
Vergaderjaar 2020–2021

21 501-04

Ontwikkelingsraad

Nr. 235

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2020

Hierbij bied ik u het verslag aan van de Raad Buitenlandse Zaken
Ontwikkelingssamenwerking van 23 november 2020.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag

VERSLAG RAAD BUITENLANDSE ZAKEN ONTWIKKELINGS- SAMENWERKING VAN 23 NOVEMBER 2020

Introductie

Op 23 november nam de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking deel aan de Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking die virtueel plaatsvond. Tijdens deze Raad is gesproken over de rol van de EU in de aanpak van de schuldenproblematiek en over het bevorderen van gendergelijkheid en de empowerment van vrouwen, enkele dagen voor de publicatie van de Commissiemededeling over het derde Gender Action Plan op 25 november 2020¹. Uw Kamer zal over deze mededeling binnen de daarvoor gestelde periode een BNC-fiche ontvangen.

Schuldenproblematiek en Financing for Development

De Raad sprak over de EU-inzet ten aanzien van de schuldenproblematiek van ontwikkelingslanden en langere termijn oplossingen daarvoor. Voor dit agendapunt waren ook IMF Managing Director Georgieva, Eurocommissaris voor Economische Zaken Gentiloni, en vertegenwoordigers van de Club van Parijs, de Europese Investeringsbank (EIB) en Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) uitgenodigd. In de conclusies van de Europese Raad van 15-16 oktober (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1620) is bevestigd dat de EU een rol te spelen heeft in schuldherstructurerings-initiatieven.

Commissaris Gentiloni gaf de stand van zaken weer van besprekingen in kader van G20 en Club van Parijs. Het is duidelijk dat de economische impact van COVID-19 de schuldenpositie van veel ontwikkelingslanden ernstig heeft verslechterd. In april van dit jaar werd reeds het DSSI (*Debt Service Suspension Initiative*) overeengekomen, een betalingsmoratorium voor landen die kampen met acute liquiditeitsproblemen en dit werd recent verlengd tot april 2021. Op 20 november werd door de G20 en Club van Parijs overeenstemming bereikt over een *Common Framework for Debt Treatments beyond the DSSI* voor schuldherstructurering, een gezamenlijk raamwerk op basis waarvan per land zal worden bekeken welke maatregelen nodig zijn om tot een houdbare situatie te komen. Een stap voorwaarts is de betrokkenheid van China daarbij, zo stelde Gentiloni. Het betrekken van de private sector blijft volgens hem echter een uitdaging.

Commissaris Urpilainen refereerde aan het *Global Recovery Initiative* van Commissievoorzitter Von der Leyen («*green, digital and socially just*») en stelde dat de EU en de EU-lidstaten effectiever zullen zijn in de aanpak van de schuldenproblematiek als zij in *Team Europe* verband optreden. Hun gezamenlijke invloed is immers groter. Indien de EU daarbij ook andere instrumenten inzet, zoals begrotingssteun, en de private sector mobiliseert, kan de EU significant bijdragen aan het herstel van COVID-19 op het Afrikaanse continent, zo stelde Urpilainen. Dit vraagt om een sterke coördinatie tussen de hoofdsteden en in het veld. In de relatie met partnerlanden zal voldoende aandacht moeten zijn voor beleidshervormingen. Steun zal vergezeld moeten worden door een stevige beleidsdialoog. De Commissie kondigde een bijdrage aan van EUR 183 miljoen aan het CCRT (Catastrophe Containment and Relief Trust) van het IMF, waaruit schuldverplichtingen van de armste landen aan het IMF worden kwijtgescholden en daarmee tijdelijke budgettaire ruimte vrijgemaakt wordt voor de urgente COVID respons. Tenslotte herhaalde Urpilainen

¹ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/join_2020_17_en_final.pdf.

haar pleidooi voor het samen optrekken van Ministers van Financiën en Ontwikkelingssamenwerking op het schuldendossier.

