

VERSLAG RAAD BUITENLANDSE ZAKEN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING VAN 11 SEPTEMBER 2017

Samenwerking middeninkomenslanden

De informele Raad sprak over de ondersteuning van en samenwerking met middeninkomenslanden. Veel lidstaten benadrukten dat *Official Development Assistance* (ODA) primair ingezet moet worden in landen die dit het meest nodig hebben, namelijk lage inkomenslanden, fragiele staten en landen in conflict. Dit is in lijn met de in juni aangenomen *EU Consensus on Development*¹. Lidstaten vonden tegelijkertijd dat de samenwerking met middeninkomenslanden wel moet worden voortgezet. Dit is in het bijzonder van belang voor het behalen van de *Sustainable Development Goals* (SDGs). Alle landen, inclusief middeninkomenslanden, dienen immers stappen te zetten om de afgesproken doelen te bereiken, bijvoorbeeld op het gebied van klimaatverandering. Een aantal lidstaten gaf aan dat de samenwerking met middeninkomenslanden voor hen zeer belangrijk is, bijvoorbeeld vanwege historische banden of de relatie met buurlanden.

Er bestond overeenstemming dat middeninkomenslanden in toenemende mate in staat mogen worden geacht om zelf te werken aan armoedebestrijding, het bestrijden van ongelijkheid en het realiseren van duurzame ontwikkeling. Enkele leden van de Raad noemden capaciteitsopbouw en kennisuitwisseling op het gebied van belastinginning als manier om deze landen daarbij te ondersteunen. Ook werd door Roemenië en Slovenië de suggestie gedaan dat EU-lidstaten die zelf door een transitie zijn gegaan hun ervaringen met middeninkomenslanden buiten de Unie zouden kunnen delen.

Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, benadrukte de heterogeniteit binnen de groep middeninkomenslanden, wat vraagt om maatwerk. Zo is er een groot verschil tussen lage middeninkomenslanden als Bangladesh en hoge middeninkomenslanden als Brazilië en China, beide lid van de G20. Nederland noemde specifiek de noodzaak om hoge middeninkomenslanden die veel vluchtelingen opvangen, zoals Libanon, te blijven ondersteunen en riep op oog te houden voor de problematiek van *Small Island Developing States* (SIDS) die kwetsbaar zijn voor de gevolgen van klimaatverandering en natuurrampen. Ook kunnen gemarginaliseerde groepen in middeninkomenslanden in sommige gevallen steun nodig hebben, indien hun overheden onvoldoende oog voor hen hebben of hen discrimineren.

Nederland en een aantal andere lidstaten benadrukten dat naarmate landen rijker worden, de samenwerking moet veranderen van hulp op basis van giften naar een mix van instrumenten binnen meer gelijkwaardige partnerschappen. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan trilaterale samenwerking, zoals Nederland en Tunesië die samenwerken met Mali bij het bevorderen van vrouwenrechten en seksuele voorlichting. Daarnaast benadrukten lidstaten het belang van meer innovatieve manieren van financiering, zoals *blending*. Hiermee kan een relatief klein bedrag aan ODA-middelen als hefboom fungeren voor het genereren van private middelen, zoals ook beoogd wordt met het Externe Investeringsplan. Ook handel, samenwerking op het gebied van klimaatverandering en veiligheid maken deel uit van deze partnerschappen. Hoge Vertegenwoordiger Mogherini gaf aan dat de Commissie op basis van de ideeën die tijdens de discussie zijn geopperd, concrete voorstellen zal ontwikkelen.

Tenslotte merkten diverse lidstaten op dat deze discussie implicaties heeft voor de EU-inzet met betrekking tot de opvolger van het Verdrag van Cotonou, het partnerschapsakkoord tussen de EU en de ACS-landen (Afrika, Caraïben, Stille Oceaan-landen). Dit verdrag loopt af in februari 2020. De onderhandelingen over een vervolgpartnerschap met de ACS-landen dienen uiterlijk in augustus 2018 van start te gaan. Voor Nederland is het van belang dat de samenwerking met deze landen gemoderniseerd wordt. Conform de kabinetsreactie op het AIV-advies post-Cotonou (Kamerstuk nr. KST34300XZVII4) zet Nederland zich in voor een toekomstig partnerschap dat gericht is op het behalen van de SDGs en waarin steun vanuit ODA-middelen primair is gericht op de Minst Ontwikkelde Landen. Nederland acht het van belang dat er in de onderhandelingen over

¹ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf

het vervolgpact ook wordt gesproken over geschikte vormen van samenwerking met middeninkomenslanden. De Hoge Vertegenwoordiger bevestigde het belang van deze discussie voor de relatie tussen de EU en ACS-landen na 2020.

