

Vergaderjaar 2008–2009

31 250

Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 61

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2009

Gaarne bied ik u mede namens de minister van LNV hierbij het rapport «*Het Tropisch Regenwoud in het OS-beleid 1999–2005*» aan en mijn beleidsreactie daarop.¹ Dit rapport van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) heeft betrekking op de bijdrage van ontwikkelingssamenwerking aan de uitvoering van het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud. De conclusies zijn gebaseerd op drie deelstudies in respectievelijk Vietnam, Colombia en Ghana.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

BELEIDSREACTIE OP HET IOB-EVALUATIE RAPPORT «HET TROPISCH REGENWOUD IN HET OS-BELEID 1999–2005»

Inleiding

In 1992 werd het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud (RTR) door de Tweede Kamer aangenomen. De aanleiding was de verontrusting over de aantasting van tropische regenwouden. De complexe problematiek verbonden aan de aantasting van de tropische regenwouden vroeg om een gecoördineerd, samenhangend overheidsbeleid. De doelstelling van het RTR is *«de instandhouding van het tropische regenwoud te bevorderen, door totstandkoming van een evenwichtig en duurzaam land- en bosgebruik, zodat het huidige, in hoog tempo verlopende proces van ontbossing en aantasting en degradatie van het milieu wordt beëindigd»*. Het RTR is door vijf ministers ondertekend. De ministers van LNV, voor OS en van VROM zijn hoofverantwoordelijk voor de uitvoering en de ministers van EZ en V&W zijn medeverantwoordelijk. Sindsdien vormt het RTR de basis voor het Nederlandse internationale en bilaterale bossenbeleid. Het bestaat uit een tiental beleidslijnen waartussen in de loop der jaren accenten zijn verschoven.

Opzet en perspectief van de evaluatie

Hoewel bij de uitvoering van het RTR vijf verschillende departementen zijn betrokken, wil ik benadrukken dat de evaluatie alleen is toegespitst op dat deel van het RTR waarvoor ik primair de verantwoordelijkheid draag. IOB heeft hiervoor gekozen omdat het grootste deel van de concrete activiteiten die onder het RTR vallen, met ODA middelen is gefinancierd. De evaluatie heeft eveneens een beperkte geografische focus gekregen. De bevindingen van de evaluatie zijn gebaseerd op landenstudies in Ghana, Colombia en Vietnam. Deze landen zijn door IOB geselecteerd op basis van het feit dat bijna een kwart van de bilaterale uitgaven in het kader van het RTR voor tropisch regenwoud in deze landen plaatsvond, dat het nog steeds partnerlanden zijn en dat het landen zijn met een belangrijk aandeel tropisch regenwoud.

Het evaluatie rapport geeft naast een samenvatting in hoofdstuk 1 en een beschrijving van de opzet van de evaluatie in hoofdstuk 2, een overzicht van de veranderende beleidscontext in de evaluatieperiode die loopt van 1999–2005 in hoofdstuk 3. De beleidsreconstructie geeft aan hoe de maatschappelijke ontwikkelingen van invloed zijn geweest op de uitvoering van het RTR. Zoals IOB aangeeft, is er in de evaluatieperiode veel veranderd. De doorwerking van de delegatie van bilaterale activiteiten naar de ambassades in 1997, de invoering van de sectorale benadering in 1999 en de inkorting van de landenlijst waren elementen die invloed hadden op de uitvoering van het RTR.

In hoofdstuk 4 worden de bevindingen van het OS-beleid in het algemeen en de uitkomsten van de landenstudies gepresenteerd. De OS inzet op tropisch regenwoud in Ghana, Colombia en Vietnam wordt beoordeeld wat betreft de input, de relevantie, de effectiviteit en de efficiëntie.

