

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-04

Ontwikkelingsraad

Nr. 176

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2015

Hierbij bied ik u het verslag aan van de Raad Buitenlandse Zaken
Ontwikkelingssamenwerking van 26 oktober 2015.

In het verslag wordt, zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg over
deze Raad van 14 oktober jl., tevens ingegaan op de rapportage en
raadsconclusies over de EU-inzet ten aanzien van beleidscoherentie voor
ontwikkeling.

Ook wordt ingegaan op de toezegging gedaan tijdens het Algemeen
Overleg Multilaterale Scorekaarten van 1 juli jl. (Kamerstuk 33 625, nr. 174)
dat uw Kamer op termijn een appreciatie van de IOB-evaluatie van
multilaterale organisaties zal ontvangen.

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

VERSLAG RAAD BUITENLANDSE ZAKEN (OS) VAN 26 OKTOBER 2015

Op 26 oktober 2015 kwam de Raad Buitenlandse Zaken/ Ontwikkelingssamenwerking bijeen in Luxemburg. Op de agenda stonden discussies over migratie, vluchtelingen en ontwikkeling, de World Humanitarian Summit, gendergelijkheid en vrouwenrechten, alsmede de EU-ACS relaties na het aflopen van het Verdrag van Cotonou in 2020. Tevens werd stilgestaan bij het verschijnen van het EU-rapport over beleidscoherentie voor ontwikkeling. Tijdens de lunch werd samen met de EU-milieuministers gesproken over implementatie van de Global Goals.

Migratie, vluchtelingen en ontwikkeling

Tijdens de Raad vond een uitvoerige discussie plaats over migratie, vluchtelingen en ontwikkeling. Ministers waren eensgezind dat humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking een prominentere rol zouden moeten spelen in het migratiedebat. Beide zijn immers essentieel voor het vinden van duurzame oplossingen voor de migratiecrisis. Tijdens de discussie werd uitgebreid gesproken over de benodigde inzet voor de korte, middellange en lange termijn, waarbij door verschillende lidstaten concrete suggesties werden gedaan om de EU-inzet ten aanzien van de externe aspecten van de migratieproblematiek te versterken. Een voornaam punt van aandacht was volgens veel lidstaten de nog altijd problematische aansluiting tussen humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking. Zeker in langdurige crises is concrete afstemming van beide beleidsterreinen essentieel. Wat tevens nodig zou zijn, is een betere financiering van VN-appeals, meer ongeoormerkte financiering en het terugdringen van vertragende bureaucratische processen rondom financiering. Hierin ligt een taak voor zowel de EU als lidstaten zelf.

Er werd vooruitgekeken naar de EU-Afrika Top in Valletta. Veel lidstaten waren van mening dat de top moest bijdragen aan het versterken van partnerschappen met Afrikaanse landen. Hierbij moet de EU volgens de lidstaten ook uitdragen wat deze op dit moment al doet ten aanzien van de migratieproblematiek in landen van herkomst en transit. Het is van belang hierop voort te bouwen en niet het wiel opnieuw uit te vinden en te voorkomen dat er dubbel werk wordt gedaan. Er was brede steun voor het EU noodtrustfonds voor Afrika dat in Valletta formeel zal worden opgericht en veel lidstaten zegden een bilaterale bijdrage aan het fonds toe. Het algemene gevoel rond de tafel was dat het fonds bij zal dragen aan een coherente, snelle en flexibele respons, die de impact van de EU-inzet zal vergroten. Het is van belang dat het uitgangspunt een breed pakket van interventies zal blijven, samengesteld in nauw partnerschap met de betrokken landen. Hier zouden dus ook elementen als terugkeer en de aanpak van mensensmokkel deel van moeten uitmaken. Meerdere lidstaten noemden het daarbij essentieel om ook legale migratiemogelijkheden te betrekken. Zonder een dergelijke tegemoetkoming aan de Afrikaanse belangen zal de kans van slagen van de top aanzienlijk kleiner zijn, aldus deze lidstaten. Solidariteit, partnerschap en gezamenlijk profijt zouden centraal moeten staan.

