

Vergaderjaar 2013–2014

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1314

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 17 december 2013

Binnen de algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking bestond bij vijf fracties de behoefte de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking enkele vragen en opmerkingen voor te leggen inzake de Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking van 12 december 2013. Voor dit schriftelijk overleg zijn de volgende brieven van de Minister geagendeerd:

- Geannoteerde agenda van de Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking d.d. 12 december 2013 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1312);
- Verslag van de Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking van 28 mei 2013 (Kamerstuk 21 501-04, nr. 154);
- Update over de Nederlandse visie op de post-2015 ontwikkelingsagenda (Kamerstuk 32 605, nr. 133)
- Fiche: Mededeling lokale autoriteiten in partnerlanden (Kamerstuk 22 112, nr. 1649);
- Fiche: Mededeling post-2015 financieringsmodel voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling (Kamerstuk 22 112, nr. 1698);
- Fiche Verordening Europees Ontwikkelingsfonds: Uitvoering, Reglement en Overbruggingsfaciliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 1733)
- Beantwoording vragen commissie over de beleidsreactie op het evaluatierapport van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) over het Europees Ontwikkelingsbeleid in de periode 1998 – 2012 (Kamerstuk 21 501-04, nr. 158)

De Minister heeft op de vragen en opmerkingen geantwoord bij brief van 17 december 2013. De vragen en opmerkingen van de fracties en de antwoorden van de Minister zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Roon

De adjunct-griffier van de commissie,
Wiskerke

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de Minister

Algemeen

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van de geannoteerde agenda Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking en aanverwante documenten.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de agenda en stukken inzake de RBZ/Ontwikkelingssamenwerking van 12 december 2013 aanstaande. De toekomst van het Europees ontwikkelingsbeleid staat centraal. De leden hebben hierover een aantal vragen en opmerkingen. Ook de fracties van de VVD, PvdA en CDA hebben enkele vragen.

Post-2015

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Minister heeft aangegeven dat de EU een gezamenlijk standpunt gaat innemen voor de MDG's post 2015. Deze leden vragen of de Minister hierover kan aangeven of er al enig inzicht is in welke kant dit gezamenlijk standpunt opgaat en of er overeenstemming hierover is binnen de EU?

De leden van de SP-fractie lezen dat de Europese Commissie in haar werkprogramma voor 2014 het voornemen heeft opgenomen een mededeling te publiceren over post-2015. In deze mededeling zou de Commissie meer licht willen laten schijnen op de goals en 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, aldus de beleidsbrief. Het argument hiervoor is dat het belangrijker zou zijn om in gesprek te treden met andere landen op punten die voor de EU prioritair zijn (vrede en veiligheid, gender, ontwikkeling en mensenrechten) dan om de eigen positie te verfijnen.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister of zij van mening is dat het één het ander uitsluit. Volgens deze leden wil het stellen van bepaalde prioriteiten nog niet zeggen dat de EU-positie dichtgetimmerd raakt. Ook geldt dat belangrijke thema's, zoals ongelijkheid, mogelijk meer kans van slagen hebben om geïntegreerd te worden in de post-2015 agenda als de EU zich daar gezamenlijk voor inspant. De leden van de SP-fractie vragen of de Minister deze mening deelt.

De vragen van de leden van de VVD en van de SP worden gezamenlijk beantwoord. De EU heeft met twee sets Raadsconclusies (één over de overkoepelende post-2015 agenda die op 25 juni jl. werd aangenomen door de Raad, en één over het financieringsmodel post-2015 die de Raad op 12 december heeft aangenomen) een solide basis gelegd voor een gezamenlijk EU-standpunt dat in breder internationaal overleg kan worden uitgedragen. Uitgangspunten voor een nieuw overeen te komen post-2015 raamwerk als ook prioritaire thema's (inclusief de door Nederland bepleitte aandacht voor vrede en veiligheid, mensenrechten, de rol van vrouwen en meisjes en het belang van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, maar ook de herziening van het ODA-raamwerk) zijn hierin al stevig verankerd. Er is in dit stadium dan ook geen noodzaak deze gezamenlijke positie te verfijnen. Het gevaar daarvan is dat de EU zich à 28 veel te veel in detail gaat buigen over een raamwerk van doelen

en indicatoren dat uiteindelijk met het gehele VN-lidmaatschap moet worden overeengekomen. Nederland wil voorkomen dat de EU zich richting partners in een positie manoeuvreert waarbij geen ruimte meer zou resteren – en zichzelf daarmee buiten de discussie plaatst. Vandaar dat in dit stadium de aandacht vooral naar *outreach* moet uitgaan en het vinden van medestanders. En vandaar ook dat de timing en de inhoud van een volgende Commissie mededeling goed moet worden afgewogen. Nederland heeft dit standpunt op de Ontwikkelingsraad van 12 december uitgedragen en zal op de Milieuraad van 13 december dezelfde boodschap laten horen.

De leden van de PvdA-fractie danken de Minister voor de toegestuurde update over de Nederlandse inzet binnen de post-2015 ontwikkelingsagenda, en juichen de succesvolle inzet van de Minister op vrouwenrechten, meisjes en fragiele staten toe. Zij waarderen dat de Minister de strijd tegen kindhuwelijken op wil nemen in de post-2015 agenda. Dat dit ook in de VN wordt opgepakt vinden deze leden daarom goed nieuws. Hoe waren de reacties op het voorstel van de Minister om kindhuwelijken op te nemen in de post-2015 agenda? Wat zijn de obstakels om dit te verwezenlijken? Wat kunnen wij in 2014 van de Minister verwachten op dit punt?

De internationale gemeenschap heeft zich in 2013 bereid getoond om het thema kindhuwelijken aan te pakken. Dit heeft geleid tot de aanname van resoluties over kindhuwelijken en gedwongen huwelijken in de Mensenrechtenraad in september en recent in november in de Derde Commissie van de Algemene Vergadering. De interesse in het thema is ook zichtbaar in het rapport van het High Level Panel over de post-2015 agenda, dat een voorstel doet voor een expliciete target om kindhuwelijken te beëindigen. Deze positieve ontwikkelingen wijzen op een momentum om de internationale coalitie tegen kindhuwelijken uit te breiden en te verstevigen en te verankeren in de post-2015 agenda. Ik blijf mij in 2014, samen met Girls not Brides, inzetten voor de campagne tegen kindhuwelijken door een combinatie van pleitbezorging en financiële ondersteuning van concrete activiteiten op dit terrein. Overigens is het onzeker of kindhuwelijken als een zelfstandige doelstelling wordt opgenomen, omdat het de verwachting is dat het post-2015 raamwerk slechts een beperkt aantal doelen zal hebben. Ook de steun van Arabische en Aziatische landen op dit dossier is niet evident. Om de voortgang en effectiviteit van de aanpak van geweld tegen vrouwen en meisjes, inclusief het tegengaan van kindhuwelijken, beter meetbaar te maken zet Nederland actief in op verankering van gendergelijkheid en empowerment van vrouwen en meisjes in de post-2015 agenda.

De Minister geeft aan dat er op het gebied van seksuele en reproductieve gezondheid en rechten nog een lange weg te gaan is richting de post-2015 agenda. De leden van de PvdA-fractie vragen de Minister hoe zij er voor gaat zorgen om juist op deze moeilijke punten voldoende steun te creëren, zodat dit wél naar voren komt in de nieuwe ontwikkelingsagenda?

Voor de meeste SRGR-thema's geldt dat er wereldwijd een brede consensus is, bijvoorbeeld voor moedersterfte, hiv/aids en family planning. Het is de verwachting dat deze thema's een plek zullen vinden in het post-2015 raamwerk. Er zijn echter ook thema's, zoals veilige abortus en seksuele oriëntatie, die voor veel landen controversieel zijn. Nederland blijft zich op deze thema's inzetten

door te zoeken naar strategische samenwerkingsverbanden met gelijkgezinde EU-lidstaten, met niet-EU landen als Noorwegen, Canada en Australië en ook met zuidelijke partners als Brazilië en Zuid-Afrika. Daarnaast zetten we onze nauwe samenwerking met het maatschappelijk middenveld voort, zowel in Nederland als daarbuiten. De bijeenkomsten van de Open Working Group, de Commission on the Status of Women (CSW), de Commission on Population and Development (CPD) en de ICPD-review zijn belangrijke momenten in 2014 om, samen met partners, te proberen ook ruimte te scheppen voor de meer controversiële onderwerpen binnen de SRGR-agenda in de aanloop naar besluitvorming over de post-2015 agenda.

