitenlandse dienstverleners of op gelijke behandeling van buitenlandse en lokale aanbieders; of dat de lidstaat geen toezeggingen ('unbound') heeft gedaan voor markttoegang; of de toezeggingen heeft gebonden ('bound') aan nationale wet- of andere regelgeving.¹⁹

16 In de Annexes bij het verdrag worden daarnaast nog enkele wel geprivatiseerde diensten uitgezonderd zoals diensten verricht door centrale banken en vlieg- en landingsrechten die al in bilaterale verdragen waren overeengekomen.

17 Met deze elementen kunnen 1280 verschillende combinaties worden gemaakt.

18 Het verdrag voorziet in sancties ingeval verplichtingen niet worden nagekomen; hierop is tot op heden nog geen beroep gedaan. Overigens voorziet het verdrag (artikel XXI) wel in de mogelijkheid dat een verplichting wordt ingetrokken, mits deze maar wordt vervangen door een verplichting van gelijke waarde. Op deze manier zijn alle leden ten minste verzekerd van een standaardbehandeling.

19 De schedules van alle WTO-leden zijn in te zien op de internetpagina: www.wto.org.

III Kansen en risico's voor ontwikkelingslanden

III.1 Voorkeurspositie

Reciprociteit is een belangrijke basis van onderhandelingen over handel. Hoewel iedere handelspartner in principe profiteert, hebben ontwikkelingslanden en met name de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) over het algemeen minder te bieden, en hebben ze minder capaciteit in huis om de onderhandelingen op het scherpst van de snede te kunnen voeren.²⁰ Daarom is het voor ontwikkelingslanden extra aantrekkelijk om mee te draaien binnen de WTO/GATS. De onderhandelingen in dat kader worden immers gevoerd uitgaande van de gelijkwaardigheid van alle lidstaten, en besluiten moeten met consensus genomen worden.²¹ Ontwikkelingslanden hebben derhalve net zoals ontwikkelde landen het veto-recht. Daarmee kunnen ook zij de onderhandelingen blokkeren, zoals in Cancún ook is gebeurd.

Het streven om in multilateraal kader te komen tot een gelijke uitgangspositie voor alle landen ('level playing field') en de procedures om klachten en geschillen te behandelen, alsmede het vergemakkelijken van de toegang tot nationale regelgeving zijn verworvenheden die ten gunste van zich ontwikkelende economieën werken. De mogelijkheid voor ontwikkelingslanden om zich te beroepen op uitzonderingsposities bij het liberaliseren zal eerder in multilateraal kader tot succes leiden dan in bilaterale onderhandelingen, waar de druk van de geïndustrialiseerde landen dwingender zal zijn. Ook is het van belang dat ontwikkelingslanden, als zij dan tot liberalisering overgaan, dit doen ten opzichte van een zo groot mogelijk aantal landen. Alleen in multilateraal kader zal de concurrentie tussen de aanbieders van diensten optimaal zijn.

In de praktijk van de onderhandelingen zijn veel ontwikkelingslanden in het nadeel vanwege hun kennisachterstand en vaak geringe ervaring en menskracht. Zo komt het voor dat publieke diensten te vroeg geprivatiseerd worden om in de onderhandelingen daarop gebaseerde tegenconcessies te kunnen aanbieden. De beperkte onderhandelingskracht van ontwikkelingslanden is door de geïndustrialiseerde landen onderkend en verscheidene versoepelingen zijn derhalve in het verdrag ingebouwd.

'Flexibiliteit' (artikel XIX.2) is dé formule waarmee ontwikkelingslanden worden benaderd. Zoals gezegd, mag openstelling van hun markten geschieden naar niveau van ontwikkeling. Dit geeft hen bijvoorbeeld het recht om gevoelige sectoren te beschermen door minder vergaande verplichtingen en zodoende niet alle handelsbarrières tegelijk te slechten. Deze zogenaamde 'Special and Differential Treatment' (SDT), die ontwikkelingslanden ook langere implementatieperioden toestaat, komt expliciet aan de orde in de 'Guidelines and procedures for the negotiations on trade in services'. Artikel 1 stelt dat de onderhandelingen zullen moeten worden gevoerd: ..'on the basis of progressive liberalization as a means of

20 Ontwikkelingslanden worden verdeeld in middeninkomenslanden, die conform de classificatie van de Wereldbank jaarlijks een BNP van minder dan \$ 1000 per hoofd van de bevolking hebben en de Minst Ontwikkelde Landen met een inkomen van minder dan \$ 800 per hoofd. Als zodanig worden momenteel 49 landen aangemerkt.

21 WTO-verdrag, artikel IX, lid 1. Op: www.WTO.org/docs-e/legal-e/ursum#agreement.

promoting the economic growth of all trading partners and the development of developing countries”, en artikel 3 en 6 wijzen er op dat “...due consideration should be given to the needs of small and medium-sized service-suppliers, particularly those of developing countries”.²²

III.2 De MOL's

Overeenstemming over een andere belangrijke stap in de Doha Development Agenda werd nog voor de poorten van Cancún weggesleept, namelijk die over de modaliteiten voor speciale behandeling van de MOL's.²³ Zij hebben recht op een nog flexibelere behandeling teneinde mee te kunnen draaien in de GATS. Hun dalende aandeel in de wereldhandel, van 3% in de jaren vijftig tot 0,5% in de eerste jaren van het derde millennium, maakt deze speciale behandeling extra noodzakelijk.

In de artikelen II.4 en II.5 van de modaliteiten wordt onderkend dat de MOL's door hun economische situatie grote problemen ondervinden bij de onderhandelingen van aanbiedingen. Alle lidstaten zullen bij het accepteren van committeringen van de MOL's terughoudend moeten zijn, en de MOL's mogen al naar gelang hun ontwikkeling besluiten de markttoegang tot slechts enkele sectoren te beperken.

Als maatregelen ter bevordering van de groei en ontwikkeling van de economieën van de MOL's worden verder genoemd het tot stand brengen van distributiekanaalen in deze landen en een verbetering van de toegang tot moderne technologieën. Zo kunnen bijvoorbeeld computerprogramma's worden ontwikkeld, waarmee de MOL's en andere ontwikkelingslanden een soort maatlat in handen krijgen op basis waarvan liberaliseringsvoorstellen kunnen worden beoordeeld. Door invoeren van de parameters van de casus en de vergelijking met een standaard chequelist kan dan worden bepaald of de liberalisering wel of niet gunstig uitvalt.

Een andere maatregel is de aansporing voor ontwikkelde landen de markttoegang te verbeteren voor die sectoren die voor ontwikkelingslanden van speciaal belang zijn. Hiertoe hebben ontwikkelde landen speciale contactpunten ingericht waar MOL's en andere ontwikkelingslanden informatie over hun markten kunnen verkrijgen. In de WTO is bovendien het International Trade Centre opgericht voor handelsgerichte technische assistentie aan met name de MOL's. Dat ook de Nederlandse regering het belang van dergelijke ondersteuning onderkent, moge blijken uit het feit dat Nederland in 2003 1,4 miljoen Euro aan dit centrum heeft bijgedragen.

De AIV beveelt aan ontwikkelingslanden en met name de MOL's via het OS-beleid 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 en het formuleren van aanbiedingen in het bijzonder. Hiertoe is versterking nodig van de instituties die zich bezighouden met toezicht, onderhoud en uitvoering van de handelsregels. Ook kan worden gedacht aan steun voor het opzetten van Kamers van Koophandel en agent-schappen.

²² WTO: *Guidelines and procedures for the negotiations on trade in services*, 29 maart 2001.

²³ Council for Trade in Services *Modalities for the special treatment for least developed country members in the negotiation on trade in services*, 3 september 2003.

Wat de onderhandelingscapaciteit van ontwikkelingslanden betreft adviseert de AIV trainingen en cursussen ter zake op te zetten. Volgens de AIV kunnen hiervoor ook deskundigen uit ontwikkelingslanden worden ingezet, die zodoende tevens kunnen bijdragen aan het versterken van een Zuid/Zuid-samenwerking. Ten slotte is denkbaar dat met het oog op de ondersteuning van ontwikkelingslanden in het onderhandelingsproces in onderling overleg een digitaal handboek wordt ontwikkeld op basis waarvan 'liberaliseringstoetsen' kunnen worden uitgevoerd.

III.3 Risico's voor ontwikkelde landen

Liberalisering van de dienstensector is niet alleen maar veelbelovend. Voor zowel ontwikkelde landen als ontwikkelingslanden zijn er knelpunten die aandacht blijven vragen. Ontwikkelde landen vrezen, zoals gezegd, dat banen worden verplaatst naar lagelonenlanden. Het is echter de vraag in hoeverre het nadelig is als arbeid verdwijnt die elders goedkoper verricht kan worden. In een gezonde economie zal de kostenbesparing de koopkracht zeker op den duur vergroten en de groei bevorderen. Wanneer die economische groei in een innoverende omgeving plaatsvindt, waar veel aandacht wordt gegeven aan de kwaliteit van onderwijs en onderzoek en aan de flexibiliteit van arbeidsmarkten, zullen nieuwe technologieën, productiesystemen en product-marktcombinaties ruimte scheppen voor nieuwe hoogwaardige werkgelegenheid. In de praktijk gaat het echter vaak anders. 'Outsourcing' werd mede aangewakkerd door de noodzaak voor bedrijven om kosten te besparen in de qua werkgelegenheid zwakke economie van de EU, maar ook die van de VS van de laatste twee jaar. Wanneer zich, zoals in de VS, een 'jobless growth' lijkt voor te doen, moeten beleidsmakers zich afvragen of de vermindering van banen wel alleen het gevolg is van ontwikkelingen zoals de verplaatsing van bedrijvigheid naar ontwikkelingslanden, de 'outsourcing' van diensten, of het binnenhalen van goedkoper personeel uit ontwikkelingslanden. Het is waarschijnlijker dat meer banen verdwenen zijn als gevolg van concurrentie, technische vooruitgang en een teruglopende economie.