IMF Managing Director Georgieva benadrukte in haar introductie de zware economische gevolgen van de COVID-19 crisis voor ontwikkelingslanden. Na jaren van economische groei van gemiddeld 5%, is nu sprake van een krimp van gemiddeld 1,2 procent. Afrika gaat er gemiddeld 3 procent op achteruit. Dat zal mogelijk alleen maar verslechteren. Waar ontwikkelde landen gemiddeld 20% van hun Bruto Nationaal Product uitgeven aan het dempen van de schok als gevolg van COVID19, besteden opkomende markten 6% en lage inkomenslanden tot 2%. Georgieva verwelkomde het DSSI en het *Common Framework*, maar gaf aan dat er meer actie nodig zal zijn. Niet alleen in de vorm van schuldmaatregelen, maar ook via bijvoorbeeld de inzet van begrotingssteun en andere ontwikkelings-samenwerking(OS)-instrumenten ten behoeve van een langere termijn houdbare schuldenpositie. Georgieva benadrukte verder de doelstelling van transformatie naar een groene economie, en de noodzaak om barrières voor private investeringen weg te nemen.

Nederland verwelkomde het Common Framework als een belangrijke stap om comparability of treatment te verzekeren en transparantie van schulden te verbeteren. Bij toepassing zal aandacht moeten blijven voor het betrekken van alle officiële crediteuren, waaronder China, en de private sector. In de Raad gaf Nederland aan in de eerste plaats een rol voor Team Europe te zien in de coördinatie van onze inspanningen in multilaterale instituties waar besluitvorming over schulden plaatsvindt, om daarmee de gezamenlijke invloed te vergroten. Daarnaast kan Team Europe ervoor zorgen dat schuldmaatregelen ondersteund wordt met de juiste instrumenten, om zo partnerlanden in staat te stellen «to build back better» in lijn met de SDG's en het klimaatakkoord van Parijs. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan capaciteitsopbouw, beleidsdialoog en nieuwe investeringen. De programmering en instrumenten onder het nieuwe MFK bieden hiervoor de mogelijkheid, onder meer via het European Fund for Sustainable Development (EFSD+). Team Europe zal dit echter altijd samen moeten doen met anderen, ook in de partnerlanden. Zo zal de beleidsdialoog en capaciteitsopbouw bij EU-begrotingssteun aan moeten sluiten bij de IMF-programma's en beleidsdialogen. Ook kan de EU meer doen om partnerlanden te steunen bij het ontwikkelen van alomvattende financieringsstrategieën, waaronder via de Integrated National Financing Frameworks. Dit kan landen helpen om een nieuwe schulden crisis te voorkomen.

Ook onder andere lidstaten was er veel steun voor het *Common Framework*. Veel lidstaten benadrukten het betrekken van de private sector als essentiële factor. Verder was er brede steun voor een Team Europe aanpak, binnen relevante multilaterale kaders, en om de verbinding met de SDG's te maken in een holistische benadering. Hoge Vertegenwoordiger (HV) Borrell concludeerde dat schuldenverlichting op zichzelf vooral een kwestie is van de G20 en de Club van Parijs. De EU zou in partnerlanden zijn collectieve invloed en economische slagkracht moeten inzetten, via een holistische benadering «beyond debt»; en daarmee bijdragen aan duurzame financiering.

Gender

De Raad sprak over gendergelijkheid, mede met het oog op het Gender Action Plan III dat enkele dagen na de Raad zou worden uitgebracht.² In haar introductie benoemde Commissaris Urpilainen de negatieve impact

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2184.

van COVID-19 op het bereiken van de SDG's. Met name op SDG 5 (gendergelijkheid) bestaat het risico dat de bereikte vooruitgang zou worden teruggedraaid. Zij gaf aan dat het Gender Action Plan III een ambitieus plan zou zijn. Dit blijkt onder meer uit de ambitieuze target van 85% van alle nieuwe EU externe programma's die moeten bijdragen aan gendergelijkheid. Belangrijke inhoudelijke focusgebieden van GAP III zijn onder meer: een einde maken aan gender gerelateerd geweld, het bevorderen van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), economische empowerment van vrouwen, participatie en leiderschap van vrouwen, de rol van vrouwen in de groene transitie en digitale transformatie en implementatie van de Vrouwen, Vrede en Veiligheid agenda. Daarbij benadrukte Commissaris Urpilainen dat de EU en haar lidstaten meer impact hebben als ze samenwerken in een Team Europe spirit. De Commissie zal ook werken aan gender responsief- en gebalanceerd leiderschap binnen de eigen organisatie, waaronder bij EU delegaties.