De leden van de PvdA-fractie willen dat de post-2015 agenda zich ook richt op mensen met een beperking. Hoe wordt er door de Minister voor gezorgd dat hun belangen ook worden meegenomen in de post-2015 agenda?

Inclusieve groei staat centraal in mijn beleid en dat betreft zeker ook de belangen van mensen met een beperking. De nieuwe agenda zal mensenrechten voor allen moeten bevorderen, inclusief de rechten van mensen met een beperking. Ook bepleit ik dat iedereen in de wereld sociale bescherming moet kunnen genieten. Samen met de EU steunt Nederland de aanbevelingen van de Secretaris-Generaal van de VN die tijdens de High Level Meeting in september jl. zijn gepresenteerd om de post 2015 agenda inclusief te maken voor mensen met een beperking.

Agenda for Change

De leden van de VVD-fractie zijn er al lange tijd voorstander van om de ODA-definitie te herzien en zijn er tevreden over dat de Minister dit ook blijft najagen. Kan de Minister duidelijkheid geven wat de huidige stand van zaken is met betrekking tot deze herziening? In de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken over Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie van 20 september is te lezen dat het hervormen van het ODA-raamwerk lastig te verwezenlijken is in het internationale krachtenveld. In de antwoorden van de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op de vragen die gesteld zijn in het Schriftelijk Overleg Ontwikkelingsraad (6 november) is echter te lezen dat de wens om het ODA-raamwerk te herzien nu breed wordt gedragen binnen de EU. Commissaris Piebalgs heeft al eens aangegeven blending binnen het ODA-raamwerk te willen krijgen. Waar gaat de EU nu concreet op inzetten? De fiche is er bijzonder vaag over.

De Commitment to Development Index meet de inzet van landen op ontwikkeling op dossiers als bijvoorbeeld handel, en verbindt dit aan een score. De leden van de PvdA-fractie roepen de Minister op om zich in Europees verband in te zetten voor een verbreding van de ODA-criteria, door ook de negatieve impacts van niet OS-beleid mee te wegen. Ziet de Minister creatieve manieren, bijvoorbeeld door het betrekken van studenten, maatschappelijke organisaties en onderzoeksinstellingen, om de netto-effecten van beleid beter in beeld te brengen?

Tegen de achtergrond van de sterk veranderde context van ontwikkelingsfinanciering – waarbij het relatieve belang van officiële ontwikkelingshulp (ODA) terugloopt – heeft Nederland de discussie over de herziening van het ODA-raamwerk aangezwengeld. De erkenning van de noodzaak alle ontwikkelingsrelevante financieringsbronnen in samenhang te bezien en het

ODA-raamwerk tegen het licht te houden is binnen de EU inmiddels gemeengoed geworden. Dat de EU, op aandringen van Nederland, de wens onderschrijft het ODA-raamwerk te herzien – en dit ook als zodanig is opgenomen in de Raadsconclusies over een post-2015 financieringsmodel die de Raad op 12 december heeft aangenomen – is winst. De meningen over de vorm van deze herziening lopen binnen de EU echter nog sterk uiteen. Ook binnen de *Development Assistance Committee* (DAC) van de OESO – die de uitvinder en de beheerder is van het ODA-raamwerk – is het debat in beweging maar bestaat nog geen overeenstemming. Dat geldt ook voor innovatieve financieringsmechanismen, zoals het combineren van schenkingen en leningen (*blending*). Besluitvorming binnen de OESO vindt overigens plaats op basis van consensus. De herziening van het ODA-raamwerk wordt door de ontvangende partijen kritisch gevolgd. Het internationale krachtenveld blijft dus weerbarstig.

Tijdens de *High Level Meeting* van de OESO/DAC in december 2012 is afgesproken dat de DAC gaat onderzoeken of er een noodzaak is het ODA-raamwerk te moderniseren. Een rapport hierover wordt in maart 2014 verwacht. Dit rapport zal ook een belangrijke impuls geven aan de internationale discussie in de aanloop naar post-2015. Nederland zit ondertussen niet stil: het IBO heeft op verzoek van het kabinet een rapport geschreven: «Naar een nieuwe definitie van ODA». Dit rapport zal de Kamer, vergezeld van een kabinetsreactie, eendaags toegaan. Nederland blijft zo proberen de internationale discussie te beïnvloeden: in de EU, in de OESO/DAC en breder.

Volgens de Minister zal Nederland zich hard maken voor een sterke en consistente verwijzing naar gezamenlijke programmering, verwijzing naar de meer politieke benadering van begrotingssteun, sterke resultaat- en impactmeeting en dergelijke. De vragen van de leden van de VVD-fractie gaan specifiek over de verwijzing naar de benadering van begrotingssteun. In antwoord op eerdere vragen van de VVD over begrotingssteun heeft de Minister verwezen naar een lijvig rapport over Europese hulp. Na lang zoeken blijkt dat in 2012 de algemene begrotingssteun van de EU maar liefst 90% is gestegen ten opzichte van 2011, in totaal gaat het om 815 miljoen euro. Sectorale begrotingssteun is met 50% gestegen, naar 1,56 miljard. In totaal gaat het bij begrotingssteun om zo'n 20% van de ontwikkelingsbegroting van de EU. De VVD is een tegenstander van begrotingssteun, zeker als het gaat om algemene begrotingssteun. De Minister heeft eerder aangegeven dat de EU-Commissaris aangaf de algemene begrotingssteun te willen terugbrengen. Kan de Minister aangeven of er inmiddels een duidelijke verandering is opgetreden?

De vergelijking tussen 2012 en 2011 laat inderdaad een aanzienlijke stijging zien in *committingen* voor begrotingssteun: vier keer zo veel algemene begrotingssteun en steun aan fragiele staten; en twee keer zoveel sectorale begrotingssteun. Daarbij wordt wel opgemerkt (pagina 171 van het EU jaarverslag over 2012) dat de *committingen* in 2011 «uitzonderlijk laag» waren. Het bedrag dat werd *uitbetaald* aan begrotingssteun bleef in 2012 overigens nagenoeg gelijk aan dat in 2011: EUR 783 mln. aan algemene begrotingssteun en EUR 919 mln. aan sectorale begrotingssteun.

De cijfers over 2012 stammen nog van vóór de herziene benadering ten aanzien van EU-begrotingssteun: de Raad nam hierover in mei 2012 conclusies aan, die hun weg vonden in

nieuwe richtlijnen die begin 2013 van kracht zijn geworden. Het beeld zou op basis van deze nieuwe richtlijnen dan ook de komende jaren moeten verschuiven: door de invoering van een politiek weegmoment zullen minder landen in aanmerking komen voor algemene begrotingssteun. Deze verwachting is door Commissaris Piebalgs tijdens de Raad Buitenlandse Zaken/ Ontwikkelingssamenwerking van mei 2013 onderschreven. Ook in zijn antwoordbrief naar aanleiding van de IOB-evaluatie spreekt Piebalgs deze verwachting uit. Programmering voor de komende begrotingsperiode (2014–2020) is nog in volle gang, inclusief de keuze voor hulpmodaliteiten. Hierdoor kan het toekomstige plaatje op dit moment nog niet worden ingevuld: er zijn voor de periode 2014 en verder immers nog geen committeringen gedaan. Nederland zal, bij de besluitvorming over nieuwe meerjarenprogramma's voor EU-partnerlanden en de hulpmodaliteiten die hierbij worden gekozen, heel goed oog houden voor een correcte uitvoering van de nieuw overeengekomen aanpak ten aanzien van EU-begrotingssteun, in lijn ook met de motie Mulder.

De leden van de SP-fractie constateren dat in theorie potentiële voordelen van het EOF zaken als coördinatie en complementariteit van hulp zijn, maar dat de praktijk weerbarstiger blijkt. De IOB-evaluatie stelt bijvoorbeeld dat hoewel ook Nederland herhaaldelijk verkondigde dat de EU gerichter moest werken en doen waar zij sterk in was, Nederland niet aarzelde zijn eigen prioriteiten op de Europese hulpagenda te plaatsen. Hierdoor gebeurde het te vaak dat de Commissie en de lidstaten hetzelfde werk deden. Wat is de inzet van Nederland als het gaat om het voorkomen van dubbel werk door de lidstaten en de Europese Commissie, vragen deze leden. Zal Nederland zelf voorstellen doen over hoe de coördinatie tussen de ontwikkelingsprogramma's van afzonderlijke lidstaten, en ontwikkelingsbeleid op Europees niveau verbeterd kan worden? En zo ja, welke?