Het lijkt waarschijnlijker dat de snel toegenomen mogelijkheden van 'outsourcing' onderliggende structurele belemmeringen voor economische groei aan het licht brengen. Het inzicht groeit dat de nieuwe globaliserende economie ook de ontwikkelde landen dwingt tot een krachtiger beleid op het gebied van onderwijs, innovatie en flexibiliteit (geografisch en arbeidsinhoudelijk) van arbeid.²⁴

III.4 Kwetsbaarheid ontwikkelingslanden

Voor ontwikkelingslanden is het vooral nadelig in het ongewisse te verkeren over de uitkomsten van een verplichting in de praktijk. Dit kan hen er zelfs van weerhouden actief verplichtingen aan te gaan. Deze terughoudendheid wordt nog versterkt doordat in de GATS, ook bij ernstige verstoringen van de binnenlandse markt, nog geen mogelijkheden zijn opgenomen om eerder aangegane verplichtingen niet te hoeven nakomen of op te schorten. Er is binnen de GATS weliswaar in vrijwaringsmaatregelen voorzien, maar over de definiëring van de voorwaarden voor vrijwaring of over te volgen procedures bestaat in de verste verte geen overeenstemming. Voor de ontwikkelingslanden is echter een dergelijke ontsnappingsmogelijkheid van groot belang om hun kwetsbare economieën en zwakke institutionele structuur niet te vroeg en te onherroepelijk aan liberalisering bloot te hoeven stellen.

De AIV beveelt aan bij de nadere uitwerkingen van de gronden van vrijwaring (de Emergen-

²⁴ Dr. N.G. Mankiv, Chairman of the Economic Advisors, toespraak bij de National Association of Business Economists, Washington Economic Policy Conference, maart 2004.

cy Safeguarding Measures, artikel X van de GATS) voorzieningen op te nemen die ontwikkelingslanden het recht geven een verplichting (tijdelijk) op te schorten, indien deze verplichting een grote verstoring op hun binnenlandse markten teweegbrengt. Hierbij moet een mechanisme worden ontworpen waaronder essentiële belangen van ontwikkelingslanden geïdentificeerd kunnen worden. Onvoorziene nadelen voor deze landen kunnen zo worden ondervangen, zodat de onderhandelingen zelf geen vertraging meer oplopen.

Bovendien kan koudwatervrees om te liberaliseren ontstaan bij ontwikkelingslanden omdat ze de potentiële economische voordelen van liberalisering niet kunnen overzien. Het zou helpen indien deze landen konden leren van de ervaring van andere. Teneinde inzicht en transparantie te verkrijgen spoort de GATS de lidstaten in artikel XIX.3 dan ook aan tot het opstellen van evaluaties, maar tot nu toe is slechts rudimentair aan deze oproep gehoor gegeven.²⁵

De AIV adviseert de regering zich in te zetten voor uitvoering van GATS-artikel XIX.3. Daartoe zou Nederland middelen moeten verschaffen om de evaluatiecapaciteit in de ontwikkelingslanden zelf op te bouwen dan wel te versterken, of onderzoekscapaciteit beschikbaar moeten stellen om de in dit artikel voorziene evaluaties uit te voeren.

III.5 Concurrentie

Andere aspecten waardoor ontwikkelingslanden zich terughoudend opstellen hebben te maken met de mogelijkheden of onmogelijkheden van concurrentie; het risico dat met het binnenhalen van buitenlandse diensten de lokale aanbieders worden verdrongen; of met de complexiteit van de macro-economische analyse bij het bepalen van eventuele welvaarts-effecten.

Liberalisering van diensten oefent druk uit op de privatisering ervan. Bepaalde diensten worden beschouwd als een overheidstaak bij uitstek, vanwege het natuurlijke monopolie van de staat voor de zorg voor de burger en vanwege de strategische betekenis van die diensten voor de rest van de economie. Zolang het overheidsdiensten betreft, zijn ze vrijgesteld van openstelling onder GATS. De discussie binnen GATS kan voor dit soort activiteiten daarom niet los worden gezien van de bredere discussie over de vraag welke verdeling van taken en verantwoordelijkheden er tussen de publieke en private sector moet bestaan. En vervolgens over de wijze waarop de overheid toezicht houdt en waar nodig reguleert, en welke activiteiten van de private sector voorwerp kunnen zijn van nationale en internationale concurrentie. Deze discussie wordt uiteraard evenzeer in ontwikkelde landen als ontwikkelingslanden gevoerd en de praktijk heeft geleerd dat er geen universeel geldende antwoorden kunnen worden gegeven.

Met name voor de nutsvoorzieningen zijn de vaste kosten soms zo hoog, dat concurrentie tussen verschillende aanbieders eenvoudig niet mogelijk is. Voorbeelden zijn de netwerken voor het transport van energie, water, vaste telefoon en openbaar vervoer. In ieder geval moet het kwaliteitsrisico worden beperkt. In andere gevallen is gebleken dat verbetering van nutsvoorzieningen onmogelijk blijft zolang deze op monopolistische basis door overheidsbedrijven wordt geleverd, en dat alleen door - goed gereguleerde - privatisering vooruitgang kan worden gerealiseerd.

²⁵ Om de vooruitgang te kunnen meten, moet voorafgaand aan de evaluatie overigens eerst een meting van de zogenaamde nulsituatie worden gedaan.

Box 2 De telecomsector in Mexico

In 1990 privatiseerde de regering van Mexico het staatstelecombedrijf Telmex en werd de telecommarkt opengesteld voor aanbieders uit binnen- en buitenland. De sector groeide spectaculair: de dekking van zowel het vaste als het mobiele netwerk namen toe, en het serviceniveau steeg. In 1996 werd een federale toezichthouder ingesteld, en alles leek volgens het boekje te zijn geregeld.

Toch slaagde Mexico er niet in een belangrijk doel van liberalisering te realiseren, namelijk om het voor iedereen mogelijk te maken goedkoop te communiceren. Het bleek dat investeringen alleen grote ondernemingen (met name Telmex) ten goede kwamen, en dat kleinere bedrijven en bedrijven in plattelandsgebieden niet aan bod kwamen. Daardoor bleven veel Mexicanen, vooral op het platteland, verstoken van een aansluiting, en groeide de interne 'digitale kloof'.

Uit onderzoek in 2002 bleek dat het haperende functioneren van de vrijere markt voornamelijk te wijten was aan een tekortschietende toezichthouder.²⁶ Deze was pas enkele jaren na de hervorming ingesteld, en had te weinig macht gekregen om de regels af te dwingen en concurrentie, ook vanuit het buitenland, mogelijk te maken. Voorts had de toezichthouder te maken met constante bemoeienis van het Ministerie van Transport en Communicatie, waardoor onafhankelijkheid niet was gegarandeerd. Samenvattend heeft de overheid wel het staatsbedrijf naar behoren geprivatiseerd, maar is daarna in gebreke gebleven voor wat betreft de gevolgen van de liberalisering, vooral voor de armsten in het land.

Bron: Catrinus Jepma and Elise Kamphuis (eds). *Developing Countries and GATS*. University of Groningen, June 2003.

Kortom, het privatiseringsdebat over de nutsvoorzieningen kent uiteenlopende ervaringen en posities, hetgeen verklaart waarom over de liberalisering in diverse (ontwikkelings)landen verschillend wordt gedacht. Voorzichtigheid blijft voorlopig nog geboden. In Nederland en andere Europese landen is de privatisering van nutsbedrijven pas op gang gekomen, nadat hun diensten een dekkingsgraad hadden bereikt van nagenoeg 100%. Bij mogelijke privatisering moet onderzocht zijn of er negatieve repercussies op de dekkingsgraad zouden kunnen optreden.

Tevens leert de praktijk dat openstelling van dienstensectoren in ontwikkelingslanden voor buitenlandse bedrijven - vooral onder mode 3 bij vestiging van een filiaal of een dochteronderneming in een ander land - gemakkelijk ertoe kan leiden dat fragiele, lokale bedrijven worden weggevaagd. Hoewel het op langere termijn ook voor ontwikkelingslanden het beste is diensten in een open concurrentie tussen lokale en internationale aanbieders zo efficiënt mogelijk beschikbaar te stellen, kan dit op korte termijn tot economische teruggang en zelfs politieke instabiliteit leiden. Enerzijds moeten de lokale aanbieders van diensten de kans krijgen zich te ontwikkelen en zich aan te passen aan de meer internationale normen en standaarden zonder door veel grotere en meer kapitaalkrachtige buitenlandse concurrenten onmiddellijk te worden overvleugeld. Juist in de dienstensector, waar de factor arbeid per definitie zo belangrijk is en waar (schaars) gekwalificeerd personeel gemakkelijk kan worden weggekocht, is dat risico reëel. Anderzijds bestaat ook een risico dat bestaande inefficiënte

²⁶ J. Mariscal: *Unfinished business: Telecommunications reform in Mexico*. Westport, 2002.

binnenlandse monopolies worden beschermd, met alle belemmeringen van de economische ontwikkeling vandiën. Een voorbeeld is de terughoudende opstelling van de Chinese en Indiase autoriteiten ten aanzien van de toegang van westerse directe investeringen in de financiële sfeer. In deze landen worden inefficiënte (staats)ondernemingen waarin veel mensen werkzaam zijn, vaak op politieke gronden in stand gehouden, bijvoorbeeld door middel van verstrekking van 'goedkope' leningen van aan de overheid gelieerde banken, betaald uit de algemene middelen of bankinkomsten. Deze landen hebben reden te vrezen dat liberalisering onder GATS niet alleen de positie van de zwakke ondersteunde bedrijven zou bedreigen, maar ook de zwakke en aanvechtbare positie van hun financiers zou blootleggen.

