

GEANNOTEEERDE AGENDA RAAD BUITENLANDSE ZAKEN ONTWIKKELING VAN 26 MEI 2025

Op 26 mei a.s. vindt de Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkeling (RBZ-ontwikkeling) plaats in Brussel. Tijdens de Raad zal, in aanwezigheid van de hoge vertegenwoordiger van de EU voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid Kaja Kallas en de Commissaris voor Internationale Partnerschappen Jozef Síkela, worden gesproken over financiering voor ontwikkeling, de relaties tussen de Europese Unie en Afrika, actuele ontwikkelingen, waaronder naar verwachting Oekraïne, en het nieuwe EU Meerjarig Financieel Kader.

VN-conferentie over ontwikkelingsfinanciering

De Raad spreekt net als tijdens de informele Raadsbijeenkomst van 11-12 februari 2025 over de gezamenlijke EU-inzet voor de vierde VN-conferentie over ontwikkelingsfinanciering, de *Financing for Development* (FfD4) top. Deze vindt plaats van 30 juni tot 3 juli in Sevilla, Spanje. Dit is het belangrijkste VN-forum voor internationale afspraken over financiering van wereldwijde ontwikkeling, o.a. op het gebied van schulden, belastingen, het vrijmaken van privaat kapitaal voor ontwikkeling, innovatieve financiering, officiële ontwikkelingshulp (ODA) en internationale handel. Deze afspraken zijn belangrijk voor ontwikkelingslanden en voor het functioneren van de Verenigde Naties. Daarmee zijn ze ook van belang van ons land, dat voor zijn welvaart en veiligheid gebaat is bij internationale stabiliteit en economische ontwikkeling.

Om de financiering van ontwikkeling te vergroten is een brede set van maatregelen nodig. Het kabinet zet in op het vergroten van financiering voor ontwikkeling die minder of niet van officiële ontwikkelingshulp afhankelijk is. De belangrijkste bronnen van financiering zijn enerzijds het vergroten van de eigen inkomsten van ontwikkelingslanden uit onder meer betere belastingheffing, het tegengaan van onwettige geldstromen en corruptie, en anderzijds het voorkomen en tijdig herstructureren van onhoudbare schulden. Daarnaast benadrukt Nederland het belang van de versterking van de private sector en het bevorderen van handel en duurzame waardeketens, en het vrijmaken van private financiering ten behoeve van ontwikkeling. Hierbij verdient een volwaardige rol voor vrouwen en kwetsbare groepen aandacht. Tot slot zet het kabinet in op verdere hervorming van de multilaterale ontwikkelingsbanken en hun onderlinge samenwerking.

Tijdens het proces onderhandelt de EU, zoals gebruikelijk in VN-onderhandelingen, namens de EU-lidstaten. Nederland neemt, samen met enkele andere lidstaten, een gedeelte van de onderhandelingen voor zijn rekening. Het doel is om ondanks de grote verschillen in belangen tussen landen en de geopolitieke situatie op een consensus-gebaseerde, actiegerichte agenda uit te komen. De EU en EU-lidstaten zijn samen wereldwijd de grootste verstrekker van ontwikkelingshulp (42 procent van het totaal aan ODA in 2023) en een grote handelspartner. Tegelijkertijd blijkt uit de onderhandelingen dat op de meeste onderwerpen de consensus tussen alle 193 landen van de VN nog niet binnen bereik is en de komende twee maanden gebruikt moeten worden om de verschillen te overbruggen.

USAID-bezuinigingen

De Raad spreekt ook over hoe de Europese Unie moet reageren op de herziening van de Amerikaanse buitenlandse hulp, die grotendeels via USAID verliep, en die wereldwijd grote gevolgen heeft, onder andere op het gebied van stabiliteit en veiligheid, migratie en opvang in de regio, humanitaire hulp, internationale rechtsorde, mensenrechten, rechtsstaatontwikkeling en democratie en het multilaterale systeem. Dit speelt zich af tegen de achtergrond van andere internationale ontwikkelingen en begrotingsdruk in veel Europese landen.