Hoge Vertegenwoordiger Mogherini betrok ook de Nederlands-Frans-Duitse oproep voor een EU-initiatief speciaal gericht op Afrikaanse jeugd in de discussie. Zij zag dit als een belangrijk aspect in de aanpak van de migratieproblematiek. Zij gaf aan het belang te delen van het centraal stellen van jeugd in de EU respons ten aanzien van de migratiecrisis. Frankrijk, Duitsland en Nederland gaven hierop aan de focus in het EU noodtrustfonds voor Afrika op een gerichte aanpak ten aanzien van jongeren te waarderen. Nederland benadrukte daarbij dat daarbij vooral

aandacht uit moet gaan naar het creëren van jeugdwerkgelegenheid en het stimuleren van ondernemerschap. De EU doet al veel ten aanzien van jeugd, maar de inzet moet coherenter en gericht, met meer aandacht voor een van de voornaamste uitdagingen: het creëren van economische perspectieven voor jongeren in eigen land. Meerdere lidstaten onderschreven dit belang en sloten zich aan bij de oproep van Nederland.

Nederland benadrukte verder het belang van een brede inzet gericht op humanitaire assistentie, betere opvang in de regio en het aanpakken van grondoorzaken. Samenwerking met herkomstlanden en opvanglanden in de regio is essentieel voor het vinden van duurzame oplossingen. Op korte termijn gaat het om effectievere noodhulp. Hiervoor is meer budget nodig en meer ongeoormerkte financiering nodig. Nederland riep iedereen op zijn aandeel hierin te leveren. Maar er is ook behoefte aan innovatieve oplossingen. Nederland pleitte in dit kader voor betere samenwerking met bedrijfsleven en NGO's. Veel bedrijven beschikken immers over kennis, ervaring en goederen waar humanitaire organisaties behoefte aan hebben. Voorbeelden hiervan zijn de samenwerking tussen IKEA en UNHCR of tussen het World Food Programme en DSM en TNT.

Ten aanzien van opvang in de regio moet niet alleen gekeken worden naar een dak boven het hoofd maar ook naar perspectieven op onderwijs, gezondheidszorg en werk. Nederland riep op tot partnerschappen met derde landen gebaseerd op wederzijdse belangen, behoeften en noden. Daarnaast zou de EU zich moeten richten op een geïntegreerde inzet van het gehele EU instrumentarium, waaronder handel. De impact van de grote aantallen vluchtelingen op landen als Libanon, Jordanië en Turkije is enorm, zowel sociaal als economisch, en drukt zwaar op de basisvoorzieningen. Er wordt nog onvoldoende gebruik gemaakt van de mogelijkheden van handelsfacilitatie en van het aanjagen van private investeringen door innovatieve financiering.

Een duurzame aanpak kijkt bovendien verder dan de huidige crisis en zou daarom sterk gericht moeten zijn op zowel de sociaaleconomische grondoorzaken, zoals de hoge jeugdwerkloosheid, als op instabiliteit en gebrek aan veiligheid. Nederland noemde de oprichting van het EU noodtrustfonds voor stabiliteit en grondoorzaken van migratie in Afrika tijdens Valletta een goede stap. De Nederlandse interventie kreeg veel bijval, in het bijzonder de focus op jeugdwerkgelegenheid, betere coherentie tussen hulp en handel en het zoeken naar mogelijkheden voor het stimuleren van economische groei en investeringen.