In dit verband past ook de vraag hoe lang de arbeid in ontwikkelingslanden zoveel goedkoper kan blijven. Op de langere termijn zullen bijvoorbeeld de IT-lonen in India over de gehele breedte stijgen. Buitenlandse bedrijven die hun diensten naar India 'outsourcen', betalen in vergelijking méér loon dan lokale bedrijven. Om nog werknemers te vinden zullen lokale bedrijven op den duur meer moeten gaan betalen.

Ook kan de gebrekkige infrastructuur de ontwikkelingslanden parten gaan spelen. Ter illustratie, grotere bedrijven in India hebben meestal hun eigen noodaggregaat of een eigen busdienst voor de werknemers, omdat zowel het elektriciteitsnet als het openbaar vervoer in het land te wensen overlaat.²⁷ Aan de ene kant levert dit werkgelegenheid op, maar aan de andere kant worden de kosten opgedreven. Het is de uitdaging de lokale dienstenbedrijven zodanig te versterken dat de beste onder hen bestand worden tegen, of beter nog in staat worden gesteld voordeel te halen uit, de aanwezigheid van buitenlandse concurrenten op hun eigen markt. En dat zonder te vervallen in de bescherming van lokale monopolies.

De AIV is van mening dat ontwikkelingssamenwerking ter versterking van het middenkader de activiteiten gericht op het versterken van de lokale private sector dient uit te breiden, met name in de dienstensector. Dat kan met name door het versterken van wet- en regelgeving van de rechtspraak en van de toezichthoudende organisaties. Zonder geloofwaardige capaciteit van deze essentiële overheidsfuncties zal het bedrijfsleven - en met name de dienstensector - moeilijk op succesvolle wijze tot ontwikkeling komen. Omdat het samenspel van de publieke en private sector in hun respectievelijke rollen voor het effectief en verantwoord functioneren van het bedrijfsleven zo belangrijk is, beveelt de AIV aan dat ontwikkelingssamenwerking de hulp meer dan voorheen in publiek-private samenwerking aan te bieden.

Box 3 Publiek-private samenwerking

In 2004 kwamen twee voorbeelden van een dergelijk publiek-private samenwerkingsverband tot stand. De overheid tekende in juni een convenant met het 'Netherlands Water Partnerschip' om samen de watersector in ontwikkelingslanden te versterken. Zo komt één van de 'Millennium Development Goals' in 2015 dichterbij, namelijk dat over het halveren van het aantal mensen dat geen toegang heeft tot veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen. Enkele weken later werd het Nederlands Samenwerkingsverband voor Financiële Sectorontwikkeling opgericht als resultaat van besprekingen van de overheid met de commerciële banken en de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden. Ontwikkelings-

²⁷ Newsweek, 21 februari 2004.

landen en landen met opkomende markten hebben met het oog op economische ontwikkeling behoefte aan een goed functionerende financiële sector. Het gaat om banken en verzekeringsmaatschappijen die financiële producten leveren, zoals leningen aan boeren en microkredieten voor kleine ondernemers. Zo zou bijvoorbeeld via bemiddeling van de Nederlandse ambassade een overheid in een Aziatisch land advies kunnen inwinnen over de regelgeving om tot een effectief systeem van hypothecaire financiering te komen.

Bron: Persbericht Ministerie van Buitenlandse Zaken, 14 juli 2004.

Ook onder de andere GATS-modes dan via de directe investeringen op basis van mode 3, bestaat het risico van het uit de markt prijzen van lokale activiteiten. De mate van dit verdringingseffect is echter zodanig landen- en sectorspecifiek, dat geen blauwdruk voor het gewenste niveau en tempo van liberalisering kan worden gegeven. Wat mode 1 betreft - grensoverschrijdende dienstverlening, bijvoorbeeld 'outsourcing' van diensten naar ontwikkelingslanden - bestaat het risico dat de lokale dienstverlening achteruitgaat, doordat werknemers liever voor een relatief hoger salaris voor het buitenlandse bedrijf gaan werken. Tevens zullen de lonen, zoals eerder betoogd, op de lange duur in ontwikkelingslanden onvermijdelijk stijgen. Voor mode 2 - consumptie in het buitenland - zijn voorbeelden bekend waarbij gezondheidsdiensten of toerisme in ontwikkelingslanden ten behoeve van westerse clientèle zodanig opbloeien, dat de lokale bevolking te maken krijgt met een achteruitgang in de dienstverlening. Bijvoorbeeld met een gebrek aan water, dat primair naar de toeristenhotels wordt geleid, of met een gebrek aan artsen, die liever in een kliniek voor buitenlanders werken. Voor mode 4 - tijdelijke arbeidsmigratie - is de situatie denkbaar dat een omvangrijke en langdurige uitstroom van jong, hoogopgeleid talent weliswaar op korte termijn positief uitpakt (bijvoorbeeld door de retourzendingen of 'remittances' naar het land van herkomst), maar op lange termijn als gevolg van 'braindrain' het groeipotentieel van het ontwikkelingsland aantast.

Voor ontvangende landen is arbeidsmigratie positief op de lange termijn, vooral indien de migrant jong, gezond en hooggekwalificeerd is. Indien dergelijke migranten immers hun baan in het ontvangende land zouden verliezen, kunnen ze makkelijk aan de slag in een ander ontwikkeld land, en zullen ze eerder doormigreren dan een beroep doen op de sociale zekerheid. Ook blijkt uit onderzoek dat de kans dat arbeidsmigranten op den duur een beroep zullen doen op de sociale zekerheid groter is naarmate zij ouder en minder gekwalificeerd zijn.²⁸ In dit verband is het financieel een geringer risico voor Nederland om de komst van hooggekwalificeerde migranten en kennismigranten te stimuleren. Dit past ook in het streven om in Nederland een innovatieve kenniseconomie te realiseren.²⁹ Dit mag echter niet ten koste gaan van het potentieel in ontwikkelingslanden. Op de afweging tussen de negatieve en positieve gevolgen van tijdelijke arbeidsmigratie wordt hieronder verder ingegaan.

III.6 Braindrain

Zolang mensen significant meer kunnen verdienen in andere landen, loont het de moeite daar (tijdelijk) aan de slag te gaan. Dat mag in GATS-verband weliswaar maar voor een

28 Centraal Bureau voor de Statistiek: *Een nieuwe WTO-ronde voor diensten. Mogelijke gevolgen voor Nederland*. nr. 51, februari 2004.

29 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken: *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, maart 2003.

beperkte periode, maar het is een gegeven dat deze arbeidsmigranten niet altijd terugkeren naar hun land van herkomst, doch doorverhuizen naar een andere plek. Daardoor kunnen in ontwikkelingslanden tekorten aan geschoold, leidinggevend personeel en ondernemerschap groeien. De dynamiek en onderzoekscapaciteit verdwijnen, de dienstverlening en voorzieningen gaan achteruit en de investeringen die gedaan zijn in de opleiding van de arbeidsmigranten gaan verloren. Bekend is het geval van India, van waaruit ongeveer een derde van de afgestudeerde IT-specialisten jaarlijks naar de VS vertrekt. Deze exodus belemmert op termijn de groei en ontwikkeling van de sector in eigen land, en kan een negatief effect op de economische groei hebben. Ook kan er een kettingreactie op gang komen: Jamaicaanse verpleegsters gaan bijvoorbeeld werken in de VS, waarna Nigeriaanse verpleegsters het onstane tekort in Jamaica opvullen.³⁰ Nigeria, aan het eind van de lijn, komt er bekaaid vanaf en blijft met lacunes onder het hoog- en middelbaar opgeleid personeel zitten. Het risico bestaat dat menselijk kapitaal dat lokaal met schaarse middelen is opgeleid wegtrekt, juist waar dat hard nodig is voor de eigen ontwikkeling. Bovendien is de kans dat arbeidsmigranten uit de diaspora naar de MOL's terugkeren klein, zolang de economische perspectieven daar niet duurzaam verbeteren.

Box 4 De computersector in India

De computersector in India is de laatste jaren sterk ontwikkeld, onder meer door stimulerende maatregelen van de overheid zoals diverse belastingvoordelen. Ook is in India een groot potentieel aan Engelssprekende IT-specialisten voorhanden, die onder mode 4 ook in het buitenland diensten willen verlenen. De 'remittances' die de werknemers naar India terugsturen, dragen bij aan een positieve betalingsbalans. Het McKinsey Global Institute berekende dat India in 2001 ongeveer 510.000 computerspecialisten in huis had, waarvan tweederde in het land zelf en eenderde in het buitenland werkzaam was. Onder het motto 'hoe meer - hoe beter' heeft India aan de andere WTO-leden het verzoek gedaan om meer Indiase IT-specialisten onder mode 4 in hun land toe te laten voor een periode van één tot drie jaar. Meer 'remittances' zouden bijdragen tot een nog betere betalingsbalans. Diverse berekeningen laten echter zien, dat er een grens zit aan dit succes. Vaak wordt namelijk vergeten dat werknemers die enkele jaren in een ander land werken, nogal eens de mogelijkheid krijgen en de neiging hebben zich daar permanent te vestigen. Berekeningen die uitgaan van de huidige instroom van Indiase computerspecialisten naar het buitenland suggereren dat ongeveer tot 2010 de Indiase betalingsbalans per saldo zal verbeteren door deze export. Zou de uitstroom echter toenemen van de huidige 30.000 naar 50.000 of meer, dan kan de betalingsbalans rond 2010 gaan verslechteren. India heeft dan meer experts geëxporteerd dan het land zelf nodig heeft. Bovendien heeft het land dan die arbeidskrachten laten gaan, die tot de hoogstgekwalficeerden zouden behoren. Daardoor zal niet meer aan de binnen- en buitenlandse vraag voldaan kunnen worden en kan de sector zich op den duur niet meer innoveren. De export in deze sector zal teruglopen, en de betalingsbalans wordt negatief beïnvloed.

Bron: Catrinus Jepma and Elise Kamphuis (eds). *Development Countries and GATS*. University of Groningen, June 2003.