Algemene appreciatie

Het rapport geeft een globaal beeld van de ontwikkelingen in de bossensector en geeft een nuttig overzicht van de verschillende manieren waarop het RTR in de gekozen landen ten uitvoer is gebracht. Het laat zien dat het RTR zeer instrumenteel is geweest voor een herkenbare Nederlandse invulling en uitvoering van het internationale bossenbeleid. Door de keuze van een evaluatie in drie landen is echter een beperkt deel van het RTR geëvalueerd waarover IOB uitspraken kan doen. Hierdoor is de landenoverstijgende aanpak zoals een grote – in veel gevallen – interde-

partementale inzet, buiten het gezichtsveld gebleven. Internationaal wordt erkend dat Nederland op bepaalde thema's een voortrekkersrol heeft vervuld en zich geïmplementeerd heeft in de voorhoede van het internationale debat gericht op de integratie van armoedeaspecten in het bossenbeleid. Dit komt tot uiting in het certificeringbeleid, de nationale bossenprogramma's, de intersectorale benaderingen, het Europese Forest Law Enforcement Governance and Trade (FLEGT) actieplan en de internationale financiering van duurzaam bosbeheer. Dit is in de evaluatie gedeels buiten beschouwing gebleven.

De hoofdbevindingen

De evaluatie geeft een goed overzicht van de manieren waarop het RTR in de drie landen tot uitvoering is gebracht. Het rapport constateert dat Nederland in deze landen een voorloperspositie heeft ingenomen op het gebied van duurzaam bosbeheer. Vooral in Vietnam en Colombia is goede voortgang geboekt in de evaluatieperiode. Daarnaast spreekt de evaluatie zich uit over de aspecten van relevantie, effectiviteit en efficiëntie van de inzet van OS-middelen en over de mate waarin is bijgedragen aan armoedebestrijding:

- De vraag of de Nederlandse OS inzet op het gebied van bossen *relevant* is geweest en aansloot bij de problematiek in de gekozen landen wordt positief beantwoord. De inzet was consistent met het bossenbeleid van de partnerlanden. Naast deze positieve evaluatie van de relevantie wordt wel geconstateerd dat de nationale bossenprogramma's vaak geen expliciete aandacht besteedden aan armoedebestrijding. Steun aan bosbouwactiviteiten ten behoeve van de lokale houtconsumptie liep terug als gevolg van de introductie van de sectorale benadering in 1999. De keuzemogelijkheid voor de sector «plattelandsontwikkeling» waarin activiteiten ten behoeve van de lokale houtconsumptie waren opgenomen verviel toen. Hierop kom ik nog terug onder «aandachtspunten»;
- Wat betreft de *effectiviteit* van de inzet meent IOB dat het ontwikkelen en uitvoeren van nationale bossenprogramma's hebben bijgedragen aan duurzaam bosgebruik en wordt derhalve positief geëvalueerd. IOB plaatst echter een aantal kanttekeningen. Zo kon zij door het gebrek aan goede monitoring van het bossenbestand – zowel de kwaliteit van het bos als het aantal hectaren – moeilijk aantonen wat de directe invloed van de activiteiten op het bosbestand is geweest.
- In haar beoordeling over *efficiëntie* van de OS inzet in de drie landen is gekeken naar de tijdige levering van *output* en of de uitvoerders binnen de begroting zijn gebleven. Over Vietnam en Colombia is het rapport positief. Met een relatief geringe investering met een groot multiplier effect kon Nederland een voorbeeldfunctie vervullen. In Ghana was de efficiëntie minder omdat o.a. het gebrek aan institutionele capaciteit bij de overheid voor vertragingen zorgde.
- Tot slot heeft IOB gekeken naar de plaats van *armoedebestrijding* in het beleid. Daarover is het rapport kritisch. Er wordt geconstateerd dat de analyse van de problematiek niet diep genoeg is ingegaan op armoede-aspecten en er bij de uitvoering van de activiteiten onvoldoende aandacht is besteed aan de effecten op het welvaartsniveau van de doelgroep.

Naast deze bevindingen die een antwoord geven op de vragen in de Terms of Reference presenteert IOB nog een aantal *overige bevindingen*:

- de grote aandacht voor bossen als enige ecosysteem (*isolement*) zou een multidisciplinaire aanpak niet hebben bevorderd;
- ten aanzien van het *vaststellen van de input* heeft IOB moeite met het feit dat door het achteraf berekenen van de hoogte daarvan, het niet mogelijk is tussentijds bij te sturen. Daarnaast heeft men ook moeite

met de criteria voor toerekening die niet door iedereen eenduidig werden geïnterpreteerd.

In de volgende paragraaf zal ik aan de hand van de door IOB naar voren gebrachte aandachtspunten graag op deze bevindingen ingaan.

