
Vergaderjaar 2013–2014

21 501-04

Ontwikkelingsraad

Nr. 159

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2014

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan van de Raad Buitenlandse Zaken / Ontwikkelingssamenwerking van 19 mei 2014.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

Geannoteerde agenda Raad Buitenlandse Zaken / Ontwikkelings-samenwerking van 19 mei 2014

Voor de Raad Buitenlandse Zaken / Ontwikkelingssamenwerking van 19 mei a.s. zijn de volgende onderwerpen geagendeerd: Agenda for Change en programmering van EU-middelen; private sector in ontwikkelings-samenwerking; post 2015; de *rights-based approach to development* en de Centraal-Afrikaanse Republiek en Zuid-Soedan, in de context van de geïntegreerde benadering. Daarnaast zal de Raad een aantal conclusies aannemen waaronder over het jaarlijkse ODA-rapport. Als co-voorzitter van het Global Partnership zal Nederland ingaan op de verdere ontwikkeling van het Global Partnership ook in relatie tot het post 2015 proces.

Agenda for Change

Commissaris Piebalgs (Ontwikkelingssamenwerking) zal toelichten hoe zijn moderniseringsagenda – de *Agenda for Change* – wordt vormgegeven in de programmering van EU ontwikkelingsfondsen tijdens de huidige begrotingscyclus (2014–2020). Voor Nederland is de vertaling van «papier» naar «praktijk» steeds een belangrijk punt geweest: in de verschillende verordeningen voor de instrumenten van het extern beleid van de Europese Unie¹, en in de uitvoeringsverordening van het elfde Europees Ontwikkelingsfonds² zijn de beginselen van de *Agenda for Change* goed verankerd, maar nu komt het aan op de uitvoering. Op basis van wat tot nog toe van de Commissie is vernomen, ziet het kabinet de discussie in de Raad met vertrouwen tegemoet. Zo heeft de EU het uitgangspunt van differentiatie – geen bilaterale hulp meer naar landen die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren – serieus ter hand genomen. De bilaterale hulp aan 16 landen uit het Ontwikkelingssamenwerkingsinstrument (DCI) wordt stopgezet³. De gedifferentieerde benadering wordt verder versterkt door de landenallocaties te concentreren op de allerarmste landen. Volgens de Commissie zal dit bij het DCI leiden tot bijna een verdubbeling van het percentage van de hulp die naar lage inkomenslanden zal gaan (van 33,2% naar 55,9%) en onder het EOF zal het percentage dat al hoog lag, verder toenemen tot 85% van de landenallocaties.

De nadruk op goed bestuur, mensenrechten en rechtsstaat in de *Agenda for Change* vindt zijn weerslag in de voorstellen voor programmering die de EU-delegaties in partnerlanden hebben aangedragen: in 13% van de EU-partnerlanden is dit thema als focus sector opgenomen. Tevens heeft de Commissie aangegeven dat 25% van alle fondsen ten goede zal komen aan het bewerkstelligen van verbeteringen op het gebied van goed bestuur. En tot slot is goed bestuur een belangrijkere factor geworden in de verlening van EU-begrotingssteun, zoals door de Raad was opgedragen.

De EU zal zich in principe concentreren op maximaal drie sectoren per partnerland, hetgeen versnippering van inspanningen moet tegengaan. Een belangrijke uitzondering op deze regel vormen fragiele staten: aangezien de EU in deze landen vaak één van de weinige, of soms zelfs de enige donor is, is dit verklaarbaar. Een belangrijke uitdaging zal zijn om te voorkomen dat er gaten vallen in de hulp aan partnerlanden. Dit onderstreept de noodzaak als EU beter samen te werken via gezamenlijke programmering. Het doel van gezamenlijke programmering blijft onverminderd om tot betere samenwerking te komen, synergie en een effectievere politieke dialoog te bevorderen zodat inefficiënties afnemen

¹ Kamerstuk 21 501-20 nr. 837

² Kamerstuk 22 112 nr. 1733 en Kamerstuk 33 838 nr. 5

³ Dit betreft: Argentinië, Brazilië, Chile, China, Costa Rica, Kazachstan, India, Indonesië, Iran, Maleisië, Maldiven, Mexico, Panama, Thailand, Venezuela en Uruguay.

en de transactiekosten voor partnerlanden worden verlaagd. Nederland blijft een pleitbezorger van gezamenlijke programmering en legt zijn eigen programmering eveneens langs deze lat. Om dit proces te ondersteunen heeft Nederland in maart 2014 samen met België en de EU een regionale workshop georganiseerd om gezamenlijke programmering in Oost- en Zuidelijk Afrika te bevorderen. Deze workshop heeft geleid tot concrete afspraken voor vervolgstappen in ieder partnerland.