Samenhang humanitaire hulp - ontwikkelingssamenwerking

De Raad sprak steun uit voor de stappen die de Commissie gezet heeft voor het vormgeven en versterken van de samenhang tussen humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking, op basis van de in de RBZ/OS van mei jl. aangenomen Raadsconclusies². De versterking is nodig, omdat crises en conflicten vaak een langdurig karakter hebben en vluchtelingen en ontheemden als gevolg daarvan jarenlang van huis verdreven zijn. Humanitaire hulp heeft in deze situaties een structureel karakter en is per definitie ontoereikend. Veel lidstaten benadrukten dat ontwikkelingssamenwerking hierbij nodig is om mensen in staat te stellen een nieuwe toekomst op te bouwen in hun nieuwe verblijfplaats, bijvoorbeeld via programma's ter bevordering van werkgelegenheid. Ook noemden veel lidstaten het belang van een geïntegreerde benadering, waarbij ook diplomatieke inzet en veiligheidsaspecten worden betrokken. Zo speelt diplomatieke druk een belangrijke rol indien humanitaire toegang wordt geblokkeerd. In dit kader sprak de Raad ook over de zorgwekkende situatie van de Rohingya in en buiten Myanmar. Nederland benadrukte het belang van inzet in EU-verband om Myanmar aan te spreken op haar verantwoordelijkheid in deze situatie en riep de EU op om extra steun beschikbaar te stellen voor de opvang van Rohingya-vluchtelingen.

Er werd brede steun uitgesproken voor de door de Commissie voorgestelde landenpilots in onder meer Uganda en Irak. Concreet betekent het dat EU-instituten met betrokken lidstaten zullen werken aan gezamenlijke analyses van de situatie, en op basis daarvan aan een gezamenlijke programmering en inzet van diplomatieke, humanitaire en ontwikkelingssamenwerkingsmiddelen. Veel lidstaten boden ondersteuning aan voor de uitvoering van deze pilots op landenniveau. Nederland gaf aan dat dit geen nieuwe discussie is en dat al de nodige ervaring is opgedaan bij het versterken van de samenhang tussen humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking. Zo leidt Nederland het EU *Regional Development and Protection Programme* (RDPP) in de Hoorn van Afrika, dat inzet op de uitbreiding van lokale dienstverlening voor gastgemeenschappen en vluchtelingen, economische ontwikkeling en banengroei. Nederland gaf aan dat het versterken van de samenhang vanzelfsprekend zou moeten zijn en niet beperkt moeten zijn tot een aantal pilots.

Een aantal lidstaten stelde dat gezamenlijke analyses in de uitvoering van de pilots zeer gewenst zijn, maar dat gezamenlijke programmering er niet toe mag leiden dat humanitaire principes, zoals neutraliteit en onafhankelijkheid onder druk komen te staan. Concreet zien zij het risico dat actoren die betrokken zijn bij ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's, zoals lokale of nationale overheden, mogelijk invloed willen uitoefenen op de inzet van humanitaire hulp. Nederland is voorstander van een pragmatische benadering, waarbij per land of situatie gekeken wordt in hoeverre gezamenlijke programmering opportuun is, met inachtneming van de humanitaire principes. Veel lidstaten benadrukten het belang van afstemming met en aansluiting op bestaande initiatieven, zoals de uitkomsten van de *World Humanitarian Summit* en het *Comprehensive Refugee Response Framework* (CRRF), dat tijdens de VN-migratietop van 19 september 2016 werd aangenomen en waarin duurzame steun aan zowel vluchtelingen als gastgemeenschappen centraal staat. Onnodige extra werklast voor partners, zoals VN-organisaties en lokale overheden moet worden voorkomen. De komende tijd zal de Commissie, in samenspraak met de lidstaten, werken aan het opzetten van de pilots. De Commissie zal hierover in een volgende Raad rapporteren. Dan zal ook besproken worden of uitbreiding van het aantal pilots naar landen als Ethiopië en Niger gewenst is. Nederland zal dan wederom inbrengen dat het versterken van de samenhang tussen humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking gemeengoed zou moeten zijn en niet mag worden gereduceerd tot een aantal pilots.

² <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2017/05/19-conclusions-operationalising-humanitarian-development-nexus/>

Digitalisering

De Raad verwelkomde de voortgang op het gebied van digitalisering voor ontwikkeling, ter opvolging van de Raadsconclusies van november 2016³ en het werkdocument van de Europese Commissie *'Digital4Development: digitale technologie en diensten mainstreamen in EU ontwikkelingsbeleid'*⁴. Digitalisering is als dwarsdoorsnijdend thema één van de prioriteiten van het Estse voorzitterschap en ook België pleit al langere tijd om digitalisering een centrale plek te geven binnen de EU-ontwikkelingssamenwerking. Naast Commissaris voor Ontwikkelingssamenwerking Mimica nam ook de Commissaris voor de Digitale Eengemaakte Markt Ansip deel aan de discussie over digitalisering voor ontwikkeling. Hij benadrukte de ontwikkelingsimpact van e-toepassingen, zoals mobiel bankieren in Afrika. Binnen de Raad was grote steun voor de door de Commissie voorgestelde focus op Afrika in het digitaliseringsbeleid, omdat daar de digitale kloof nog het grootst is.