World Humanitarian Summit

Er was brede overeenstemming dat de World Humanitarian Summit (WHS) een uitgelezen kans biedt om het humanitaire systeem «*fit for purpose*» te maken. Hierin ligt een belangrijke, aanjagende rol voor de EU en de lidstaten als grootste humanitaire donor. De vraag hoe effectiever en efficiënter hulp te verstrekken stond centraal. In deze discussie klonk wederom de oproep tot ongeoormerkte bijdragen, het daadwerkelijk naleven van toezeggingen en innovatie. Veel lidstaten maakten zich zorgen over de achteruitgang in het respect voor internationaal humanitaire principes en recht. Hierop is een hernieuwde inzet nodig. Tevens benadrukten de aanwezigen dat humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking beter op elkaar aan moeten sluiten. Zeker in langdurige crises is dit essentieel, bijvoorbeeld toegang tot onderwijs en werk. Meerdere lidstaten hielden een pleidooi voor het beter betrekken van de lokale bevolking en organisaties, alsook van vrouwen en meisjes.

Nederland noemde het belang van internationaal humanitair recht en de humanitaire principes, innovatie, gender, psychosociale zorg en onderwijs. De EU moet kijken naar nieuwe technologieën, partnerschappen met de private sector en betrokkenheid van nieuwe donoren en nieuwe financieringsbronnen. Nederland noemde in dit kader het Big Data initiatief, dat ook door VP Georgieva, covoorzitter van het VN «Panel on Humanitarian Financing» werd geprezen. Bovendien is er behoefte aan minder bureaucratie en snellere hulp. Een inclusieve aanpak is van belang. Er moet beter worden gekeken naar het betrekken van lokale organisaties en vluchtelingen zelf. Dat de WHS in Istanbul plaatsvindt, is een kans om samen op te trekken met Turkije en van dit land te leren van de door hen opgedane lessen in de opvang van vluchtelingen. Nederland deelde de mening van velen dat een leidende rol van de EU nodig is om de top tot een succes te maken. Nederland gaf aan zich tijdens zijn EU-voorzitterschap in te zullen zetten voor een sterke EU-positie voor de WHS en het goede werk van Luxemburg in deze voort te zullen zetten.

Tot slot zette VP Georgieva het werk van het VN «Panel on Humanitarian Financing» uiteen. Het panel maakte de enorme financiële tekorten in de humanitaire hulp inzichtelijk: de meeste VN appeals zijn zwaar ondergefinancierd (gemiddeld tekort van meer dan 45%). Echter, zo gaf Georgieva aan, het gaat niet alleen om meer financiering, er moet ook worden gekeken naar meer voorspelbare financiering en het efficiënter gebruik ervan. De private sector moet niet benaderd worden vanuit het oogpunt van filantropie, maar om de toegevoegde waarde die bedrijven kunnen leveren door hun kennis en expertise. Daarnaast zouden ook de kansen die nieuwe donoren of islamitische financiering bieden, moeten worden benut, evenals ideeën omtrent «solidarity tax» zoals via sportevenementen en vliegtuigtickets. Tot slot beaamde Georgieva de noodzaak van voorspelbare financiering voor langdurige crises en betere coördinatie tussen donoren en partners (Grand Bargain). Criteria voor financiële steun in fragiele staten moeten anders worden ingericht om sneller hulp te kunnen verstrekken. Er was grote waardering onder lidstaten voor de rol die het Panel en VP Georgieva spelen om te komen tot praktische oplossingen voor een meer adequate financiering van humanitaire noden.

