

Vergaderjaar 2015–2016

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 158

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 22 december 2015

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken over de brief van 2 september 2015 inzake de IOB-evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan transitie in de Arabische regio (Kamerstuk 32 623, nr. 154).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 18 december 2015. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Eijsink

De adjunct-griffier van de commissie,
Wiskerke

Vraag 1

Wat wordt precies verstaan onder het begrip «transitie», dat centraal staat in het rapport?

Vraag 11

Welke definities van termen zoals transitie, democratie, democratische transitie, civil society en political society worden gehanteerd in het Nederlandse buitenlandbeleid? In hoeverre sluiten die definities aan bij recente wetenschappelijke bevindingen?

Antwoord op de vragen 1 en 11

Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken worden ten aanzien van de Arabische regio de volgende werkdefinities gehanteerd:

- *Transitie* betekent in wezen niets meer of minder dan verandering. In het Nederlandse beleid ten aanzien van de Arabische regio wordt met dit begrip in het algemeen *democratische transitie*, de overgang van een centralistische totalitaire maatschappij naar een democratie, bedoeld.
- Essentie van *democratie* is dat de hoogste macht bij het volk berust, dat het volk betrokken is bij het politieke proces en dat de autoriteiten verantwoording afleggen aan de burgers of aan vertegenwoordigers van de burgers.
- *Civil Society* is de ruimte waarin burgers zich vrijwillig kunnen organiseren voor het nastreven van hun belangen. Organisaties binnen de civil society dienen een maatschappelijk belang, zijn niet op winst uit en maken geen deel uit van de overheid.
- Onder *political society* wordt het geheel van actoren in het politieke landschap verstaan.

In de wetenschap hangen verschillende theoretische scholen verschillende definities aan van de bovenstaande begrippen. De basiselementen die deze scholen met elkaar verbinden zijn verwerkt in de bovenstaande definities. Daarnaast hebben veel wetenschappelijke bevindingen ook betrekking op de relaties tussen de bovenstaande begrippen. Hier bestaat een levendig wetenschappelijk debat waarin verscheidene relaties worden geponeerd.

Vraag 2

Waarom worden lopende wetenschappelijke discussies over de mogelijkheid en onmogelijkheid van transities in het Midden-Oosten en de bepalende factoren hierbij niet genoemd in het IOB evaluatierapport?

Antwoord

Het primaire doel van deze beleidsevaluatie is een beoordeling te geven van de resultaten van het Matra-programma. In de publicatie *Citizenship rights and the Arab uprising* van dr. Roel Meijer en Laila al-Zwaini die als deelstudie bij deze evaluatie is gepubliceerd (zie www.iob-evaluatie.nl), wordt wel uitvoerig stilgestaan bij het wetenschappelijke debat over de actoren en factoren die van invloed zijn op transities in het Midden-Oosten.

Vraag 3

Waarom zijn er vooraf geen duidelijke operationele doelstellingen geformuleerd om de realisatie van het buitenlandbeleid van de Nederlandse bijdrage aan de transitie in de Arabische regio te kunnen toetsen?

Antwoord

In 2011 werden de doelstellingen op het gebied van ondersteuning van democratische transitie in de Arabische regio in algemene termen geformuleerd. Op dat moment waren de ontwikkelingen in de Arabische regio dermate onvoorspelbaar dat het niet haalbaar en zinvol was meer

gedetailleerde doelstellingen te hanteren. Van een grote mate van onvoorspelbaarheid is overigens nog steeds sprake.

Vraag 4

Bent u bereid concrete(re) prestatie-indicatoren op te stellen voor de Nederlandse bijdrage aan de transitie in de Arabische regio, zodat beleid achteraf beter is te evalueren en controleren? Zo ja, op welke wijze bent u van plan dit te gaan doen en hoe gaat u de Kamer daarover informeren? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Waar dit mogelijk is zal gebruik worden gemaakt van prestatie-indicatoren. De mogelijkheden hiertoe zijn echter beperkt door de onzekerheid over de ontwikkelingen in de regio en de beleidsgebieden. Indicatoren zullen daardoor vooral kwalitatief en beschrijvend zijn. De Kamer zal daarover worden geïnformeerd wanneer ook de prioriteiten per land (zie antwoord op vraag 35) beschikbaar zijn.