Verschillende lidstaten merkten op dat er naast digitale investeringen ook aandacht moet zijn voor een bredere ondersteuning, zoals onderwijs en het creëren van de juiste randvoorwaarden voor gebruik van digitale oplossingen. Zonder dat kunnen arme en gemarginaliseerde groepen vaak geen gebruik maken van digitale oplossingen, en wordt de digitale kloof niet verkleind. Hierbij dient er ook specifieke aandacht te zijn voor de toegang van vrouwen en meisjes tot digitale toepassingen. Leden van de Raad benoemden het belang van het betrekken van de private sector, als leverancier van digitale diensten maar ook als innovator. Nederland noemde als voorbeeld de door *Pharm Access* ontwikkelde e-portemonnee op het gebied van gezondheid in Kenia. Met geld op hun mobiele telefoon kunnen onverzekerde Kenianen in toenemende mate toegang krijgen tot gezondheidszorg. De Europese Investeringsbank noemde het belang van het opzetten van een regulerend kader, mede om te voorkomen dat er monopolies ontstaan. Dit risico bestaat bijvoorbeeld op de markt van mobiele telefonie. Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, wees erop dat digitalisering naast grote voordelen ook risico's met zich meebrengt, bijvoorbeeld op het gebied van privacy en bescherming van data. De Hoge Vertegenwoordiger onderschreef dit ook in haar conclusies.

Extern investeringsplan

De Raad uitte waardering voor de snelle totstandkoming van het Externe Investeringsplan (EIP). Hoge Vertegenwoordiger Mogherini benadrukte het vernieuwende karakter van het Extern Investeringsplan, waarmee de EU voor het eerst garanties kan inzetten om de doelen van ontwikkelingssamenwerking te realiseren. Hierbij uitte ze complimenten richting Nederland: onder Nederlands voorzitterschap zijn, geïnspireerd door de Nederlandse agenda voor hulp en handel, de eerste stappen gezet voor dit Investeringsplan. De Hoge Vertegenwoordiger wees in het bijzonder op de oriënterende discussie die hierover tijdens de informele RBZ/OS van 1 en 2 februari 2016 is gevoerd⁵.

Er is veel interesse vanuit het Europese bedrijfsleven volgens de Hoge Vertegenwoordiger. Het investeringsplan biedt bedrijven immers de mogelijkheid om toegang te krijgen tot lastige markten en investeringen te doen die zij anders niet doen vanwege de hoge risico's. Met het garantiefonds onder het Europees Fonds voor Duurzame Ontwikkeling van EUR 1.5 miljard, gecombineerd met reeds bestaande *blending*-faciliteiten van EUR 2.6 miljard, beoogt de Commissie een totaalbedrag van EUR 44 miljard te genereren. Nederland vroeg of de door de Commissie voorziene hefboom daadwerkelijk gerealiseerd kan worden, maar stelde daarbij wel vast dat het zelfs met een minder hoge *multiplier* een nuttig instrument blijft. Nederland benadrukte, met een aantal andere lidstaten, het belang om echt private middelen te katalyseren en niet (semi)-publieke middelen zoals fondsen van Internationale Financiële Instellingen en bilaterale ontwikkelingsbanken. Met Nederland benadrukte een groot aantal lidstaten daarnaast de noodzaak om impact en toegevoegde waarde van het instrument te meten. Op de oproep van de Hoge Vertegenwoordiger

³ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/28-conclusions-digital-solutions-and-technologies-in-eu-development-policy/>

⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/swd-digital4development_part1_v3.pdf

⁵ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016D02654&did=2016D02654>

om ook bilateraal aan het fonds bij te dragen werd onverbindend gereageerd door lidstaten. Lidstaten dragen immers al aan het fonds bij via de EU-begroting.

Het Externe Investeringsplan zal op 20 september tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) gelanceerd worden. Een aantal lidstaten riep op ook tijdens de AU EU Top in november aandacht te geven aan het plan. De Commissie gaf hierop in reactie aan het EIP graag voor die tijd in werking te hebben.

She Decides

Finland, Denemarken, Zweden, België, Luxemburg en Nederland stuurden in aanloop naar de informele RBZ/OS een brief aan Commissaris Mimica⁶, waarin de Commissie wordt opgeroepen om haar inzet op het gebied van gezinsplanning en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) te intensiveren. Commissaris Mimica herhaalde tijdens de informele Raad zijn eerdere toezegging dat de Commissie hier oog voor heeft. In de brief riepen de ministers daarnaast op om fondsen uit het Gender Initiatief mede in te zetten voor SRGR. Dit fonds, waarvoor EUR 500 miljoen uit de bestaande middelen van de EU zal worden vrijgemaakt, zal zich richten op het tegengaan van geweld tegen vrouwen. Commissaris Mimica stelde dat hieruit ook extra SRGR-activiteiten gefinancierd zouden kunnen worden maar liet in het midden hoe omvangrijk deze steun zal zijn. Nederland zal zich, in samenspraak met andere lidstaten, blijven inzetten voor intensivering van steun van de Commissie en zal het belang ook in aanloop naar de AU-EU Top van 29-30 november onderstrepen.

⁶ <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=170790&GUID={19F6C4EB-3F89-4E81-AE47-741099504631}>