Zoals Minister-President Rutte reeds met uw Kamer deelde,³ maakten Polen en Hongarije tijdens de Europese Raad van 15-16 oktober bezwaar tegen het gebruik van de term gendergelijkheid in de Raadsconclusies. Zij wensten te spreken van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen in plaats van over gendergelijkheid. Daarmee lijken zij te willen uitdragen dat mannen en vrouwen vaste biologische categorieën zouden zijn, zonder ruimte voor andere genderidentiteiten en expressies. Dit kwam ook tijdens deze Raad aan de orde.

Een grote groep lidstaten, waaronder Nederland, benadrukte het belang van vasthouden aan *agreed language* op het gebied van gendergelijkheid en SRGR. Net als een aantal andere lidstaten gaf Nederland aan dat gendergelijkheid een kernwaarde is van de EU en een fundamenteel recht. Gendergelijkheid is van vitaal belang om de SDG's en de bredere Agenda 2030 te kunnen behalen. Nederland gaf aan bezorgd te zijn over de *pushback* op de rechten van vrouwen en meisjes wereldwijd, op SRGR en op begrippen die al decennialang acquis zijn. Nederland benadrukte dat 193 landen wereldwijd de SDG's hebben aangenomen, ook alle EU-lidstaten, waaronder SDG 5 over gendergelijkheid. Het is een *global common good*. Ieder individu moet kunnen beslissen over eigen leven, gezondheid en lichaam, zo stelde Nederland.

Veel lidstaten, waaronder ook Nederland, gaven aan uit te kijken naar de publicatie van het derde Gender Action Plan, dat ambitieus zou moeten zijn. Nederland gaf aan dat de ambitie op gendergelijkheid onder meer moet worden vertaald in de programmering voor het nieuwe Meerjarige Financiële Kader (2021–2027) en dat gendergelijkheid voorts moet worden *mainstreamed* in beleidsterreinen zoals handel en vrede en veiligheid.

AOB

Eurocommissaris Urpilainen gaf een korte update over de triloog met het Europees Parlement (EP) over de *Neighbourhood, Development and International Cooperation* (NDICI) verordening en over de stand van zaken van de Post-Cotonou onderhandelingen. Wat betreft NDICI refereerde zij aan het MFK-akkoord tussen de Raad en het EP over de toevoeging van 1 miljard euro uit de *ACP-Investment Facility* reflows aan het NDICI⁴. De Raad moet nog een besluit nemen over het hele pakket aan reflows (terugbetalingen) uit het ACP-IF, momenteel in beheer bij de EIB.

³ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/040629fa-e6db-4a1c-86d8-db16cfb002df.

⁴ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1624.

Voor wat betreft Post-Cotonou is volgens Commissaris Urpilainen voortgang geboekt in de onderhandelingen tussen de EU en de ACP-landen, zowel op het gebied van SRGR als op migratie.

Tenslotte sprak de Raad kort over de zorgelijke politieke situatie in Tanzania, waarbij het belang werd onderstreept van de artikel 8 dialoog en het aan laten sluiten van de OS-programmering op de politieke situatie. HV Borrell concludeerde dat er een gedeelde analyse was van de ontwikkelingen in Tanzania.

Overig

Toezicht en controle op EU-ontwikkelingssamenwerking

Graag gaat het kabinet in deze brief ook in op de toezegging aan het lid Alyaka (SP) tijdens het Algemeen Overleg op 24 september jl. (Kamerstuk 21 501-04, nr. 234) over de Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking op 29 september jl., om voor het einde van het kalenderjaar terug te komen op wat meer mogelijk is als het gaat om meer toezicht en controle op EU-ontwikkelingssamenwerking (EU-OS).