Implementatie Global Goals

Tijdens de gezamenlijke lunch van OS- en milieuministers werd gesproken over de implementatie van de Global Goals. De 2030-agenda is ambitieus en zet een belangrijke stip op de horizon voor een duurzamere wereld zonder armoede en ongelijkheid, en met perspectief op een goed bestaan voor alle mensen. Alle aanwezigen waren het erover eens dat de verwachtingen hooggespannen zijn en dat de ogen met name gericht zijn op de EU en haar lidstaten om deze doelen nu om te zetten in de praktijk. Voor de EU betekent dit net zoals voor het nationale niveau dat wordt gekeken naar het integraal aanpakken van de interne en externe implementatie, zo stelden HV Mogherini en Commissaris Vella. Dat wil zeggen de verankering van de duurzame ontwikkelingsdoelen in zowel het externe als het interne beleid van de EU. Deze eerste gezamenlijke lunchdiscussie over het onderwerp was een goed begin. Ministers deelden de mening dat een geïntegreerde aanpak voor de implementatie van de doelen essentieel was, waarbij beleidscoherentie noodzakelijk zal blijken. Een aantal lidstaten waarschuwde voor «*cherry picking*» tussen de verschillende Global Goals. Dit vroeg om een gedegen monitoring en rapportage. Ook in deze discussie werd het belang van het betrekken van de private sector en de handelscomponent benadrukt. Nederland gaf aan dat beleidscoherentie ook in Nederland gezien werd als een taak voor het hele kabinet. (Er zijn al bemoedigende eerste stappen gezet om te komen tot een implementatieplan.) De EU zou eenzelfde aanpak moeten volgen.

De EU-instrumenten en impact-assessments moeten zogezegd «Global Goals-proof» worden gemaakt, waarbij het van belang is niet te blijven steken in een papieren exercitie, maar ook werkelijk tot concrete actie en resultaten te komen.

Gendergelijkheid en vrouwenrechten

De Ministers verwelkomden het nieuwe EU Gender actieplan, dat door de Raad werd aangenomen. De HV en de Commissie benadrukten hun commitment aan deze agenda en stelden leiderschap te zullen tonen in het verder brengen van de afgesproken doelstellingen. Daartoe was al een aanzet gedaan met de benoeming van Mara Marinaki als «Principal Advisor on Gender and on the implementation of the United Nation Security Council Resolution 1325» binnen EDEO. Ook EU delegaties zullen worden versterkt met gender experts. Deze stappen werden breed gesteund door de lidstaten. De EU heeft hiermee een nieuw ambitieus traject voor vrouwenrechten en gendergelijkheid ingezet, dat niet alleen geldt in het kader van ontwikkelingshulp maar ook van toepassing is op humanitaire hulp, vrede en veiligheid en economische samenwerking.

Nederland sprak waardering uit voor de inhoud van het actieplan. Bij de uitvoering is synergie en consistentie met de 2030 agenda belangrijk. Nederland gaf net als een aanzienlijke groep andere lidstaten aan het te betreuren dat de EU niet eensgezind was ten aanzien van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, waar over het recht op toegang tot veilige abortus verschil van mening bestaat. Deze landen riepen op tot verdere dialoog en het creëren van beter begrip binnen de EU over wat op terrein van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten gedaan kan worden. Nederland onderstreepte tevens, gesteund door enkele andere Ministers, dat gendergelijkheid niet enkel een morele verplichting is, maar ook een belangrijke *business case*.

Post-Cotonou

De discussie over de relaties tussen de EU en de ACS-landen na het aflopen van het Verdrag van Cotonou in 2020 was breed en levendig. De HV en de Commissie gaven aan een open debat na te streven, waarin alle opties bespreekbaar waren met uitzondering van de zogenaamde nul-optie (geen enkele vorm van formele relatie met deze landen). Er was brede overeenstemming dat het huidige akkoord niet ten volle is benut en in kaart moet worden gebracht waar het verdrag wel en waar het niet heeft opgeleverd wat was beoogd, bijvoorbeeld in hoeverre het voeren van een politieke dialoog onder artikel 8 en 96 van het verdrag goed wordt benut of in hoeverre de EU-ACS dialoog over migratie heeft gewerkt.

Een kleine groep lidstaten gaf aan dat met beperkte aanpassingen tot een moderner, effectiever partnerschap kon worden gekomen. Een andere groep pleitte voor een rigoureuze herziening van de huidige relaties omdat het huidige partnerschap in de praktijk niet effectief en niet gelijkwaardig was gebleken. Sommige lidstaten waren nog aan het begin van hun oordeelsvorming. Meerdere sprekers, waaronder Nederland, noemde het belang van een meer gelijkwaardige relatie en het ontstijgen van de huidige donor-ontvanger relatie, evenals het opheffen van de artificiële tweedeling in de OS-relatie van de EU met ontwikkelingslanden door minimaal andere minst ontwikkelde landen te betrekken. Ook zou recht moeten worden gedaan aan de trend richting regionalisering. Een enkele lidstaat pleitte voor een gezamenlijke koepel waaronder meer regionale samenwerkingsverbanden zouden hangen.

