

Vergaderjaar 2018–2019

34 952

Investeren in Perspectief – Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland

Nr. 41

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2018

In deze brief schets ik de inzet van het kabinet om Europese samenwerking op het terrein van ontwikkelingssamenwerking te bevorderen en de effectiviteit van het EU ontwikkelingssamenwerkingsbeleid te vergroten. De brief vormt een nadere uitwerking van beleidsnota *Investeren in Perspectief – Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland*, en in het bijzonder hoofdstuk 5.1 over *Internationale samenwerking in EU-kader*. Ik informeer u daarnaast over de specifieke Nederlandse inzet ten aanzien van *delegated cooperation* naar aanleiding van de motie Becker (Kamerstuk 34 952, nr. 18). Tot slot maak ik van de gelegenheid gebruik uw Kamer verder te informeren over het *Spotlight Initiative* naar aanleiding van mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg voor de Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking van 17 mei 2018.

In de motie Becker-Bouali (Kamerstuk 21 501/04, nr. 209) is het kabinet gevraagd om ten minste jaarlijks te rapporteren over de externe financieringsinstrumenten van de Europese Unie (EU). Voorliggende brief is de eerste in deze serie. Zoals hieronder beschreven publiceerde de Commissie in maart 2018 een rapport over de in 2016 behaalde resultaten; het eerstvolgende jaarverslag van de Commissie zal gaan over de EU-inzet in 2017. Uw Kamer zal jaarlijks een brief ontvangen naar aanleiding van deze jaarrapporten. In mei 2019 zult u het reguliere BHOS-jaarverslag ontvangen met daaraan gekoppeld de BHOS-resultatenrapportage over de bilaterale inzet in 2018. Het is de bedoeling om in deze resultatenrapportage ook kort in te gaan op resultaten die via het EU externe financieringsinstrumentarium zijn bereikt, al loopt de rapportageperiode van de Europese Commissie en Nederland dus niet synchroon.

Nederland en EU-ontwikkelingssamenwerkingsbeleid

In de beleidsnota *Investeren in Perspectief – Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland*¹ is geschetst hoe het kabinet de komende jaren internationale uitdagingen aangaat en kansen oppakt. De Nederlandse inzet op ontwikkelingssamenwerking, als integraal onderdeel van het buitenlands beleid, is gericht op de bestrijding van grondoorzaken van armoede, irreguliere migratie, terreur en klimaatverandering. Nederland concentreert zijn inspanningen in een beperkt aantal focusregio's. De zeventien duurzame ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals – SDG's*) zijn de internationale leidraad voor het BHOS-beleid.

Op internationaal niveau zijn de EU en gelijkgezinde EU-lidstaten natuurlijke samenwerkingspartners om effectief in te kunnen spelen op complexe en omvangrijke vraagstukken als klimaatverandering, irreguliere migratie, instabiliteit in verschillende delen van de wereld en de toekomst van wereldhandel. Als lid van de EU is Nederland mede-vormgever van het EU-beleid en beslist Nederland mee over de inzet van de EU en de besteding van haar middelen. Door in EU-verband samen op trekken wordt onze slagkracht vergroot. De bevoegdheid van de Unie op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp betreft immers een parallelle bevoegdheid: het doet geen afbreuk aan de bevoegdheden van lidstaten op datzelfde terrein. De Europese Unie en de lidstaten waren in 2016 samen goed voor bijna 60 procent (EUR 75,5 miljard) van alle officiële ontwikkelingshulp (ODA) van de leden van de OESO/DAC. Hiermee heeft de EU een krachtig instrument in handen om invloed uit te oefenen op ontwikkelingen wereldwijd, zeker als dit onderdeel is van een samenspel van politiek leiderschap, diplomatie, hulp, handel en inzet op het gebied van veiligheid. Met name deze geïntegreerde externe inzet van de EU heeft volgens het kabinet toegevoegde waarde. Daarnaast is haar presentie in delen van de wereld waar Nederland niet is vertegenwoordigd voor Nederland van belang; de schaalvergroting die met EU-middelen mogelijk is; en de politieke invloed die de EU kan uitoefenen.

Op veel beleidsterreinen is de EU een natuurlijke multiplier van Nederlandse ideeën en belangen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het combineren van hulp en handel, het stimuleren van private sectorontwikkeling en de inzet van innovatieve financiering. Mede dankzij onze invloed en voortrekkersrol heeft de Europese Commissie de afgelopen jaren forse stappen gezet op het gebied innovatieve financiering. Tegelijkertijd zijn er beleidsterreinen waar een gezamenlijke positie van de EU en haar lidstaten moeilijker haalbaar is: in dat geval kiest Nederland ervoor om in coalitie met gelijkgestemde lidstaten op te trekken.