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat de Minister in de fiches stelt dat Nederland «zich hard maakt voor gezamenlijke programmering». Kan de Minister toelichten hoe Nederland zich daar concreet hard voor maakt? De leden van de D66-fractie lezen ook dat Commissaris Piebalgs inzet op een coördinerende, aanvullende rol voor de EU. De Europese Commissie zou daarmee een nadrukkelijker rol kunnen krijgen in het Europees ontwikkelingsbeleid. Kan Commissaris Piebalgs voor zijn inzet rekenen op de volmondige steun van Nederland?

De leden van de VVD-fractie constateren dat Nederland een positieve grondhouding heeft ten aanzien van subsidiariteit. Daarbij heeft de Minister ook laten weten krachtige steun te hebben uitgesproken voor gezamenlijke programmering. De leden van de VVD-fractie steunen de Minister hierin. De Minister heeft aangegeven haar collega's te hebben opgeroepen om zich dan ook werkelijk te laten coördineren. In hoeverre is de Minister bereid om zelf ook gecoördineerd te worden? En welke effecten kan dit hebben voor de Meerjarige Strategische Plannen (MJSP's) in de betrokken 12 partnerlanden? Deze zijn immers net aangepast. Wat wordt de inzet van de door Nederland geleide regionale workshop over joint programming, begin volgend jaar?

De vragen van de leden van de SP-fractie, de D66-fractie en de VVD-fractie worden gezamenlijk beantwoord. Nederland steunt het streven naar volwaardige gezamenlijke programmering tussen EU en lidstaten, die op pragmatische en resultaatgerichte wijze vorm krijgt in de partnerlanden. Effectief gezamenlijk

programmeren wordt bevorderd door focus aan te brengen in inspanningen. Nederland zet in op een beperkt aantal speerpunten per partnerland. Ook de Commissie zal zich in de komende begrotingsperiode (2014–2020) beperken tot maximaal drie – goed afgebakende – sectoren per partnerland. Voortschrijdende specialisatie vergemakkelijkt de werkverdeling tussen donoren en voorkomt «dubbel werk». De EU-delegatie en ambassades van EU-donoren in het betreffende partnerland nemen de *lead* in hoe er lokaal vorm wordt gegeven aan het proces van gezamenlijke programmering. Nederland is nauw betrokken bij dit proces in «onze» partnerlanden waar gezamenlijke programmering van de grond komt: Bangladesh, Benin, Burundi, Ethiopië, Ghana, Jemen, Kenia, Mali, Mozambique, Oeganda, Rwanda en Zuid-Soedan. In Burundi, Ethiopië, Ghana, Rwanda en Zuid-Soedan is inmiddels aanzienlijke vooruitgang geboekt en zijn concrete documenten voor gezamenlijke programmering overeengekomen. Hierin zijn gezamenlijke EU analyses en strategieën opgenomen, evenals afspraken over werkverdeling en indicatieve meerjarenramingen van iedere donor per sector.

Gezamenlijke programmering van EU en lidstaten beoogt aansluiting bij de planningscyclus van partnerlanden (synchronisatie). Lidstaten zijn gevraagd hun cyclus te synchroniseren. Nederland wil hieraan tegemoet komen en heeft zijn eigen cyclus (Meerjarige Strategische Plannen, MJSPs) een voortschrijdend karakter gegeven. Dat wil zeggen dat ambassades in de twaalf betreffende partnerlanden via hun jaarplancyclus het MJSP 2014–2017 jaarlijks kunnen bijsturen en met een jaar verlengen met de mogelijkheid aan te sluiten bij gezamenlijke programmering. Zoals ik al eerder heb aangegeven: als wij geloven in coördinatie, moeten wij ook de bereidheid hebben ons te *laten* coördineren. Nederland maakt daar dus werk van. Tijdens de regionale workshop voor Centraal-, Oost- en Zuidelijk Afrika die voorzien is voor maart 2014 en die Nederland, België en de EU in Addis Abeba gezamenlijk organiseren, zullen vertegenwoordigers uit veertien EU-partnerlanden in die regio bijeen komen om ervaringen uit te wisselen, van elkaar te leren en vervolgstappen overeen te komen. Doel is gezamenlijke programmering vanuit een praktische en resultaatgerichte instelling op een hoger plan te tillen. Nederland draagt hieraan graag bij en zal actief invulling geven aan de workshop. Dus ja, Commissaris Piebalgs kan op volmondige Nederlandse steun rekenen bij het realiseren van de meerwaarde die gezamenlijke programmering heeft: tegengaan van versnippering van hulpinspanningen, voorkomen van inefficiënties en verlagen van transactiekosten voor partnerlanden en donoren.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Minister heeft aangegeven dat landen die gezien hun inkomensstatus niet langer in aanmerking komen voor bilaterale EU-steun, hierover goed, eerlijk en volledig te informeren en hen een ander soort partnerschap aan te bieden. «Als het een land zo goed gaat dat het zijn eigen ontwikkeling kan financieren, zou dat een welkome ontwikkeling moeten zijn en niet als een straf moeten worden ervaren.» De leden van de VVD-fractie ondersteunen dit van harte. Voor de leden van de VVD-fractie is het van groot belang dat er bij het aangaan van een bilaterale ontwikkelingsrelatie duidelijke afspraken worden gemaakt. Daartoe behoren ook afspraken over het uifaseren en stoppen van de hulp. Is de Minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat deze afspraken behoren tot de afspraken die horen bij het pakket

van Europese ontwikkelingshulp en zo ja hoe gaat de Minister ervoor zorgen dat deze ook geïmplementeerd worden en/of blijven?

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het feit dat hulp aan de armste landen, een prioriteit van Nederland, nu ook op Europees niveau hoog op de agenda staat, een kritische kanttekening verdient. Van de armen woont 4/5 deel in middeninkomenslanden, en dat zijn nu juist de landen waar Nederland (en, indien de Europese ontwikkelingsagenda die lijn volgt, ook Europa) voornamelijk handelsrelaties mee op wil bouwen. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de armen die niet in de armste landen wonen, toch de hulp zullen krijgen die zij zo hard nodig hebben, vragen de leden van de SP-fractie.

De vragen van de leden van de VVD-fractie en de SP-fractie worden gezamenlijk beantwoord. Differentiatie is één van de uitgangspunten van de *Agenda for Change* waar Nederland zich van meet af aan achter heeft geschaard. Ontwikkelingshulp moet ten goede komen aan de armste mensen in de armste landen. Landen die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren, mogen niet langer in aanmerking komen voor bilaterale hulp van de EU. Armoedebestrijding in deze landen ziet het kabinet eerst en vooral als een herverdelingsvraagstuk waar de overheden van deze landen zelf zorg voor dienen te dragen. Thematische steun aan deze landen, bijvoorbeeld ter versterking van het maatschappelijk middenveld, blijft echter wel mogelijk, evenals steun uit regionale programma's. De landen waarvoor de bilaterale EU-steun wordt uitgefaseerd – het betreft vooral hogere middeninkomenslanden in Latijns-Amerika en Azië – moeten hier door de EU vanzelfsprekend goed over worden geïnformeerd: met hen wordt naar een andersoortig partnerschap gestreefd. Bij de programmering van middelen vanuit het EOF en vooral ook vanuit het DCI (het Ontwikkelingssamenwerkingsinstrument van de EU dat onder de EU-begroting valt en waaruit voornamelijk hulp aan landen in Latijns-Amerika en Azië wordt bekostigd) zullen deze afspraken per land vorm krijgen. Het succes van een gedifferentieerde benadering staat of valt met een consequente toepassing ervan. Nederland zal er in de beheerscomités waar landenprogramma's met lidstaten worden gedeeld, op toezien dat het algemene uitgangspunt van differentiatie evenals de afzonderlijke invulling per land goed worden nageleefd.

Op 12 december wordt het resultatenraamwerk als staff working document aangeboden. De leden van de VVD-fractie vragen of dit document dan ook meteen beschikbaar is voor de Kamer.

Het Commission Staff Working Document heeft als titel: «Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework» en is op 10 december jl. verschenen. Het is een openbaar document en wordt binnenkort op de EU website geplaatst.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) heeft geconcludeerd dat de rapportage en resultaatmeting van Europees ontwikkelingsbeleid tekortschiet. Dit baart de leden van de PvdA-fractie zorgen. Hoe beoordeelt de Minister het nieuwe resultaatmetingskader? Hoe belangrijk een goed metingskader ook is, het gaat vooral om de rapportage zelf, en de naleving van het kader. Hoe wordt er voor gezorgd dat ook in de praktijk goed wordt gerapporteerd, en dat er acties worden verbonden aan gemaakte conclusies?

