

Vergaderjaar 2011–2012

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

33 083

EU-mededeling: Het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: een agenda voor verandering COM(2011)637

B

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2011

Graag bied ik u hierbij het verslag aan van de Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking van 14 november 2011.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
B. Knapen

Verslag Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking van 14 november 2011

Op 14 november 2011 vond de Raad Buitenlandse Zaken / Ontwikkelingssamenwerking plaats. De punten die ik met uw Kamer besprak tijdens het Algemeen Overleg van 9 november jl. indachtig, doe ik graag verslag van deze Raad. Ik kom in deze brief ook terug op de vragen die de Eerste Kamer stelde op 10 november jl. (zie ook mijn brief van 10 november):

Busan

De Raad nam conclusies aan over een gezamenlijke EU-positie ten aanzien van het vierde *high-level forum* over de effectiviteit van hulp dat van 29 november t/m 1 december a.s. in Busan (Zuid-Korea) plaatsvindt. Lidstaten toonden zich tevreden met de conclusies die het belang van transparantie en accountability onderstrepen en democratisch eigenaarschap van OS-processen (*ownership*) onderschrijven. Daarnaast roepen de conclusies op tot het terugdringen van versnippering van hulp en het aangaan van nieuwe partnerschappen: met nieuwe donoren en met de private sector.

Ik heb gezegd dat Nederland inzet op een herbevestiging van de verplichtingen die we in Parijs (2005) en Accra (2008) zijn aangegaan. Tegelijkertijd heb ik het belang onderstreept van de betrokkenheid van nieuwe spelers: nieuwe donoren en de private sector. Als in Busan nieuwe realiteiten niet worden weerspiegeld, zou dat een gemiste kans zijn. Dat betekent niet dat de ondertekenaars van Parijs en Accra op hun standaarden moeten terugkomen. Een uitkomst in Busan die ook nieuwe spelers kunnen aanvaarden, zou de conferentie echter wel relevanter maken. Dan breekt post-Busan echt een nieuw mondiaal partnerschap aan. Ik heb collega's medegedeeld dat ik in Busan aanwezig zal zijn en dat Nederland een actieve rol zal spelen op fragiele staten en private sector ontwikkeling.

Hoorn van Afrika

In aanvulling op wat Europese ministers van Buitenlandse Zaken bespraken en concludeerden over de Hoorn van Afrika (zie verslag van de Raad Buitenlandse Zaken), verwelkomden ministers voor Ontwikkelingssamenwerking de strategie die werd aangenomen en het voornemen van HV Ashton een Speciale Vertegenwoordiger te benoemen voor de regio (EUSV). De noodzaak van een geïntegreerde benadering werd breed gedeeld: humanitaire inspanningen kunnen niet in isolement worden gezien, noch kan de humanitaire crisis effectief worden bestreden zonder ook andere zaken aan te pakken (piraterij, terrorisme/ontvoeringen, AMISOM, voorzieningen in levensonderhoud en pastorale leefstijl). Ik heb de hoop uitgesproken dat de geïntegreerde aanpak niet in woorden zou blijven hangen, maar wordt opgevolgd door actie. Ik heb eveneens gewezen op de kleine zones van relatieve rust en stabiliteit die er zijn (Somaliland, Puntland). Hier moet de EU een zichtbaar verschil kunnen maken.

HV Ashton en de Commissarissen Piebalgs en Georgieva benadrukten de omvang van de humanitaire crisis die zich voltrekt. Zij spraken waardering uit voor de bijdragen van lidstaten. Commissaris Georgieva riep lidstaten op ruimhartig te blijven schenken. Zij vroeg ook aandacht voor de zichtbaarheid van de EU: de EU was de grootste donor, maar had niet de zichtbaarheid/invloed die de Unie zou moeten hebben. Dat was ook tegenover Europese burgers geen goed signaal. Georgieva vroeg om investeringen: we kunnen geen droogte voorkomen, maar wel hongersnood. Zij waarschuwde voor het structurele karakter dat sommige vluchtelingenkampen hebben aangenomen. In Dadaab is de verhouding vluchtelingen-inwoners nu 3:1. Dat is voor Kenia niet houdbaar. Ze noemde ook problemen met donorcoördinatie: die waren opnieuw

relevant nu Turkije/OIC actief waren («nieuwe donoren, bekende coördinatieproblemen»).

