
Vergaderjaar 2012–2013

21 501-04

Ontwikkelingsraad

Nr. 145

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 28 september 2012

Hierbij bied ik u de geannoteerde agenda aan van de Raad Buitenlandse Zaken (ontwikkelingssamenwerking) van 15 oktober 2012.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Geannoteerde agenda van de Raad Buitenlandse Zaken OS d.d. 15 oktober 2012

De Raad Buitenlandse Zaken / Ontwikkelingssamenwerking van 15 oktober zal spreken over de post-2015 ontwikkelingsagenda in relatie tot de follow-up van Rio+20. De Raad zal conclusies aannemen over de verbetering van de EU-hulp aan ontwikkelingslanden bij het mobiliseren van ontwikkelingsfinanciering; sociale bescherming in EU-ontwikkelingssamenwerking en het maatschappelijk engagement van Europa in externe betrekkingen. Tot slot zullen oriëntatiedebatten plaats hebben over transitie en weerbaarheid. Mededelingen van de Commissie over beide onderwerpen worden op 3 oktober a.s. verwacht.

Oriëntatiedebat over de post-2015 ontwikkelingsagenda en follow-up Rio

De Raad Buitenlandse Zaken / Ontwikkelingssamenwerking (RBZ/OS) zal een eerste gedachtenwisseling hebben over de post-2015 ontwikkelingsagenda, in relatie tot de opvolging van de VN-conferentie over duurzame ontwikkeling in Rio de Janeiro.¹ Hetzelfde onderwerp is geagendeerd voor de Milieuraad van 26 oktober a.s. Voor Nederland is het essentieel dat beide processen op elkaar ingrijpen en dat EU en lidstaten op gecoördineerde en coherente wijze hun inzet bepalen.

Per 2015 loopt het huidige raamwerk van de mondiale ontwikkelingsdoelen (MDG's) af en zal worden onderhandeld over een nieuw raamwerk voor internationale samenwerking. Begin 2013 zal de EU een Mededeling publiceren met een aanzet tot een EU gemeenschappelijke positie ten aanzien van het post-2015 proces. De Commissie heeft in de afgelopen periode een uitgebreide consultatieronde gehouden, in de vorm van een questionnaire, om gedachten en input te verzamelen. De bijdrage van de Nederlandse regering aan deze consultatie ontvangt u in de bijlage bij deze Geannoteerde Agenda*). Ook hier wordt het belang van het integreren van duurzaamheid in een toekomstig internationaal ontwikkelingsraamwerk onderstreept.

Internationale samenwerking opereert in een sterk veranderende context. Nieuwe spelers, verschuivende machtsverhoudingen, verschuivende financiële verhoudingen en geldstromen, veranderingen in het armoedepatroon en de toenemende rol van mondiale publieke goederen bepalen in toenemende mate het speelveld. Tegen deze achtergrond wordt de komende jaren een nieuwe mondiale ontwikkelingsagenda uitgewerkt. Ik acht het van belang dat als onderdeel van deze discussie op een bredere, modernere wijze gekeken wordt naar ontwikkelingshulp (*official development assistance, ODA*). Op 4 juli jl. stuurde ik twee onderzoeksrapporten van ECDPM naar de Kamer die in EU- en OESO-verband zijn ingebracht om het debat over de modernisering van ontwikkelingshulp te onderbouwen.² Beide onderzoeksrapporten heb ik nu ook in het kader van de post-2015 consultatie aan de EU gestuurd.

Inmiddels is het duidelijk dat veel wereldwijde vraagstukken die van belang zijn voor ontwikkeling, zoals migratie en milieu, niet alleen door staten opgelost kunnen worden. We hebben daarvoor bijvoorbeeld ook het bedrijfsleven nodig, het maatschappelijk middenveld en private investeringsfondsen. Het aandeel ODA in de totale geldstromen die naar ontwikkelingslanden gaan is inmiddels afgenomen tot gemiddeld 15 procent. De rol van ODA is daarmee in veel landen veranderd van een oplossende in een katalyserende en voorwaardenscheppende.

¹ Voor het verslag van de VN-conferentie over duurzame ontwikkeling in Rio de Janeiro wordt verwezen naar Kamerstuk 30 196 nr. 182.