Het kabinet is positief over de ingezette hervormingen en zal stevig vinger aan de pols houden als het aankomt op de uitvoering ervan. Belangrijke aandachtspunten blijven resultaatmeting en regionale programmering – onderwerpen waarover de recente IOB-evaluatie zich eveneens kritisch heeft uitgesproken⁴. Ook deze boodschap is door de EU opgepakt: de Commissie heeft een nieuw model gepresenteerd om te komen tot betere monitoring en resultaatmeting. Dit model is gebaseerd op gelijksoortige resultaatmetingskaders van de Wereldbank, African Development Bank en DFID. In het najaar van 2014 wordt de ontwikkeling van het resultatenkader afgerond, waarna het zal worden uitgerold naar de vertegenwoordigingen van de EU in partnerlanden. Bovendien is er in het elfde EOF mede door Nederlandse inzet een performance mechanisme opgenomen op basis waarvan landen die betere resultaten behalen meer steun zullen krijgen. Hiervoor zal de Commissie circa € 2 miljard uittrekken.

Private sector in ontwikkelingssamenwerking (PSO)

De *Agenda for Change* onderschrijft – terecht – de belangrijke rol die de private sector heeft bij het bereiken van inclusieve en duurzame economische groei in ontwikkelingslanden. De Commissie brengt eerdags een mededeling uit over de wijze waarop de EU invulling wil geven aan de rol van de private sector in haar ontwikkelingsbeleid. Deze mededeling zal tijdens de Raad worden gepresenteerd aan lidstaten. Na de publicatie van de mededeling zal uw Kamer hierover binnen de gebruikelijke termijnen een BNC-fiche ontvangen.

Het kabinet is voorstander van een sterke rol van de EU op het gebied van privatesectorontwikkeling in lage- en middeninkomenslanden. Als belangrijkste banenmotor is de private sector een effectief instrument in de strijd tegen armoedebestrijding. Met haar politiek en economisch gewicht is de EU goed gepositioneerd om het ondernemingsklimaat in lage- en middeninkomenslanden te verbeteren, ook wanneer dit het doorvoeren van lastige hervormingen betekent. De Nederlandse nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen zorgt voor het samenbrengen van overheden, de private sector, ngo's en kennisinstellingen op het gebied van privatesectorontwikkeling. Nederland is daarmee een koploper in het zoeken naar de samenwerking met de private sector in het bereiken van ontwikkelingsdoelstellingen. Het kabinet ziet de EU graag hetzelfde spoor volgen en zich inzetten voor verbetering van het lokale ondernemingsklimaat en het integreren van de rol van de private sector in haar ontwikkelingssamenwerking. Nederland is graag bereid ervaringen en best practices uit te wisselen. De EU speelt een belangrijke rol bij het «blenden» van publieke en private gelden waardoor via hefboomwerking uiteindelijk meer ontwikkelingsresultaten met minder publiek geld kunnen worden bereikt en trekt hiervoor in de periode 2014–2020 meer middelen uit.

Nederland heeft onder andere via inbreng in de EU *Private Sector Development* Expert Group actief meegedacht bij de totstandkoming van de mededeling, waarbij ook gebruik is gemaakt van de IOB-bevindingen van de PSO-beleidsdoorlichting. Belangrijke punten voor Nederland zijn het strategisch inzetten van de politieke en economische kracht van de EU voor het verbeteren van het lokaal ondernemingsklimaat in lage- en

⁴ Kamerstuk 21 501-04 nr. 156.

middeninkomenlanden en het zoeken naar synergie tussen overheden, private sector, ngo's en kennisinstelling bij formulering en uitvoering van PSO beleid.