Het nieuwe resultaatmetingskader is een zorgvuldig opgezet kader en is regelmatig besproken met deskundigen van lidstaten in de «EU experts group on results». Het kader is gebaseerd op gelijksoortige resultaatmetingskaders van de Wereldbank, African Development Bank en DFID. De resultaten geven in eerste instantie de veranderingen in ontwikkeling weer. Vervolgens wordt inzichtelijk gemaakt wat de EU bijdrage is aan deze verandering. De resultaten en indicatoren (ongeveer 60) focussen op prioriteitsgebieden en sectoren van het EU ontwikkelingsprogramma. Het doel van het resultaatmetingskader is niet alleen om verantwoording af te leggen via jaarlijkse rapportage maar ook om op basis van resultaten management beslissingen te nemen. Het staff working document is vooralsnog een raamwerk met algemene opzet en principes. In 2014 wordt verder gewerkt aan het formuleren van de definitieve indicatoren, het bepalen van een tijdspad van rapportages en het proefdraaien van de systematiek. De eerste rapportage over resultaten 2014 wordt in de loop van 2015 verwacht.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de EU aan de vooravond staat van een nieuwe begrotingscyclus (2014–2020). Dat is ook wat betreft deze leden het moment om te bewijzen dat aangenomen principes in de praktijk worden gebracht. Een daarvan betreft sterkere aandacht voor resultaatmeting. Op dat punt schiet het Europees ontwikkelingsbeleid duidelijk tekort, zo bleek uit de IOB evaluatie (21 501-04, nr. 156). De Minister geeft aan de Nederlandse zorgen hierover klip en klaar onder de aandacht van Commissaris Piebalgs te hebben gebracht en zal tijdens de Raad nog eens benadrukken dat het EOF11 op dit terrein duidelijk verbetering moet laten zien. De leden van de CDA-fractie steunen die inzet, maar vragen zich af hoe hard deze zal zijn. Waar ligt voor de Minister de grens? Is de regering bereid de bijdrage van Nederland aan het EOF te heroverwegen als niet tegemoet wordt gekomen aan de eisen?

De leden van de SP-fractie vragen de Minister daarnaast om een reactie op de observatie van de IOB-evaluatie dat de bereikte resultaten op het terrein van de verbetering van sociale en economische infrastructuur nog weinig duurzaam zijn gebleken. Ook horen deze leden graag hoe Nederland zich tijdens de RBZ zal inzetten voor het duurzaam maken van ontwikkelingsinvesteringen op Europees niveau.

Het is duidelijk dat Nederland binnen de EU inzet op betere resultaatmeting. Ook tijdens de Raad van 12 december is dit benadrukt. De EU onderkent de noodzaak van betere resultaatmeting ook. Commissaris Piebalgs heeft in zijn *Agenda for Change* het belang van «resultaten» al onderstreept. Het resultaatmetingskader dat is ontwikkeld, is hiervan een weerslag. Onder EOF11 zullen meer middelen worden uitgetrokken voor resultaat- en impactmeting. De inzet die tot verbetering moet leiden wordt dus gepleegd: het instrumentarium is aangepast, de middelen zijn uitgetrokken. Nu moet de Commissie de tijd krijgen de verbeteringslag waar te maken. Vanzelfsprekend zal Nederland hierbij vinger aan de pols houden. Maar vragen over wanneer de «grens is bereikt» en of de Nederlandse bijdrage aan EOF «heroverwogen» zal worden acht ik niet opportuun – nog los van het feit dat het kabinet heeft getekend voor de Nederlandse bijdrage aan EOF11 en hieraan dus is gehouden.

Duurzaamheid van resultaten is een belangrijk streven. Het feit dat het nieuwe resultaatmetingskader nadrukkelijk ook als

management tool moet worden ingezet, zou duurzaamheid moeten bevorderen.

De leden van de D66-fractie stellen vast dat de EU de meest vrijgevege donor is, maar dat de resultaten achter blijven. En dat is ronduit zonde want de leden van de D66-fractie zien een duidelijke meerwaarde van Europese ontwikkelingssamenwerking. Maar dan moeten wel een aantal zaken sterk verbeteren. Coördinatie van Europees ontwikkelingsbeleid, gezamenlijk politiek gewicht in de schaal leggen en ontwikkelingsprogramma's van 28 lidstaten die complementair zijn aan elkaar. Met duidelijke resultaatmetingen, transparantie en controle.

De leden van de D66-fractie merken op dat het afgelopen jaar berichten van fraude en slechte besteding van Europees hulpgeld zijn verschenen. Zo is een miljard euro verdwenen in Congo, 10 miljoen euro ging verloren in Uganda, en nog eens een miljard verdween in Egypte in een zwart gat. Voorbeelden van EU ontwikkelingsgeld dat niet terecht is gekomen waar het had gemoeten, waar het nodig was. Dat raakt het vertrouwen in ontwikkelingshulp in het hart. Het IOB constateerde in zijn evaluatie van het Europees ontwikkelingsbeleid, dat de resultaatmeting te kort schiet. Er is dus onvoldoende toezicht en dat speelt fraude in de hand. Daarnaast wordt er te weinig gestuurd op resultaten. De leden van de D66-fractie vinden dat hier prioritair aandacht voor moet zijn op de Europese ontwikkelingsagenda, dat er strenger toezicht moet komen op het Europees ontwikkelingsfonds. Bijna 10% van de Nederlandse BuHa-OS begroting gaat jaarlijks naar Brussel. Nederland kan dus hoge eisen stellen. Hoge eisen aan besteding en aan het resultaat. Dat gaat voor de D66-fractie verder dan: «zorgen klip en klaar onder de aandacht brengen van Commissaris Piebalgs». Het is tijd voor de vuist op tafel. De leden van de D66-fractie vinden dat de Minister met een stevig kritische boodschap naar Brussel moet. Een nieuw ontwikkelingsbeleid van de EU, vraagt erom dat dit probleem van ineffektieve EU AID bij kop en staart wordt aangepakt. Volgens studie van de EU «The Aid Effectiveness Agenda: the benefits of going ahead» kan zelfs 5 miljard worden bespaard, als Europees hulpgeld effectiever wordt besteed en beleid wordt afgestemd door alle lidstaten en de EU-instellingen gezamenlijk. Staat dit onderwerp met prioritaire urgentie geagendeerd? En wat wil de Minister dat hieraan concreet gebeurt? Hoe gaat Brussel zorgen voor transparantie en stevige controle op de besteding van Europees ontwikkelingsgeld?

Dat resultaatmeting tekort schiet, zegt op zichzelf niets over het toezicht dat wordt uitgeoefend op de besteding van middelen. Hoewel IOB vaststelt dat resultaten van hulp dikwijls nog onvoldoende inzichtelijk zijn, concludeert zij ook dat de kwaliteit van het beheer van de Europese hulp aanzienlijk is verbeterd – het kabinet toont zich in zijn beleidsreactie verheugd over deze vaststelling. Er wordt hier een aantal zaken op één lijn gesteld waartussen een causaal verband niet is aangetoond. Dat geldt ook voor de genoemde rapporten van de Europese Rekenkamer over Europese steun aan Egypte en Europese steun aan de DRC. In beide gevallen geldt dat het kabinet zijn zorg heeft uitgesproken over de bevindingen van de Europese Rekenkamer, en de EU heeft opgeroepen de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer ter harte te nemen. Maar in beide gevallen geldt ook dat de Europese Rekenkamer niet rept van onrechtmatigheden (fraude): de Rekenkamer stelt vooral het uitblijven van resultaten en daarmee de ineffectiviteit van de steun aan de kaak [zie Kamervragen (Aanhangsel) 2012–2013 nr. 2850 (Egypte) en 2013–2014 nr. 268 (DRC)].

Het kabinet is het met de leden van de fractie van D66 eens dat tekortschietende effectiviteit van steun slecht is voor het vertrouwen in ontwikkelingssamenwerking – en dat dit eens te meer geldt voor het vertrouwen in de Europese ontwikkelingssamenwerking. De kritische boodschap waar D66 van rept wordt door het kabinet dan ook zonder meer uitgedragen in Brussel. Met verve, en met gevoel voor urgentie, maar ook constructief.