Reactie op de aandachtspunten uit de evaluatie

1. Noodzaak van integrale benadering voor armoedebestrijding

IOB stelt dat om armoedebestrijding en duurzaam bosbeheer tegelijk en met succes aan te kunnen pakken, een geïntegreerde analyse van de problematiek die aan beide ten grondslag ligt, onontbeerlijk is. Ook het monitoren van de effecten op de sociaaleconomische situatie van de lokale bevolking is daarvoor onmisbaar.

De evaluatoren constateren dat het in een aantal projecten in de drie landen ontbrak aan grondig onderzoek naar sociaaleconomische afhankelijkheid van de lokale bevolking van het tropische regenwoud. Ook was er gebrekkige aandacht voor de institutionele capaciteit waardoor efficiëntie en *impact* van projecten minder dan gewenst was. In de studie wordt vooral gerefereerd aan voorbeelden in de bufferzones rond natuurgebieden. Natuurgebieden werden afgesloten voor menselijk gebruik. Om de nadelige gevolgen te compenseren, werden activiteiten in de zones direct grenzend aan het natuurpark ondernomen.

Het RTR is voortgekomen uit de bezorgdheid over de voortschrijdende ontbossing in tropische gebieden. Daarom waren zeker in de beginperiode van de uitvoering van het RTR de activiteiten meer gericht op *behoud* van tropisch regenwoud. De koppeling op het niveau van individuele activiteiten tussen *bosbehoud* en directe armoedebestrijding is inderdaad lastig gebleken o.a. door het verschil in institutionele insteek van milieu-gerichte organisaties en van organisaties die zich in eerste instantie met armoedebestrijding bezig houden. Daarnaast moet worden onderkend dat aanvankelijk het analytisch kader van de armoede interventies en marktgerichte activiteiten te wensen over liet en te veel aanbod gestuurd was.

In de afgelopen jaren is mede door de introductie van de Millennium Development Goals (MDG's) en de sectorale benadering een verschuiving van de nadruk op behoud naar meer nadruk op *duurzaam gebruik* van het bos opgetreden en is er aandacht gekomen voor het sociaaleconomische belang. Ook werd de bos-ecosysteembenadering geïntroduceerd waarbij meer aandacht is voor economische, sociale en ecologische factoren. In de evaluatie zien we de eerste contouren van deze inzet al. In het Internationaal Beleidsprogramma Biodiversiteit (BBI, 2002–2006) werd de nadruk gelegd op integratie van bosbeleid met armoedestrategieën. De bilaterale uitvoering van het RTR vond aansluiting bij het algemene OS beleid met veelal de sectorale benadering als organiserend principe. Daardoor ontstond meer samenhang in de steun aan de milieu sector. Zo is in Ghana in 2008 gekozen voor milieu/goed bestuur sectorsteun, vooral gericht op de bijdrage van natuurlijke hulpbronnen zoals bossen en mineralen aan economische groei en armoedebestrijding.

Ook in de recent vastgestelde beleidskaders is meer aandacht voor geïntegreerde analyses van armoedebestrijding en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. In «Een Zaak van Iedereen»(2007) noem ik het belang van duurzaamheid met daarin evenwichtige aandacht voor *Planet, People en Profit*. Zo zijn bijvoorbeeld de laatste jaren projecten gefinan-

cierd die certificering beogen waarbij naast de duurzaamheid van het bosbeheer arbeidsomstandigheden in de bosbouwsector worden verbeterd.

In 2008 heeft het kabinet het beleidsprogramma «Biodiversiteit Werkt: voor natuur, voor mensen voor altijd (2008–2011)» aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarin zijn prioriteiten gesteld op het gebied van biodiversiteit die ook belangrijk zijn voor het bosbeleid. Binnen de prioriteiten «betalen voor biodiversiteit», «ecologische netwerken» en «handelsketens» wordt het bosbeheer in een bredere benadering geplaatst. Binnen de prioriteit «ketens» van het beleidsprogramma is de houtketen één van de ketens waarop wordt ingezet. Het Initiatief Duurzame Handel en het onlangs goedgekeurde voorstel onder het Schoklandfonds, The Borneo Initiative, richten zich beide op de productieve kant van het bos en het belang van werkgelegenheid in de bosbouwsector. Voorts is in 2006 een door Nederland gefinancierd programma (Livelihoods & Landscapes Strategy) bij de International Union for Conservation of Nature (IUCN) gestart waarmee o.a. meer kennis wordt vergaard over de manier waarop armoedevermindering binnen duurzaam bosbeheer kan worden gemeten. Door het Planbureau van de Leefomgeving laat ik een analytische studie verrichten om meer inzicht te krijgen in de mechanismen achter armoede-biodiversiteitsrelaties. Deze studie zal nog dit jaar worden afgerond. Het mondiale en lokale verlies van ecosysteemfuncties en biodiversiteit o.a. door de sterke ontbossing in tropische gebieden blijft een grote mondiale uitdaging voor internationale duurzaamheid op middellange en de lange termijn. Armoedebestrijding zal dan ook een positief effect hebben op (bos)-ecosystemen.

