

Geannoteerde agenda voor de Raad Buitenlandse Zaken / Ontwikkelingssamenwerking van 12 december 2013

Voor de Raad Buitenlandse Zaken / Ontwikkelingssamenwerking van 12 december a.s. zijn de volgende onderwerpen geagendeerd: post 2015 inclusief financieringsmodel; opvolging van de *Agenda for Change*; beleidscoherentie voor ontwikkeling; regionale kwesties en mogelijk de aanstaande mededeling van de Commissie over de geïntegreerde benadering. In deze geannoteerde agenda is tevens een appreciatie opgenomen van het tweejaarlijkse EU voortgangsrapport inzake beleidscoherentie voor ontwikkeling.

Post-2015

Parallel aan het internationale traject om te komen tot een post-2015 raamwerk voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling wordt gesproken over de financiering van deze (nieuwe) set doelen. In juli 2013 bracht de Commissie hierover een mededeling uit¹. De mededeling doet een aantal aanbevelingen ten aanzien van drie onderscheiden financieringsbronnen: binnenlandse publieke financiering; internationale publieke financiering en private financiering. Tevens worden uitgangspunten voorgesteld voor een post-2015 financieringsmodel. De Nederlandse positie over deze mededeling ging de Kamer toe per BNC-fiche [Kamerstuk 22112 nr. 1698]. De Raad zal spreken over aanbevelingen en uitgangspunten zoals voorgesteld door de Commissie en conclusies aannemen. Nederland heeft sterk ingezet op de verankering van het belang van private financiering en innovatieve financieringsmechanismen in de Raadsconclusies. Het inzetten van publieke middelen om private financiering aan te trekken voor publieke doelen (hefboomwerking) wordt door het kabinet volledig onderschreven, zeker nu het relatieve belang in financiële termen van officiële ontwikkelingshulp (ODA) sterk terugloopt. Nederland heeft daarnaast geijverd voor het opnemen van het belang van het hervormen van het ODA-raamwerk en de monitoring van *alle* ontwikkelingsrelevante kapitaalstromen inclusief private financiering. Bovenstaande elementen zijn in de Raadsconclusies goed weerspiegeld: dit stemt tevreden.

Over de timing van een eventuele internationale financieringsconferentie bestaat nog geen overeenstemming. Nederland vindt dat zo'n conferentie alleen meerwaarde heeft als deze verschillende financieringsstromen bij elkaar brengt, een vernieuwende aanpak ten aanzien van verschillende financieringsbronnen bevordert en niet verzandt in een *pledging* conferentie waarbij alleen donoren gevraagd wordt nieuwe commiteringen aan te gaan. Deze discussie zal in dit stadium nog niet worden beslecht.

De Commissie heeft in haar werkprogramma voor 2014 het voornemen opgenomen een mededeling te publiceren over post-2015. In deze mededeling zou de Commissie meer licht willen laten schijnen op de *goals and targets* waar de EU voor zou moeten ijveren bij de onderhandelingen over een post-2015 raamwerk. De meeste lidstaten, waaronder Nederland, zijn huiverig voor een dichtgetimmerde EU-positie in dit stadium. Nederland vindt dat de Raadsconclusies met de EU inzet voor post-2015 die de Raad in juni jl. heeft aangenomen², in combinatie met de Raadsconclusies over financiering die de Raad deze keer zal aannemen, voldoende basis bieden voor de EU om andere landen tegemoet te treden. Ik zal deze boodschap opnieuw uitdragen in Brussel volgende week. Het is in dit stadium belangrijker om in gesprek te treden met andere landen op punten die voor de EU prioritair zijn (vrede en veiligheid, gender, ontwikkeling en mensenrechten (inclusief seksuele en reproductieve gezondheid en rechten)) dan om de eigen positie te verfijnen.

Agenda for Change

De Raad zal spreken over de wijze waarop het herziene ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie (zoals vervat in de *Agenda for Change* van Commissaris Piebalgs) zijn weg vindt in de programmering