Het Verenigd Koninkrijk kondigde aan op 22 en 23 februari 2012 een bijeenkomst te houden over Somalië. Dit initiatief werd verwelkomd.

Hervorming Europees ontwikkelingsbeleid

Commissaris Piebalgs introduceerde de twee Commissie-mededelingen waarin het nieuwe Europese ontwikkelingsbeleid is vervat: de *Agenda for Change*¹ en de nieuwe benadering van EU begrotingssteun².

Zowel HV Ashton als Commissaris Piebalgs benadrukten dat armoedebestrijding de overkoepelende doelstelling bleef van de Europese inspanningen. Maar om tegemoet te komen aan een ingrijpend veranderde wereld moest de EU zijn ontwikkelingsbeleid aanpassen. Dat was de achtergrond van de voorgestelde hervormingen, die een nieuw hoofdstuk in de EU-OS moesten inluiden. Focus en differentiatie stonden daarbij centraal. De Commissie wil een zo groot mogelijke impact van haar inspanningen bewerkstelligen. Daarvoor moet per land kritisch worden bekeken wat nodig is en waar het verschil kan worden gemaakt. De Commissie wil zich concentreren op goed bestuur/mensenrechten/democratie en inclusieve groei (waaronder duurzame landbouw en energie). Investerings in onderwijs en gezondheidszorg blijven belangrijk, maar moeten wel aansluiten bij het beleid dat in de partnerlanden worden gevoerd (*country owned systems*). Private sector ontwikkeling is de sleutel tot groei. De Commissie wil meer ruimte creëren voor innovatieve financiële instrumenten, zoals het combineren van schenkingen en leningen (*blending*).

Coherentie van beleid werd aangemerkt als een belangrijk vehikel om de impact van hulp te vergroten. Gezamenlijke programmering van hulp werd gepresenteerd als een instrument om versnippering van hulp tegen te gaan: dat is ook een harde verplichting (Parijs-Accra en binnenkort Busan). Commissaris Piebalgs heeft een lijst opgesteld met een aantal *pilot* landen waar gezamenlijke programmering in 2012 handen en voeten moet krijgen. Het gaat om Bangladesh, Ethiopië, Ghana, Guatemala, Laos, Mali, Moldavië, Oekraïne en Rwanda. In Zuid-Soedan is gezamenlijke programmering al een feit. Commissaris Piebalgs gaat de EU-delegaties in betreffende landen vragen uiterlijk eind dit jaar in samenspraak met lidstaten te rapporteren over de mogelijkheden van gezamenlijke programmering, zodat de gezamenlijke respons van de EU in 2012 gestalte kan krijgen. De Nederlandse ambassades in deze landen (de lijst bevat naast Zuid-Soedan vijf Nederlandse partnerlanden en twee exitlanden) zijn hiervan al op de hoogte en denken actief mee.

Lidstaten spraken waardering uit voor de wijze waarop de twee mededelingen tot stand waren gekomen: na uitgebreide consultaties. Er was brede steun voor de focus en differentiatie die de Commissie voorstelde. Er werden nauwelijks aarzelingen geuit over het afbouwen van klassieke ontwikkelingssamenwerking aan midden inkomenslanden. Ik heb gepleit voor een meer eigentijds partnerschap met deze landen, gebaseerd op het samen werken aan mondiale uitdagingen (energie/klimaat), het versterken van maatschappelijke organisaties als *countervailing power* en nieuwe financiële instrumenten. Over het algemeen was men positief over de nadruk op private sector ontwikkeling en innovatieve financiële instrumenten zoals het combineren van schenkingen en leningen (*blending*). Ik heb mijn teleurstelling uitgesproken over het feit dat het Europees Ontwikkelingsfonds in de voorstellen voor het volgende Meerjarig Financieel Kader (2014–2020) niet onder de EU-begroting zal worden gebracht.

