

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3568

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Jongerenactieplan in het externe optreden van de EU 2022–2027

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Mededeling Jongerenactieplan in het externe optreden van de EU 2022–2027

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Gezamenlijke mededeling van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse zaken en Veiligheidsbeleid (Hoge Vertegenwoordiger) aan het Europees Parlement en de Raad over het Jongerenactieplan in het externe optreden van de EU 2022–2027
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
4 oktober 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
JOIN(2022) 53 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022JC0053&qid=1666361818770>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken-Ontwikkelingssamenwerking (RBZ-OS)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

In de mededeling zetten de Europese Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) een strategie uiteen om zinvolle participatie en *empowerment* van jongeren¹ te stimuleren in het externe optreden van de EU, ten behoeve van duurzame ontwikkeling, gelijkheid en vrede. Het Jongerenactieplan is onder andere gebaseerd op het EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie,² waarin de noodzaak van gelijke, volledige en zinvolle participatie van jongeren in het openbare en politieke leven wordt benadrukt, alsook op de Europese pijler van sociale rechten.³ Te meer geeft het uitvoering aan het EU-genderactieplan (GAP) III⁴ door de aandacht toe te spitsen op de zelfrealisatie van meisjes en jonge vrouwen.

De strategie bouwt voort op de Raadsconclusies uit juni 2020, waarin de Raad verzocht tot het uitwerken van een actieplan⁵ op basis van de bestaande EU jongerenstrategie. Het Jongerenactieplan geeft aan dat, in het licht van de jonge populatie in veel landen, de belangrijke rol die jongeren spelen als aanjagers van verandering, alsook de grote impact van COVID-19 op hun leeftijdsgroep, zij een echte stem moeten krijgen bij het vormgeven van oplossingen die van invloed zullen zijn op hun toekomst en die van de planeet. Prioriteiten en hoofddoelstellingen van de strategie worden ingedeeld op basis van de drie pijlers «Betrokkenheid», «Inspraak» en «Verbondenheid⁶». Een Team Europa-benadering⁷ wordt nagestreefd bij de uitvoering van het Jongerenactieplan, alsook samen-

¹ Dit betreft zowel Europese jongeren als jongeren uit landen buiten Europa waar het externe optreden van de EU plaatsvindt.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020JC0005#https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020JC0005>.

³ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_nl.pdf.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52020JC0017>.

⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8629-2020-INIT/nl/pdf>.

⁶ De Commissie spreekt over «Engage, Empower and Connect». In dit fiche is de vertaling door de Commissie van «empowerment» door «Inspraak» gevolgd, maar strikt genomen dekt dit niet de gehele betekenis van dit begrip, dat vooral (zelf-)ontwikkeling en onderwijs omvat.

werking met belangrijke partners en belanghebbenden op nationaal, regionaal en multilateraal niveau.

De Europese Commissie presenteert de drie pijlers als een «partnerschap» met jongeren. Het jongerenactieplan toont daarmee de visie van de EU op de bijzondere vorm van samenwerking die met jongeren wordt aangegaan en versterkt. Een aantal beginselen is leidend voor de uitvoering van het partnerschap tussen de EU en jongeren. Dit betreft onder andere een op mensenrechten gebaseerde benadering en gendergelijkheid, een participatieve benadering voor transformatieve verandering, aandacht voor inclusie van jongeren in het maatschappelijke, economische, culturele en politieke leven, en empirisch onderbouwde beleidsvorming en verantwoordingsplicht. De nadruk ligt op jongeren tussen 15 en 29 jaar.

De drie pijlers zijn als volgt: Pijler 1) Een partnerschap voor Betrokkenheid. Het Jongerenactieplan staat voor een omvattende aanpak om zinvolle, inclusieve en doeltreffende jongerenparticipatie te waarborgen. Het actieplan heeft tot doel om de inspraak en leidende positie van jongeren te vergroten, met name van jonge vrouwen, meisjes, jongerenactivisten en jongerenorganisaties. Daarbij richt het plan zich op alle bestuursniveaus, van de binnenlandse politiek tot regionale en multilaterale fora, en op het niveau van de EU-instellingen zelf. Daarbij heeft het plan oog voor de bijdrage die jongeren kunnen leveren aan de Agenda voor jongeren, vrede en veiligheid⁸.