Het kabinet wil de Europese samenwerking op het terrein van ontwikkelingssamenwerking verder bevorderen en in het bijzonder de effectiviteit van het EU-ontwikkelingssamenwerkingsbeleid vergroten voor het behalen van de gezamenlijke beleidsdoelstellingen. De inzet van het kabinet is vierledig:

1. Invloed uitoefenen op de vormgeving en uitvoering van het EU OS-beleid; Nederland zet zich – ook in coalities met andere lidstaten – in voor een geïntegreerde en effectieve inzet van middelen;
2. Bijdragen aan samenwerking tussen de EU-instituten en lidstaten; Nederland neemt waar mogelijk ook actief deel aan gezamenlijke programmering met EU-partners (Joint Programming);

¹ Kamerstuk 34 952, nr. 1.

3. Verbetering van de resultaten-rapportage door de EU om zo de bijdrage van EU-OS aan de EU en Nederlandse beleidsdoelstellingen meer inzichtelijk te maken;
4. Verbetering van de positionering van Nederlandse uitvoeringsorganisaties om programma's uit te voeren voor de Europese Commissie die aansluiten bij de Nederlandse beleidsdoelen voor ontwikkelingen, zoals gesteld in de beleidsnota «Investeren in perspectief», onder andere via *delegated cooperation*.

De kabinetsinzet wordt hieronder nader uitgewerkt.

1. Beleidsformulering

Het EU buitenlands- en veiligheidsbeleid is vormgegeven in de in 2016 gepubliceerde EU Global Strategy. Bescherming van de veiligheid, belangen en waarden van de Unie staat hierin centraal. De strategie focust op het bevorderen van veiligheid, stabiliteit en conflictpreventie buiten de EU. In het bijzonder in de instabiele regio's rond Europa. Ook prioriteert de strategie internationale samenwerking op dit vlak en het bevorderen van de internationale rechtsorde. Nederland speelde een actieve rol bij de totstandkoming van de Global Strategy en zette in het bijzonder in op een stevige verankering van onze waarden en mensenrechten in de strategie, en een nadruk op de geïntegreerde benadering².

Er zijn op verschillende deelterreinen aparte beleidsdocumenten waarin de beleidsdoelstellingen verder vorm zijn gegeven.

Ontwikkelingssamenwerking

Het EU ontwikkelingssamenwerkingsbeleid ligt vast in de *EU Consensus on Development*³, die in juni 2017 is aangenomen door de EU en haar lidstaten. Net als voor ons bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsbeleid zijn ook hier de SDGs de leidraad voor de inspanningen. In de Consensus legden de EU en haar lidstaten vast om de inspanningen te richten op uitbanning van de armoede, de vermindering van kwetsbaarheden en het aanpakken van ongelijkheden om ervoor te zorgen dat niemand aan zijn lot wordt overgelaten. De Nederlandse inzet was gericht op voldoende aandacht voor gendergelijkheid en SRGR, ongelijkheid, en internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. De Consensus stelt daarnaast dat een effectieve aanpak van de grondoorzaken van conflict, instabiliteit en irreguliere migratie vraagt om een multidimensionale, lange-termijn inzet waarin de EU de verschillende componenten van het buitenlands beleid op elkaar afstemt – een voor Nederland essentiële inzet waar de EU juist haar meerwaarde kan laten zien. Nederland zet zich in de uitvoering in voor een duidelijke rol voor de EU op belangrijke en dwarsdoorsnijdende thema's als klimaat, conflictpreventie, internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen en gendergelijkheid.

Voor een aantal regio's en landen is een specifiek beleidskader van kracht. Zo is de relatie met de landen in Afrika, Stille Oceaan en Caribisch gebied vastgelegd in het Verdrag van Cotonou, dat op 28 februari 2020 afloopt. Momenteel vinden onderhandelingen plaats tussen de Europeanen Unie en de ACS-landen over een vervolgpact. De Raad nam hiertoe op 22 juni 2018 een EU- onderhandelingsmandaat aan. Nederland heeft in de besprekingen over het mandaat ingezet op een aantal specifieke punten. Zo vindt het kabinet het van belang dat afspraken in het nieuwe partnerschap worden nageleefd, dat geldt in het bijzonder, maar niet uitsluitend, voor de afspraken op het gebied van migratie, specifiek als het gaat om

² Kamerstuk 21 501-20, nr. 1140.