¹ COM(2013)531

² Kamerstuk 21501-04 nr. 154

van EU-middelen. De EU staat immers aan de vooravond van een nieuwe begrotingscyclus (2014-2020): het moment om te bewijzen dat aangenomen principes tot praktijk worden gemaakt. Nederland, dat de hervormingen heeft verwelkomd, wil deze terug zien in de wijze waarop middelen worden aangewend. Dat wil zeggen: focus en differentiatie handhaven; een duidelijke inzet op private sector ontwikkeling en innovatieve financieringsmechanismen; aandacht voor *performance* van partnerlanden die recht doet aan de nadruk op goed bestuur, mensenrechten en rechtsstaat die in de *Agenda for Change* ligt besloten – en tot slot sterkere aandacht voor resultaatmeting en verbeterde regionale programmering. IOB concludeerde in zijn evaluatie van het Europees ontwikkelingsbeleid dat resultaatmeting – zeker ten aanzien van de regionale component van het Europees Ontwikkelingsfonds – nog tekort schiet³: ik heb de Nederlandse zorgen hierover klip en klaar onder de aandacht van Commissaris Piebalgs gebracht en zal tijdens de Raad nog eens benadrukken dat het Elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF11) dat per 1 januari 2014 van kracht wordt, op dit terrein duidelijk verbetering moet laten zien. Overigens heeft de Commissie wel al stappen gezet om de resultaatmeting te verbeteren: er is een nieuw resultatenraamwerk opgezet en met lidstaten besproken en onder EOF11 worden – binnen het overeengekomen plafond – meer middelen uitgetrokken voor resultaat- en impactmeting.

Hoge Vertegenwoordiger Ashton zal de Raad informeren over de laatste stand met betrekking tot gezamenlijk programmeren tussen EU en lidstaten. Hier speelt Nederland een aanjagende rol: het proces dat nu in een belangrijk aantal partnerlanden is opgestart, zou snel tot zichtbare resultaten moeten leiden waaruit blijkt dat inefficiënties afnemen door een gecoördineerde aanpak en dat transactiekosten voor partnerlanden worden verlaagd. Nederland zal in maart 2014 samen met België en EDEO een regionale workshop hosten om gezamenlijke programmering in Oost- en Zuidelijk Afrika op een hoger plan te tillen.

Beleidscoherentie voor ontwikkeling

Eén van de conclusies uit de IOB-evaluatie naar het Europees ontwikkelingsbeleid en de Nederlandse invloed hierop, is dat Nederland een belangrijke rol heeft gespeeld bij het op de agenda zetten van het belang van beleidscoherentie voor ontwikkeling (BCO) in Brussel. Het kabinet is hierover vanzelfsprekend verheugd, maar ziet geen reden achterover te leunen. Ook op dit terrein geldt dat Nederland goed wil meekijken of principes die zijn overeengekomen, bijvoorbeeld in de Raadsconclusies die in mei 2012 werden aangenomen⁴, ook in praktijk worden gebracht.

Op 31 oktober jl. publiceerde de EU zijn tweejaarlijkse voortgangsrapport inzake beleidscoherentie voor ontwikkeling. Het is positief dat de EU, en ook steeds meer lidstaten, het belang van BCO onderkennen – ook in relatie tot de vormgeving van het post-2015 raamwerk. Beleidscoherentie is immers de lijm die de toekomstige set doelen bijeen moet houden. Maar het is geen tweesecondelijm: er is nog veel methodologisch werk te verzetten om het belang van BCO beter te kunnen onderbouwen en doelen en resultaten te preciseren. Nederland heeft hieraan bijdragen door een studie te laten uitvoeren door het European Centre for Development Policy Management (ECDPM) en door een pilot uit te voeren in de partnerlanden Ghana en Bangladesh. De Kamer werd reeds geïnformeerd over de uitkomsten van deze pilot. Het is goed dat de EU deze handschoen ook oppakt: het voortgangsrapport bevat een aanbeveling om een EU onderzoeksprogramma op te zetten dat het meten van BCO zal bevorderen. Nederland steunt deze aanbeveling. Een onderkenning van het belang van BCO is immers slechts het begin: het gaat vervolgens om het uitwerken van vervolgstappen en het inzichtelijk maken van resultaten. Nederland heeft zich een sterk voorstander getoond van het versterken van de focus en resultaatgerichtheid van inspanningen gericht op het bevorderen van BCO. De kosten van incoherenties in EU beleid voor ontwikkeling in arme landen en ook de baten van een coherente aanpak moeten beter in beeld worden gebracht en onderbouwd. De EU ziet hierbij een rol weggelegd voor de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) die per 2014 in partnerlanden gaat rapporteren over BCO. Nederland steunt het voorstel om EU-delegaties in ontwikkelingslanden een grotere rol te geven bij de toetsing en monitoring van BCO-beleid. Een ander doel dat nadere uitwerking behoeft, betreft het ontwikkelen van doelen en indicatoren voor BCO, zodat voortgang kan worden gemeten en verantwoording kan worden afgelegd. De Raad riep hiertoe al eerder op. De Raad zal volgende week opnieuw conclusies aannemen. Bovenstaande punten komen hierin terug.