Pijler 2) Een partnerschap voor Inspraak. Het plan benadrukt dat de positie van jongeren, en speciaal jonge vrouwen, wordt versterkt als hun stem wordt gehoord en de ongelijkheden die hun leven beïnvloeden worden aangepakt. De EU investeert daartoe in onderwijskansen, ondernemerschap en werkgelegenheid voor jongeren in hun buitenlandprogramma's. Ook heeft het actieplan tot doel het vermogen van jongeren om bij te dragen aan duurzame ontwikkeling te versterken, waarbij de groene en digitale transitie centraal staat. Met de lancering van het *Youth Empowerment Fund* wil de EU mogelijkheden voor directe ondersteuning van organisaties en initiatieven geleid door jongeren vergroten. Tot slot beoogt het plan om de gezondheid, het mentaal en lichamelijk welzijn en de toegang tot seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) te ondersteunen.

Pijler 3) Een partnerschap voor Verbondenheid. Het Actieplan wil de mobiliteit, uitwisselingen en netwerkactiviteiten van jongeren bevorderen en presenteert dit als een essentieel aspect van de «interpersoonlijke dimensie van de Global Gateway-strategie»⁹. Onderdeel van dit partnerschap is het vergroten van mogelijkheden voor culturele uitwisseling en arbeidsmobiliteit in het wederzijdse belang. Het doel is om te zorgen voor diversiteit en inclusiviteit, met speciale aandacht voor sociale en economische belemmeringen, de digitale kloof en risico's in verband met desinformatie.

⁷ Team Europa verwijst naar een aanpak waarbij EU lidstaten gecoördineerd en coherent samenwerken in EU extern beleid en programma's, met als doel meer ontwikkelingsimpact op gezamenlijke prioriteiten. Zie ook https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_en.

⁸ De Agenda voor jongeren, vrede en veiligheid verwijst naar VN inspanningen om jongeren betekenisvol te betrekken bij Vredesprocessen. Zie ook <https://www.un.org/peacebuilding/policy-issues-and-partnerships/policy/youth>.

⁹ Het «Global Gateway Initiative» is de nieuwe connectiviteitsstrategie van de EU die gericht is op het creëren van slimme, duurzame en veilige verbindingen met landen over de hele wereld op de thematische gebieden digitaal, energie en transport. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_nl.

Het EU Jongerenactieplan bevat een opsomming van bestaande initiatieven, en kondigt daarnaast een aantal nieuwe initiatieven aan. Dit betreft onder andere een EU-platform voor regelmatige dialoog met jongerenorganisaties als nieuw onderdeel van een nieuw te ontwikkelen Beleidsforum inzake Ontwikkeling, de bevordering van de betrokkenheid van jongeren in het kader van de nieuwe Agenda voor het Middellandse Zeegebied, het genoemde *Youth Empowerment Fund*, de lancering van een *Regional Teachers Programme* in Afrika, en het nieuwe programma *Youth Europe Sahel* ter ondersteuning van jongerenparticipatie en ter bevordering van interculturele dialoog, menselijke cohesie en mensenrechten.