³ Kamerstuk 21 501-04, nr. 208.

terugkeer en overname (cfm. de motie Becker van 22 februari 2018⁴). Hiertoe heeft Nederland onder meer ingezet op het vast opnemen van het onderwerp (irreguliere) migratie in de reguliere politieke dialoog met de partnerlanden. Nederland heeft daarnaast gepleit voor een meer betekenisvolle rol van Landen en Gebieden Overzee (LGO's) binnen de regionale pilaren. Voor de Nederlandse LGO's (Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius, Saba) is in dit kader het regionale compact met de Caraïbische regio van belang. Verder bevat de herziene versie van het mandaat een lichtere institutionele structuur, sterk gericht op de drie afzonderlijke regio's en veel minder op het overkoepelende EU-ACS niveau.

Binnen de kaders die gesteld zijn in de *EU Consensus on Development* en het Cotonou-verdrag sluit de Europese Unie met ieder land dat ontwikkelingshulp ontvangt een overeenkomst over een «nationaal indicatief programma» (NIP). Daarin worden per land specifieke doelen vastgelegd die met de steun van de EU bereikt moeten worden. Het kan dan gaan om bijvoorbeeld het bereiken van economische groei; vergrootte inkomensgelijkheid; gendergelijkheid; of het verzorgen van onderwijs. De gekozen doelen dienen, waar mogelijk, aan te sluiten bij nationale ontwikkelingsdoelstellingen en verschillen dan ook per land. Nederland zet zich ervoor in om in deze programma's voldoende aandacht te geven aan geïntegreerd beleid, door deze programma's breder vorm te geven dan alleen de inzet van ontwikkelingssamenwerking.

Nabuurschapsbeleid

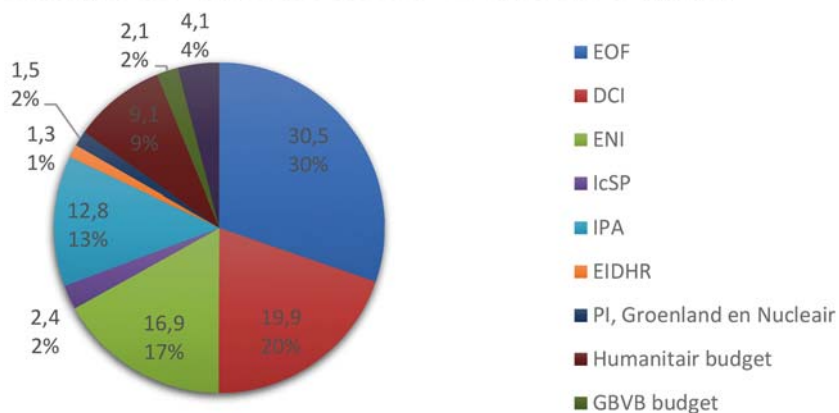
Het Europese nabuurschapsbeleid werd in 2015 herzien. Nederland zette in op een gedifferentieerde, flexibele en gerichte aanpak gestoeld op wederzijdse politieke prioriteiten op het gebied van economische en sociale ontwikkeling, veiligheid en migratie en mobiliteit. Dit wordt gereflecteerd in het huidige nabuurschapsbeleid. In het nabuurschapsbeleid komen de partnerlanden met de EU een actieplan overeen, waarin zij verbintenissen aangaan ten aanzien van democratie, mensenrechten, de rechtsstaat, goed bestuur, de beginselen van markteconomie en duurzame ontwikkeling. Een gedeelte van de financiering die beschikbaar is voor deze landen wordt op basis van voortgang op deze terreinen toegekend. Deze actieplannen zijn het resultaat van onderhandelingen met ieder land afzonderlijk, en het plan is telkens toegesneden op de specifieke belangen van het betrokken land. De actieplannen bevatten voor elk partnerland de prioriteiten op de korte en de middellange termijn en zijn een belangrijk element in de uitvoering van het nabuurschapsbeleid. Hoewel de actieplannen toegespitst zijn op elk van de buurlanden, verwijzen zij doorgaans ook naar een aantal gemeenschappelijke activiteiten voor het nabuurschap, uiteenlopend van politieke dialoog tot handelsgerelateerde aangelegenheden en economische en sociale samenwerking.

Extern Financieringsinstrumentarium

De externe inzet van de EU wordt gefinancierd vanuit Hoofdstuk IV van het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK): *Global Europe*. Voor de externe inspanningen van de EU is voor 2014–2020 EUR 94,5 miljard beschikbaar, inclusief het Europees Ontwikkelingsfonds van EUR 30,5 miljard dat buiten de EU-begroting staat. Circa 92% van de externe uitgaven van de EU zijn ODA-uitgaven; circa 8% non-ODA.