30 C.J. Jepma en E. Kamphuis (2003), in *Economisch Statistische Berichten: Cancún: Vrijhandel van arbeid*.

31 McKinsey Global Institute: *India, the growth imperative*, September 2001.

Enige nuancering is echter op zijn plaats. In Ghana worden bijvoorbeeld veel artsen opgeleid die in eigen land, in ziekenhuizen zonder voorzieningen en medicijnen, nauwelijks passend werk kunnen vinden.³² Is er dan sprake van 'braindrain' wanneer deze anders werkloze artsen naar Engeland vertrekken? In India wordt wel gezegd: "Better a braindrain than a brain in the drain". In de Filippijnen kan zelfs gesproken worden over 'brain export'. Bewust worden verpleegsters opgeleid als een soort exportproduct ten behoeve van de nationale begroting. Overigens blijkt er over dreigende tekorten in het land van herkomst best te praten te zijn. Onder druk van Zuid-Afrika en de Caribische landen, waar een crisis in de gezondheidszorg dreigde, besloot de Britse regering in 2003 conform de 'Commonwealth Code of Practice for the International Recruitment of Health Workers' voorlopig geen verpleegsters meer uit deze landen te rekruteren.³³

32 Maar wat is passend werk? Veel pas afgestudeerde artsen in ontwikkelingslanden achten het werken op het platteland beneden hun pas verworven stand. De braindrain vanuit de rurale gebieden naar de steden, en van de openbare gezondheidszorg naar de particuliere, was voor India aanleiding een sociale dienstplicht voor nieuwe artsen in te stellen.

33 OECD-Observer 2003, *Service Providers on the Move. Labour Mobility and the WTO/ GATS*. Ook Nederland besloot in 2002 geen verpleegsters meer uit Zuid-Afrika te halen.

IV Terugblik op Cancún en vooruitzichten

IV.1 Het mislukken van Cancún

Met spanning werd uitgekeken naar de ministeriële WTO-conferentie in Cancún in september 2003. Daar moesten spijkers met koppen geslagen worden, waarna de huidige Doha-ronde op schema zou lopen. Wat de diensten betreft, stond de afronding van de onderhandelingen over telecommunicatie, maritiem transport en financiële diensten op de agenda. Zoals bekend is de conferentie echter nog voor de laatste dag gestrand. De beladen agenda - investeringen, mededinging, transparantie bij overheidsbestedingen en stroomlijning van douaneformaliteiten (de zogenaamde Singapore-issues), de tarieven voor industrieproducten en het zware landbouwdossier - belastte de onderhandelingen bovenmate. Tevens waren de EU en de VS niet echt genegen om ondanks aangekondigde toezeggingen werkelijke stappen te zetten in het landbouwdossier. Zo kwamen tijdens de conferentie de machtsblokken van EU/VS tegenover de ontwikkelingslanden te staan (verzameld in de zogenaamde G21 onder leiding van India en Brazilië,³⁴ en in de G91 van de Minst Ontwikkelde Landen). Toen vervolgens vier West-Afrikaanse landen (Benin, Burkina Faso, Mali en Tsjaad) bleven vasthouden aan hun belangen in de katoenhandel, was de patstelling compleet.

Bij het opmaken van de rekening kan positief beoordeeld worden dat de positie van de economische grootmachten gerelativeerd werd, en ontwikkelingslanden voor het eerst een vuist maakten en voorstellen indienden. Deze opstelling leek in eerste instantie alleen maar negatieve gevolgen voor de ontwikkelingslanden te hebben: geen toezeggingen op het gebied van de landbouw en de katoen (beide van groot belang voor hen), en het gevaar dat afzonderlijke landen of regionale handelsblokken bilaterale afspraken gaan maken in plaats van in de WTO waar, zoals eerder gesteld, een 'level playing field' voor ontwikkelingslanden zoveel mogelijk gegarandeerd is. Na een jaar terugkijkend, lijkt deze opstelling echter de ontwikkelingslanden geen windeieren te hebben gelegd. Tijdens de WTO-onderhandelingen in Genève mochten India en Brazilië als leiders van het nieuwe machtsblok aan de hoogste onderhandelingstafel aanschuiven. Belangrijker is echter de vraag hoeveel muziek er nog in de vervolgonderhandelingen zit.³⁵ Een eerste doorbraak in de landbouwsubsidies, het katoen- en het suikerdossier is in juli 2004 na besprekingen in Genève toch bereikt. Mogelijk kan hierdoor deze handelsronde weer worden vlotgetrokken, en slaagt men erin de onderhandelingen succesvol af te ronden tijdens de volgende WTO-top, die in december 2005 in Hongkong gehouden wordt. Zeker is dat echter allerminst. Hoe dan ook, voor ontwikkelingslanden zou een succesvolle afronding van de Doha-agenda van levensbelang zijn. Niet alleen omdat volgens schattingen van de Wereldbank een succesvolle ronde de wereldweldvaart in 2015 met zo'n \$ 500 mld. per jaar zou doen toenemen, maar vooral omdat meer dan de helft daarvan naar de arme landen zou kunnen gaan. Daardoor zou het aantal mensen dat leeft in absolute armoede met zo'n 150 miljoen kunnen dalen.

34 Andere leden van deze alliantie zijn: Argentinië, Bolivia, Chili, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egypte, de Filippijnen, Guatemala, Indonesië, Mexico, Nigeria, Pakistan, Peru, Thailand, Venezuela en Zuid-Afrika.

35 Significant is dat de in de Uruguay-ronde overeengekomen vredesclausule, volgens welke WTO-landen beloven geen anti-dumpingklachten terzake van landbouwproducten te zullen indienen, per eind 2004 afloopt. Dit kan door allerlei opgestarte procedures druk op de VS en de EU zetten om met wezenlijke maatregelen in dit dossier te komen.

IV.2 Vooruitzichten van de onderhandelingen

De huidige onderhandelingsronde in het kader van GATS heeft deels betrekking op het vinden van compromissen in de soms samenvallende, soms tegengestelde belangen rond dienstenliberalisering. Of deze onderhandelingen tot duurzame resultaten zullen leiden die voordelen bieden voor de diverse partijen, hangt van een aantal factoren af.

In de eerste plaats zijn de GATS-onderhandelingen gekoppeld aan de WTO-ronde over het goederenverkeer als 'single undertaking'. De mislukking van Cancún heeft tijdelijk een rem op de onderhandelingen gezet. Dit impliceert dat, ondanks het groene licht dat in Genève weergegeven is, de onderhandelingen vertraging hebben opgelopen. Een verdraging die in combinatie met de Amerikaanse verkiezingen in november 2004, de vervanging van de Europese Commissie en de uitbreiding van de EU medio 2004 doet vrezen dat tot het voorjaar van 2005 nog geen serieuze verdere besluiten kunnen worden verwacht. Vooruitgang bij GATS hangt door de koppeling aan de GATT dus af van voortgang op het punt van de landbouw en andere heikele dossiers. Suggesties om de GATS los te koppelen van de GATT-onderhandelingen zijn tot nu toe door het Westen niet met open armen ontvangen. Immers, de belangen van ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden bij de onderhandelingen lopen zeer uiteen: bij de diensten zijn grosso modo de ontwikkelde landen netto-vrager en bij de landbouw zijn dat de ontwikkelingslanden. Toch lijkt het onjuist dat bij een onverhoopt slepend vervolg van de overige Doha-onderhandelingen een significante vooruitgang in het GATS-dossier hierdoor blijvend zou worden 'gegjzeld'.

De AIV beveelt aan te laten onderzoeken of de afspraak dat de Doha-onderhandelingen worden opgevat als een 'single undertaking' (niets is beslist tot alles is beslist) kan worden geamendeerd, indien serieuze vooruitgang in de overige Doha-dossiers zou uitblijven. Het machtsspel mag immers niet belangrijker worden dan de beoogde effecten van liberalisering. Onderwerpen waarover al eerder overeenstemming was bereikt en deelonderwerpen met potentie zouden dan in de onderhandelingen een uitzonderingspositie moeten krijgen. Een voorbeeld is het in 2003 uitonderhandelde medicijnendossier onder TRIPS.³⁶ Ontkoppeling van de GATT en daardoor van struikelblokken zoals landbouw, zou vooruitgang in de liberalisering van het dienstenverkeer tot stand kunnen brengen.

In de tweede plaats zal voortgang in het GATS-proces wellicht kunnen worden gestimuleerd door meer inzicht in de effecten van dienstenliberalisering. Dit lijkt wederom vooral het geval te zijn voor ontwikkelingslanden. De traditionele handelstheorie leert dat handelsliberalisering per saldo voor de deelnemende landen voordeel biedt, maar tevens dat er op korte termijn binnen de landen zowel winnaars als verliezers zullen zijn. Een beter inzicht in de risico's van dienstenliberalisering en in de vraag aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om deze risico's beperken, kan behulpzaam zijn bij het verminderen van eventuele koudwatervrees bij ontwikkelingslanden.

Onderzoek naar de effecten van liberalisering is overigens één van de verplichtingen van het GATS-verdrag (artikel XIX lid 3), maar deze verplichting heeft tot nu toe niet tot een concreet resultaat geleid. De geïndustrialiseerde landen traineren, terwijl de ontwikkelingslanden van deze zogenaamde 'assessment' juist een voorwaarde vooraf willen maken voordat tot liberalisering wordt overgegaan.

³⁶ Eind augustus 2003 was na twee jaar onderhandelen overeenstemming over de handel in goedkope medicijnen tegen AIDS, malaria en TBC. Een coalitie van de VS, Brazilië, India, Kenia en Zuid-Afrika had het voortouw bij deze onderhandelingen. Formeel is het akkoord overigens nog niet in het WTO-verdrag opgenomen.

De AIV beveelt aan dat Nederland op eigen initiatief studies laat verrichten naar de economische effecten van liberalisering van het dienstenverkeer in ontwikkelingslanden en daarnaast bevordert dat dit door de Europese Unie ter hand wordt genomen. De effecten van liberalisering op de economieën van ontwikkelingslanden zijn onvoldoende in kaart gebracht, hetgeen een rem vormt op de bereidheid van de ontwikkelingslanden om tot liberalisering over te gaan.