Vraag 5

Bent u van plan het beleid op dit terrein meer evidence-based in te richten? Zo ja, op welke wijze?

Antwoord

Ja, daarbij zal onder meer gebruik worden gemaakt van de bevindingen van de evaluatie en van de deelstudies.

Vraag 6

Kunt u reageren op de constatering in de IOB-evaluatie dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het buitenlandbeleid weinig aandacht heeft gehad voor het gat tussen de gestelde beleidsdoelen en hun realisatie?

Vraag 22

Wat gaat u doen met de bevinding van de IOB dat in het Nederlandse beleid gestelde doelen op dit terrein overambitieuze zijn? Zou het stellen van meer bescheiden doelen volgens u kunnen bijdragen aan het effectiever maken van het beleid? Graag een toelichting.

Vraag 51

In hoeverre is het waar dat de gestelde Nederlandse beleidsdoelen voor de regio te ambitieus en nauwelijks realiseerbaar waren? Wat gaat u veranderen om de doelen van toekomstig beleid te verbeteren?

Antwoord op de vragen 6, 22 en 51

De doelstelling op het gebied van transitie in de Arabische regio is in 2011 als volgt geformuleerd (brief van 24 juni 2011, Kamerstuk 32 623, nr. 40): «Het kabinet wil een duurzame transitie in de Arabische regio ondersteunen die leidt tot:

- democratisering, in het bijzonder eerlijke en vrije verkiezingen
- opbouw van de rechtsstaat en bescherming van de mensenrechten, met bijzondere aandacht voor gendergelijkheid, vrijheid van de media (inclusief internet), religieuze vrijheid, bescherming van minderheden en LGTB-rechten
- economische groei mede door opbouw van de economische infrastructuur inclusief bevordering van werkgelegenheid.»

In de doelstelling gaat het dus om het ondersteunen van het proces van transitie en niet om het bereiken van een gespecificeerd eindpunt. Dat laatste zou inderdaad te ambitieus en niet realistisch zijn geweest. Het kabinet acht bescheidenheid ten aanzien van de doelstelling op zijn plaats vanwege vaak gevestigde belangen, een conservatieve cultuur en vrees voor instabiliteit.

Vraag 7

Kunt u per project en per jaar de uitgaven van het Nederlandse buitenlandbeleid aan de transitie in de Arabische regio inzichtelijk maken?

Vraag 48

Kunt u een overzicht geven van organisaties en initiatieven die zijn betrokken bij het Matra-zuid programma? Hoe is het maatschappelijk middenveld van de vijf geprioriteerde landen betrokken bij het programma?

Antwoord op de vragen 7 en 48

In het kader van de evaluatie is door Ecorys een deelstudie verricht. Het rapport van deze deelstudie (te vinden op: <http://www.iob-evaluatie.nl/resources/substudy-matra-south-programme-review-ecorys-2015>) geeft een goed beeld van de uitgevoerde activiteiten.

Vraag 8

Welke maatregelen treft u om de doelmatigheid van uitgaven van het Nederlandse buitenlandbeleid aan de transitie in de Arabische regio beter inzichtelijk te maken?

Antwoord

De IOB was kritisch over de doelmatigheid van het onderdeel overheids-samenwerking binnen het Matra-zuid programma. De afgelopen jaren is geïnvesteerd in het verkennen van de daadwerkelijke hulpbehoefte. Hiertoe werden relatief kleine activiteiten ondernomen. Door de beperkte omvang vormden de uitvoeringskosten een relatief groot deel van de totale kosten, wat een negatief effect had op de doelmatigheid. In de komende jaren zullen op basis van de inzet in de afgelopen jaren naar verwachting grotere activiteiten kunnen worden uitgevoerd, waardoor de doelmatigheid zal toenemen.

Vraag 9

Wat is de motivatie achter de keuze van de IOB om alleen veldonderzoek te doen in Egypte, Libië en Marokko?

Vraag 10

Op basis van welke criteria heeft de IOB gekozen voor veldonderzoek in drie landen (Egypte, Libië en Marokko) terwijl de Nederlandse focus ligt op vijf landen (Egypte, Jordanië, Libië, Marokko en Tunesië)?