² Kamerstuk 32 605 nr.102

Ook is het aantal arme landen de afgelopen decennia afgenomen en het aantal middeninkomenslanden gestegen. De meerderheid van de armen woont inmiddels in middeninkomenslanden, die meer en meer in staat zijn hun eigen ontwikkeling te financieren. Het armoedevraagstuk is in deze landen eerder een nationaal verdelingsvraagstuk geworden. Het zou goed zijn als internationale hulpstromen vooral naar die landen gaan die het echt nodig hebben, zoals de minst ontwikkelde landen en fragiele staten. In het kader van de herziening van het Europees ontwikkelingsbeleid bekrachtigde de Raad deze gedifferentieerde benadering.¹

Tenslotte is het van belang dat een nieuwe architectuur voor internationale samenwerking tot stand komt in nauwe samenwerking met opkomende landen op het wereldtoneel, zoals Brazilië, India en China, die een steeds belangrijker rol spelen in ontwikkelingslanden die niet gevat wordt onder de huidige noemer van ODA.

Tegen deze achtergrond zal de Nederlandse inzet voor een nieuwe internationale ontwikkelingsagenda bepaald worden. De reactie op de publieke consultatie van de Europese Commissie is hiertoe een eerste aanzet.

Ontwikkelingsfinanciering

Bovenstaande observaties hebben evenzeer betrekking op de Mededeling van de Commissie over het verbeteren van de EU-hulp aan ontwikkelingslanden bij het mobiliseren van ontwikkelingsfinanciering.² Voor de NL positie ten aanzien van de Commissievoorstellen die in deze Mededeling zijn vervat, verwijs ik naar het BNC-fiche dat de Kamer op 17 september jl. toeging.³ De Raad zal hierover conclusies aannemen.

Nederland is het met de Commissie eens dat de EU-hulp verder kan worden verbeterd om de verschillende bronnen voor ontwikkeling te helpen mobiliseren. Nederland steunt – met uitzondering van het voorstel een EU-belasting op financiële transacties te bekrachtigen – de voorstellen die de Commissie doet op het gebied op het mobiliseren van binnenlandse ontvangsten (de voornaamste bron van ontwikkelingsfinanciering); het verbeteren van de houdbaarheid van de schuldenlast; het beter integreren van de minst ontwikkelde landen en andere behoeftige landen in het multilaterale handelssysteem; overmakingen aan ontwikkelingslanden; het verhogen van ODA (de EU stelt zichzelf ten doel in 2015 0,7% van het BNI aan ODA te besteden); de verslaglegging over ODA (de Commissie roept OESO/DAC op het concessionaliteitsniveau van kredieten en participaties te verduidelijken); meer financiering van klimaat- en biodiversiteitsmaatregelen; het inzetten op innovatieve financieringsbronnen en het vergroten van de betrokkenheid van de private sector en tot slot het versterken van de synergie tussen verschillende financieringsbronnen en het doeltreffender maken van EU-maatregelen door uitvoering te geven aan afspraken over hulpeffectiviteit, zoals een betere taakverdeling en gezamenlijke programmering tussen EU en lidstaten.

Nederland zet specifiek in op het stimuleren van private sector ontwikkeling en het faciliteren van innovatieve financieringsmechanismen. Van hulp moet vooral een katalyserend effect uitgaan, waardoor andere kapitaalstromen worden aangetrokken. Nederland is het met de Commissie eens dat officiële ontwikkelingshulp belangrijk blijft voor de groep meest behoeftige landen. Nederland constateert verder dat het ODA-raamwerk niet langer de realiteit van de huidige tijd weerspiegelt: Nederland wil dan ook een stap verder gaan dan de Commissie en het gehele ODA-raamwerk in de aanloop naar 2015 tegen het licht houden.

¹ Voor het verslag van de Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking van 24 mei 2012 wordt verwezen naar Kamerstuk 21 501-04 nr. 143.

² COM(2012)366 van 9 juli 2012

³ Kamerstuk 22 112 nr. 1465

Nederland zal er op inzetten dat een notie van deze strekking door de Raad wordt bekrachtigd op 15 oktober.

Sociale bescherming in EU-ontwikkelingssamenwerking

Op 20 augustus jl. presenteerde de Commissie een Mededeling over Sociale bescherming in EU-ontwikkelingssamenwerking.¹ Een BNC-fiche over deze Mededeling gaat de Kamer spoedig toe. De Raad zal hierover conclusies aannemen.