In de derde plaats kan vooruitgang afhangen van doorbraken ten aanzien van enkele gevoelige sleuteldossiers binnen de GATS, waardoor ook de overige aspecten gaan schuiven. Hoewel een volledig beeld van deze onderwerpen nog niet bestaat, lijkt het er op dat met name de liberalisering onder mode 4 - de tijdelijke arbeidsmigratie van personen - zich ontwikkelt tot een politiek en dus voor het onderhandelingsproces gevoelig deel. Veel landen uit de G21 hebben aangegeven sterk te hechten aan een versoepeling in de toegangsmogelijkheden van tijdelijke migranten uit ontwikkelingslanden op de westerse arbeidsmarkt.

Ten slotte zijn er in de onderhandelingen over het juridisch instrumentarium van de GATS nog voldoende punten die nog voor concrete openstelling van de markt zelf, aangepakt kunnen worden. Zo wordt er al jaren over de definiëring van vrijwaringsmaatregelen gesproken; een doorbraak op dat punt zou bevrijdend werken. Daarnaast is er de kwestie van de subsidies, die op velerlei wijze nationale bedrijven bevoordelen. Inventarisatie van dergelijke handels- en concurrentiebeperkende subsidies staat nog in de kinderschoenen. Daar doet de overeenkomst in Genève niets aan af. Ook openbare aanbestedingen worden nog te vaak in achterkamertjes afgehandeld, waarbij buitenlandse bedrijven altijd in het nadeel zijn. Ten slotte, voor de bekendmaking van nationale regelgeving is nog geen afdoende procedure overeengekomen, terwijl doorzichtigheid van de regelgeving een vereiste is voor een vrije dienstenmarkt.

De AIV beveelt aan dat Nederland vertragen en hiaten in de onderhandelingen gaat gebruiken om te bevorderen dat de zogenaamde horizontale kwesties in de GATS (zoals bijvoorbeeld de 'Emergency Safeguard Measures') in de tussentijd ter hand genomen worden. Dit zal zowel in Brussel bij het vaststellen van het onderhandelingsmandaat voor de Europese Commissie als in Genève op WTO-niveau moeten plaatsvinden. Succes op deze punten zou een belangrijke klimaatverbetering voor de eigenlijke onderhandelingen tot stand kunnen brengen.

V Specifieke aspecten van mode 4

De MOL's identificeren zelf in voornoemde 'Modalities for special treatment of the least Developed Countries' vooral mode 4 als de voor hen meest veelbelovende mogelijkheid. De grootste kansen voor ontwikkelingslanden liggen vooralsnog vermoedelijk in computerservices, gezondheidszorg, toerisme, de bouw, audiovisuele diensten en transport. Ook is het waarschijnlijk dat liberalisering in mode 4 een positieve spiraal in gang zet, waarvan de gehele (diensten)handel profiteert. Een grotere mobiliteit van dienstverleners genereert meer handel en investeringen, die op hun beurt een grotere vraag naar dienstverleners voortbrengen voor bijvoorbeeld de nazorg, onderhoud van het netwerk, klantenservice, helpdesks, enzovoorts.

Bovenstaande tendens was al zichtbaar in het overzicht dat de EU eind maart 2003 publiceerde over de ontvangen verzoeken over toegang tot de dienstenmarkt. Van de 26 verzoeken voor markttoegang onder mode 4 kwamen er 24 van ontwikkelingslanden.³⁷ Omgekeerd deed de EU (die optreedt als onderhandelaar voor alle lidstaten) verzoeken voor toegang onder mode 4 aan onder meer India, Ecuador, Peru, Maleisië en de Filippijnen.

Onder mode 4 wordt verstaan "the supply of a service by a service supplier of one Member, through presence of natural persons of a Member in the territory of another Member" (artikel I.2d). In het Nederlands wordt gesproken over 'tijdelijke aanwezigheid van natuurlijke personen'. Te denken valt daarbij aan (tussen haakjes een voorbeeld):

- 'intra corporate transferees' (een Japanner die voor ABN/AMRO in Nederland wil werken);
- 'business visitors' (een Chinese zakenman die een half jaar bij een Nederlandse bedrijf wil werken);
- 'contractual services suppliers' (een Indiase computerexpert van een Indiaas bedrijf die een gespecialiseerde opdracht uitvoert in Nederland of een Mexicaans bedrijf dat zijn arbeiders naar Californië stuurt om sinaasappels te plukken);
- 'independent professionals' (een zelfstandige ondernemer uit Sri Lanka die zich een jaar lang in Duitsland wil vestigen).³⁸

In de Annex bij de GATS staat vervolgens uitdrukkelijk dat de GATS geen voorzieningen treft voor personen die toegang op de arbeidsmarkt in het algemeen zoeken, en dat het niet mag gaan om een verblijf op permanente basis. Probleem is dat de duur van het tijdelijke verblijf nergens expliciet wordt vastgesteld. 'Intra corporate transferees' kunnen bijvoorbeeld tussen 2 en 5 jaar in een ander land werkzaam blijven. Zakelijke reizigers krijgen daarentegen in de EU-lidstaten slechts 6 maanden tijd, hetgeen al een verdubbeling betekent van de termijn in 2003. Tijdelijkheid is slechts in zoverre gedefinieerd dat permanente migratie is uitgesloten. Daarmee is mode 4 enerzijds een interessante scharnier geworden tussen handel en migratie, en anderzijds zo politiek gevoelig dat volledige markttoegang van dienstverleners uit ontwikkelingslanden wel altijd onhaalbaar zal blijven. Het voorbeeld

37 OECD/World Bank: *A quick guide to the GATS and mode 4*. Background document for IMO Seminar on Trade and Migration, Geneva, november 2003.

38 In 2003 bestaat 43% van de onder mode 4 in een andere lidstaat werkende personen uit 'intra-corporate transferees' en slechts 1% is een 'independent professional'. Hamid Mamdouh, directeur van de Trade in Services Division van de WTO, tijdens een toespraak in Genève, november 2003.

van de EU, waar na bijna vijftig jaar het vrije verkeer van personen en diensten in de praktijk nog niet volledig is gerealiseerd, is hiervoor niet hoopgevend.

V.1 Tijdelijke aanwezigheid versus permanente migratie

Teneinde meer draagvlak te krijgen voor een verruiming van de tijdelijke aanwezigheid van buitenlandse werknemers, is het belangrijk transparante, waterdichte en afdwingbare afspraken te maken over het begrip 'tijdelijkheid'. Want, zoals een WTO-official opmerkte (zie noot 35): "There is nothing more permanent than temporary migration". De praktijk is inderdaad dat hoe langer een persoon in het buitenland werkzaam is, hoe waarschijnlijker het wordt dat deze zijn verblijfsstatus zal proberen te veranderen in een permanente, of hoe meer te vrezen is dat deze in de illegaliteit terechtkomt. Schattingen wijzen erop dat 80% van de tijdelijke immigranten uiteindelijk in het andere land blijft. Deze uitkomsten geven voeding aan negatieve sentimenten in de gastlanden, vanwege de vrees voor uitholling van eigen verworvenheden. Het is daarom van des te meer belang dat de tijdelijkheid van arbeidsmigratie geregeld is en een voor iedereen duidelijk onderscheid tussen mode 4 en migratie ontstaat.

De AIV beveelt aan te trachten in EU-verband overeenstemming te bereiken over definities en interpretaties van GATS-regels, met name over het begrip tijdelijkheid. Zo kunnen aan de buitengrenzen van de recent uitgebreide EU voorspelbare en transparante regels inzake het toelatingsbeleid worden gehanteerd, en 'werkvergunningwinkelen' en transmigratie worden tegengegaan.³⁹

Indien het begrip tijdelijkheid beter bepaald kan worden en voor alle Europese landen gelijk is, ontstaat een grotere voorspelbaarheid voor de landen van herkomst, de ontvangende landen en de migranten zelf. Terugkeer na de afgesproken periode zou bijvoorbeeld door sancties kunnen worden afdgedwongen. Te denken valt aan het betalen van borgsommen door het uitnodigende bedrijf of door de individuele migrant bij binnenkomst (dit bedrag wordt pas teruggegeven bij terugkeer naar land van herkomst) of het beboeten van bedrijven waarvan tijdelijke werknemers niet op de afgesproken tijd terugkeren. Het is overigens duidelijk dat deze maatregelen gemakkelijker kunnen worden ingezet tegen multinationale bedrijven met 'intra-corporate transferees' dan tegen individuele, onafhankelijke dienstverleners.

Het bevorderen van terugkeer door positieve sancties in het vooruitzicht te stellen, verdient echter de voorkeur. Een tijdelijke arbeidsmigrant zal sneller te bewegen zijn naar huis terug te keren in de zekerheid dat hij of zij na een bepaalde tijd weer tijdelijk als dienstverlener welkom is. Dergelijke circulaire migratie of 'shutteling' bevordert optimaal de circulatie van kennis en ervaring. Op deze manier zou tijdelijke toegang voor arbeidsmigratie onder mode 4 daadwerkelijk een alternatief kunnen bieden voor permanente migratie.