Antwoord op de vragen 9 en 10

Op grond van beperkingen als geld, tijd en beschikbare onderzoekers is het veldonderzoek beperkt tot drie van de vijf focuslanden. De keuze voor deze specifieke drie landen is bepaald door overwegingen van beleidsrelevantie, de mogelijkheid om thema's in onderlinge samenhang te onderzoeken, de omvang van de ingezette Matra-middelen en de mogelijkheid om de werking van Matra in sterk verschillende politieke, historisch en staatkundige contexten te bestuderen.

Vraag 12

Welke criteria en normen worden gehanteerd bij het vaststellen van het draagvlak voor het veranderingsproces bij de bevolking?

Antwoord

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken baseert zich wat betreft draagvlak bij de lokale bevolking voor het veranderingsproces op de bevindingen van door derden uitgevoerde opinieonderzoeken. Het ministerie doet daarnaar geen eigen onderzoek.

Vraag 13

Wat is de oorzaak van het onvoldoende richten op de prioriteitslanden bij het Matra-zuid programma?

Vraag 28

Waarom is er relatief weinig ingezet op democratisering en rechtsstaatontwikkeling terwijl u tegelijkertijd aangeeft dat deze thema's voor, tijdens en na de Arabische lente juist van groot belang zijn?

Vraag 34

Waarom richtte het Matra-zuid programma zich onvoldoende op de prioriteitslanden?

Vraag 42

Hoe past de grote focus op economische groei, ten koste van democratisering en de rule of law, binnen de Nederlandse [algemene] doelstellingen voor het buitenlands beleid – namelijk «een versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten».

Vraag 45

Kan het een oplossing zijn om het ministerie op voorhand te laten bepalen waar de subsidie in het kader van het Private Sector Investeringsprogramma (PSI) terecht komt, om te voorkomen dat de subsidie vooral in andere kwalificerende landen dan de prioriteitslanden van het Matra-zuid programma terecht komt.

Vraag 50

Is het zo dat de verdeling van het totale budget te veel gericht was op (duurzame) economische groei, wat ten koste ging van het budget voor democratisering en ontwikkeling van de rule of law? Hoe wordt toekomstig beleid hierop aangepast.

Vraag 67

Waarom is het leeuwendeel van het PSI-budget besteed aan projecten in landen die niet geprioriteerd waren? Wat is het resultaat van deze bestedingen en hoe volgt dit resultaat de Nederlandse doelstellingen behorende bij transitie in de Arabische regio?

Antwoord op de vragen 13, 28, 34, 42, 45, 50 en 67

Omdat de onrust in de Arabische regio zowel politieke als sociaaleconomische oorzaken kent, besloot het kabinet in 2011 om twee instrumenten open te stellen voor activiteiten in de Arabische regio: Matra en het Private Sector Investeringsprogramma (PSI). Achtergrond van de sterke focus op economische groei en werkgelegenheid was de wens om burgers in de Arabische regio perspectief te bieden en daarmee het draagvlak voor democratisering te behouden en te vergroten.

Een substantieel deel van het Matra-zuid budget werd besteed via het volledig vraaggestuurde PSI. Daarnaast zijn nog enkele andere projecten gefinancierd die waren gericht op vergroting van werkgelegenheid. Daardoor was een beperkter budget beschikbaar voor democratisering en rechtsstaatontwikkeling.

Zoals aan de Kamer gemeld (brief van 24 juni 2011, 2010–2011, Kamerstuk 32 623, nr. 40) kwalificeerden voor PSI in de Arabische regio de volgende landen: Algerije, Egypte, Irak, Jemen, Jordanië, Marokko, Palestijnse Gebieden, Syrië en Tunesië. Libië werd in 2012 aan deze lijst toegevoegd en Syrië viel af. Buiten de kwalificerende landen werden geen projectvoorstellen gehonoreerd. De landenlijst voor PSI in de Arabische regio was overigens ruimer dan de lijst van prioriteitslanden voor het Matra-zuid programma. De vraag vanuit het bedrijfsleven naar PSI-projecten richtte

zich sterker op andere dan Matra-zuid prioriteitslanden, waardoor minder werd besteed in de prioriteitslanden.

De inzet van het PSI-programma in de Arabische regio, waarvoor overigens geen aanvragen meer kunnen worden ingediend, was bestemd om ondernemingen te stimuleren in deze regio te investeren. Deze projecten leiden tot het scheppen van werkgelegenheid en daarmee perspectief voor burgers in de doellanden. Dit is een van de doelstellingen van het Matra-zuid programma voor de periode 2012–2015

In het toekomstige beleid zal de nadruk wat betreft economische groei en werkgelegenheid liggen op de voorwaardenscheppende kant, door ondersteuning van goed economisch bestuur en relevante maatschappelijke organisaties.