Post 2015

Tijdens de Raad zal worden gesproken over de stand van zaken van het post 2015 proces en de rol van de EU daarin. Zoals ook aangegeven in mijn brief van 7 mei jl. (naar aanleiding van het verzoek van uw Kamer om nader te worden geïnformeerd over de Nederlandse inzet ten aanzien van de post 2015 ontwikkelingsagenda): de Open Working Group on Sustainable Development Goals (OWG) is op dit moment leidend ten aanzien van ontwikkelingen die op het terrein van post 2015 spelen. De OWG gaat de laatste fase in met nog twee bijeenkomsten in juni en juli. Er wordt gesproken over een document met 16 doelgebieden en ongeveer 140 mogelijke targets. Nederlandse en Europese prioriteiten zitten hier goed in. Voor Nederland betreft dit onder andere armoedebestrijding, gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), water, voedsel, vrede & rechtsorde. Vooral SRGR en vrede en rechtsorde liggen gevoelig, zoals onlangs ook tijdens de Commission on Population and Development (CPD) bleek. De komende maanden zal het werkdocument moeten uitmonden in een beperktere lijst van doelen en targets. De vraag is of de Nederlandse en Europese prioriteiten daarin nog steeds goed verwerkt zullen zijn. Nederland prefereert een langere lijst van doelen en targets als uitkomst van de OWG, als dit betekent dat deze lijst ambitieus is. Op basis van onder andere de uitkomst van de OWG zal de Secretaris Generaal van de VN een synthese rapport uitbrengen over post 2015. Dit zal naar verwachting eind 2014 verschijnen. De OWG uitkomst zal daarmee dienen als startpunt van de intergouvernementele onderhandelingen die naar verwachting eind 2014 van start zullen gaan. Veel landen zijn nog niet klaar om nu al vergaande beslissingen te nemen ten aanzien van doelen. Nederland is positief over het proces tot nu toe, het functioneren van de OWG en de aanpak van de co-voorzitters van de OWG die het proces tot nu toe goed geleid hebben. Nederland is ook tevreden met de trojka structuur die in de OWG gehanteerd wordt, waarbij Nederland een zetel deelt met het Verenigd Koninkrijk en Australië. Deze constructie biedt de mogelijkheid het onderhandelen in traditionele VN-blokken te voorkomen. Overigens delen alle EU lidstaten die in de OWG vertegenwoordigd zijn, een zetel met minstens één niet-EU land. De Europese prioriteiten worden in de trojka structuur ook onder de aandacht gebracht, op basis van de Raadsconclusies van juni 2013. Een nader uitgewerkt EU standpunt is dan ook wat Nederland betreft op dit moment niet nodig. Meningingen van lidstaten over de rol van de EU binnen het post 2015 proces zijn verdeeld. De Commissie lijkt het tempo van de EU-voorbereidingen en de zichtbaarheid van de EU tegenover die van de G77 in New York te willen opschroeven, en zet in op de publicatie van een nieuwe post-2015 mededeling, zoals ook opgenomen in haar werkprogramma voor 2014. Nederland en enkele andere lidstaten zijn van mening dat een te vroege publicatie van een mededeling onderhandelingsstechnisch onverstandig is. Een aanscherping/uitwerking van de reeds overeengekomen uitgangspunten en prioriteiten kan immers contraproductief werken. Een mededeling zal door velen worden uitgelegd als de officiële EU inzet voor de onderhandelingen. Dit zal een splitsing in traditionele VN-blokken binnen de onderhandelingsfora in de hand werken, iets wat zo lang mogelijk moet worden vermeden, juist omdat de huidige werkwijze van een trojka-structuur in de OWG bewezen meerwaarde heeft. Het is van belang de openheid in de OWG zo lang mogelijk te bewaren om het smeden van coalities te vergemakkelijken. Juist op prioritaire onderwerpen voor de EU, zoals duurzaamheid, governance en vrede, is

outreach naar derde landen nu van groot belang. Het bezwaar tegen een mededeling betreft dus nadrukkelijk het tijdstip van publicatie. Nederland zal deze zienswijze tijdens de Raad herhalen.

Global Partnership

De Raad zal spreken over de uitkomsten van de eerste High Level Meeting (HLM) van het *Global Partnership for Effective Development Cooperation* die op 15 en 16 april jl. in Mexico plaatsvond. In deze geannoteerde agenda is tevens een verslag van de HLM opgenomen.

Het Global Partnership komt voort uit de high-level bijeenkomst in Busan, in november 2011, waar afspraken werden gemaakt over het verbeteren van de effectiviteit van ontwikkelingsamenwerking – in navolging van eerdere bijeenkomsten in Rome, Parijs en Accra. Door de jaren heen is het aantal partners dat deze «effectiviteitsagenda» onderschrijft gestaag toegenomen en is de deelname verbreed van traditionele donoren en ontvangers van hulp naar opkomende economieën, private sector en maatschappelijke organisaties. Aan de HLM in Mexico namen 1700 mensen deel uit meer dan 140 landen en 57 organisaties, waaronder 80 Ministers.