¹ Increasing the Impact of EU Development Policy: an Agenda for Change (COM(2011)637).

² The Future Approach to EU Budget Support to Third Countries (COM(2011)638).

Veel lidstaten steunden ook gezamenlijke programmering, maar drongen wel aan op zorgvuldige consultaties in en met de betreffende landen. Met name twee grote lidstaten traptten nog enigszins op de rem. Ik heb gepleit voor concrete voortgang in een aantal landen met hoog potentieel. Nederland ziet de meerwaarde van een gezamenlijke respons van de Europese Unie, zowel uit het oogpunt van efficiëntie als uit het oogpunt van impact. In de Nederlandse exit strategieën wordt afstemming met EU-lidstaten dan ook nadrukkelijk meegenomen.

EU begrotingssteun

De meeste lidstaten, ook de voorstanders van begrotingssteun, toonden zich ingenomen met de politisering van het instrument die de Commissie mededeling voorstaat. Hoe het politiek «weegmoment» (waarbij Commissie en lidstaten gezamenlijk besluiten of een land op basis van zijn voortgang met betrekking tot mensenrechten, democratie en rechtsstaat in aanmerking komt voor de toekenning van begrotingssteun) er gaat uitzien, bleef nog onduidelijk. Daar zal ik in het vervolgtraject zorgvuldig op letten.

Ik heb in de Raad de strikte benadering die Nederland hanteert als het op begrotingssteun aankomt, toegelicht. Ik heb in dat licht de wijzigingen die de Commissie voorstelt, verwelkomd, eerst en vooral de introductie van politieke voorwaarden aan begrotingssteun en de wederkerigheid die de Commissie in haar toekomstige «contracten» met ontvangende landen centraal stelt. Begrotingssteun mag immers nooit een blanco cheque zijn: daar dienen harde verplichtingen aan ontvangende zijde tegenover te staan. Ik heb opgemerkt dat politieke voorwaarden niet alleen voor algemene begrotingssteun zouden moeten gelden, maar ook voor sectorale begrotingssteun, waarbij de steun aan bepaalde sectoren zoals onderwijs en gezondheidszorg via dezelfde nationale begrotingen loopt. Ik heb het nieuwe toekenningscriterium «transparantie» verwelkomd, waarbij ik heb opgemerkt dat die transparantie ook betrekking zou moeten hebben op de defensie-uitgaven van een land. Tot slot heb ik gepleit voor een gecoördineerde benadering tussen Commissie en lidstaten. De EU kan zijn gewicht alleen laten gelden (bijvoorbeeld in de serieuze beleidsdialoog die aan begrotingssteun gekoppeld moet zijn) als Commissie en lidstaten gezamenlijk optrekken. Als dat zo is, kan begrotingssteun van de EU mogelijk inderdaad als een instrument voor maatschappelijke en politieke transformatie (*driver of change*) gelden, zoals de voorstanders van dit instrument claimen.

Over beide mededelingen (*Agenda for Change* en begrotingssteun) zal de Raad in de eerste helft van 2012, onder Deens voorzitterschap, conclusies aannemen.

G20

Onder verwijzing naar het verzoek van uw Kamer d.d. 8 november jl. (uw kenmerk 2011Z21860/2011D54521) meld ik u, mede namens de staatssecretaris van EL&I, dat Frankrijk een korte toelichting gaf op de uitkomsten van de recente G20 bijeenkomst in Cannes op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Mijn Franse collega noemde met name voedselzekerheid als prioritair thema en stipte kort nog de belasting op financiële transacties aan als een mogelijkheid om ontwikkeling te financieren (*all sources of funding should be mobilised*).