In het kader van monitoring vragen de leden van de SP-fractie hoe het staat het met de monitoring van begrotingssteun aan «donor darling» Mali. Gezien het feit dat de opbouw van de rechtstaat de komende jaren een essentieel onderdeel zal zijn van de Nederlandse inspanningen in Mali op het gebied van ontwikkeling, en de Malinese staat nog corrupt is, is het voor de stabiliteit in Mali van cruciaal belang de effecten van OS-inspanningen in Mali nauwlettend in de gaten gehouden worden. Hoe ziet Nederland hierop toe, en welke stappen zijn er genomen om te waarborgen dat ontwikkelingsgeld op de juiste plek terecht komt in het licht van de huidige crisis in Mali?

Eerder dit jaar heeft het kabinet in de OS-brief Mali [Kamerstuk 22 605, nr. 122] gesteld dat de hulp via de centrale overheid geleidelijk kan worden hervat, ook in EU-verband. Daarbij staan voortgang in het politieke proces (institutionele hervormingen, onderhandelingen met de groepen in het noorden) en transparantie en monitoring van uitgaven en resultaten centraal. Dit waren voor Nederland ook duidelijke voorwaarden voor aanname van het EU State Building Contract voor Mali in het voorjaar van dit jaar. In de *Groupe de Suivi des donateurs* (follow-up donorconferentie Brussel van mei 2013), waar Nederland deel van uitmaakt, wordt met de Malinese autoriteiten met name gesproken over plannen, uitvoering en monitoring van haar wederopbouw- en ontwikkelingsplannen. Er vindt thans maandelijks overleg plaats tussen donoren en de premier.

Verder heeft de president met veel ceremonie het rapport van de verificateur-generaal publiekelijk in ontvangst genomen en doorgegeven aan de Minister van Justitie. Deze zal ook publiekelijk terug rapporteren over voortgang. Dat is nieuw en ontbrak bij de vorige regering. Er is tevens een maatschappelijke organisatie die zich met de monitoring van de begroting bezig houdt en hierover kwartaalgewijs rapporteert. De Minister van financiën heeft met deze groep «suivi du budget» een regulier overleg ingesteld. Het reguliere jaarlijkse overleg tussen donoren en regering heeft afgelopen oktober voor het eerst sinds de crisis weer plaatsgevonden. Daarbij was een zestal Ministers uit de regering betrokken. Het zijn maatregelen waarmee de regering duidelijk aangeeft ernst te maken met corruptiebestrijding.

Tenslotte heeft de premier Nederland verzocht een transparantiesysteem te ontwikkelen en te financieren, waarmee de overheid direct en langs verschillende communicatiekanalen kan worden bevraagd op haar plannen en activiteiten en waarlangs ook *up to date* informatie zal worden verstrekt. Een voorstudie voor deze activiteit zal nog dit jaar beginnen. Eén en ander is volledig afgestemd met activiteiten van de EU, de Wereldbank en Frankrijk, die ook met de overheid activiteiten ontwikkelen ter verbetering van transparantie.

De leden van de SP-fractie zijn in het algemeen kritisch over Europese ontwikkelingssamenwerking, en zijn van mening dat bilaterale ontwikke-

lingssteun vaak effectiever werkt. Deze leden hechten er wel belang aan dat het geld dat besteed wordt aan Europese ontwikkelingssamenwerking, zinvol wordt ingezet. Deze leden vragen of Nederland in het kader van het Elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF11) bereid is om zich in te zetten voor de versterking van de institutionele capaciteit van landen en het versterken van de productieve sector (zeer cruciaal voor ontwikkelingslanden). Dit zijn twee terreinen die volgens de IOB-evaluatie qua ontwikkeling zijn achtergebleven.

Bij de programmering van fondsen uit EOF11 laat de EU zich leiden door de prioriteiten die in het herzien EU-ontwikkelingsbeleid (de *Agenda for Change*) zijn neergelegd. De Commissie identificeert hierin twee pijlers: (1) democratisering, mensenrechten, rechtsstaat en goed bestuur en (2) inclusieve en duurzame groei. Versterking van de institutionele capaciteit van landen en versterking van de productieve sectoren in partnerlanden vallen zeker onder deze noemers.

De leden van de SP-fractie vinden het positief dat de Europese Commissie, in lijn met de aanbevelingen van het IOB, stappen heeft gezet om resultaatmeting te verbeteren. Nederland heeft in de beleidsreactie op het IOB-rapport toegezegd hierop te zullen aandringen bij EU-commissaris Piebalg, en dit lijkt dan ook de nodige zoden aan de dijk te hebben gezet. Tegelijkertijd blijven nog een aantal zaken, aangekaart door de IOB, onduidelijk.

Nederland heeft de hervormingen ten aanzien van de begrotingscyclus 2014–2020 verwelkomd, zo lezen de leden van de SP-fractie. Deze leden zijn verheugd over de sterkere aandacht voor resultaatmeting en verbeterde regionale programmering, maar heeft vragen bij twee andere aanbevelingen, namelijk een duidelijk inzet op private sector ontwikkeling en innovatie financieringsmechanismen, wel vragen. Zoals aangekaart tijdens de begrotingsbehandeling ontbreekt de bewijslast voor de ontwikkelingsrelevante bijdrage van private sector ontwikkeling. De leden vragen de regering daarom op basis van welke bewijslast de regering deze focus ondersteunt. Ook vernemen de leden graag waar Nederland precies op in wil zetten als het innovatieve financieringsmechanismen betreft.

Uit recent onderzoek is andermaal gebleken dat economische groei ook voor armen gunstig uitpakt (Growth Still Is Good for the Poor, Dollar, Kleinberg en Kraay, Wereldbank, augustus 2013). Economische groei wordt tot stand gebracht door de private sector. Private sector ontwikkeling beoogt de publieke voorwaarden te scheppen zodat de private sector zich, binnen de kaders van wet en recht, kan ontplooiën. Het Nederlandse beleid richt zich op sectoren die op dit gebied bewezen relevant zijn, zoals infrastructuur, financiële sector en marktketens. Daarbij ligt de nadruk op het vergroten van kansen van armen, tot bijvoorbeeld land, financiering of een fatsoenlijke baan. Door in te zetten op verbetering van randvoorwaarden voor het bedrijfsleven, een beter ondernemingsklimaat in lage- en middeninkomenslanden via ons beleid voor private sectorontwikkeling én op financiering van het bedrijfsleven ontwikkelen we extra investeringen en werkgelegenheid en een hogere economische groei.

Innovatieve financiering voor ontwikkeling omvat een grote verscheidenheid van – voor ontwikkelingssamenwerking – onconventionele vormen van financiering. Het gaat hierbij om niet-traditionele mechanismen die financiering voor ontwikkeling

kunnen realiseren of om het bieden van financiële oplossingen voor concrete ontwikkelingsvraagstukken. De instrumenten zijn op zichzelf niet innovatief, echter wel als deze voor ontwikkelingsdoeleinden worden ingezet. Voor infrastructurele investeringen bijvoorbeeld, kunnen publiek private partnerschap mechanismen worden gebruikt om met publiek geld private financiering aan te trekken en risico's te delen, of voor de private partijen te verlagen.

Ter vergroting van toegang tot financiering kan de overheid via investeringsfondsen, revolverende fondsen en/of ontwikkelingsbanken garanties afgeven om risico's te delen. Ook kunnen leningen op concessionele voorwaarden worden verstrekt of risicokapitaal worden verschaft. Dit is een optie wanneer private investeerders het risico te hoog vinden, maar het verwachte maatschappelijk rendement hoog is. Voorbeelden van innovatieve financieringsmechanismen zijn: de Faciliteit Duurzaam Ondernemen en Voedselzekerheid (FDOV), The Currency Exchange (TCX) en het Global Agriculture and Food Security Program (GAFSP).

DRC

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat de Tweede Kamer inzage heeft in malversaties met ontwikkelingsgeld. Deze leden constateren dat het Europees Parlement die inzage niet heeft. Het Europees Parlement heeft zelfs weinig tot geen bevoegdheden binnen het EOF. Dat constateert ook het IOB. Het EP mag enkel achteraf wat zeggen, bij de kwijting. Hiermee schiet de democratische controle op de besteding van Europees ontwikkelingsgeld te kort. De leden van de D66-fractie pleiten daarom voor een grotere rol van het Europees Parlement in het Ontwikkelingssamenwerkingsdomein. Bijvoorbeeld naar Nederlands model, door het EP te informeren over malversaties. En door periodieke evaluatie van EU hulp aan partnerlanden. Is de Minister bereid Commissaris Piebalgs aan te sporen onderzoek te doen naar mogelijkheden om de democratische controle door het Europese Parlement ten aanzien van het EOF en de malversaties te vergroten?