2. De bossensector minder geïsoleerd benaderen

IOB stelt dat de exclusieve positie die het tropisch regenwoud binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking inneemt zowel voor- als nadelen kent. Er zou kunnen worden nagedacht over het creëren van een stimulant door in beleid meer te verwoorden wat het behoud van het tropisch regenwoud kan betekenen voor andere sectoren en wat de ontwikkeling van andere sectoren kan betekenen voor het behouden van tropisch regenwoud.

IOB geeft aan dat het vrij uitzonderlijk is dat het tropisch regenwoud als enige ecosysteem een exclusieve inhoudelijke en financiële positie inneemt binnen OS. Nederland was met het RTR inderdaad één van de eerste landen met een specifieke (financiële) doelstelling. Echter, op de begroting van de Europese Unie stond al sinds 1991 een budgetlijn *Tropical Forests*. In de periode 2000–2006 werd daarbinnen een bedrag van 249 miljoen euro besteed. Inmiddels zijn er belangrijke andere donoren die specifiek voor bossen – mede in relatie tot klimaat – veel middelen inzetten zoals Noorwegen met 300 miljoen euro per jaar, Australië met 100 miljoen euro per jaar en het VK met 67 miljoen euro voor het Congo Bekken en 112 miljoen euro voor de Wereldbank Climate Investment Funds. Hiermee wordt het belang van bossen erkend en politiek ondersteund.

Aandacht voor bossen is meer dan ooit gerechtvaardigd door het toenemende besef dat de betekenis van bos-ecosystemen zeer veelzijdig en groot is. Er zijn veel bevolkingsgroepen direct afhankelijk van bossen. Volgens *Forest Trends (A New Agenda for Forest Conservation and Poverty Reduction, 2004)* zijn meer dan 400 miljoen arme mensen in ontwikkelingslanden direct afhankelijk van het bos voor hun levensonderhoud. Voorts biedt het bos aan 45 miljoen mensen formele en informele werkgelegenheid. Het is daarom ook niet voor niets dat in MDG-7, de

doelstelling voor een duurzame leefomgeving, specifiek een indicator voor bossen is opgenomen. Voorts komt het multi-functionele karakter van bossen tot uitdrukking in de klimaatdiscussie. Bossen zijn niet alleen van belang voor de opslag van CO₂ maar ook voor wateropslag, bodemconservering, erosiebestrijding en het behoud van biodiversiteit.

IOB geeft terecht aan dat er gevaar schuilt in het geïsoleerd benaderen van de bossensector. De belangrijkste bedreigingen van het bos komen van buiten, zoals de enorme toename van de bevolking in de ontwikkelingslanden, het daaraan gekoppelde grondgebruik voor landbouw. Ook gaat het om de concurrentie om land voor voedselproductie, productie van biomassa voor energiedoelinden, biodiversiteit en behoud van bossen uit oogpunt van klimaatbeleid (*competing claims*). IOB geeft aan dat goed zou zijn in het beleid duidelijk te verwoorden wat het behoud van het tropisch regenwoud kan betekenen voor andere sectoren en wat de ontwikkeling van andere sectoren kan betekenen voor het behoud van het tropisch regenwoud.

In het algemene beleid van het Kabinet zoals de Kabinetsbrede Aanpak Duurzame Ontwikkeling (het KADO-programma) en het Interdepartementale Programma Biodiversiteit wordt aandacht gevraagd voor deze *competing claims* problematiek.

Wat betreft de bilaterale steun aan de door IOB geëvalueerde landen kan ik u melden dat de huidige Nederlandse sectorale budgetsteun in Colombia zich richt op het versterken van intersectorale milieu agenda's waarin de landbouw-sector is meegenomen.