Nederlandse deelname geeft mede uitvoering aan de motie Ceder¹ en motie Hirsch², waarin wordt opgeroepen de impact van de bezuinigingen van USAID te bespreken in verschillende gremia. Het kabinet zal de Europese Commissie oproepen om met de inzet prioriteit te geven aan regio's en thema's die onze kernbelangen raken. Daarbij zal Nederland pleiten voor een gerichte inzet van EU-middelen om stabiliteit en veiligheid in prioritaire regio's te waarborgen en humanitaire hulp te

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2024-2025, 36 600, nr. 73.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2024-2025, 21 501-02, nr. 3051.

bieden daar waar de noden het hoogst zijn. De beschikbare middelen zijn echter beperkt en de financiële tekorten aanzienlijk. De EU of Nederland kunnen niet alles opvangen, ook met het oog op bezuinigingen op ontwikkelingshulp in Nederland en andere Europese landen. Deze ontwikkelingen onderstrepen ook de noodzaak om over financiering van ontwikkeling te spreken, waar de FfD4-conferentie een belangrijke rol in speelt.

EU-Afrika relaties

De Raad bespreekt de relaties tussen de EU en het Afrikaanse continent en ontvangt daarbij naar verwachting een terugkoppeling van de ministeriële bijeenkomst tussen de EU en de AU die 21 mei aanstaande in Brussel zal plaatsvinden. Het kabinet verwelkomt het plaatsvinden van deze bijeenkomst, nadat de beoogde ministeriële bijeenkomst in 2023 geen doorgang kon vinden. Internationale verhoudingen veranderen ingrijpend en het belang van goede betrekkingen met landen op het Afrikaanse continent is toegenomen. Het kabinet zal tijdens de Raad oproepen tot het verder versterken van de relaties en samenwerking tussen beide continenten, onder andere op het gebied van migratie, handel en economie, en vrede en veiligheid. Nederland zal tijdens de ministeriële en bij deze Raad, in lijn met de Afrikastrategie, pleiten voor samenwerking met Afrikaanse landen op deze terreinen op basis van wederzijdse belangen.

Current Affairs: Oekraïne

De Raad zal spreken over actuele ontwikkelingen, waaronder naar verwachting over Oekraïne. De bespreking over Oekraïne gaat naar verwachting over de urgentie van niet-militaire steun aan Oekraïne, om het land juist nu goed te positioneren met het oog op mogelijke toekomstige onderhandelingen. De Raad zal hierbij in het bijzonder aandacht besteden aan de financiële steun, en steun voor herstel en wederopbouw waaronder van de energie-infrastructuur van Oekraïne. Nederland blijft Oekraïne actief en onverminderd steunen, in tijden van oorlog, herstel- en wederopbouw voor zo lang als dat nodig is, óók met niet-militaire steun. Ten behoeve hiervan is in de Voorjaarsnota EUR 252 mln. toegekend voor 2026.

EU externe instrumenten post 2027

De Raad zal een informele discussie voeren over de toekomstige begroting voor het EU externe beleid in het kader van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader. Hierbij zal gesproken worden over hoe de instrumenten voor EU-ontwikkelingshulp, het nabuurschapsbeleid en humanitaire hulp moeten worden vormgegeven om de huidige en toekomstige geopolitieke uitdagingen het hoofd te kunnen bieden en de strategische belangen van de EU te kunnen waarborgen. Tegen de achtergrond van internationale ontwikkelingen zet het kabinet in op een instrumentarium dat effectief de belangen van zowel Nederland en de lidstaten enerzijds behartigt, als tegemoetkomt aan de behoeften van partnerlanden anderzijds. Voor Nederland ligt hierbij de nadruk op handel en economie, veiligheid en stabiliteit, en migratie. Humanitaire hulp moet gebaseerd blijven op humanitaire principes en staat niet in dienst van Europese belangen. Het blijft daarnaast van belang om de werkwijze aan te passen aan de context. Fragiele contexten vereisen immers een andere aanpak voor het bevorderen van stabiliteit en duurzame ontwikkeling. Nederland heeft ruime ervaring met het combineren van hulp en handel en zet erop in dat door middel van brede partnerschappen met landen, onder meer in het kader van de Global Gateway strategie, onze belangen worden gediend. Deze strategie biedt kansen voor het vergroten van de relevantie en de effectiviteit van ontwikkelingshulp, versterken van de internationale positie van Europa en daardoor, en ook meer direct, het vergroten van het Nederlandse verdienvermogen met kansen voor onze bedrijven in opkomende markten.