⁴ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-04-208.html>.

Budget EU externe inzet - EUR 94,5 miljard



De hoofddoelstellingen van de inzet van de instrumenten zijn armoedebestrijding; duurzame economische, sociale ontwikkeling; milieu, en; de promotie van democratie, rechtsstaat, goed bestuur en respect voor mensenrechten. Daarnaast is met het *Gender Action Plan in External Relations 2016–2020*⁵ een ambitieus framework opgezet om gender in alle EU-activiteiten, waaronder ook politieke dialoog en internationale onderhandelingen, als dwarsdoorsnijdend thema mee te nemen.

Het grootste gedeelte van de financiering wordt ingezet in geografische instrumenten. Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), dat buiten de EU-begroting staat, wordt ingezet in landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan. De inzet is gebaseerd op het Verdrag van Cotonou met de ACS-landen. Het Ontwikkelingssamenwerkingsinstrument (DCI)⁶ wordt geografisch ingezet in Azië, Latijns-Amerika, Centraal-Azië, het Midden-Oosten en Zuid-Afrika en heeft daarnaast fondsen beschikbaar voor thematische inzet, o.a. op het gebied van klimaat en versterking van het maatschappelijk middenveld. Het Europees Nabuurschapsinstrument (ENI)⁷ is erop gericht de politieke, economische en sociale hervormingsprocessen te ondersteunen en staat open voor de zes oostelijke en tien zuidelijke buurlanden van de EU. Het instrument voor pre-toetredingssteun (IPA)⁸ staat open voor kandidaat-lidstaten (Turkije, Macedonië, Montenegro en Servië) en potentiële kandidaat-lidstaten (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo).

De EU heeft ook een aantal thematische instrumenten beschikbaar die complementair aan de geografische instrumenten worden ingezet. Het Instrument voor bijdrage aan Stabiliteit en Vrede (IcSP)⁹ richt zich op crisisrespons, voorbereiding op crises, conflictpreventie en vredesopbouw. De EU beschikt daarnaast over een instrument voor mensenrechten (*European Instrument for Democracy and Human Rights – EIDHR*)¹⁰.

⁵ https://ec.europa.eu/europeaid/gender-equality_en.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0233&from=EN>.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0027:0043:EN:PDF>.

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0231&from=EN>.

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0230&from=EN>.

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0085:0094:EN:PDF>.

De Europese Commissie en Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) zijn belast met de uitvoering van de instrumenten voor extern beleid. Op basis van eerder genoemde beleidskaders doet de Europese Commissie voorstellen voor projecten en programma's in partnerlanden. Als lidstaat heeft Nederland – in coalitie met andere lidstaten – invloed op de beleidsvorming binnen de EU en op de besteding van middelen, via de comités voor extern beleid. In deze comités, waar besloten wordt over de vaststelling van de programma's, worden de door de Commissie voorgenomen 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 gaat hier om de zogenaamde onderzoeksprocedure¹¹, waarbij de lidstaten uiteindelijk het laatste woord hebben. Nederland kan niet eigenstandig voorgenomen programma's tegenhouden aangezien besluitvorming per gekwalificeerde meerderheid gaat, en werkt daarom nauw samen met gelijkgestemde lidstaten.

Rol van het Europees Parlement (EP)

De rol van het EP in het OS-beleid is vastgelegd in artikel 209.1 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

1. Het Europees Parlement staat op gelijke voet met de Raad – een van de weinige externe beleidsterreinen waarop het EP een dergelijke zeggenschap heeft.

Het EP heeft daarnaast het zogenaamde recht van *scrutiny* in de implementatie van het EU OS-beleid en de besteding van de middelen. Als het EP van mening is dat de hoofddoelstelling van een programma anders is dan ontwikkeling (bijvoorbeeld handel, terrorismebestrijding), dan mag het EP de Commissie hierover ondervragen. Indien de Commissie onvoldoende uitleg kan geven op de door het EP gestelde vragen, dan kan het EP bezwaar aantekenen. Daarnaast zijn er regelmatige beleidsdialogen tussen het EP en de Commissie, zoals bijvoorbeeld rondom de *mid-term review* van de externe financieringsinstrumenten van de EU¹.