De Europese Commissie zal, in samenwerking met de EDEO, de voortgang op middellange termijn en aan het einde (in 2027) monitoren door middel van regelmatige verslagen over de uitvoering en in overeenstemming met andere beleidskaders op het gebied van mensenrechten, gendergelijkheid en jongeren, vrede en veiligheid. Een monitoringkader wordt ontwikkeld op basis van naar leeftijd uitgesplitste gegevens en jongerenspecifieke indicatoren. Er zal tijdig met een evaluatie van de uitvoering van het Jongerenactieplan worden begonnen, zodat deze als input kan dienen voor de volgende programmeringscyclus.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De landen in de focusregio's voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking (BHOS), de Sahel, de Hoorn van Afrika, het Midden-Oosten en Noord-Afrika, hebben een zeer jonge bevolking. Dit biedt enorme kansen, maar ook serieuze uitdagingen. Om gelijke tred te houden met deze jeugdige realiteit, plaatst het kabinet jongeren steeds meer centraal in het ontwikkelingsbeleid middels de *Youth at Heart* beleidsstrategie (Kamerstuk 34 952, nr. 104).¹⁰

Youth at Heart focust o.a. op een geïntegreerde benadering voor jeugdwerkgelegenheid, waarbij de vaardigheden die jongeren leren binnen het onderwijs relevant dienen te zijn voor de arbeidsmarkt van de 21e eeuw. De beleidsnota «Doen waar Nederland goed in is» beschrijft een hernieuwde focus op beroeps- en hoger onderwijs met het doel een ondernemende generatie op te leiden.¹¹ Het kabinet zet in op toekomstbestendige vaardigheden en baankansen voor jongeren in digitalisering en de groene economie, ten behoeve van perspectief in het (thuis)land en regio. Ook aandacht voor gender gelijkheid, SRGR en gelijke rechten van lhbtq+ personen blijft voor Nederland van groot belang. Op 13 mei jl. is de Kamer geïnformeerd dat het kabinet inzet op een feministisch buitenland beleid (FBB) en toewerkt naar een nog structurelere integratie van een genderperspectief in alle aspecten van het buitenlands beleid: diplomatie, veiligheid, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking.¹²

Betekenisvolle jongerenparticipatie en het versterken van de stem van jongeren ter verduurzaming van beleid dat raakt aan de perspectieven van jongeren in de focusregio's van het Nederlandse BHOS-beleid is onderdeel van de *Youth at Heart* inzet. Ambassades en Permanent Vertegenwoordigingen integreren in toenemende mate een focus op jongeren in programma's en bilaterale en multilaterale diplomatie.

¹⁰ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2161.

¹¹ Kamerstuk 36 180, nr. 1.

¹² Kamerstuk 35 697, F.

Daarnaast steunt Nederland het VN «*Framework for the implementation of the United Nations Commission for Europe Strategy for Sustainable Development from 2021 to 2030*», een nieuwe beleidsstrategie voor duurzame ontwikkeling. Binnen deze strategie krijgt betekenisvolle jongerenparticipatie speciale aandacht in relatie tot het versterken van onderwijs voor duurzame ontwikkeling en milieubeheer.¹³

Het kabinet is voorstander van samenwerking in Europees verband, om gezamenlijk meer impact te behalen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt het Jongerenactieplan, waarop door middel van (jongeren)consultaties al input gegeven is¹⁴. Het is een ambitieus en concreet plan om betekenisvolle participatie en zelfrealisatie van jongeren te stimuleren in het externe optreden van de EU. Het plan resoneert sterk met de Nederlandse jongerenstrategie *Youth at Heart*. Het kabinet verwelkomt de geïntegreerde benadering gebaseerd op de drie pijlers betrokkenheid, inspraak en verbondenheid. Met dit plan draagt de EU niet alleen bij aan sociaaleconomisch perspectief voor jonge mensen, maar doet ze tevens recht aan de positie en veranderkracht van jongeren door met hen samen te werken als partners en leiders. Het kabinet steunt de nadrukkelijke aandacht in het Jongerenactieplan voor de Agenda voor jongeren, vrede en veiligheid, gendergelijkheid, zelfrealisatie van meisjes en SRGR, met bijzondere aandacht voor tienermeisjes en gemarginaliseerden, lhbtqi+ -jongeren. Het kabinet vindt het belangrijk dat deze doelgroepen ook nadrukkelijk betrokken worden in de uitvoering van het Jongerenactieplan en zal daarop toezien.