Uit de verklaring van de G20 blijkt dat ten aanzien van voedselzekerheid de nadruk wordt gelegd op verhoging van productiviteit, onder meer via technologische samenwerking en steun door ontwikkelingsbanken. Daarnaast worden maatregelen voorgesteld voor transparantie van fysieke en financiële landbouwmarkten. Tot slot wordt ertoe opgeroepen in WTO verband voedselhulp vrij te stellen van belastingen en andere

restricties. De ILO is gevraagd «*decent work*» in de voedselproductie te bevorderen. De uitkomsten van de G20 top sluiten hiermee wat internationale voedselzekerheid betreft aan bij de Nederlandse visie zoals eerder met de Tweede Kamer besproken.

Gelijkgezinden overleg

Na afloop van de Raad vond een overleg plaats met een aantal gelijkgezinde lidstaten (waaronder het VK en Denemarken) te spreken over donorcoördinatie, gezamenlijke programmering en werkverdeling. Dit was een vervolg op een gelijksoortig overleg dat ik in februari 2011 voerde. Ik heb de achtergrond en besluitvorming in Nederland toegelicht over vermindering van het aantal partnerlanden. Er werd een aantal aanknopingspunten geïdentificeerd voor verdere samenwerking in *exit*landen. Ook werd gesproken over het belang om definities van ODA (officiële ontwikkelingshulp) weer tegen het licht te houden.

Vragen Eerste Kamer

Conform mijn toezegging ga ik in deze brief ook nader in op vragen die door leden van de Eerste Kamer op 8 november zijn gesteld (Eerste Kamer kenmerk 149484U/SG; zie ook mijn brief van 10 november jl.). Tijdens de Raad (zie bovenstaand verslag) heb ik veel van de door de Eerste Kamer aangehaalde vraagstukken aan de orde gesteld, zoals criteria bij EU begrotingssteun en noodzaak van budgettering van het Europees Ontwikkelingsfonds.

In antwoord op de vraag van het CDA hoeveel landen op dit moment begrotingssteun van de Europese Unie krijgen (algemene begrotingssteun; sectorale begrotingssteun), verwijs ik graag naar de antwoorden op de vragen 9 en 294 die zijn gesteld naar aanleiding van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (kenmerk Tweede Kamer 33 000 V, nr. 10, van 7 november 2011).

De SP-fractie vroeg mij op welke wijze invulling zal worden gegeven aan de motie Smaling cs. (32 500 V.N) inzake onder meer het belang van het ontwikkelen van een regionale visie voor West-Afrika.

In mijn brief over de regionale benadering binnen ontwikkelingssamenwerking, die uw Kamer dezer dagen toegaat, kondig ik aan dat over West-Afrika een aparte brief zal worden opgesteld. Daarop vooruitlopend kan ik vast het volgende meedelen. De EU heeft begin 2011 een alomvattende Veiligheids- en Ontwikkelingsstrategie heeft vastgesteld voor de Sahel. Het is nu zaak deze plannen te gaan uitvoeren, in nauwe samenwerking met de landen in de regio en overige niet-EU spelers zoals de VN en de VS. Er ligt een duidelijke meerwaarde voor de EU en de Europese Commissie om (economische) regionale integratie in West Afrika te bevorderen. Op terreinen als douanesamenwerking, afbouw van regionale handelsbarrières, geïntegreerd grensbeheer, transport, regionale infrastructuur en energie, heeft de Europese Commissie bewezen goede resultaten te kunnen boeken. Reeds in 2011 heeft de Commissie € 150 miljoen additioneel beschikbaar gesteld voor regionale samenwerking in West Afrika. Dit smaakt naar meer. De Sahel Strategie biedt daarmee ook een kader voor een meer regionale inzet van middelen uit het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), waartoe de motie Smaling ondermeer oproept. Nederland zal zich ervoor inzetten dat het EOF programma's financiert die in deze bredere regionale strategie passen. Dit wordt met name relevant bij het opstellen van de EU *Country Strategy Papers* (meerjarige hulp planning) voor de periode 2014–2020. Ook financiering van (programma's van) regionale organisaties (bv ECOWAS) dienen binnen de regionale strategieën te passen.