Speciale instrumenten

In reactie op de migratieproblematiek heeft de EU in de afgelopen jaren een aantal instrumenten opgezet om aan de toegenomen vraag om financiering te voldoen, waaronder Trust Funds en het Externe Investeringsplan. Trust Funds worden gebruikt om middelen van verschillende donoren te bundelen. Zo werken we via het Madad Trust Fund voor Syrië en de regio onder meer aan de verbetering van de opvangsituatie van vluchtelingen in de regio en ondersteunen we hun gastgemeenschappen. En marge van de Valletta migratietop in november 2015 werd daarnaast het *EU Emergency Trust Fund for Africa* (EUTF) gelanceerd. Het fonds richt zich op de vijf pijlers van het Valletta actieplan (o.a. aanpak grondoorzaken van irreguliere migratie, bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel, bescherming en opvang in de regio, terugkeersamenwerking) en wordt ingezet in de Sahel en de regio rond het Tsjaadmeer, de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika. De middelen die hier door de Commissie voor beschikbaar zijn gesteld, ruim EUR 3,7 miljard op moment van schrijven, komen grotendeels uit het EOF, DCI en ENI. Daarnaast is er op dit moment ruim EUR 450 miljoen bilateraal door lidstaten, Noorwegen en Zwitserland in het EUTF ingelegd, waarbij Nederland de derde donor is. De besluitvorming over de projecten die worden uitgevoerd onder het Trust Fund gaat via de zogenaamde

¹¹ Verordening 236/2014.

operationele comités. Lidstaten krijgen hier de kans zich uit te spreken over de voorgenomen projecten. Zoals ook onder de reguliere besluitvormingsprocedure is het van groot belang met gelijkgestemde lidstaten in coalities samen te werken. In een onlangs gepubliceerd rapport van de Europese Rekenkamer¹², wordt de flexibiliteit van het EUTF onderschreven maar wordt tegelijkertijd aangegeven dat de doelstellingen van het EUTF te breed zijn. Ook worden aanbevelingen gedaan om programma's beter te selecteren, te monitoren en te evalueren. Het gebrek aan focus van het fonds is een terecht punt van aandacht dat Nederland ook consequent heeft opgebracht, bijvoorbeeld in de strategische bestuursvergaderingen van het fonds. Nederland heeft daarin ook gepleit voor betere resultaatmeting en ziet uit naar de resultaten van de EUTF programma evaluatie dat begin 2019 van start gaat. Nederland zal hier ook op blijven toezien.

Rol van de Europese Investeringsbank (EIB)

Als EU-bank speelt de EIB een belangrijke rol in de inzet van de externe financiering van de EU. Momenteel financiert de EIB jaarlijks circa EUR 7–8 miljard aan activiteiten buiten de EU op basis van verschillende mandaten met garanties van de EU en/of lidstaten en daarnaast ook deels met eigen middelen. Het belangrijkste mandaat voor externe activiteiten van de EU is het Externe Leenmandaat, waarbij de EIB op basis van een garantie via de EU-begroting financiering verstrekt aan landen buiten de EU. De EIB financiert daarnaast zowel onder het Verdrag van Cotonou, op basis van garanties verstrekt door lidstaten vanuit het Europees Ontwikkelingsfonds, als met eigen middelen, activiteiten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan. Dit betreft ca. EUR 8,9 miljard over de periode 2014–2020, ofwel een jaarlijks leenvolume van ca. EUR 1,5 miljard per jaar.

De EU heeft daarnaast in 2017 het Extern Investeringsplan (EIP), met daarin het Europees Fonds voor Duurzame Ontwikkeling (EFDO), gelanceerd¹³. De Commissie beoogt met het EIP investeringen te bevorderen in Afrika en de nabuurschapslanden, door in te zetten op meer betrokkenheid van de private sector in de uitvoering van EU ontwikkelingssamenwerking. Zoals ook gesteld in het BNC fiche¹⁴ over het EIP verwelkomt het kabinet de grotere focus van de EU op het genereren van investeringen: om de SDGs te behalen, moeten we op nieuwe manieren te werk gaan en innovatieve vormen van financiering inzetten. Het kabinet heeft gesteld dat de middelen voor het EFDO¹⁵ gevonden dienen te worden binnen de beschikbare middelen onder het huidige MFK. Dat is ook het geval: de EUR 750 miljoen die nu beschikbaar is als garantie komt vanuit het DCI, ENI en EOF. Daarbij blijft de mogelijkheid open voor bilaterale bijdragen van lidstaten. Voor Nederland is dat op dit moment niet aan de orde.

2. Gezamenlijke inzet, inclusief Joint Programming

Nederland trekt ook in ontwikkelingslanden, waar relevant, zoveel mogelijk op met EU instituties en (gelijkgezinde) lidstaten om daarmee de synergie en effectiviteit van onze inzet te verhogen. Deze samenwerking kan diverse vormen aannemen en verschilt per land in mate van intensiteit. Het kan bijvoorbeeld gaan om gezamenlijke analyses van de politieke en sociaaleconomische situatie in een land en de wijze waarop

¹² https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1812_05/INSR_EUTF_AFRICA_NL.pdf.