Het kabinet steunt de expliciete mensenrechtenbenadering binnen het Jongerenactieplan. Het plan refereert aan het EU Actieplan Mensenrechten en Democratie, dat het belang benadrukt van gelijkwaardige, volledige en betekenisvolle participatie van jongeren in de publieke en politieke sfeer, waar het kabinet volledig achter staat. In de introductie refereert het plan terecht aan de onmisbare rol van jongeren als aanjagers van sociale verandering. Toenemende restricties op de maatschappelijk ruimte wereldwijd (*civic space*), zoals vrijheid van meningsuiting, participatie, vereniging en vergadering belemmeren echter de ruimte voor jongeren en de door hen geleide organisaties om in veiligheid te participeren en handelen in de publieke en politieke sfeer. Maatschappelijke ruimte is een randvoorwaarde voor betekenisvolle participatie en zelfrealisatie van jongeren.

Het Jongerenactieplan heeft een brede geografische reikwijdte, maar zal zich ook toespitsen op specifieke behoeften en omstandigheden in de verschillende regio's. Het zwaartepunt van het Jongerenactieplan lijkt op het Midden-Oosten en Afrika te liggen, wat strookt met de landenfocusering van het kabinetsbeleid op buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking. Voor wat betreft het vergroten van mogelijkheden voor arbeidsmobiliteit in het wederzijdse belang, hecht het kabinet eraan dat dit plaatsvindt binnen de bestaande juridische kaders. Het kabinet steunt de inzet voor grotere betrokkenheid van jongeren bij multilaterale besluitvorming.

¹³ ECE/NICOSIA.CONF/2022/10 (unece.org).

¹⁴ Overzicht van geconsulteerde actoren is te vinden via https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/a7948052-54f0-4478-8b8e-aad737ef5e6a_en.

Het plan benoemt enkele concrete voornemens, zoals het voorstel om een *Youth Empowerment Fund* op te zetten ter waarde van € 10 miljoen, ter directe ondersteuning van jongerenorganisaties en door jongeren geleide initiatieven. Het plan stelt dat de EU zal voorzien in de financiering van het Jongerenactieplan via bestaande middelen (het EU Instrument voor Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking en het Instrument voor Pretoetredingssteun) en capaciteitsopbouw via bestaande initiatieven, zoals het Erasmus+ programma en EU4Youth. Ook acht de EU de inzet op jongeren relevant vanuit het oogpunt van publieksdiplomatie, en daarmee ook het imago van de EU onder jongeren van andere continenten. Het kabinet steunt deze initiatieven.

Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat de Commissie en de lidstaten aandacht vragen voor meer dan alleen inclusie van jongeren in bestaande structuren. Als jongeren betrokken worden bij of een plek hebben aan tafel binnen bestaande structuren wil dat niet zeggen dat deze structuren inclusief zijn. Het kabinet had in het plan ook graag meer aandacht gezien voor de uitwerking van de gewenste transformatieve verandering en zal daarop constructief meedenken. Ook zal het kabinet de Commissie vragen de monitoring niet te beperken tot het monitoren van indicatoren en het volgen van verandering. Naast het monitoren van indicatoren is het ook belangrijk om momenten in te bouwen waarop fondsen en activiteiten kunnen worden aangepast om te komen tot transformatieve verandering.