Motie Becker-Bouali

Conform de motie Becker-Bouali (Kamerstuk 21 501-04, nr. 209) uit 2018³, die de regering verzoekt te rapporteren over de externe EU-financieringsinstrumenten, krijgt de Kamer jaarlijks een overzichtsrapportage van de brede EU-ontwikkelingshulp. Het kabinet heeft deze rapportage nu samengevoegd met de geannoteerde agenda voor RBZ Ontwikkeling. Gedurende het jaar wordt de Kamer geregeld geïnformeerd over de Nederlandse inzet ten aanzien van EU-ontwikkelingshulp, onder andere in de geannoteerde agenda's en verslagen van de informele en formele RBZ Ontwikkeling.

Jaarlijks rapporteert het OESO-Development Assistance Committee (DAC) over officiële ontwikkelingshulp (ODA). De meest recente ODA resultaten zijn in april 2025 gepubliceerd en gaan over 2024.⁴ De totale ODA van de 32 DAC-landen is in 2024 met 7,1 procent gedaald. Dit was de eerste daling in vijf jaar. Deze daling was het gevolg van een vermindering van de bijdragen aan internationale organisaties, een daling van de bilaterale hulp aan Oekraïne, lagere niveaus van humanitaire hulp en lagere uitgaven voor de opvang van vluchtelingen in donorlanden.

Binnen de DAC is 42 procent van alle ODA afkomstig van EU-lidstaten. De totale ODA van de DAC/EU-lidstaten daalde in 2024 met 8,6 procent. Desalniettemin bleven de Europese Unie en haar lidstaten gezamenlijk ook in 2024 weer de grootste donor van officiële ontwikkelingshulp ter wereld. De totale ODA via de Europese instellingen in 2024 is EUR 24,3 miljard en van de DAC-EU-lidstaten EUR 78,0 miljard.⁵ Sinds 2022 wordt ieder jaar een vast bedrag van de Nederlandse EU-afrachten toegerekend aan ODA. Dit is een bedrag van EUR 863 miljoen. Conform voorjaarsbesluitvorming wordt dit bedrag vanaf 2025 geactualiseerd naar EUR 924 miljoen per jaar. Het verschil a EUR 61 miljoen per jaar wordt structureel in mindering gebracht op de BHO begroting. Sinds 2022 wordt ieder jaar een vast bedrag van de Nederlandse EU-afrachten toegerekend aan ODA, om schommelingen binnen het ODA-budget te voorkomen. Dit is een bedrag van EUR 863 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op uitgaven die de EU doet op het gebied van ontwikkelingshulp en wordt berekend aan de hand van het deel van het MFK dat aan ODA toerekenbaar is voor en het Nederlandse BNI-aandeel in het totaal van de EU-afrachten. Bij het Hoofdlijnenakkoord is deze toerekening niet geactualiseerd. Bij de voorjaarsbesluitvorming is hier alsnog toe besloten. De toerekening wordt verhoogd op basis van een hoger bni-aandeel van Nederland t.o.v. andere EU-lidstaten in de Europese afrachten. Daarom wordt de ODA-toerekening van Nederlandse BNI-afrachten vanaf 2025 geactualiseerd naar een nieuw vast bedrag van EUR 924 miljoen per jaar. Het verschil van EUR 61 miljoen per jaar wordt structureel in mindering gebracht op de BHO-begroting om binnen het vastgestelde ODA-plafond te blijven.