¹³ https://ec.europa.eu/commission/publications/documents-external-investment-plan-0_en.

¹⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 2225.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R1601&from=EN>.

de Europese Unie daar het beste op in kan spelen, bijvoorbeeld door hervormingen te ondersteunen of het maatschappelijk middenveld te versterken. Dit kan niet los gezien worden van de politieke, veiligheids- en handelsinzet. Ontwikkelingssamenwerking is immers onderdeel van een bredere inzet, inclusief een politieke dialoog met derde landen.

Vaak blijft het niet bij een gezamenlijke contextanalyse en wordt ook de stap gezet naar het in kaart brengen van wat EU instituties en lidstaten reeds doen in een land of in bepaalde sectoren. Hiermee worden mogelijke gaten in de inzet geïdentificeerd en ook kansen in kaart gebracht om elkaars programma's en inzet te versterken via betere coördinatie. Volgende stappen zijn gezamenlijk programmeren en gezamenlijk implementeren, waarbij er voor gekozen kan worden om de Europese Commissie of lidstaat tot lead donor te benoemen met de overige lidstaten als «stille» partners, of via inzet van het instrument *Delegated Cooperation* (zie paragraaf 4). De inzet van de EU is om zoveel mogelijk aansluiting te vinden bij de nationale ontwikkelingsplannen van derde landen.

Nederland neemt waar mogelijk actief deel aan gezamenlijke programmering en kiest daarbij voor een pragmatische aanpak, waarbij proactief wordt bijgedragen en deelgenomen door de Nederlandse ambassades aan «levende» Joint Programming processen, met name daar waar de EU-delegatie een leidende rol op zich neemt. Nederland zal niet tot volledige vervanging van eigen planningsdocumenten overgaan, maar vanuit de lokale context kiezen voor optimaal gebruik van en deelname aan Joint Programming. Vanuit het ministerie worden deze processen in de landen ondersteund, onder andere via missies.

Bij de inzet van bilaterale middelen streeft het kabinet zoveel mogelijk naar complementariteit, door bij keuzes over de inzet in landen en regio's mee te wegen wat de Europese instituties en andere lidstaten al doen.

3. Rapporteren over resultaten

De Europese Commissie rapporteert jaarlijks gedetailleerd in haar jaarrapporten over de resultaten van inzet van de externe financieringsinstrumenten¹⁶. Op 26 maart jl. heeft de Europese Commissie het jaarrapport over 2016 gepubliceerd¹⁷, waar de Raad op 22 mei jl. conclusies over heeft aangenomen¹⁸. In 2016 waren de EU en haar lidstaten tezamen wederom de grootste ODA-donor (EUR 75,5 mld), waarvan de Europese Commissie EUR 10,3 miljard namens de EU besteedde.

Het jaarrapport rapporteert onder andere over de behaalde resultaten per instrument, per land, per thema, alsook op geaggregeerd niveau. Zo is in het jaarrapport te lezen dat de inspanningen van de Commissie op milieu- en klimaatgebied in 2016 zijn opgevoerd, met name door deze onderwerpen als dwarsdoorsnijdend thema in de programmering te zien. 40% van de middelen is ingezet in de sociale infrastructuur, waarmee de doelstelling van 20% inzet in sociale insluiting en menselijke ontwikkeling ruimschoots werd gehaald. Zoals onderstreept in de *EU Consensus on Development* en de BHOS-nota is het van cruciaal belang om tegemoet te komen aan de onderwijsbehoeften van kinderen en jongeren, onder andere om duurzame en welvarende samenlevingen te ontwikkelen. Het

¹⁶ https://ec.europa.eu/europeaid/annual-reports_en.

¹⁷ https://ec.europa.eu/europeaid/2017-annual-report-implementation-european-unions-instruments-financing-external-actions-2016_en.

¹⁸ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8960-2018-INIT/en/pdf>.

kabinet is van mening dat de EU op dit vlak een toegevoegde waarde heeft, juist vanwege haar presentie in landen waar Nederland niet actief is, en vanwege de expertise die de Europese Commissie heeft opgedaan in de afgelopen jaren.