³ Voor de evaluatie alsmede de beleidsreactie zie Kamerstuk 21501-04 nr. 156.

⁴ Kamerstuk 21501-04 nr. 154

Onder dit agendapunt zal Nederland aandacht vragen voor de noodzaak de onderhandelingen over de Economische Partnerschappen (EPA's) tussen de EU en een aantal Afrikaanse regio's vlot te trekken, ook in het licht van de naderende EU-Afrika Top (april 2014) en de deadline van 1 oktober 2014 waarna landen als Namibië en Botswana hun preferentiële markttoegang tot de Unie kwijtraken. Samen met een aantal lidstaten heb ik HV Ashton en de Commissarissen Piebalgs (Ontwikkelingssamenwerking) en De Gucht (Handel) in de aanloop naar deze Raad een brief geschreven om de ontwikkelingsrelevantie van EPA's als instrument te benadrukken en de EU tot spoed en flexibiliteit aan te zetten bij de afronding van de onderhandelingen.

Regionale kwesties

De Raad zal spreken over de situatie in de Grote Meren/Democratische Republiek Congo (DRC) en over Birma.

Nederland acht de agendering van de situatie in de Grote Meren van groot belang gezien de nieuwe situatie die is ontstaan door de recente nederlaag van M23. Hierdoor ontstaat een *window of opportunity* om te werken aan meer duurzame vrede en veiligheid in de regio. Een coherente, geïntegreerde aanpak is hierbij noodzakelijk: de DRC is te groot en de problemen zijn te complex. Versnipperde inspanningen zullen niet baten: de EU, VN, Wereldbank, bilaterale donoren en niet-gouvernementele organisaties moeten de krachten bundelen. De internationale architectuur is op orde: Mary Robinson is aangesteld als Speciale Gezant van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties. De VN Veiligheidsraad heeft resolutie 2098 aangenomen die voorziet in een robuuster mandaat voor MONUSCO en de oprichting van een offensieve interventiebrigade. De EU werkt aan een geïntegreerd steunpakket voor de DRC. Nederland zal tijdens de Raad de noodzaak onderstrepen van onmiddellijke stabiliseringsactiviteiten in oostelijk DRC om het momentum te benutten dat is ontstaan door de val van M23. Nederland zal de EU tevens oproepen serieus rekening te houden met de kritiek van de Europese Rekenkamer op de Europese steun aan de DRC⁵. Om te waarborgen dat hulpinspanningen effectief zijn, ondanks moeilijke omstandigheden in een fragiele omgeving, moet de EU conditionaliteit gericht inzetten en een stevigere politieke dialoog voeren met de Congolese autoriteiten. Verbeterde resultaatmeting is hierbij van belang. Bij de toekomstige programmering onder EOF11 zijn dit allemaal punten die de Commissie zwaar moet laten wegen. Nederland zal hier ook op toezien.

De Raad zal eveneens spreken over Birma. HV Ashton zal een terugkoppeling verzorgen van het recente bezoek van de EU *Task Force* aan Birma waaraan zij deelnam in het gezelschap van de Commissarissen Piebalgs (Ontwikkelingssamenwerking), Tajani (Industrie) en Čiolas (Landbouw). De *Task Force* bracht een groot aantal deelnemers aan Birmese zijde bijeen: zowel overheid als bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties waren ruim vertegenwoordigd. Het was overigens voor het eerst dat een *Task Force* buiten de directe naburomgeving van de EU werd ingezet. Het bezoek toont de betrokkenheid van de EU bij Birma dat het hoofd moet bieden aan de grote uitdagingen die bij een transitie komen kijken. Tijdens mijn eigen bezoek in november jl. heb ik dit ook kunnen ervaren: Birma kampt met een groot gebrek aan capaciteit en infrastructuur. Ik zal tijdens de Raad dan ook pleiten voor een gecoördineerd optreden zodat geen buitenproportioneel beroep wordt gedaan op de toch al overbelaste administratie van het land. Gezamenlijke programmering door EU en lidstaten zou hierom eens te meer op zijn plaats zijn. Nederland zal tijdens de Raad aangeven dat de focus van de EU in Birma – overeenkomstig de *Agenda for Change* – moet liggen op democratisering en inclusieve economische ontwikkeling.

⁵ Zie ook antwoord vragen van de leden De Caluwé en Verheijen over verdwenen EU-gelden in Congo (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 268).