IOB beveelt ook aan om in te zetten op een verbetering van rurale energievoorziening. Ik kan u aangeven dat daarvoor altijd aandacht is geweest in mijn beleid maar door de focus van de evaluatie op het tropisch regenwoud is deze complementariteit niet belicht. In het toen vigerende energie-beleid zijn belangrijke programma's gefinancierd ter voorkoming van verdere ontbossing zoals in West Afrika op het gebied van de efficiënter brandhout- en houtskoolverbruik en in Nepal waar het Biogas-programma werd uitgevoerd en 200 000 huishoudens van biogas werden voorzien. Ik kom hier onder punt 4 nog terug.

3. Verbeter de kwantitatieve en kwalitatieve bepaling van de toestand van bos

IOB beveelt aan dat er moet worden geïnvesteerd in het versterken van de capaciteit ten aanzien van de monitoring van de bossen. Het gebrek aan kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over de toestand van het bos heeft er toe geleid dat de evaluatie geen uitspraak kan doen over de resultaten en impact van de OS inspanningen.

Het gebrek aan gegevens over de toestand van het bos heeft verschillende oorzaken. Ten eerste is bos-monitoring een kostbare zaak, vooral als het gaat om het project niveau. Wel wordt er gebruik gemaakt van de bestaande informatie van de Forest Resources Assessment van de FAO maar deze gegevens worden alleen op nationaal niveau verzameld. Ten tweede gaat het vaak om gevoelige informatie die de overheden niet graag prijsgeven. Via satellieten kan men precies zien waar bomen geveld zijn maar daarvan zijn niet alle landen gediend in verband met de nationale soevereiniteit.

Door de klimaatdiscussie wordt nu echter wereldwijd ingezet op een betrouwbare monitoring van het bossenbestand en zullen voor monitoring naar verwachting ook meer middelen beschikbaar worden gesteld.

De Forest Carbon Partnership Facility van de Wereldbank, gericht op *Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation* (REDD) is hiervan een concreet voorbeeld. Verder draagt de macro-monitoring voor verduurzaming van de productie van biobrandstoffen bij aan de verbetering van de metingen. Van belang is dat niet alleen monitoring van CO₂ opslag plaatsvindt maar ook van de kwaliteit van het bos o.a. wat betreft soorten. Naast het monitoren van de duurzame productie van biobrandstoffen en het klimaat is het ook belangrijk gegevens te hebben voor het monitoren van MDG 7. Zoals eerder gemeld, is deze millennium doelstelling gericht op het bewerkstelligen van een duurzame leefomgeving. Een van de indicatoren om te meten of deze doelstelling is bereikt, is de «oppervlakte bos».

De aanbeveling in paragraaf 4.4.3 dat in de toekomst meer prioriteit kan worden gegeven aan steun van de overheden om monitoringscapaciteit te ontwikkelen in combinatie met prikkels voor de legale en duurzame houtproductie is o.a. in Ghana en Colombia al een feit. In Ghana wordt via de sectorale budgetsteun milieu uitvoering gegeven aan het Forestry Law Enforcement Governance and Trade (FLEGT) actieprogramma van de EU. Ghana heeft een Vrijwillig Partnerschap met de EU afgesloten om volgend jaar gegarandeerd legaal hout te leveren waarbij donoren steun verlenen voor wetshandhaving en het opzetten van een systeem voor monitoring. In Colombia wordt via de sectorale budgetsteun ook aandacht besteed aan monitoring van de invloed van activiteiten op het bosbestand.

4. Het bevorderen van duurzame houtproductie

Gelet op de vaak grote houtconsumptie voor huishoudelijk gebruik, beveelt IOB aan om dit verbruik duurzaam te maken. Dit zou veel kunnen bijdragen aan het behoud van hoogwaardige bossen.

Aan het duurzaam maken van het huishoudelijk houtverbruik in de OS landen is, zoals eerder aangegeven, in de evaluatie-periode steeds aandacht geweest vanuit de energie-sector. De interventies vonden daar plaats waar de brandhout-problematiek het ernstigst was, in de drogere gebieden. Tot 2003 werd met Nederlandse steun in Afrika het *Regional Program for the Traditional Energy Sector* uitgevoerd door de Wereldbank. Hierbij werden het nationale bosbeleid en het energiebeleid op elkaar afgestemd en werden maatregelen genomen om een alternatief te bieden voor houtskool en brandhout. Ook werden hieronder programma's gestart om de houtskoolproductie efficiënter te maken en het rendement van houtovens te verbeteren.