Dat het Europees Parlement weinig zeggenschap heeft over het Europees Ontwikkelingsfonds klopt. Dat komt omdat het EOF buiten de EU-begroting valt en dus aan andere regels onderhevig is. Dit «democratisch tekort» is één van de redenen dat Nederland al geruime tijd pleit voor het opnemen van het EOF in de EU-begroting (budgetteren). Daarmee zou het Europees Parlement dezelfde zeggenschap krijgen over het EOF als het heeft over de instrumenten van het extern beleid die onder Categorie IV van de EU-begroting vallen. Tijdens de onderhandelingen over het MFK 2014–2020 heeft Nederland hier ook op ingezet. Dit stuitte op bezwaar van verschillende lidstaten om verschillende redenen: de «nieuwe» lidstaten zijn tegen budgettering van het EOF omdat zij dan meer moeten gaan bijdragen aan het EOF. Andere lidstaten wijzen op de relatief goede *performance* van het EOF en willen de verzekering dat de «kwaliteit» van het EOF gehandhaafd kan blijven ook als het fonds onder de EU-begroting zou vallen. Nederland deelt dit argument niet, omdat de uitvoeringsverordening voor het EOF niet wezenlijk verschilt van die voor het DCI en de programmeerlijnen voor beiden hetzelfde zijn. In beide gevallen is de Commissie de uitvoerder. Tot slot verzetten de ACS-landen zich tegen budgetteren, omdat dit in hun perceptie ten koste zou gaan

van de speciale positie die zij nu genieten. In de conclusies van de Europese Raad van 7 en 8 februari 2013 is opgenomen dat de Commissie zich inzet om het EOF vanaf 2021 onder de EU-begroting te brengen. Daarop vooruitlopend is de verdeelsleutel voor EOF11 meer gelijkgetrokken met de verdeelsleutel voor de EU-begroting. Dat zou budgetteren op termijn moeten vergemakkelijken. Voor wat betreft de rechtmatigheid van EOF-betalingen is het aan de Europese Rekenkamer om jaarlijks een goedkeurende verklaring af te geven. In geval van mogelijke malversaties kan er bovendien een onderzoek gestart worden door het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF).

De EU is de grootste donor, maar de leden van de D66-fractie vragen zich af waarom dat zich nog steeds niet terug vertaalt in de meeste impact of grote politieke invloed? Kan de Minister toelichten hoe het komt dat deze dialoog nog vaak moeizaam op gang komt? Is dit een kwestie van te weinig capaciteit? Of is er onwil bij partnerlanden? Welke mogelijkheden ziet de Minister om hier verandering in te brengen? Is het een actiepoint voor de Raad en op welke wijze gaan de lidstaten zich dan concreet inzetten om die politieke dialoog van de EU met partnerlanden beter van de grond te krijgen?

In de beleidsreactie naar aanleiding van de IOB-evaluatie [Kamerstuk 21 501-04, nr. 156] merkt het kabinet op dat de effectiviteit van de politieke dialoog die de EU met haar partnerlanden voert samenhangt met de omstandigheden in het betreffende land en de mate waarin lidstaten zich wensen te binden aan een gemeenschappelijke inzet. In sommige gevallen heeft een politieke dialoog in het kader van artikel 8 van het Verdrag van Cotonou duidelijk vrucht afgeworpen (genoemd worden Mauritanië, Guinee Bissau, Niger en daaraan kan Mali worden toegevoegd) – in andere gevallen niet (genoemd wordt Zimbabwe, en daaraan kan na het rapport van de Europese Rekenkamer DRC worden toegevoegd). Nederland wil de EU graag in staat stellen deze dialogen op maximaal effectieve wijze te voeren: de slagvaardigheid en effectiviteit van het extern beleid van de Unie is hiermee gebaat. Gebrek aan wil aan de zijde van het land in kwestie kan inderdaad een rol spelen, maar hierdoor zou de EU zich niet moeten laten ontmoedigen: de Unie heeft partnerlanden immers ook veel te bieden. In een geïntegreerde benadering waarbij de instrumenten van extern beleid in samenhang worden ingezet speelt een geloofwaardige politieke dialoog een hoofdrol. Op 11 december hebben de Commissie en EDEO een gezamenlijke mededeling gepresenteerd over een geïntegreerde benadering bij externe conflicten en crises. Het BNC fiche hierover zal de Kamer binnenkort toegaan. Hierbij zal ook aandacht worden geschonken aan manieren waarop de politieke dialoog met partnerlanden verder kan worden versterkt.

Begin 2014 moet het elfde EOF van start, maar de vormgeving van het EOF is nog in volle gang, zo heeft de D66-fractie vernomen. De leden van de D66-fractie vragen de Minister toe te lichten welke beslissende stappen nog moeten worden gezet.

Het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF11) wordt met ingang van 1 januari 2014 van kracht. Het Intern Akkoord, dat de onderlinge afspraken voor EOF11 vastlegt tussen de EU lidstaten, werd door Nederland op 26 juni jl. ondertekend. Dit akkoord moet door de lidstaten worden geratificeerd. Wetsvoorstel en Memorie van Toelichting liggen op het moment van schrijven

voor advies bij de Raad van State: verwachting is dat deze het Parlement begin 2014 zullen toegaan. Om te voorkomen dat er een financieringsgat ontstaat tussen 1 januari 2014 en de inwerkingtreding van het Intern Akkoord (op het moment dat alle lidstaten het ratificatieproces hebben afgerond), heeft de Raad op 12 december besloten een overbruggingsfaciliteit in te stellen die bestaat uit restfondsen uit EOF10 (2008–2013).

Daarnaast moeten nog een Uitvoeringsverordening en een Financieel Reglement worden aangenomen. In de uitvoeringsverordening worden de belangrijkste uitgangspunten en werkwijzen voor de uitvoering van de programmering vastgelegd. Dit is een belangrijk document omdat hier de principes die zijn overeengekomen in de *Agenda for Change*, worden vertaald naar de praktijk van de programmering. Het Financieel Reglement bevat de regels voor de financiële uitvoering en implementatie van EOF11. Het voorstel volgt waar mogelijk de structuur en inhoud van het onlangs herziene Financieel Reglement voor de algemene EU-begroting. Het BNC fiche hierover ging de Kamer in oktober jl. toe [Kamerstuk 22 112, nr. 1733]. Uitvoeringsverordening en Financieel Reglement zullen naar verwachting spoedig door de Raad worden aangenomen. De Nederlandse inzet richt zich op het moment van schrijven op een heldere ambitie ten aanzien van gezamenlijke programmering; sterke resultaat- en impactmeting; heldere verwijzing naar meer politieke benadering van begrotingssteun en meer nadruk op de *performance* van partnerlanden in de programmering.

Veruit het meeste geld van het EOF gaat naar de minst ontwikkelde en lage-inkomenslanden in Afrika. Maar de leden van de D66-fractie vragen zich af hoe Europa wil omgaan met ontwikkeling in de Arabische landen nu zij op dit moment de gevolgen ondervinden van de Arabische lente. Biedt het elfde EOF een nieuwe structuur voor deze landen? Is er bijvoorbeeld geld en capaciteit voor opvang van vluchtelingen en illegalen? En worden deze landen komende jaren ook vanuit Europa voldoende ondersteund om tot wezenlijke politieke hervormingen te komen en zo ja op welke wijze?

Europese steun aan de Arabische landen wordt niet verstrekt vanuit het Europees Ontwikkelingsfonds. Het EOF vloeit voort uit de Partnerschapsovereenkomst tussen de EU en de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (het Verdrag van Cotonou) en richt zich exclusief op deze groep landen (ACS-landen). De Arabische landen krijgen steun vanuit het nabuurschapsinstrument van de Unie (ENI) dat valt onder Categorie IV van de EU-begroting (Extern Beleid) op basis van de beginselen die ten grondslag liggen aan het Europees nabuurschapsbeleid. Voor de meest recente kabinetsappreciatie van het Europees nabuurschapsbeleid evenals de Europese inzet ten behoeve van de Zuidelijke nabuurschapslanden zie Kamerstuk 22 112, nr. 1616.