Daarnaast wordt in de financiële rapportage die bij het jaarrapport wordt gevoegd inzicht gegeven in de verdeling van de fondsen op geografisch en thematisch gebied. Het kabinet is van mening dat de inzet van ODA voornamelijk gericht moet zijn op de armste landen en landen in conflict en fragiliteit. In de *EU Consensus on Development* is ook afgesproken dat de inzet van ontwikkelingssamenwerking van de EU en haar lidstaten daar wordt ingezet waar die het meest nodig is en waar die het grootste effect kan sorteren, in het bijzonder in minst ontwikkelde landen (MOL's) en landen die te maken hebben met conflict en fragiliteit. De EU heeft daarnaast de collectieve doelstelling om op korte termijn 0,15 à 0,20% van het BNI aan de minst ontwikkelde landen te besteden¹⁹. Het kabinet acht een verschuiving van besteding van middelen in hoge middeninkomenslanden naar lage inkomenslanden essentieel om de ontwikkelingsdoelstellingen te behalen. In 2016 werd ongeveer 37% van de middelen in Afrika ingezet. In de Raadsconclusies «Investeren in Duurzame Ontwikkeling»²⁰, die op 22 mei jl. door de Raad zijn aangenomen, wordt daarnaast wederom onderkend dat ontwikkelingslanden in Afrika voor bijzondere uitdagingen staan, en wordt onderstreept dat het belangrijk is ODA op dat continent toe te spitsen. Het kabinet zal hier ook op blijven toezien.

De EU rapporteert daarnaast jaarlijks in een apart rapport over de inzet van begrotingssteun²¹. In dit rapport brengt de EU in beeld in hoeverre begrotingssteun heeft bijgedragen aan de SDGs; wordt ingegaan op het risicomangement van begrotingssteun; en wordt er per regio en contracttype een overzicht gegeven van allocaties. Begrotingssteun is en blijft een belangrijk instrument voor de EU: het aandeel begrotingssteun van de totale ODA-uitgaven van de EU is 18%. De EU maakt gebruik van een drietal contracten voor het verlenen van begrotingssteun: *Sustainable Development Goals Contracts* ter ondersteuning van nationaal beleid en strategieën die bijdragen aan het behalen van de SDGs in brede zin; *Sector Reform Performance Contracts* ter ondersteuning van de hervorming van specifieke sectoren; en *State and Resilience Building Contracts* ter ondersteuning van fragiele landen en landen in transitie. Sub-Sahara Afrika blijft de grootste ontvanger van begrotingssteun (42,2%), gevolgd door de nabuurschapsregio (27,3%).

De combinatie van begrotingssteun met andere instrumenten stelt de EU in staat op een effectieve manier in te spelen op de uitdagingen op een bepaald beleidsterrein of in een sector in een land. Het kabinet is daarbij wel van mening dat EU-begrotingssteun alleen effectief kan zijn als deze gepaard gaat met een kritische dialoog, heldere criteria en concrete maatregelen om risico's te beperken. Nederland heeft zich daarom ook ingezet om voorwaarden voor het verstrekken van begrotingssteun te verscherpen. Begrotingssteun moet strikter en politieker worden ingezet. Nederland blijft erop toezien dat deze maatregelen worden genomen, criteria worden nageleefd en de opportuniteit van de programma's in een politieke context wordt beoordeeld.

Het kabinet verwelkomt de uitgebreide rapportages van de Europese Commissie over de inzet van de externe financieringsinstrumenten. Deze rapportages zijn, mede op aandringen van Nederland, in de afgelopen

¹⁹ Raadsconclusies 10 en 11 November 2008 (doc. 15480/08).

²⁰ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8959-2018-INIT/en/pdf>.

²¹ https://ec.europa.eu/europeaid/budget-support-trends-and-results_en.

jaren uitgebreider en resultaatgerichter geworden. Alleen een effectieve en slagvaardige EU, die de middelen van lidstaten op zorgvuldige, transparante en efficiënte wijze besteedt, kan haar toegevoegde waarde op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking waarmaken.

Dit houdt niet in dat er geen verdere verbetering mogelijk is. Om een beter inzicht te krijgen in de resultaten van de Commissie op deeltherreinen heeft de Raad in haar conclusies van 19 mei jl.²² de Commissie verzocht om in het volgende jaarverslag meer aandacht te schenken aan personen met een handicap, digitalisering voor ontwikkeling, gezondheidszorg, onderwijs, gezamenlijke uitvoering en monitoring van EU-toezeggingen.