Nederland benadrukte dat de wereld is veranderd en dat een herziening van het huidige partnerschap tijdig is. Het partnerschap moet moderner, effectiever en gelijkwaardiger. Nederland gaf aan de Luxemburgse rol als aanjager van discussie op basis van gedegen analyse voort te willen zetten tijdens het voorzitterschap, waarbij vroegtijdig en actief de betrokkenheid van ACS-landen zelf zal worden gezocht. De kans moet worden aangegrepen om alle opties grondig te onderzoeken om tot een effectieve samenwerking te komen met de ACS-landen: Een partnerschap dat werkelijk bij kan dragen aan de mondiale uitdagingen waar we voor staan. Er was veel steun voor het Nederlandse idee voor een open discussie op basis van een aantal concrete scenario's of opties voor een toekomstig partnerschap.

Beleidscoherentie voor ontwikkeling

Hoewel het onderwerp niet formeel op de agenda stond, werd kort aandacht besteed aan beleidscoherentie voor ontwikkeling, een voorzitterschapsprioriteit van Luxemburg. De Luxemburgse Minister voor Ontwikkelingssamenwerking is in dit kader de afgelopen maanden aanwezig geweest bij meerdere Raadsformaties om daar te spreken over de samenhang met de ontwikkelingsagenda. Deze inzet werd breed gewaardeerd en gesteund door de aanwezigen. De Raad nam conclusies aan over de onlangs verschenen vijfde tweejaarlijkse rapportage over de EU-inzet ten aanzien van beleidscoherentie voor ontwikkeling. Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg over de Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking op 14 oktober jongstleden, volgt hieronder een appreciatie van deze rapportage en wordt ingegaan op de aangenomen Raadsconclusies.

In augustus 2015 publiceerde de Europese Commissie het vijfde tweejaarlijkse rapport (2013–2015) over de voortgang die de Europese Commissie en lidstaten hebben geboekt op beleidscoherentie voor ontwikkeling (BCO). Het is een informatief rapport over de stand van zaken en de EU-inzet, waarbij wordt ingegaan op zowel de procesmatige aspecten als de vijf prioritaire coherentie-onderwerpen: handel en financiën, voedselzekerheid, klimaatverandering, migratie en veiligheid.

Om de potentiële impact van beleid en de voortgang met betrekking tot beleidscoherentie beter te kunnen meten, heeft de Commissie de richtsnoeren voor impact-assessments aangepast. Er is nu een «gereedschapskist» beschikbaar met vragen voor het systematisch beoordelen van effecten van nieuw beleid op ontwikkelingslanden. Het rapport benadrukt de belangrijke rol van EU-delegaties bij monitoring van coherentieproblemen in ontwikkelingslanden. Versterking hiervan is in gang gezet, onder meer door de opzet van mechanismen voor regelmatige rapportage.

Volgens het rapport is de EU-inzet op BCO het verst gevorderd op het terrein van landbouw en voedselzekerheid. Zo zijn in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid verschillende elementen opgenomen, waardoor het beleid meer in overeenstemming is met de ontwikkelingsdoelstellingen van de EU (o.a. verminderen van het verstorende effect op de internationale markt). Ook op de terreinen klimaatverandering, migratie en veiligheid is vooruitgang geboekt, maar verdere inzet op deze onderwerpen blijft noodzakelijk. Een succes in het handelsdossier is de positieve impact van de Europese handelspreferenties op de exporten van minst-ontwikkelde landen naar de EU. De Commissie noemt een aantal uitdagingen, waaronder tijdige uitvoering van het akkoord over handelsfacilitatie. Ook vindt het rapport het belangrijk de mogelijke impact op ontwikkelingslanden van het Transatlantic Trade and Investment

Partnership (TTIP) tijdens het onderhandelingsproces te blijven monitoren, met het oog op risico's, kansen en de noodzaak van begeleidende maatregelen.