Bij de herziening van het Europees ontwikkelingsbeleid (*Agenda for Change*) is overeengekomen dat de Commissie haar hulpinspanningen voornamelijk zal richten op twee pijlers: (1) democratie, mensenrechten en goed bestuur en (2) duurzame en inclusieve ontwikkeling. Eveneens werd vastgesteld dat de Commissie 20% van haar uitgaven zou blijven besteden aan maatschappelijke integratie en menselijke ontwikkeling, waaronder de sociale sectoren. In de geannoteerde agenda voor de Raad Buitenlandse Zaken / Ontwikkelingssamenwerking van 14 november 2011 liet het kabinet weten deze complementariteit aan het Nederlandse beleid te waarderen.²

Nederland onderschrijft de productieve rol van sociale bescherming voor sociale en economische doelen: voor arbeidsmarkt flexibiliteit, koopkrachtige vraag, arbeidsrust, voor armoedebestrijding en het terugdringen van ongelijkheid en als stabilisator bij mondialisering en in geval van crises. Nederland vindt wel dat effectieve en duurzame sociale bescherming uiteindelijk gebaseerd moet zijn op interne inkomensverdeling in plaats van internationale inkomensverdeling: nationaal gefinancierde programma's zijn het uiteindelijke doel. Regeringen moeten gestimuleerd worden, waar relevant, systemen en programma's op het gebied van sociale bescherming op te zetten. Daarom vindt Nederland het ook goed dat dit onderwerp wordt opgebracht in de politieke dialoog met partnerlanden. Nederland steunt de coördinerende rol van de Commissie met betrekking tot sociale bescherming. Wel is het van belang dat de EU nauw samenwerkt met de Internationale Arbeidsorganisatie en andere relevante internationale organisaties. Ook de rol van sociale partners, de private sector en niet-gouvernementele organisaties is van grote waarde.

Maatschappelijk engagement in het extern beleid van de Unie

Op 12 september jl. presenteerde de Commissie een Mededeling over het maatschappelijk engagement van Europa in de externe betrekkingen.³ Gezien de beperkte periode tussen publicatie van de Mededeling en de bijeenkomst van de Raad op 15 oktober komt deze geannoteerde agenda in de plaats van een BNC-fiche.⁴ De Raad zal hierover conclusies aannemen.

In haar Mededeling onderstreept de Commissie het belang van maatschappelijke organisaties voor sociale samenhang en een democratisch systeem. Hun deelname aan beleidsprocessen komt de inclusiviteit en doeltreffendheid van beleid ten goede. In het licht van een veranderende context waarin maatschappelijke organisaties opereren, waarbij ook nieuwere en lossere vormen van burger- en jongerenacties in opkomst zijn, stelt de Commissie drie prioriteiten voor EU-steun aan maatschappelijke organisaties: (1) steun aan inspanningen om tot een gunstig klimaat (*enabling environment*) te komen voor maatschappelijke organisaties in partnerlanden; (2) bevordering van significante en gestructureerde participatie van maatschappelijke organisaties in het binnenlands beleid van de partnerlanden, in de EU-programmeringscyclus en in internationale processen en (3) vergroting van de capaciteit van lokale

¹ COM(2012)446 van 20 augustus 2012

² Kamerstuk 21501-04 nr. 137

³ COM(2012)492 van 12 september 2012

⁴ Het oordeel over subsidiariteit is positief: op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp is de EU bevoegd op te treden en gemeenschappelijk beleid te voeren. Dit belet lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te voeren (artikel 4, lid 4 VWEU). Volgens de artikelen 208 en 210 VWEU complementeren en versterken het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Unie en dat van de lidstaten elkaar en coördineren de Unie en de lidstaten hun beleid onderling. Ook het oordeel over proportionaliteit is positief: de voorstellen van de Commissie sluiten goed aan bij het Nederlands bilateraal beleid en op dit beleidsterrein (zeker bij het helpen realiseren van een gunstig klimaat voor maatschappelijke organisaties) kan de EU als geheel effectiever en efficiënter handelen dan de lidstaten afzonderlijk.

maatschappelijke organisaties om hun rol van onafhankelijke speler doeltreffender vorm te geven.

In lijn met de focus en differentiatie die in de *Agenda for Change*¹ worden voorgesteld, wil de EU deze prioriteiten voor steun aan maatschappelijke organisaties doortrekken in alle instrumenten en programma's voor alle sectoren van haar samenwerking met derde landen. De EU legt hierbij sterk de nadruk op het landenniveau. Zo zal de EU op lokaal niveau meer investeren in een resultaatgerichte dialoog waaraan alle betrokken spelers kunnen deelnemen. Naast maatschappelijke organisaties ook de private sector, partnerregeringen, lokale autoriteiten, parlementen en andere nationale instellingen. De Commissie stelt voor dat de EU en lidstaten per land routekaarten opstellen voor samenwerking met de maatschappelijke organisaties om het effect, de voorspelbaarheid en de zichtbaarheid van de EU-inspanningen te verbeteren, en consistentie en synergie te verzekeren. Die routekaarten, waarin lokale maatschappelijke organisaties ook een stem moeten hebben, zouden moeten worden verbonden met de programmering van de Europese hulp. Naast steun aan maatschappelijke organisaties op landenniveau zal de EU steun verlenen aan organisaties die internationaal actief zijn en zich richten op transnationale en wereldwijde problemen.