Mijn inzet op het gebied van energie zoals neergelegd in de beleidsnotitie Milieu en Hernieuwbare Energie in Ontwikkelingssamenwerking van 10 september 2008, bevat een effectieve agenda voor substitutie van houtskool en brandhout o.a. via het Afrika Biogas Programma. Dit programma heeft als doel de rurale energie-voorziening te verbeteren en daarmee ook de lasten van vrouwen te verlichten omdat ze geen brandhout meer hoeven te zoeken. Een belangrijk effect is verder dat de druk op de bossen zal afnemen. Wat betreft de lokale houtproductie voor constructiehout, daarvoor is zeker aandacht binnen het eerder genoemde FLEGT actieprogramma in Ghana waar de binnenlandse houtproductie deel uitmaakt van de sectorale budgetsteun milieu. Ook in Vietnam is de FLEGT dialoog in gang gezet.

IOB suggereert verder om de verduurzaming van het binnenlands verbruik van hout aan de klimaatdiscussie te koppelen. Dit is een interessante gedachte maar de CO₂ uitstoot die bespaard wordt met het efficiënter gebruiken van brandhout vallen echter mager uit in het licht van de klimaatdiscussie. De ontbossing vindt voornamelijk plaats door de

behoefte aan nieuwe landbouwgrond en het (illegaal) kappen van productie-hout. Dat neemt niet weg dat de ontwikkelingen onder het klimaatverdrag grote gevolgen zullen hebben voor het bosbestand in ontwikkelingslanden maar vanuit een de invalshoek van betalen voor vermeden ontbossing, waarvoor in mijn beleid reeds een belangrijke plaats ingeruimd is.

5. De efficiëntere berekening van ODA uitgaven voor bossen

IOB raadt aan een efficiëntieslag te maken in de berekening van het behalen van de financiële doelstelling door dit direct te registreren in het administratieve systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Voor het RTR wordt jaarlijks 68 miljoen euro (150 miljoen gulden) aan ODA-middelen uitgetrokken. Uit de evaluatie blijkt dat vooral de laatste jaren deze financiële doelstelling is bereikt. IOB constateert dat de berekening achteraf gebeurde waardoor het niet mogelijk was gedurende het jaar bij te sturen. Inderdaad is dit het geval. Pas na afloop van het jaar is duidelijk wat de hoogte van de uitgaven is geweest die toegerekend kunnen worden aan het RTR. Ook geeft IOB aan dat de toerekening niet altijd consistent is gedaan o.a. door bepaalde activiteiten in het kader van het Medefinancieringsstelsel (MFS) niet mee te tellen. Inderdaad is het toerekenen van kleine relevante onderdelen uit grote niet-sectorale programma's niet altijd gemakkelijk. Mijn departement is hier altijd pragmatisch mee omgegaan en heeft bewust een conservatieve berekening toegepast in die zin dat het bedrag besteed aan het RTR voor het betreffende jaar hoger zou kunnen zijn dan het berekende bedrag. Ik ben me bewust van de inconsistenties die IOB heeft aangegeven en stel voor om uit de opties die IOB noemt (paragraaf 4.4.1) de mogelijkheid te onderzoeken om een *marker* met percentages in het project-registratiesysteem op te nemen. Als het echter gaat om sectorale milieu budgetsteun is een toerekening lastig. Daarom zal dit per land worden beoordeeld en toegelicht.

6. Meer marktonderzoek ten behoeve van inkomensgenererende activiteiten

Tot slot beveelt IOB aan dat er marktonderzoek moet worden gedaan voordat geïnvesteerd wordt in bijkomende activiteiten die inkomsten moeten genereren. De aanbeveling is gebaseerd op de te hoge verwachtingen die waren gewekt met het fokken van knaagdieren en op enkele slecht begeleide initiatieven op het gebied van ecotoerisme. Ik onderken dit probleem. In de nu lopende activiteiten in de Amazone en het al eerder genoemde programma Livelihoods & Landscapes van IUCN is veel aandacht voor het vergroten van de markttoegang voor bosproducten met onder andere als strategie om het bedrijfsleven erbij te betrekken om zo tot betere afwegingen te komen ten aanzien van de markt.