Tijdelijke arbeidsmigranten doen immers in ontvangende landen kennis, ervaring en contacten op. Deze kunnen ze na terugkeer in het land van herkomst inzetten. Veel naar India teruggekeerde IT-werknemers uit de Verenigde Staten hebben in eigen land een

³⁹ Zie ook: AIV-briefadvies, *Van Binnengrenzen naar Buitengrenzen, ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009*, Den Haag, maart 2003, blz. 14. Daar beveelt de AIV aan "ten minste meer coördinatie tussen de EU-lidstaten tot stand te brengen. Concreet kan dit gebeuren door de instelling van een Europese notificatieplicht, waarmee lidstaten elkaar op te hoogte stellen van het aantal arbeidsmigranten die zij in welke sector hebben toegelaten".

bedrijf opgericht. Uit een onderzoek van de UNCTAD blijkt zelfs dat 74% van de Indiase ondervraagden en 53% van de Chinese arbeidsmigranten die nog in Silicon Valley verblijven, van plan zijn thuis een soortgelijk bedrijf te beginnen.⁴⁰

De AIV beveelt in lijn met de beleidsnotitie Migratie en Ontwikkeling van juli 2004 aan in EU-verband de mogelijkheden voor circulaire migratie te onderzoeken. Met name de creatie van een speciaal GATS-visum of een andersoortig 'multiple entry visum' (green card) voor tijdelijke arbeidsmigranten onder mode 4, verdient nadere beschouwing. De duur van het verblijf moet afhankelijk zijn van de behoeften in het land van bestemming.

Voor kennismigranten ziet de AIV mogelijkheden in 'braincirculation', waarbij hoogopgeleiden uit ontwikkelingslanden in ontwikkelde landen cursussen krijgen aangeboden dan wel geven, actief worden betrokken in internationale netwerken, en conferenties kunnen bijwonen. Digitalisering maakt vervolgens blijvende uitwisseling van ideeën mogelijk.

Daarnaast adviseert de AIV mogelijkheden te onderzoeken om publiek/private samenwerking bijvoorbeeld met betrokkenheid van universiteiten en ziekenhuizen twinning/partnerships op te bouwen met instituten in ontwikkelingslanden. Op die wijze kan instellingen in ontwikkelingslanden de gelegenheid geboden worden om 'linkages' aan te gaan met voor hen relevante deskundigheid en ervaring - zowel persoonlijk als institutioneel - in ontwikkelde landen. De AIV raadt aan wederzijdse bezoeken - uitwisselingen, conferenties, korte cursussen - te bevorderen, bijvoorbeeld door vereenvoudiging van de verlening van reisdocumenten en de toelatingsbepalingen.

V.2 Laaggeschoold versus hooggeschoold

Hoewel de GATS in theorie de deur opent voor de aanwezigheid van werknemers van allerlei niveaus, blijken de ontwikkelde landen toch de toegang te beperken tot hooggekwalificeerd personeel door restricties in hun schema's. Voor laaggeschoolde arbeid (waarin de ontwikkelingslanden juist een comparatief voordeel lijken te hebben) worden aanzienlijk minder mogelijkheden voor tijdelijke toegang geboden, zowel onder de GATS als in het algemeen.

Hierbij speelt een rol dat alle OESO-landen gebonden zijn aan minimumeisen op het gebied van salariering, sociale wetgeving en (arbeids)veiligheid en -hygiëne. Arbeidskrachten binnenhalen voor een bepaalde klus tegen weinig betaling en onder slechte huisvesting, zoals Poolse arbeiders in de land- en tuinbouw, is uitdrukkelijk niet het doel van de GATS. Deze eisen beperken wel de formele vraag naar laaggeschoolden uit ontwikkelingslanden. Toenemende vergrijzing in Europa zal de behoefte aan zorg, huishoudelijke ondersteuning en medische activiteiten vermoedelijk doen toenemen, zodat tekorten aan geschikt en inzetbaar personeel kunnen worden verwacht. Datzelfde geldt voor de vraag naar laaggeschoolde personen voor uiteenlopende eenvoudige klussen.

Dit betekent dat de EU-lidstaten zich dienen te bezinnen of, gezien de gewenste verzorgingsgraad en vitaliteit van hun economie, het huidige beleid om migratie onder mode 4 niet op laaggeschoolden toe te passen, niet op de helling moet. Een serieus debat over deze kwestie is in ieders belang.

⁴⁰ UNCTAD, *Increasing participation of Developing Countries through liberalization of market access in GATS Mode 4 for movement of natural persons supplying services*, 2003.

De AIV merkt op dat de kwestie of het huidige beleid om migratie onder mode 4 niet op laaggeschoolden toe te passen, een serieuze discussie waard is en neemt zich voor hieraan in een komend advies aandacht te besteden.

Daarnaast is het op korte termijn nuttig te bezien of het mogelijk is de definitie van 'specialist' (middelbaar geschoold) in de GATS-voorzieningen van mode 4 zodanig op te rekken, dat ook de groepen tussen laag- en hooggeschoolden daaronder verstaan kunnen worden. Dat zou relevant zijn voor die ontwikkelingslanden die juist in dat middenkader veel arbeidspotentieel bezitten. Te denken valt bijvoorbeeld aan technisch ondersteunend personeel, junior staf in training, IT-specialisten zonder universitaire opleiding. Ook verpleegsters vallen onder deze categorie.⁴¹

De AIV adviseert de door ons land gehanteerde definitie van 'specialist' in de GATS nu reeds op te rekken zodat de middelbaar gekwalificeerde groepen daaronder kunnen vallen. De uitbreiding van markttoegang voor dit soort 'middelbaar geschoold' personeel zal gunstig uitvallen voor ontwikkelingslanden. Ook pleit de AIV voor herdefiniëring van huidige categorieën werknemers binnen de GATS, omdat landen elkaars onderwijskwalificaties vaak niet erkennen, ook niet binnen de EU.

V.3 Regulering en belemmering

Eén van de instrumenten om tijdelijke arbeidsmigratie te reguleren, is de Economic Needs Test (ENT) die ongeveer 50 WTO-lidstaten hanteren. Nederland kent de voorrang van het zogenoemde prioriteitsgenietend aanbod. Voordat werknemers van buiten worden toegelaten, moet eerst worden onderzocht of de vacatures niet door werknemers uit het eigen land of de EU kunnen worden vervuld. Vooral bij medische, tandheelkundige en financiële diensten wordt zo'n test toegepast. De ENT is in de praktijk een groot administratief obstakel dat vooral een vertragend effect heeft op tijdelijke arbeidsmigratie en corruptie in de hand kan werken. De nadelen lijken aldus de eventuele voordelen te overtreffen.

De AIV raadt aan de Economic Needs Test af te schaffen, aangezien de vraag naar toegang onder mode 4 toch al niet groot is.⁴² Ook ziet de AIV om dezelfde reden geen noodzaak voor het instellen van quota voor arbeidsmigranten.

Andere belemmeringen voor tijdelijke arbeidsmigratie zijn vermoedelijk niet opzettelijk in het toelatingstraject geslopen, maar vormen wel serieuze belemmeringen. Door langdurige visa- en vergunningsprocedures, het niet erkennen van kwalificaties en diploma's en de dubbele heffing van belasting en premies (zowel in het ontvangende als in het zendende land), wordt tijdelijke arbeidsmigratie en kennismigratie steeds minder aantrekkelijk voor werknemers uit andere (ontwikkelings)landen. Voor een beschrijving van de ontwikkelingen binnen het Nederlandse en Europese toelatingsbeleid voor arbeids- en kennismigranten verwijst de AIV naar het advies 'Regulering en facilitering van arbeidsmigratie' van de ACVZ en naar het AIV-briefadvies 'Van binnengrenzen naar buitengrenzen, ook voor een

41 Op dit moment komen, zoals eerder opgemerkt, slechts ongeveer 200 verpleegsters uit ontwikkelingslanden per jaar in Nederland. Ter vergelijking: Het Verenigd Koninkrijk dat een actief wervingsbeleid in die landen voert, recruteert jaarlijks circa 10.000 verpleegsters.

42 In de praktijk wordt slechts een minimaal deel van de diensten op deze wijze verleend; in 2002 was dat bijvoorbeeld maar 1%. Uit: OECD-Working Party of the Trade Committee: *Service providers on the move: the economic impact of mode 4*, maart 2003.

volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009'.⁴³

V.4 Remittances

Arbeidsmigratie onder mode 4 heeft zeker positieve consequenties voor de economie van ontwikkelingslanden. De Wereldbank schatte bijvoorbeeld dat arbeidsmigranten in 2003 circa 93 miljard dollar naar familie in de landen van herkomst hebben overgemaakt. Dit bedrag is, na de directe investeringen van buitenlandse bedrijven, de grootste financiële stroom naar ontwikkelingslanden en bijna het dubbele van de ontwikkelingshulp. Het betreft bovendien alleen nog maar de overmakingen via formele financiële instituties. Naast deze officieel geregistreerde overmakingen bestaat er een veel grotere stroom van goederen, contant meegenomen geld en geld dat langs informele kanalen naar herkomstlanden wordt gezonden. De overmakingen gaan over het algemeen naar familieleden die het gebruiken voor onmiddellijke consumptie en voor investeringen.⁴⁴ De overmakingen op basis van tijdelijke arbeidsmigratie onder mode 4 maken overigens een gering deel uit van het totaalbedrag.

V.5 Aantallen arbeidsmigranten

Schattingen van het aantal arbeidsmigranten spreken over 1,5 miljoen hooggekwalficeerden uit ontwikkelingslanden die werkzaam zouden zijn in de geïndustrialiseerde landen. Cijfers over het aantal hooggekwalficeerden dat naar een buurland vertrekt waar het iets beter is (de Zuid/Zuid-migratie), zijn nog moeilijker te geven. Zuid-Afrika is in ieder geval een grote trekpleister voor Sub-Sahara Afrika, en de VS trekken vele hoogopgeleiden uit Jamaica, Mexico en andere Latijns-Amerikaanse landen.⁴⁵

Recent onderzoek toont aan dat Nederland weinig middelbaar- en hooggekwalficeerde arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden aantrekt. Het gaat in alle dienstensectoren om relatief kleine aantallen mensen, zelfs uit landen waarmee Nederland van oudsher goede betrekkingen onderhoudt, bijvoorbeeld uit Zuid-Afrika (581), Indonesië (566) en Suriname (364).⁴⁶ Nederland veroorzaakt derhalve vermoedelijk nauwelijks braindrain. Waar dit risico zich zou kunnen voordoen, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, zijn afspraken gemaakt over het niet-werven van verpleegkundigen uit ontwikkelingslanden. Een vergelijking met andere Europese of geïndustrialiseerde landen is echter moeilijk te maken, omdat er geen eenduidende definities en termen gehanteerd worden en geen empirisch vergelijkbare gegevens beschikbaar zijn.