Beleidscoherentie voor ontwikkeling

De leden van de PvdA-fractie verwelkomen de Nederlandse inzet op beleidscoherentie voor ontwikkeling (BCO). De Europese Commissie beveelt aan dat de EU een onderzoeksprogramma rond BCO opzet. De Europese Dienst voor Extern Optreden gaat in partnerlanden via de delegaties rapporteren over BCO. Hoe ziet de Minister deze rapportage via de EDEO en van de EU zelf voor zich, en hoe wordt er voor gezorgd dat de

Nederlandse methode en lessons learned hierin worden meegenomen? De leden van de PvdA-fractie vinden dat dit een gedegen onderzoek moet worden met ruime aandacht voor de effecten op armoede in de landen. De Nederlandse pilot moet het model zijn. Om de effecten van Europees beleid goed te monitoren is het essentieel om onafhankelijke lokale organisaties zoals NGO's en kennisinstellingen te betrekken. Zij zijn als geen ander in staat om de impacts van beleid kritisch te volgen. De leden van de PvdA-fractie vragen de Minister om daar op in te zetten.

De EU delegaties hebben een belangrijke schakelfunctie als het gaat om het rapporteren over de impact van EU beleid op ontwikkeling in EU partnerlanden. Vanwege hun positie kunnen zij feedback geven over de voortgang op beleidscoherentie voor ontwikkeling op nationaal niveau, knelpunten signaleren en, waar nodig, actie ondernemen. Om de gevolgen van EU beleid in kaart te kunnen brengen is een dialoog op landenniveau met alle stakeholders noodzakelijk: (onderzoeks-)NGO's, kennisinstellingen maar ook de lokale overheid.

Tijdens de Raad heeft Nederland opgeroepen de EU rapportage over «beleidscoherentie voor ontwikkeling» (BCO) serieus ter hand te nemen en per delegatie een BCO *focal point* aan te stellen. Dit is in lijn met de Raadsconclusies over BCO die de Raad op 12 december heeft aangenomen. Nederland maakt zich sterk voor het verbeteren van de focus en resultaatgerichtheid van beleidscoherentie voor ontwikkeling. De kosten van incoherent beleid maar ook de baten van een coherente aanpak moeten beter in kaart gebracht en onderbouwd worden. Ik steun het streven van de EU om sterker in te zetten op methodologisch onderzoek, case studies en onafhankelijk evaluaties. De door Nederland uitgevoerde pilot in Ghana en Bangladesh is breed met de EU, lidstaten, OESO en betrokken NGO's en kennisinstellingen gedeeld om methodologieontwikkeling en monitoring van BCO ook in EU-kader te bevorderen.

De Minister signaleert dat niet alle EU-lidstaten even actief zijn op het gebied van BCO. De leden van de PvdA-fractie vinden dat juist deze landen actief BCO-beleid moeten gaan voeren. Hoe zet de Minister deze landen daar toe aan? Wat betreft conflictmineralen hebben de leden van de PvdA-fractie eerder de Minister gevraagd zich in Europees verband hard te maken voor due diligence. Hoe en wanneer gaat de Minister hier in Europees verband toe op roepen?

De EU is voornemens om beleidscoherentie voor ontwikkeling een meer prominente plaats te geven (o.a. in de diplomatieke dienst en in de post-2015 ontwikkelingsagenda) en BCO beter te mainstreamen in niet-hulp agenda's die impact hebben op ontwikkeling in de minst ontwikkelde landen. De richtlijnen voor Impact Assessments zullen worden aangepast om EU beleid ex ante beter te screenen op mogelijke nadelige gevolgen voor de ontwikkelingsagenda van arme landen. Deze maatregelen zijn van belang voor alle lidstaten. Nederland zal zich actief inzetten voor een breed draagvlak voor beleidscoherentie voor ontwikkeling binnen de EU en lidstaten oproepen gezamenlijk aan de uitvoering van de coherentieagenda te werken.

In september hebben de Ministers van BZ van Italië, Duitsland en Nederland een brief geschreven aan de Hoge Vertegenwoordiger Ashton, waarin zij oproepen een preventief buitenlands beleid te ontwikkelen. Daarbij worden grondstoffen, voedselzekerheid,

water en energie genoemd. Parallel hebben deze lidstaten met de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) overlegd, waaruit een openbare consultatie (lidstaten en maatschappelijk middenveld) is voortgekomen. Nederland heeft hierin een prominente rol gespeeld. De Europese Commissie heeft op 11 december bekend gemaakt in het eerste kwartaal 2014 te zullen komen met voorstellen tot regelgeving op conflictmineralen. Deze voorstellen zullen dan op hun eigen merites moeten worden beoordeeld.

Het is goed en bij uitstek belangrijk dat beleidscoherentie op de Europese agenda staat. Dat onderstrepen ook de leden van de D66-fractie met nadruk! Maar agenderen is een ding, de resultaten, daar gaat het uiteindelijk natuurlijk om. Kan de Minister nader toelichten hoe hard de gemaakte afspraken in de Raad zijn? Zijn er resultaatsverplichtingen afgesproken? En hoe zal Nederland actief bijdragen en bijsturen als de raadsconclusies onvoldoende in de praktijk worden gebracht?

Binnen de EU is beleidscoherentie voor ontwikkeling (BCO) verankerd in het Verdrag van Lissabon en figureert BCO ook in de EU Agenda for Change. De Raadsconclusies die de Raad op 12 december heeft aangenomen gaan verder op de weg die is ingeslagen met de Raadsconclusies over BCO van 12 mei 2012. De EU bevestigt in de Raadsconclusies die voorliggen haar juridische verplichting en politieke wil om beleidscoherentie voor ontwikkeling verder vorm te geven, dat is wat Nederland betreft een harde afspraak waar we de EU aan zullen houden. De EU blijft ook de komende tijd inzetten op de vijf prioriteiten 1) handel en financiën, 2) klimaatverandering, 3) voedselzekerheid, 4) migratie en ontwikkeling en 5) vrede en veiligheid. De EU zal een werkprogramma formuleren voor 2014 waarin ze nadere acties op deze terreinen zal concretiseren. De Raadsconclusies voorzien tevens een essentiële rol voor EU delegaties die per 2014 over beleidscoherentie voor ontwikkeling op nationaal niveau gaan rapporteren.

De leden van de SP-fractie lezen dat de Minister Hoge Vertegenwoordiger (HV) Ashton en de Commissarissen Piebalgs (Ontwikkelingssamenwerking) en De Gucht (Handel) in aanloop naar de RBZ een brief heeft geschreven om de ontwikkelingsrelevantie van de Economic Partnership Agreements (EPA's) als instrument te benadrukken en de EU tot spoed en flexibiliteit aan te zetten bij de afronding van de onderhandelingen. Kan de Minister toelichten wat er in deze brief staat? Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie de Minister of «spoed» en «flexibiliteit» elkaar niet uitsluiten. Hoe gaat Nederland de (aangenomen) motie 33 750 XVII, nr. 41, waarin wordt aangedrongen op een flexibele houding van de EU tegenover ACP-landen en niet ten koste van alles vast te houden aan de huidige deadline, betrekken bij de onderhandelingen tijdens de RBZ OS?

De gezamenlijke brief van Denemarken, Frankrijk, Ierland, Nederland en het VK aan HV Ashton en Commissarissen Piebalgs en de Gucht is ter informatie bijgevoegd.¹ De flexibiliteit waartoe in deze brief wordt opgeroepen, acht ik niet in tegenstrijd met bovengenoemde motie. De brief biedt juist aanknopingspunten om een (voor)spoedige afronding van de EPA-onderhandelingen te bevorderen. Dat aantoonbaar voortgang moet worden geboekt voordat de deadline van 1 oktober 2014 in zicht komt, waarna voor sommige landen mogelijke tariefpreferenties komen te

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

vervallen, is evident. De EU-Afrika Top die in april 2014 zal plaatsvinden, zou evenmin door het uitblijven van een doorbraak in de EPA-onderhandelingen moeten worden overschaduwd. Dat beide partijen doordrongen worden van een *sense of urgency* is dan ook op zijn plaats.