De SP-fractie suggereert voorts de EU-beleidsdialoog met partnerlanden voortaan via het roulerend voorzitterschap (of een ad hoc coördinerende lidstaat) te laten verlopen. Ik ben het niet eens met deze suggestie. Via het Verdrag van Lissabon is het extern optreden van de EU juist institutioneel versterkt (Hoge Vertegenwoordiger nieuwe stijl; oprichting Europese Dienst Extern Optreden; Vaste Voorzitter van de Europese Raad die de EU vertegenwoordigt op toppen met derde landen). Teruggrijpen op het roulerend voorzitterschap zou een stap terug zijn. Bovendien is het een gegeven dat veel lidstaten (met name de nieuwe lidstaten) nauwelijks een traditie van OS kennen. Deze landen hebben niet de ervaring noch de deskundigheid om de coördinatie op zich te nemen. Ik prefereer dan de continuïteit en professionaliteit van de EU-delegaties ter plaatse (temeer daar de EU haar beleid goed afstemt met lidstaten). Terugvallen op het roulerend voorzitterschap is niet in het belang van effectieve en efficiënte OS.

De SP-fractie stelt dat de Commissie een 28ste donor is en dat EU-hulp niet complementair is aan de (Nederlandse) bilaterale hulp. Ik ben het niet eens met deze stelling. De Commissie geeft al sinds de jaren '50 ontwikkelingshulp. EU-OS begon voordat de meeste lidstaten überhaupt actief waren op dit beleidsterrein. Ook qua omvang is de Commissie de 1e EU donor: € 10 miljard/jaar. De Europese Commissie is niet «zomaar» een donor. De Commissie is een supranationale instelling. Met exclusieve bevoegdheden op terreinen die van groot belang zijn voor OS: handelspolitiek, visserij, milieu, grotendeels landbouw. Ontwikkelingssamenwerking is in het EU-verdrag vastgelegd als een gedeelde parallelle bevoegdheid. De Commissie heeft dus rechtens het EU-verdrag de opdracht om namens de Unie ontwikkelingsbeleid te voeren. Uitbanning van armoede is een zelfstandige beleidsdoelstelling in het Verdrag.

Een belangrijke toegevoegde waarde is dat de Commissie werkt voor de EU in landen en in situaties waar lidstaten niet altijd kunnen of willen optreden. Denk bijvoorbeeld aan de Zuidelijke en Oostelijke Nabuurschapslanden. De hulp aan deze landen is duidelijk complementair aan wat Nederland bilateraal doet. De Commissie is ook in vele fragiele staten actief, soms als één van de weinige donoren, om verdere instabiliteit te voorkomen (Afghanistan, Somalië). De EU voert in deze landen ook actief 3D-beleid (*diplomacy, defense, development*). De Commissie heeft de schaalvoordelen om grote programma's uit te voeren op het gebied van infrastructuur, landbouw, energie en milieu. Belangrijk is ook dat de Commissie in staat is gebleken om snel te reageren op problemen, zoals bijvoorbeeld de voedselcrisis en de kredietcrisis/economische crisis. Binnen zes maanden was € 1 miljard beschikbaar gesteld als respons op de voedselcrisis in 2008/2009. Ook voor de aanpak van de gevolgen van de crisis is de Commissie zeer voortvarend tewerk gegaan (via het instrument van *vulnerability Flex*).

Kortom: ik acht het in het Nederlandse belang dat de Commissie middelen heeft voor eigen OS.