43 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, maart 2003. AIV-briefadvies, *Van binnengrenzen naar buitengrenzen - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009*, maart 2004.

44 World Bank: *Global Development Finance*, 2004, blz. 169. De totale kapitaalstroom naar alle ontwikkelingslanden bestaat slechts voor 2,5% uit ontwikkelingshulp. Er wordt in dit bedrag overigens niet aangegeven hoeveel door de arbeidsmigranten in de dienstensector wordt overgemaakt.

45 Robyn Iredale: *The Migration of Professionals: Theories and Typologies*, in: *International Migration*, Vol. 39, 2001.

46 Advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, maart 2003, blz. 81. Het gaat dan vooral om functies in de gezondheidszorg en in de ICT.

VI Samenvatting en aanbevelingen

VI.1 GATS en de diensten

Indien landen over en weer de toegang van goederen en diensten tot hun markten zouden vergroten, kan de welvaart van alle betrokkenen toenemen. De veronderstelling die vaak wordt geopperd is dat de welvaartswinst dusdanig substantieel is dat eventuele verliezers kunnen worden gecompenseerd en dat de aanpassingskosten in de economieën kunnen worden opgevangen. Het is echter de vraag of die aanname steeds gerechtvaardigd is, zeker als het om ontwikkelingslanden gaat. In de praktijk lijkt het namelijk vooral van belang of in die landen de condities zijn vervuld die ertoe bijdragen dat de liberalisering van de internationale dienstenhandel zich niet te veel keert tegen lokale initiatieven of de lokale zeggenschap teveel aantast. De belangrijkste boodschap van dit advies is derhalve dat ontwikkelingslanden de boot niet mogen en hoeven te missen, maar dat er van geval tot geval moet worden nagegaan of er voldoende waarborgen in hun economie, beleidsvoering en institutionele capaciteit zijn ingebouwd om te voorkomen dat de liberalisering uiteindelijk verkeerd voor hen uitpakt.

Hoeveel de liberalisering van diensten precies zal bijdragen aan deze welvaartswinst is moeilijk precies weer te geven, alleen al omdat er 11 sectoren en 160 subsectoren worden onderscheiden binnen de General Agreement on Trade in Services. De GATS is het forum voor de onderhandelingen in diensten en is binnen de huidige serie van vierjarige multilaterale onderhandelingen met name gericht op de belangen van de ontwikkelingslanden.

Bij ontwikkelingslanden ontstond echter koudwatervrees om te liberaliseren omdat de onderhandelingen technisch en ingewikkeld zijn, en veel landen de economische voordelen van liberalisering niet kunnen overzien en bang zijn tegen elkaar te worden uitgespeeld. Onder leiding van Brazilië en India is nu binnen de Doha-onderhandelingen een begin gemaakt met succesvolle groepsvorming door ontwikkelingslanden in het landbouw-, suiker- en katoendossier. Wellicht strekt de werking van dit soort initiatieven zich ook uit tot het GATS-dossier. Teneinde inzicht en transparantie in dit de effecten van het onderhandelingsproces te verkrijgen is een artikel in de GATS opgenomen dat de lidstaten aanspoort om evaluaties op te stellen, maar tot nu toe is slechts rudimentair aan deze oproep gehoor gegeven.

De AIV adviseert de regering de uitvoering te bevorderen van evaluaties per land van de stand van zaken bij de liberalisering van diensten. Daartoe zou Nederland onderzoekscapaciteit beschikbaar moeten stellen om deze evaluaties uit te voeren, en/of middelen moeten verschaffen om de evaluatiecapaciteit in de ontwikkelingslanden zelf op te bouwen dan wel te versterken. Daarmee zou Nederland een voorbeeld kunnen zijn voor de overige EU-staten.

Tevens beveelt de AIV aan dat Nederland ook op eigen initiatief studies laat verrichten naar de economische effecten van liberalisering van het dienstenverkeer in ontwikkelingslanden, en daarnaast bevordert dat dit door de Europese Unie ter hand genomen wordt. De effecten van liberalisering op de economieën van ontwikkelingslanden zijn onvoldoende in kaart gebracht, hetgeen een rem vormt op de bereidheid van de ontwikkelingslanden om tot liberalisering over te gaan.

VI.2 Onderhandelingen

Een andere reden voor terughoudendheid van ontwikkelingslanden is de regel dat in beginsel niet op een eerder aangegane verplichting onder GATS kan worden teruggekomen.

De AIV beveelt aan bij de nadere uitwerkingen van de gronden van vrijwaring (de Emergency Safeguarding Measures, artikel X van de GATS) voorzieningen op te nemen die ontwikkelingslanden het recht geven een verplichting (tijdelijk) op te schorten, indien deze verplichting een grote verstoring op haar binnenlandse markt teweegbrengt. Hiervoor moet een mechanisme worden ontworpen waaronder essentiële belangen van ontwikkelingslanden geïdentificeerd kunnen worden. Onvoorziene nadelen voor deze landen kunnen zo worden ondervangen, zodat de onderhandelingen zelf geen vertragings meer oplepen.

Bovendien zijn de onderhandelingen over diensten opgenomen in de Doha-ronde waarin ook over andere onderwerpen wordt onderhandeld. Landbouw is bijvoorbeeld een bekend struikelblok. Het is te betreuren dat succes binnen GATS hoofdzakelijk af lijkt te hangen van ontwikkelingen buiten GATS.

De AIV beveelt aan te laten onderzoeken of de afspraak dat de Doha-onderhandelingen worden opgevat als een 'single undertaking' (niets is beslist tot alles is beslist) kan worden geamendeerd, wanneer vooruitgang bij de andere Doha-dossiers uitblijft. Het machtsspel mag immers niet belangrijker worden dan de beoogde effecten van liberalisering. Onderwerpen waarover al eerder overeenstemming was bereikt en deelonderwerpen met potentie zouden in de onderhandelingen wellicht een uitzonderingspositie moeten krijgen. Een voorbeeld is het in 2003 uitonderhandelde medicijnendossier onder TRIPS. Ontkoppeling van GATS de GATT en daardoor van struikelblokken zoals landbouw, zou wellicht vooruitgang in de liberalisering van het dienstenverkeer tot stand kunnen brengen.

Tevens beveelt de AIV aan dat Nederland eventuele vertragings en hiaten in de onderhandelingen gaat gebruiken om te bevorderen dat de zogenaamde horizontale kwesties in GATS (zoals bijvoorbeeld de Emergency Safeguard Measures) in de tussentijd ter hand genomen worden. Dit zal zowel in Brussel, bij het vaststellen van het onderhandelingsmandaat voor de Europese Commissie, als in Genève op WTO-niveau moeten plaatsvinden. Succes op deze punten zou een belangrijke klimaatverbetering voor de eigenlijke onderhandelingen tot stand kunnen brengen.

Het uitbesteden van diensten naar landen met lagere lonen door bedrijven in ontwikkelde landen is buitengewoon belangrijk voor ontwikkelingslanden. Tegelijkertijd is 'outsourcing' in ontwikkelde landen contraversieel vanwege het effect op de werkgelegenheid op de korte termijn.

De AIV beveelt aan om op basis van een inventarisatie van (voorgenomen) maatregelen die 'outsourcing' via positieve of negatieve prikkels (zouden kunnen) belemmeren, te bepleiten dat met ingang van een bepaalde overeengekomen datum de EU-lidstaten tenminste geen nieuwe beperkende maatregelen invoeren.

Ook is directe hulp aan ontwikkelingslanden nodig om tegemoet te komen aan de behoefte aan capaciteit voor het voeren van de onderhandelingen en de uitvoering van de handelsregels.

De AIV beveelt aan ontwikkelingslanden en met name de MOL's via het ontwikkelingsbeleid verdere steun te verlenen bij de institutionele ontwikkeling en het beheer en uitvoering van de handelsregels in het algemeen, en bij het voeren van (WTO-)onderhandelingen en het formuleren van aanbiedingen in het bijzonder. Hiertoe is versterking nodig 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 van ontwikkelingslanden betreft, adviseert de AIV trainingen en cursussen ter zake op te zetten. Volgens de AIV kunnen hiervoor ook deskundigen uit ontwikkelingslanden worden ingezet, die zodoende kunnen bijdragen aan het versterken van een Zuid/Zuid-samenwerking. Ten slotte is denkbaar dat met het oog op de ondersteuning van ontwikkelingslanden in het onderhandelingsproces een digitaal handboek wordt ontwikkeld op basis waarvan 'liberaliseringstoetsen' kunnen worden uitgevoerd.

Teneinde overleg op 'level playing field' te kunnen voeren met westerse bedrijven moet in het lokale bedrijfsleven in ontwikkelingslanden een basisniveau worden aangebracht door gelegenheid te geven voor her- en bijscholing.

De AIV is van mening dat ontwikkelingssamenwerking de activiteiten gericht op het versterken van de lokale private sector dient uit te breiden, met name in de dienstensector. Dat kan ten eerste door het versterken van wet- en regelgeving, van de rechtspraak en van de toezichthoudende organisaties. Zonder geloofwaardige capaciteit van deze essentiële overheidsfuncties zal het bedrijfsleven moeilijk op succesvolle wijze tot ontwikkeling komen. Omdat het samenspel van de publieke en private sector in hun respectievelijke rollen voor het effectief en verantwoord functioneren van het bedrijfsleven zo belangrijk is, beveelt de AIV aan dat ontwikkelingssamenwerking de hulp waar dit functioneel is meer dan tot dusverre in publiek/private samenwerking aan te bieden.