Het kabinet waardeert het plan en de voorstellen daarin, en zal constructief meedenken in de uitvoering hiervan.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Raad heeft in de Raadsconclusies van juni 2020 de Commissie verzocht om een actieplan uit te werken. De positie van het Europees Parlement ten aanzien van het EU Jongerenactieplan is nog niet bekend. Het is mogelijk dat enkele lidstaten vragen zullen stellen over de gekozen leeftijdscategorie, of kritiek zullen hebben op de aandacht voor gendergelijkheid, SRGR, diversiteit en lhbtqi+. De meeste overige lidstaten beschouwen deze onderdelen als essentieel en in lijn met *agreed EU language*. Brede steun is er voor de inzet op beroepsonderwijs, ondernemerschap en werkgelegenheid voor jongeren, evenals de ambities gerelateerd aan betekenisvolle jongerenparticipatie.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling heeft betrekking op het terrein van ontwikkelings-samenwerking en humanitaire hulp en het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp is sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4, lid, 4 VWEU). De uitoefening van EU-bevoegdheid belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen. Op het terrein van het GBVB zijn de lidstaten bevoegd om extern naast de Unie op te treden (artikel 2, lid, 4 VWEU). Voor zover de EU een positie heeft ingenomen dienen de lidstaten deze te respecteren.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het optreden is gericht op een strategisch partnerschap met jongeren in EU extern optreden, om zinvolle participatie en zelfrealisatie van jongeren in derde landen te stimuleren ten behoeve van duurzame ontwikkeling, gelijkheid en vrede. Gezien de omvang van de doelstellingen in het Jongerenactieplan kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Bovendien kan door optreden op EU-niveau op grotere schaal worden bijgedragen aan de participatie en zelfrealisatie van jongeren wereldwijd en dus meer impact worden gerealiseerd, onder andere door de effectieve gezamenlijke besteding van EU *Official Development Assistance* (ODA), door de leiderschapsrol en voorbeeldfunctie die de EU vervult inzake betekenisvolle jongerenparticipatie en door de gezamenlijke bevordering van de rechten en zelfrealisatie van jongeren op multilateraal niveau. Om deze redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling biedt een strategie gericht op een strategisch partnerschap met jongeren in EU extern optreden, om zinvolle participatie en zelfrealisatie van jongeren in derde landen te stimuleren ten behoeve van duurzame ontwikkeling, gelijkheid en vrede. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het niet alleen bijdraagt aan het versterken van het sociaaleconomisch perspectief voor jonge mensen, maar tevens recht doet aan de positie en veranderekracht van jongeren door samen te werken met jongeren als partners en leiders. Bovendien lijkt het voorgestelde optreden niet verder te gaan dan noodzakelijk. Zo zullen bestaande initiatieven gericht op betekenisvolle participatie en zelfrealisatie van jongeren in EU externe actie worden versterkt, en dragen de nieuwe voorstellen van de Commissie duidelijk bij aan de gestelde doelen en verhoogde betrokkenheid van de EU en lidstaten op dit onderwerp.

d) Financiële gevolgen

De EU-middelen waarmee de EU inzet zoals genoemd in het Jongerenactieplan gefinancierd zullen worden, zijn afkomstig uit het EU Meerjarig Financieel Kader 2021–2027. In de verordening van het nieuwe EU-externe financieringsinstrument, het Instrument voor Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI), en het Instrument voor Pre-Toetredingssteun zijn de Jongerenactieplan-doelstellingen voor jeugd-gerelateerde uitgaven opgenomen. Ook is financiering gedeeltelijk afkomstig uit het Instrument voor Pre-Toetredingssteun voor bijvoorbeeld Erasmus+ gerelateerde activiteiten.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het EU Jongerenactieplan is in lijn met de Nederlandse *Youth at Heart* strategie en doelstellingen. Evenals de Nederlandse *Youth at Heart* strategie, zullen de in deze mededeling aangekondigde maatregelen naar verwachting niet of slechts zeer beperkt leiden tot extra regeldruk en administratieve lasten voor Nederlandse burgers, bedrijven en uitvoerende instanties en geen gevolgen hebben voor de concurrentiekracht.

Een relevant gegeven vanuit geopolitiek oogpunt is dat de EU ernaar streeft om met dit Jongerenactieplan bij te dragen aan een positieve externe positionering van de EU in derde landen. Daarbij is het van belang te constateren dat de EU het Jongerenactieplan nadrukkelijk in de context van het Global Gateway Initiative plaatst.