Regionale kwesties

De leden van de CDA-fractie constateren dat de EU werkt aan een geïntegreerd steunpakket voor de Democratische Republiek Congo. Eerdere Europese ontwikkelingshulp was weinig succesvol. De totale EU steun die voor de DRC werd uitgetrokken in de periode 2003–2011 betrof 1,9 miljard euro. Volgens een onthutsend rapport van de Europese Rekenkamer heeft minder dan de helft van de programma's en projecten het merendeel van de verwachte resultaten gerealiseerd, of gaat dit naar verwachting doen. Dat de behaalde resultaten duurzaam zullen zijn, is niet waarschijnlijk. Kan de Minister aangeven aan welke steunmaatregelen nu gedacht wordt? Om welk bedrag gaat het? Wanneer is besluitvorming aan de orde? De Minister stelt dat de EU conditionaliteit gericht in moet zetten en een stevigere politieke dialoog moet voeren met de Congolese autoriteiten, en dat verbeterde resultaatmeting hierbij van belang is. De Commissie zou deze punten bij de toekomstige programmering onder EOF11 zwaar moeten laten wegen. Het CDA steunt die inzet van de Minister. De EU moet de voorwaarden die zij hanteert geloofwaardig inzetten en beter afdwingen. Wel vragen de leden van de CDA-fractie op hoeveel steun deze inzet bij andere EU-landen kan rekenen. En ook hoe hard de inzet van de Minister zal zijn. Immers, Nederland heeft in het verleden ook steun verleend aan de Europese ontwikkelingshulp voor de DRC, omdat het kabinet de Congolese bevolking niet aan haar lot wenst over te laten – en ook vanuit de overweging dat de EU als één van de belangrijkste partners daar een groter verschil kan maken dan afzonderlijke lidstaten. Is de Minister bereid om, als het opnieuw misgaat, te pleiten voor opschorting van hulp gelden?

De Raad zal spreken over de situatie in de Groten Meren/Democratische Republiek Congo (DRC). Volgens de Minister is een coherente, geïntegreerde aanpak hierbij noodzakelijk, omdat de DRC te groot is en de problemen te complex. De leden van de VVD-fractie sluiten zich hier bij aan. Ook sluiten deze leden zich aan bij de inzet van de Minister waarbij Nederland de EU zal oproepen om serieus rekening te houden met de kritiek van de Europese Rekenkamer op de Europese steun aan de DRC. Volgens de Europese Rekenkamer is de voortgang *langzaam* en beperkt in de DRC. De Minister geeft daarbij aan dat de EU de effectiviteit significant moet opschroeven. Kan de Minister hierbij aangeven hoe de EU dit gaat doen? In haar antwoorden op vragen van de leden De Caluwé/Verheijen heeft de Minister aangegeven dat de EU de voorwaarden die zij hanteert ook geloofwaardiger moet inzetten en beter moet afdwingen. Kan de Minister aangeven of er al progressie zit in de werkwijze van de EU. Als dit nog niet, of te weinig, het geval is welke consequenties wil de Minister hier dan aan verbinden?

De vragen van de leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie worden gezamenlijk beantwoord. Door de recente nederlaag van M23 is in de Grote Meren regio een nieuwe situatie ontstaan. Hiermee doet zich een *window of opportunity* voor om te werken aan meer duurzame vrede en veiligheid in de regio. Nederland heeft tijdens de Raad aandacht gevraagd voor de noodzaak onmiddellijke stabiliseringsactiviteiten te ontplooiën in het Oosten van de DRC om het momentum te benutten dat is ontstaan door de val van M23. Om duurzaam te zijn moeten deze

activiteiten onderdeel uitmaken van een breder steunpakket, met name op het gebied van hervorming van de veiligheidssector (SSR). De Commissie en EDEO bekijken gezamenlijk hoe toekomstige EU hulp in deze gebieden coherent en effectief kan worden ingezet. Hierbij wordt gekeken naar programmering onder EOF11 (waaruit de bulk van de middelen afkomstig is) maar ook naar de inzet van middelen uit andere EU-instrumenten op het terrein van vrede, veiligheid en rechtsorde. Programmering onder EOF11 moet nog aanvangen, waardoor de toekomstige allocatie voor de DRC nog niet bekend is. Wel is duidelijk dat de DRC één van de grootste ontvangers zal blijven van EOF-steun. Het kabinet acht dat gezien de problematiek van het land en de grote noden van zijn bevolking, ook niet onterecht. Ook is voortdurende betrokkenheid noodzakelijk om de internationale diplomatieke inspanningen gericht op het vredesproces te ondersteunen.

Vanzelfsprekend moet de omvangrijke Europese steun aan de DRC zo effectief mogelijk worden besteed. Het rapport van de Europese Rekenkamer doet hiertoe een aantal verstandige aanbevelingen. Het kabinet vraagt de EU daaraan gevolg te geven, ook al zijn de omstandigheden in de DRC moeilijk en gaat steunverlening aan fragiele staten in zekere zin altijd met bepaalde risico's gepaard. Dit mag echter niet tot een excuus verworden: ook in weerbarstige omstandigheden dienen de effectiviteit en rechtmatigheid van steun voorop te staan. Nederland zal hier bij de invulling van het steunprogramma aan de DRC goed oog op houden en de Kamer informeren over de voortgang. Nederland is van mening dat hulp niet effectief zal zijn zolang de DRC autoriteiten zelf geen betrokkenheid en *ownership* tonen. Hieraan moet de EU veel harder werken bijvoorbeeld door het voeren van een stevig politieke dialoog.

Recent zijn kritische rapporten uitgekomen, dan wel gelekt, over EU-steun aan Congo, de Palestijnse gebieden en Egypte. De leden van de VVD-fractie vragen of dit onderwerp op de agenda van de RBZ staat en of de Minister dit heikele punt zal aansnijden?

Jazeker. Nederland heeft dit punt op de Raad van 12 december duidelijk aan de orde gesteld. Ook in de Raadsconclusies over DRC die door de Raad Buitenlandse Zaken van 16 december a.s. zullen worden aangenomen heeft Nederland een verwijzing laten opnemen naar het rapport van de Europese Rekenkamer en er bij de EU op aangedrongen dat zij de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer ter harte neemt: onder andere in de vorm van betere resultaatmeting, gericht inzetten van conditionaliteit en een stevigere politieke dialoog.

Zowel een EU-delegatie als de Minister hebben Birma bezocht. De leden van de PvdA-fractie vragen de Minister wat haar visie is op de betrokkenheid van Nederland bij de ontwikkeling van Birma?

Nederland is zeker betrokken bij de ontwikkeling van Birma. Tijdens mijn recente bezoek aan het land op 16–18 november jl. heb ik de snelle veranderingen in het land persoonlijk kunnen aanschouwen. Uit al mijn gesprekken, waaronder met Aung San Suu Kyi, bleek een grote behoefte aan samenwerking met Nederland en de EU. De politieke en economische transitie in Birma verloopt voorspoedig, maar intensieve steun van de internationale gemeenschap is nodig om te zorgen dat de

transitie op koers blijft. Zowel mijn eigen reis als de missie van de EU-Birma Task Force was in dat licht bijzonder nuttig.

De Nederlandse samenwerking met Birma richt zich vooral op capaciteitsopbouw, zowel via publieke als private kanalen. Belangrijke sectoren in dit opzicht zijn watermanagement, voedselzekerheid, logistiek en energie. Het Netherlands Fellowships Program stond daartoe al open. Inmiddels heb ik ook besloten het NICHE programma (Netherlands Initiative for Capacity Development in Higher Education) open te stellen voor Birma waarbij in eerste aanleg de watersector zal worden benaderd. De dynamiek in Birma biedt ook kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven. De opening van een Nederlands Handelskantoor tijdens mijn reis moet bijdragen aan het verzilveren van die kansen.

De EU-Birma Task Force (13–15 november jl.), geleid door Hoge Vertegenwoordiger Ashton, bracht ruim 600 deelnemers bijeen afkomstig van regering, bedrijfsleven en civil society van beide kanten. Dit was de eerste keer dat het concept van een EU Task Force werd toegepast in een land buiten de directe nabuurregio van de Unie. Het toont de brede betrokkenheid van de EU bij alle uitdagingen waar Birma voor staat. De EU heeft in totaal voor de periode 2012–2013 EUR 200 mln gecommitteerd aan OS-middelen en middelen ter bevordering van rechtsorde en stabiliteit. Verder hebben beide partijen de intentie in 2014 te gaan onderhandelen over een investeringsovereenkomst. Per 2014 zal ook de EU-Birma mensenrechtendialoog van start gaan.

Het kabinet zal zich in Brussel ervoor inzetten dat de focus van de EU in Birma op democratisering en inclusieve economische ontwikkeling gericht blijft. Daarnaast zal het kabinet aandacht vragen voor het belang van donorcoördinatie. Birma heeft te kampen met een enorm gebrek aan capaciteit en infrastructuur. Het land zal daarom moeite hebben goed om te gaan met alle actoren die een rol willen spelen in de Birmese transformatie. Om die reden is gezamenlijke programmering in Birma door de EU en haar lidstaten van groot belang.