Conclusies en vervolg

Hoewel het RTR sinds 1992 onverminderd van kracht is, zijn in de loop van de tijd de accenten binnen de uitvoering van het RTR verlegd. Van *bescherming* is de nadruk nu ook vooral gelegd op *duurzaam gebruik (beheer en exploitatie en het sociaal-economische belang)*.

De evaluatie levert een aantal nuttige inzichten op; de focus op armoedebestrijding moet nog explicieter gemaakt worden, de berekening van de uitgaven moet op een aantal punten consistentere, de inzet op het bevorderen van de houtproductie en duurzaam gebruik van bossen zal worden doorgezet en inkomensgenererende activiteiten moeten kritischer worden

bekeken. Deze inzichten zullen worden meegenomen in projecten en programma's.

Het hebben van een kwantitatieve bestedingsverplichting van voldoende omvang, gekoppeld aan een vraaggedreven aanpak en een actieve maatschappelijke betrokkenheid, hier en in partnerlanden, is cruciaal. De bossenwereld van 2009 is in veel opzichten een andere dan die van 1991, toen het RTR-beleid werd vastgesteld. Inzichten in de integrale en cross-sectorale rol van (tropische) bossen en haar functies, haar belang voor mondiale ontwikkeling, armoedebestrijding, klimaatbeleid en milieu en de noodzaak en wijze van hun duurzame instandhouding en beheer alsmede de acties en de randvoorwaarden die daarvoor gelden, zijn aanzienlijk veranderd.

De internationale erkenning dat emissies van ontbossing ongeveer 20% bedragen van de mondiale koolstof emissies heeft een hernieuwde belangstelling voor het ontbossingvraagstuk gewekt. In de komende jaren zijn er vanuit deze hoek innovatieve financieringsinitiatieven te verwachten. De discussies over *Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation* (REDD) bieden ontwikkelingslanden de mogelijkheid om bij toekomstige internationale klimaatafspraken extra financiering voor duurzaam bosbeheer te genereren. Hierbij zijn nieuwe spelers nodig. ODA bijdragen alleen zullen nooit in staat zijn ontbossing tegen te gaan. Het zal wel als hefboom kunnen werken in een systeem waarbij gekomen wordt tot een steeds betere beprijzing van de bosdiensten. Hiervoor moeten echter de moeilijke gebieden van «*forest law enforcement*» en «*forest land tenure*» worden betreden. Onafhankelijke verificatie en het vertrouwen in de markt spelen hierbij een rol. Zaken die in de FLEGT discussie reeds voor een deel zijn meegenomen. De koppeling van het bosbeleid met het klimaatbeleid heeft in de afgelopen twee jaar in mijn beleid reeds veel gewicht gekregen en is van belang voor Kopenhagen en daarna. In de brief aan de Tweede Kamer over de inzet van Nederland op het gebied van internationaal duurzaam bosbeheer Kamerstuk 26 407, nr. 37 heb ik dit beleid verder toegelicht.

Wat betreft de uitwerking van onderwerpen rurale productiviteit en landgebruik in relatie tot de bossen-problematiek, biedt de notitie Landbouw, Rurale Bedrijvigheid en Voedselzekerheid van 8 mei 2008 het kader.

Veel van de andere aanbevelingen uit het rapport zijn in lijn met reeds ingezette beleidsaanpassingen. Door de introductie van de MDG's is er meer nadruk komen te liggen op de verbinding van het RTR met armoedebestrijdingstrategieën. Het resultaat is toenemende aandacht en ODA steun aan activiteiten die de productieve kant van duurzaam bosbeheer benadrukken en aan samenwerking met de bosafhankelijke bevolkingsgroepen en het bedrijfsleven in de houtketen. Veel van de aanbevelingen van IOB ten aanzien van de intersectorale benadering van de bossen-problematiek is terug te vinden in het interdepartementale Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008–2011). Onder de prioriteiten «Handelsketens» wordt niet alleen aandacht besteed aan coherent beheer van de houtketen maar ook aan de invloed van de andere ketens (palmolie, soja, biomassa) en landgebruik op het tropisch regenwoud. Daarnaast ligt er ook een directe relatie met de prioriteiten «Betalen voor Biodiversiteit» en «Ecologische Netwerken».