4. Positionering Nederlandse organisaties – *Delegated Cooperation*

De programma's die binnen de externe financieringsinstrumenten worden geformuleerd en uitgevoerd, worden gedeeltelijk door de Europese Commissie via aanbestedingsprocedures aanbesteed. Daarnaast maakt de Commissie in toenemende mate gebruik van zogenaamde *delegated cooperation*. Het doel van gedelegeerde samenwerking is om ontwikkelingsfinanciering van meerdere donoren te bundelen ten bate van een grotere effectiviteit en efficiëntie.

De fondsen van de EU worden hierbij overgedragen aan een ontvangende donor, die deze fondsen beheert op basis van zijn eigen regelgeving en procedures.

Het kabinet streeft naar een nauwe samenwerking met de EU bij het bereiken van de beleidsdoelen op internationale samenwerking en ontwikkeling. Gedelegeerde samenwerking kan bijdragen aan een verdere operationalisering van deze samenwerking, zowel in Brussel als op lokaal niveau in ontwikkelingslanden. Om gebruik te kunnen maken van deze vorm van samenwerking heeft een uitvoerder een accreditatie van de Europese Commissie nodig. Met deze accreditatie wordt vastgesteld dat het financiële systeem van de uitvoerder in lijn is met de eisen die de Europese Commissie hieraan stelt. Een van de voorwaarden voor het verkrijgen van de accreditatie is dat de organisatie een publiek mandaat heeft. In Nederland zijn RVO.nl, FMO en het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking van BZ geaccrediteerd. Om Nederlandse organisaties meer gebruik te kunnen laten maken van de gedelegeerde fondsen zal er meer gebruik gemaakt worden van de huidige Nederlandse accreditaties. In lijn met de motie Becker (34 952, nr. 18) heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken een beleidskader opgesteld, waarin onder andere in wordt gegaan op de voorwaarden waaronder Nederlandse organisaties gebruik kunnen maken van de accreditatie. Uitgangspunt hierbij is dat de uit te voeren programma's aansluiten bij de Nederlandse beleidsdoelen voor ontwikkelingen, zoals gesteld in de beleidsnota «Investeren in perspectief»²³.

Spotlight Initiative

Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg voor de Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking van 17 mei 2018, kom ik in deze brief terug op het *Spotlight Initiative*²⁴, dat de EU in 2017 samen met de Verenigde Naties heeft gelanceerd.

²² <https://www.consilium.europa.eu/media/24009/ar-2017-on-development-aid-targets-st09266en17.pdf>.

²³ Kamerstuk 34 952, nr. 1.

²⁴ <http://www.un.org/en/spotlight-initiative/>.

Het fonds richt zich op het bestrijden van geweld tegen vrouwen. Binnen het initiatief wordt gewerkt met VN-organisaties die reeds een mandaat op dit terrein hebben: *UN Women*; *United Nations Population Fund* (UNFPA); en *United Nations Development Programme* (UNDP). Zij waren ook nauw betrokken bij de ontwikkeling van het fonds en spelen een belangrijke rol in de identificatie van projecten, mede om te zorgen dat het fonds complementair is aan bestaande inspanningen. Daarbij wordt het initiatief ingezet om bestaande initiatieven, zoals het VN *Trust Fund to End Violence Against Women*²⁵, te ondersteunen en aan te vullen. In het eerste jaarrapport²⁶ van het initiatief wordt in meer detail ingegaan op de (institutionele) structuur van het fonds. De EU heeft EUR 500 miljoen voor het fonds beschikbaar gesteld, afkomstig uit het DCI en het EOF.

De focus van het initiatief ligt in Afrika op *gender based violence* en SRGR; in Azië op mensenhandel en seksuele uitbuiting; in het Caribisch gebied op familiegeweld; in Latijns-Amerika op femicide; en in de Stille Oceaan regio op huiselijk geweld. De *Governing Body*²⁷ van het initiatief besloot in september 2017 over deze prioriteiten. Naast dit forum voor strategische sturing heeft het initiatief een *Operational Steering Committee* (OSC) waar wordt besloten over de selectie van landen; de allocatie van middelen; en de formele goedkeuring van de voorgestelde programma's.

Het kabinet onderschrijft de geografische inzet en gestelde prioriteiten van het fonds. Nederland zal zich in blijven zetten voor betrokkenheid van vrouwenrechtenorganisaties en -bewegingen bij de identificatie en uitvoering van de programma's onder het fonds.

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

²⁵ <http://unfpa.unwomen.org/en>.

²⁶ http://www.un.org/en/spotlight-initiative/assets/pdf/Spotlight_Annual_Report_July_2017-March_2018.pdf.

²⁷ In de *Governing Body* hebben onder andere viceSG van de VN, Amina Mohammed, en de Hoge Vertegenwoordiger van de EU, Federica Mogherini, zitting.