Op lidstatenniveau concludeert het rapport dat er significante vooruitgang is geboekt in het bevorderen van coherentie. Als Nederlandse resultaten worden belicht: 1) de inzet en resultaten op verduurzaming van de textielketen; 2) de coherentiepilot over Ghana en Bangladesh, ter illustratie van versterking van kennis over coherentie.

Het rapport geeft tevens de visie van de EU weer op de bredere beleidscoherentie die nodig is voor de verwezenlijking van de 2030 Agenda. In de Global Goals komen de drie dimensies van duurzame ontwikkeling samen (economische, sociale en milieuaspecten). Deze kunnen niet los van elkaar worden aangepakt. Dit vereist van alle landen coherent beleid. Op het internationale niveau moeten alle landen zorgen dat hun beleid het bereiken van de doelen ondersteunt en in ieder geval niet ondermijnt. De EU blijft inzetten op versterkte beleidscoherentie voor ontwikkeling als belangrijke bijdrage aan het bereiken van de bredere beleidscoherentie in het kader van de Global Goals.

Over de coherentierapportage zijn tijdens de Raad conclusies aangenomen. Het kabinet kan zich goed vinden in deze conclusies. In de Nederlandse visie op BCO is vooruitgang op concrete dossiers leidend, maar ook verbetering aan de proceskant blijft nodig om het beleid systematisch coherenter te maken. Daarom verzoeken de Raadsconclusies, mede op aandringen van Nederland, de Commissie op korte termijn feedback te geven over de eerste ervaringen met de nieuwe impact-assessment «gereedschapskist». Ook benadrukken de conclusies het belang van het opnemen van de uitkomsten van impactmetingen in het beleid en programma's van de Commissie en lidstaten. Op aandringen van Nederland roepen de conclusies de Commissie, EDEO en de lidstaten op om zich nog meer in te zetten voor de rol van de EU-delegaties en ambassades van lidstaten bij het regelmatig monitoren en rapporteren van coherentieproblemen. De Raadsconclusies verzoeken de Commissie en EDEO tevens voorstellen te ontwikkelen voor het beter integreren van beleidscoherentie voor ontwikkeling in de EU-aanpak van de uitvoering van de Global Goals.

Opvolging AO multilaterale scorekaarten van 1 juli jl.: toezegging appreciatie IOB-evaluatie multilaterale organisaties

Tijdens het Algemeen Overleg multilaterale scorekaarten van 1 juli 2015 (Kamerstuk 33 625, nr. 174) is toegezegd dat uw Kamer op termijn van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking een appreciatie van de IOB-evaluatie van multilaterale organisaties ontvangt. Conform de planning van IOB wordt deze evaluatie eind 2016 afgerond. Welke multilaterale organisaties dit betreft is nog niet definitief vastgesteld. Tijdens het AO multilaterale scorekaarten is echter ten onrechte geconcludeerd dat het Europese Ontwikkelingsfonds (EOF) in de evaluatie wordt betrokken. IOB finaliseerde in 2013 de evaluatie van het EOF. De EU is in juridische zin geen multilaterale organisatie. Van het EOF werd ook geen scorekaart opgesteld. De EU heeft een eigen evaluatiedienst; de Europese Rekenkamer is verantwoordelijk voor de decharges. Daarnaast doet de Europese Rekenkamer eigen onderzoek en worden er ook externe evaluaties uitgevoerd. In november 2015 zal een nieuw jaarlijks rapport over de uitgaven van het Europees Ontwikkelingsfonds worden gepresenteerd. Zodra dit rapport gepubliceerd is, zal ik uw Kamer hierover informeren.