De jaarlijkse rapportage van de Europese Commissie over het EU externe financieringsinstrumentarium biedt verdere inzage in de ODA uitgaven. Deze rapportage loopt niet synchroon met de rapportage van OESA-DAC; het laatste rapport werd gepubliceerd in december 2024 en betreft verslagjaar 2023.⁶

In 2023 had de Europese Commissie EUR 18,5 miljard aan openstaande ODA verplichtingen en werd er voor EUR 17,2 miljard aan betalingen gedaan. ODA wordt middels het EU extern financieringsinstrumentarium uitgeven, dat hoofdzakelijk bestaat uit het Instrument voor het Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI), het Instrument voor Pretoetredingssteun (IPA III), en het instrument voor humanitaire hulp.

De EU bleef o.a. Oekraïne en de Oekraïense bevolking steunen met economische en humanitaire hulp, evenals andere partnerlanden die te kampen hadden met de gevolgen van de Russische oorlog tegen Oekraïne. Ook bleef de EU een belangrijke donor op het gebied van humanitaire hulp aan 114 landen in 2023, waaronder aan Soedan en de Palestijnse Gebieden. De Global Gateway-strategie werd verder geïmplementeerd om het aanbod van de EU aan partnerlanden te versterken door de kracht van diplomatie, handel en ontwikkelingshulp te bundelen.

³ Kamerstuk, vergaderjaar 2018-2019, 21501-04, nr. 209.

⁴ <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2025/04/official-development-assistance-2024-figures.html>

⁵ De data is gerapporteerd door de OESO in USD. Deze cijfers zijn omgerekend naar euro op basis van de wisselkoers van 17 april 2025 (1 USD = 0,88 EUR)

⁶ https://international-partnerships.ec.europa.eu/publications-library/2024-annual-report-implementation-european-unions-external-action-instruments-2023_en

In totaal was in 2023 31 procent van de ODA betalingen van het EU externe financieringsinstrumentarium bestemd voor Afrika, 23 procent voor Europa (grotendeels voor kandidaat-lidstaten), 18 procent voor Azië en 4 procent voor Noord- en Zuid Amerika. Een kwart van de uitgaven kende geen geografische specificering in de rapportage, omdat deze op basis van thematische prioriteiten werd uitgegeven. De thematische verdeling van de betalingen was: 39 procent voor sociale infrastructuur en voorzieningen (waaronder gezondheid en onderwijs), 17 procent voor humanitaire hulp, 12 procent voor economische infrastructuur en voorzieningen, 11 procent voor multisectorale activiteiten, 8 procent voor productiesectoren, 7 procent voor administratieve kosten en 6 procent voor begrotingssteun, voedselhulp en voedselveiligheid.

Het rapport "Het EU-trustfonds voor Afrika – Ondanks nieuwe benaderingen bleef de steun ongericht", dat op 25 september 2024 is gepubliceerd, beoordeelt de prestaties van het EU trustfonds voor Afrika (het EUTF), dat in 2015 werd opgericht ter bevordering van stabiliteit en de aanpak van de diepere oorzaken van irreguliere migratie en ontheemding in Afrika. Met de kabinetsappreciatie van het Europese Rekenkamer rapport reageerde het kabinet op de bevindingen.⁷

In EU-verband zijn ook ervaringen opgedaan met *blended finance*. Onder het huidige MFK werd EFSD+ gelanceerd om met publieke middelen private investeringen aan te jagen. De mid-term evaluatie van EFSD+ gaf nog weinig inzicht in de effectiviteit van het instrument doordat het kort na lancering is gehouden. Daarom is recent een nieuwe studie van start gegaan. Het finale rapport is recent gepubliceerd. Het kabinet zal een appreciatie hiervan binnenkort met de Kamer delen.

⁷ Kamerstuk, vergaderjaar 2024-2025, nummer 36180-118.