Het Global Partnership is daarmee een uniek forum waarin overheden, private sector, multilaterale en regionale organisaties, maatschappelijk middenveld en fondsen zich als gelijkwaardige partners verenigen. In Mexico werden plenaire sessies georganiseerd over de voortgang sinds Busan, bijvoorbeeld over thema's als het genereren van binnenlandse middelen om ontwikkeling te financieren, Zuid-Zuid samenwerking, armoedebestrijding in middeninkomenslanden en het versterken van de rol van de private sector in de ontwikkelingsagenda.

Uit de HLM sprak duidelijk optimisme over de mogelijkheid extreme armoede binnen één generatie uit te bannen («*getting to zero*»). Het Global Partnership zou deze doelstelling kunnen ondersteunen door de effectiviteit van de uitvoering te duiden en monitoren. Multi-stakeholder coalities en partnerschappen tussen verschillende actoren zijn daarbij een vereiste. In het slotcommuniqué dat werd aangenomen komt dit punt nadrukkelijk naar voren⁵.

In Mexico heeft Nederland het co-voorzitterschap van het Global Partnership overgenomen van het Verenigd Koninkrijk. Tot de volgende HLM in 2016 zal ik, samen met Mexico en een (nog te bepalen) Afrikaans land, co-voorzitter zijn en leiding geven aan de verdere ontwikkeling en transformatie van het Global Partnership. Nederland heeft daarbij een aantal doelstellingen voor ogen: het Global Partnership inzetten om de «*getting to zero*» doelstelling handen en voeten te geven; hulp en handel beter te integreren; de betrokkenheid van alle relevante actoren te waarborgen; te zoeken naar elementen van gezamenlijkheid en nieuwe vormen van samenwerking en een grotere nadruk te leggen op resultaten in plaats van het proces: betrokkenheid van leiders is hiervoor essentieel. In de komende periode zal deze agenda in samenspraak met de overige twee co-voorzitters en andere belanghebbenden nader worden uitgewerkt.

Hoe belangrijk de uitgangspunten van Parijs, Accra en Busan ook zijn, om recht te doen aan veranderende omstandigheden en trends in het internationale ontwikkelingslandschap zal het Global Partnership zich moeten vernieuwen. Begrippen die momenteel gehanteerd worden als Noord-Zuid, Zuid-Zuid, hulp ontvanger en -gever, doen geen recht aan een waarlijk mondiaal partnerschap dat inclusief is en wil samenwerken op basis van gelijkwaardigheid en wederzijds belang. In Mexico werd duidelijk dat het momentum, weggezaakt na Busan, weer terug is. De

⁵ <http://effectivecooperation.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/05/FinalConsensusMexicoHLMCommunique.pdf>

Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties gaf het Global Partnership een duidelijk mandaat: ook hij ziet het partnerschap als een «enabler» die een cruciale rol speelt bij het verwezenlijken van de «getting to zero» doelstelling van de post 2015 agenda. De Secretaris-Generaal vroeg het Global Partnership de VN over deze aanpak te informeren en gaf verder aan de uitkomsten van de HLM als input te zullen gebruiken voor het synthese rapport dat hij in het kader van het post 2015 proces in najaar 2014 zal opstellen.

Als grootste donor en speler op het wereldtoneel speelt de EU in de verdere vormgeving van het Global Partnership een belangrijke rol. De EU is lid van het Steering Committee. Daarnaast kan EU meewerken aan het in kaart brengen van *best practices* over hoe extreme armoede effectief kan worden teruggedrongen en kan zij meewerken aan methodes voor *scaling up*. De EU kan ook lessen uit joint partnerships en joint programming meegeven. De *Agenda for Change* is daarbij een belangrijk ijkpunt. Als co-voorzitter zal Nederland in EU-verband nauw met de Europese instellingen en de lidstaten optrekken om het Global Partnership op een hoger plan te tillen.

Centraal-Afrikaanse Republiek en Zuid-Sudan

De Raad zal spreken over de ernstige crises in de Centraal-Afrikaanse Republiek en Zuid-Sudan en de wijze waarop de EU met behulp van een geïntegreerde benadering kan bijdragen aan het bevorderen van vrede en stabiliteit in deze landen.

De Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie brachten onlangs een gezamenlijke mededeling uit over het belang van een geïntegreerde benadering in het extern beleid van de Unie. Uw Kamer ontving hierover een BNC-fiche⁶. Nederland deelt de wens van de EU om te komen tot een geïntegreerde benadering zowel in de Centraal-Afrikaanse Republiek als in Zuid-Sudan. Daarbij is een gedegen politieke en veiligheidsanalyse van belang, als ook een betere, eerdere en meer systematische afstemming van de diverse onderdelen van het EU-beleid (politiek, GVDB-missies en ontwikkelingssamenwerking).

In Zuid-Sudan is momenteel geen GVDB-missie actief. De noodzaak om de politieke inzet en de inzet op het gebied van ontwikkelingssamenwerking sterker met elkaar te verbinden is echter bijzonder actueel. Binnen de donorgemeenschap is er overeenstemming dat het geen «*business as usual*» kan zijn zolang de Zuid-Sudanese regering zich onvoldoende inspant voor het vinden van een vreedzame politieke oplossing en het staakt-het-vuren blijft schenden. De EU heeft de voorbereidingen voor het geplande *EU State Building Contract* dan ook «on hold» gezet. Nederland vindt het belangrijk dat donoren één lijn volgen en deze ook consequent uitdragen tegenover de Zuid-Sudanese regering. De Raad biedt de gelegenheid deze gecoördineerde benadering te verwezenlijken.

In de Centraal-Afrikaanse Republiek is de EU een belangrijke politieke speler; de EU neemt deel aan de overleggen over het transitieproces en zet een breed instrumentarium in: humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking en de GVDB-missie EUFOR CAR. Het ineenstorten van staatsstructuren en het ontbreken van een functionerende rechtsstaat stellen de regering van de Centraal-Afrikaanse Republiek voor grote problemen. De EU werkt samen met de regering aan oplossingen. Nederland vindt het belangrijk dat, in lijn met de bovengenoemde mededeling over de geïntegreerde benadering, alle actoren (EU, Afrikaanse Unie, Verenigde

⁶ Kamerstuk 22 112 nr. 1778

Naties, Wereldbank, donoren en maatschappelijke organisaties) in de Centraal-Afrikaanse Republiek met elkaar tot een gedegen probleem-analyse en – aanpak komen, en hun inspanningen – zowel politiek als financieel – goed met elkaar afstemmen. Nederland zal dit punt tijdens de Raad opnieuw benadrukken.

De rights-based approach to development

De Raad zal ook spreken over de *rights-based approach to development*. De Europese Commissie heeft een «toolbox» uitgebracht die duidelijk maakt hoe zij de *rights-based approach* gaat toepassen in de programmering van EU ontwikkelingssamenwerking. Het kabinet ziet de eerbiediging van mensenrechten als een voorwaarde voor duurzame ontwikkeling. Daarom is het belangrijk dat mensenrechtenbeginselen worden meegewogen in ontwikkelingssamenwerking. Nederland doet dit al, onder meer bij de selectie van partnerlanden, met de focus op gelijke rechten voor vrouwen, en door te pleiten voor een koppeling tussen mensenrechten en ontwikkeling in de post-2015 ontwikkelingsagenda. Het kabinet juicht toe dat ook de Commissie nu de rights-based approach gaat toepassen.

EU-ODA rapportage

De Raad zal conclusies aannemen over de EU-ODA rapportage die op basis van een verzoek van de Europese Raad van juni 2010 jaarlijks wordt opgesteld. Ondanks de voortdurende financiële en economische crisis in 2013 is het ODA percentage van de EU als geheel gelijk gebleven ten opzichte van dat van 2012: 0,43% BNI. De EU heeft haar positie als grootste donor wereldwijd bestendigd: meer dan 50% van de wereldwijde ODA is afkomstig van de EU. Zestien lidstaten verhoogden hun ontwikkelingssamenwerking in 2013; 12 lidstaten waaronder Nederland verminderten hun ontwikkelingssamenwerking. Het is duidelijk dat de doelstelling van 0,7% BNI aan ODA die de EU zichzelf heeft opgelegd, in 2015 niet zal worden behaald: waarschijnlijk zal de EU collectief blijven steken op 0,45% BNI in 2015. De Raad onderschrijft een brede, geïntegreerde benadering van ontwikkelingsfinanciering waarbij verschillende bronnen (publiek, privaat, binnenlands en internationaal) worden benut ten gunste van ontwikkeling en kijkt uit naar het werk dat in dit verband in het kader van de OESO/DAC wordt verricht, inclusief de herziening van het ODA-raamwerk waar Nederland steeds op heeft aangedrongen. De post 2015 ontwikkelingsagenda kan niet los worden gezien van de discussie over ontwikkelingsfinanciering.