Verschillende EU-instellingen en organen houden toezicht en controle op EU-OS. In artikel 209.1 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) is vastgelegd dat het Europees Parlement (EP) en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure de maatregelen vaststellen die nodig zijn voor de uitvoering van het ontwikkelingswerkingsbeleid. Het EP keurt dus, net als de Raad, het budget goed en verleent ook kwijting voor de financiële uitvoering van de middelen. Ook tijdens de implementatie van het EU-OS beleid en de besteding van middelen heeft het EP controlemechanismen tot zijn beschikking. Als het EP van mening is dat de hoofddoelstelling van een programma anders is dan ontwikkeling (bijvoorbeeld handel, terrorismebestrijding), dan mag het EP de Europese Commissie hier over ondervragen. Indien het EP niet tevreden is met de antwoorden op de gestelde vragen, dan kan het EP bezwaar aantekenen. Daarnaast zijn er beleidsdialogen tussen het EP en de Commissie.

EU lidstaten hebben tevens invloed op de besteding van middelen, via de beheerscomités voor de instrumenten van het extern beleid. In deze comités, waar besloten wordt over de vaststelling van programma's, worden de door de Commissie voorgenen projectvoorstellen met de lidstaten besproken. Lidstaten kunnen vragen stellen, op- en aanmerkingen plaatsen, verzoeken om aanpassing van het programma, en geven uiteindelijk (bindend) advies over de vaststelling van de programma's. Het betreft hier de zogenaamde onderzoeksprocedure, waarbij de lidstaten uiteindelijk het laatste woord hebben.

De besteding en impact van EU-OS middelen wordt door onafhankelijke partijen gecontroleerd. De Europese Rekenkamer verricht verschillende financiële controles over de EU-OS uitgaven en doet in haar rapporten aanbevelingen aan de Europese Commissie. De Europese Commissie laat zelf ook onafhankelijke evaluaties uitvoeren, zowel project/programma-evaluaties als strategische-evaluaties. De strategische evaluaties zijn complex, zij beslaan verschillende programma's en instrumenten over een langere periode. Deze strategische evaluaties zijn online beschikbaar.⁵

⁵ DG DEVCO strategic evaluations: https://ec.europa.eu/international-partnerships/strategic-evaluation-reports_en.

DG NEAR strategic evaluations: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/monitoring-and-evaluation_en.

Om meer inzicht te geven in de Nederlandse inzet op EU-OS en de behaalde resultaten, en zo de parlementaire controle door de Tweede Kamer van en op de externe EU-financieringsinstrumenten te verbeteren, ontvangt uw Kamer conform de motie van de leden Becker en Bouali (Kamerstuk 21 501-04, nr. 209) jaarlijks een brief over EU-OS. De meest recente brief dateert uit mei 2020⁶, en de eerstvolgende brief komt uw Kamer medio 2021 toe. Tijdens het AO op 24 september jl. vroeg de heer Alkaya meer specifiek naar de effectiviteit van EU-OS en of deze middelen goed worden besteed. De meest recente EU-OS brief gaat in op een literatuurstudie naar EU-ontwikkelingssamenwerking in Sub-Sahara Afrika in de periode 2013–2018,⁷ uitgevoerd in opdracht van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze studie gaat in op behaalde resultaten en de toegevoegde waarde van de EU als speler op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. De studie nam 55 onafhankelijke evaluaties en andere rapporten onder de loep, en geeft over het algemeen een positief beeld van behaalde resultaten. Ook stelt de studie dat de interventies van de EU instellingen op het gebied van OS toegevoegde waarde hebben vis-à-vis interventies van andere spelers, inclusief EU lidstaten. Zo heeft de EU als donor groot financieel gewicht en is de EU in staat om op lange termijn steun te verlenen. Dit maakt de EU een strategisch partner voor onder andere overheden, en een speler voor beleidsdialoog. Ook het brede scala aan instrumenten en de kennis en ervaring van de EU bieden toegevoegde waarden. Tevens is de neutraliteit van de EU van meerwaarde, bijvoorbeeld bij interventies op het gebied van vrede en veiligheid, en bij steun aan de ontwikkeling van de private sector.

⁶ Kamerstuk 34 952, nr. 112.
Kamerstuk 34 952, nr. 80.
Kamerstuk 34 952, nr. 41.

⁷ <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2020/05/25/euos2020>.