VI.3 Ten aanzien van mode 4

Ontwikkelingslanden identificeren zelf mode 4 als de meest veelbelovende mogelijkheid binnen het GATS-kader. Onder deze mode wordt verstaan de tijdelijke aanwezigheid van natuurlijke personen die een specifieke dienst verrichten in een ander land. In de Annex bij het verdrag staat uitdrukkelijk dat GATS geen voorzieningen treft voor personen die toegang op de arbeidsmarkt in het algemeen zoeken, en dat het niet mag gaan om een verblijf op permanente basis. Het probleem is dat de duur van het tijdelijke verblijf nergens expliciet wordt vastgesteld.

De AIV beveelt aan in EU-verband overeenstemming te bereiken over definities en interpretaties van GATS-regels, met name over het begrip tijdelijkheid. Zo kunnen aan de buitengrenzen van de recent uitgebreide EU voorspelbare en transparante regels inzake het toelatingsbeleid worden gehanteerd, en 'werkvergunningwinkelen' en transmigratie worden tegengegaan.

Indien het begrip 'tijdelijkheid' beter bepaald wordt, ontstaat een grotere voorspelbaarheid voor de landen van herkomst, de ontvangende landen en de arbeidsmigrant zelf. Sancties en boetes bij niet-tijdige terugkeer zouden bijvoorbeeld terugkeer kunnen afdwingen, maar zijn nauwelijks in te zetten tegen individuele dienstverleners. Het lijkt effectiever terugkeer na een bepaalde verblijfsperiode te bevorderen door een soort beloning in het vooruitzicht te stellen. Een tijdelijke arbeidsmigrant zal sneller te bewegen zijn naar huis terug te keren in de zekerheid dat hij of zij na een bepaalde periode weer tijdelijk kan terugkomen

naar het land van bestemming. Deze circulaire migratie of 'shutteling' bevordert optimaal de circulatie van kennis en ervaring en creëert voor landen van herkomst, landen van bestemming en de arbeidsmigranten zelf een win/win-situatie.

De AIV beveelt aan - in lijn met de beleidsnotitie Migratie en Ontwikkeling van juli 2004 - in EU-verband de mogelijkheden voor circulaire migratie te onderzoeken. Met name de creatie van een speciaal GATS-visum of een andersoortig 'multiple entry visum' (green card) voor tijdelijke arbeidsmigranten onder mode 4, verdient nadere beschouwing. De duur van het verblijf moet afhankelijk zijn van de behoeften in het land van bestemming.

Voor kennismigranten ziet de AIV mogelijkheden in 'braincirculation', waarbij hoogopgeleiden uit ontwikkelingslanden en in ontwikkelde landen onderling worden betrokken in internationale netwerken conferenties kunnen bijwonen, enzovoorts. Digitalisering maakt de uitwisseling van ideeën mogelijk.

Daarnaast adviseert de AIV mogelijkheden te onderzoeken om door publiek-private samenwerking, bijvoorbeeld met betrokkenheid van universiteiten en ziekenhuizen, twinning/partnerships op te bouwen met instituten in ontwikkelingslanden. Op die wijze kan instellingen in ontwikkelingslanden de gelegenheid geboden worden om 'linkages' aan te gaan met voor hen relevante deskundigheid en ervaring - zowel persoonlijk als institutioneel - in ontwikkelde landen. De AIV raadt aan wederzijdse bezoeken, zoals uitwisselingen, korte cursussen, conferenties te bevorderen, bijvoorbeeld door vereenvoudiging van de verlening van reisdocumenten en de uitvoering van de toelatingsbepalingen.

Hoewel GATS in theorie de deur opent voor de aanwezigheid van werknemers van allerlei niveau, blijken de ontwikkelde landen de toegang te beperken tot hooggekwalificeerd personeel door restricties in hun schema's aan te brengen. Voor laag- en middelbaar geschoolde arbeid (waarin ontwikkelingslanden juist een comparatief voordeel lijken te hebben) worden aanzienlijk minder mogelijkheden voor tijdelijk verblijf geboden. Er ontstaat in Nederland en andere geïndustrialiseerde landen (onder meer door de vergrijzing) echter wel steeds meer behoefte aan ondersteuning in de zorg, bij huishoudelijke activiteiten of bij uiteenlopende eenvoudige klussen. EU-lidstaten dienen zich volgens de AIV dan ook te bezinnen op de vraag of het beleid om migratie onder mode 4 niet op laaggeschoolden toe te passen, niet moet worden herzien.

De AIV merkt op dat de kwestie of met het huidige beleid om migratie onder mode 4 niet op laaggeschoolden toe te passen een serieuze discussie waard is en neemt zich voor hieraan in een komend advies aandacht te besteden.

Tevens beveelt de AIV aan de door ons land gehanteerde definitie van 'specialist' in de GATS nu reeds op te rekken, zodat middelbaar gekwalificeerde groepen daaronder kunnen vallen. De uitbreiding van markttoegang voor dit soort personeel zal gunstig uitvallen voor ontwikkelingslanden. Ook pleit de AIV voor herdefiniëring van categorieën werknemers binnen de GATS, omdat landen elkaars onderwijskwalificaties vaak niet erkennen, ook niet binnen de EU.

De AIV raadt ten slotte aan de Economic Needs Test af te schaffen. De vraag naar toegang onder mode 4 is immers al niet groot. Ook ziet de AIV om dezelfde reden geen noodzaak voor het instellen van quota voor arbeidsmigranten.



Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking

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

Den Haag, 6 mei 2003

Zeer geachte voorzitter,

Tijdens de 4e Ministeriële Conferentie van de WTO (Doha, november 2001) werd voor wat betreft diensten vastgelegd dat de onderhandelingen daarover zouden worden gevoerd mede met het oog op de ontwikkeling van ontwikkelings- en minst-ontwikkelde landen. Deze verklaring bevestigde in brede termen wat eerder en gedetailleerder was uitgewerkt in de richtlijnen voor de WTO dienstenonderhandelingen, onder verwijzing naar de artikelen IV en XIX uit het GATS-verdrag. Relevante passages uit die richtlijnen zijn:

- *the negotiations shall aim to increase the participation of developing countries.*
- *there shall be appropriate flexibility for individual developing country members.*
- *special priority shall be granted to least developed country members.*

- *the process of liberalisation shall take place with due respect for national policy objectives, the level of development and the size of economies of individual Members.*
- *special attention shall be given to sectors and modes of supply of export interest to developing countries.*

Bij de opstelling van deze teksten is uitgegaan van een tweesnijdend zwaard: ontwikkelingslanden moeten betere toegang krijgen tot andere markten en ontwikkelingslanden dienen hun eigen markten open te stellen op een manier die hun ontwikkeling ten goede komt. Gezien de dringende tijd (uiterlijk 31 december 2004 moeten alle WTO-onderhandelingen zijn afgerond) en de geringe mogelijkheden voor beïnvloeding van het nationale beleid in ontwikkelingslanden, richt deze adviesaanvraag zich alleen op het eerste deel (de toegang tot onze markten voor diensten uit ontwikkelingslanden).

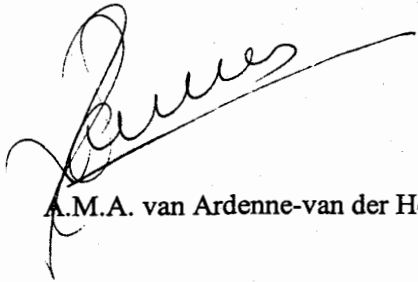
Ik verzoek de AIV te onderzoeken waar de belangen van ontwikkelingslanden op het gebied van toegang tot de dienstenmarkten van ontwikkelde landen liggen, met name die van de Europese Unie. Gezien de grote verscheidenheid binnen de groep van ontwikkelingslanden en van hun belangen bij de dienstenonderhandelingen lijkt een uitsplitsing van uw bevindingen naar groepen van ontwikkelingslanden (bijv. op basis van inkomen (MOL's, LIC's, etc.), of van huidig aandeel van diensten in het BNP, of regionaal) in uw studie nuttig en relevant.

Vragen die hierbij gesteld kunnen worden zijn:

- In welke sectoren en 'modes of supply' hebben welke ontwikkelingslanden een comparatief voordeel?
- Hoe verhouden de door de EU ingediende aanbiedingen (medio april 2003) aan diverse ontwikkelingslanden zich met de committering om specifieke aandacht te besteden aan de behoeften en situatie van ontwikkelingslanden?

- Hoe kan de toegang van diensten uit ontwikkelingslanden tot ontwikkelde landen in de onderhandelingen worden verbeterd?
- Wat zijn de belangrijkste non-discriminatoire belemmeringen voor dienstverleners uit ontwikkelingslanden?
- Hoe kunnen WTO afspraken voor 'domestic regulation' (horizontale discipline) bijdragen aan verbeterde markttoegang voor diensten uit ontwikkelingslanden?
- Gezien het belang dat vanuit ontwikkelingslanden aan mode 4 wordt gehecht: welke ruimte bestaat er binnen de Europese Unie om de bepalingen op dit gebied uit te breiden naar lager gekwalificeerde vormen van arbeid, langere verblijfsduur en/of ruimere sectoriële dekking? Hierbij wellicht ook aandacht voor eventuele 'keerzijden' van mode 4, zoals 'brain-drain'.
- Op welke gebieden zou technische assistentie aan de ontwikkelingslanden verleend kunnen worden, met het oog op een positief eindresultaat?

Met vriendelijke groet,



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

Lijst van gebruikte afkortingen

ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BNP	Bruto Nationaal Product
COS	Commissie Ontwikkelingssamenwerking
DDA	Doha Development Agenda
ENT	Economic Needs Test
EU	Europese Unie
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IMO	Internationale Migration Organization
IT	Informatietechnologie
MOL's	Minst Ontwikkelde Landen
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
SDT	Special and Differential Treatment
TRIPS	Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
VS	Verenigde Staten
WTO	World Trade Organization

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*

* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*

- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *10 december 1997*

Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *13 juli 1999*

Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *9 november 2000*

Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *15 mei 2003****

Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *28 augustus 2003*

Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *12 maart 2004*

Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *10 september 2004*

*** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*