Nederland verwelkomt de Mededeling en is verheugd dat de Commissie de suggestie om sterk in te zetten op het helpen scheppen van een gunstig klimaat waarin maatschappelijke organisaties kunnen gedijen, heeft overgenomen. In de aanloop naar deze Mededeling heeft Nederland hierop ingezet, juist omdat het scheppen van een *enabling environment* effectiever door de EU als geheel ter hand kan worden genomen dan door afzonderlijke lidstaten. Dat deze notie nu terugkomt als eerste prioriteit voor de Commissie, juicht Nederland toe.

Voor Nederland is het van belang dat het beleid dat in deze Mededeling wordt voorgesteld, zijn weg vindt in de programmering van EU-fondsen voor de nieuwe begrotingscyclus (2014–2020). Daarom zal Nederland inzetten op snelle bekrachtiging door de Raad van de belangrijkste uitgangspunten. Nederland zal daarbij bijzondere aandacht vragen voor de toegevoegde waarde van maatschappelijke organisaties die op wereldschaal werken, die het lokale met het mondiale toneel verbinden. Veel problemen op landenniveau hebben immers een mondiale dimensie. Een ander aspect dat Nederland niet zal veronachtzamen is dat maatschappelijke organisaties niet alleen als *middel* of *kanaal* worden beschouwd, maar dat hun aanwezigheid en bewegingsruimte ook een belangrijk doel op zich is in een gezonde democratische samenleving. De EU moet ervoor waken maatschappelijke organisaties te zeer als een instrument te zien bij het opstellen van overheidsbeleid.

Transitie

De Raad zal een oriënterend debat hebben over transitie in instabiele landen en zwakke staten, op basis van een Mededeling van de Commissie die op 3 oktober a.s. wordt gepubliceerd. De Kamer zal over de inhoud van deze Mededeling nader worden geïnformeerd over een BNC-fiche. Het toenemend aantal fragiele staten, maar ook de hervormingen die in de MENA-regio in gang zijn gezet na de Arabische Lente, rechtvaardigt een debat over hoe steun aan transitieprocessen het best vorm kan krijgen. In het oriëntatiedebat zal Nederland aandacht vragen voor het tegengaan van versnippering en het belang van een veelomvattende, samenhangende benadering onderstrepen. De EU kan die bieden, en daarbij gebruik maken van de ervaring met transitieprocessen in Oost- en Midden-Europa. Zo speelt de EU met het Europese Nabuurschapsbeleid al in op

¹ Zie voetnoot 7.

transitie in oostelijke en zuidelijke buurlanden. Daarbij moet in gedachten worden gehouden dat transitie een proces is van het land zelf. De EU kan faciliteren en voorwaarden stellen aan hulp (volgens het beginsel *more for more, less for less*), maar de koers en snelheid van het proces zijn aan de landen zelf.

Weerbaarheid

De Raad zal een oriënterend debat hebben over weerbaarheid, op basis van een Mededeling van de Commissie die op 3 oktober a.s. wordt gepubliceerd. De Kamer zal over de inhoud van deze Mededeling nader worden geïnformeerd in een BNC-fiche. Voor Nederland is weerbaarheid een belangrijk thema. Zowel in de Hoorn van Afrika als de Sahel wordt de humanitaire crisis verergerd door de effecten van droogte en conflicten. Ook in andere gebieden wordt de bevolking steeds zwaarder getroffen door natuurrampen. Op de high-level bijeenkomst over de Sahel die Commissarissen Piebalgs en Georgieva in juni jl. bijeen riepen in Brussel heeft Nederland ingestemd met de voorstellen van de Commissie om in samenwerking met anderen een duidelijke agenda op te stellen voor verhoogde inzet op de opbouw van weerbaarheid in de Sahel. Nederland heeft speciaal aandacht gevraagd voor verbeterd functioneren van voedselmarkten en samenwerking met regionale organisaties en nieuwe donoren.¹

*) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹ Voor een verslag van deze bijeenkomst zie Kamerstuk 21501-04 nr.144