Vraag 14

U schrijft dat met de verschillen tussen Oost-Europa in 1989/1990 en de Arabische regio in de periode 2010/2011 rekening is gehouden in het beleid, maar dat daarbij achteraf gezien meer gebruik had kunnen worden gemaakt van de toenemende hoeveelheid inzichten op basis van geleerde lessen op het gebied van ondersteuning van democratisering. Kunt u concreet maken op welke inzichten op basis van geleerde lessen u hier doelt? Op welke wijze verschillen beide regio's van elkaar en welke activiteiten uit 1989/1990 zijn juist wel toepasbaar in de Arabische regio nu?

Vraag 30

Is het wenselijk dat er meer kruisbestuiving plaatsvindt tussen Matra-Zuid en de andere Matra-programma's zodat kennis wordt gedeeld en de inzet binnen de verschillende Matra-programma's en regio's meer evidence-based wordt en meer coherentie vertoont qua instrumenten, verschillende budgetlijnen, en beleidsdoelstellingen?

Antwoord

Verschillen tussen de beide regio's betreffen zaken als demografische ontwikkelingen, menselijke en fysieke infrastructuur, de rol van religie en de verhouding tot de Europese Unie. Een belangrijke overeenkomst is dat abrupte politieke omwentelingen de mogelijkheid boden om een overgang van centralistische totalitaire maatschappijen naar democratieën te bewerkstelligen. Geleerde lessen hebben betrekking op onder meer de manier waarop versterking van overheden het beste kan worden aangepakt, de behoefte aan trainingen en mogelijkheden voor ondersteuning van lokale maatschappelijke initiatieven. In de eerste jaren waarin democratische transitie in Midden- en Oost-Europa werd ondersteund, werd vooral ingezet op ondersteuning van maatschappelijke initiatieven. De nadruk op de versterking van het maatschappelijk middenveld is ook goed toepasbaar in de Arabische regio.

Kruisbestuiving tussen de afzonderlijke Matra-programma's is zeker wenselijk en vindt daarom ook plaats. Er is sprake van frequente uitwisseling van ervaringen tussen betrokken medewerkers van de directie Noord-Afrika en Midden-Oosten en de Directie Europa. Kanttekening daarbij is dat de verschillen tussen Matra-landen substantieel zijn. De Matra-programma's verschillen daarom in aanpak en instrumentarium om recht te doen aan die verschillen.

Vraag 15

Wordt binnen het Nederlandse beleid gericht op democratisering in de Arabische regio gebruik gemaakt van de uitkomsten van wetenschappelijke studies op dit terrein? Zo ja, op welke wijze? Kunt u concrete voorbeelden noemen van bevindingen die zijn doorgewerkt in het beleid?

Antwoord

In de afgelopen jaren is niet rechtstreeks gebruik gemaakt van uitkomsten van wetenschappelijke studies voor de formulering van het beleid. Bij de formulering van het beleid voor de komende jaren gebeurt dit wel. Deze expertise heeft bijgedragen aan een optimale analyse van de context van de MENA regio. Daarnaast is een voorbeeld van een bevinding die doorwerkt in het beleid het feit dat volgens de meeste geraadpleegde bronnen geen direct verband bestaat tussen economische groei en werkgelegenheid enerzijds en democratisering anderzijds, maar dat economische groei en werkgelegenheid wel belangrijk zijn voor het behoud van draagvlak onder de bevolking in de doellanden van het programma.

Vraag 16

U stelt dat democratisering geen lineair proces is en dat sprake kan zijn van al dan niet tijdelijke teruggang in landen. Is het volgens u ook denkbaar dat er in sommige landen waarop Nederlands beleid gericht is helemaal geen sprake is van een beweging in de richting van democratisering? Zo ja, betekent dat dan ook dat het beleid op onjuiste aannames is gebaseerd? Ziet u het proces van democratisering in de Arabische regio als onvermijdelijk? Graag een toelichting.

Vraag 20

U spreekt over «omwentelingen» in Arabische landen. De huidige situatie en recente ontwikkelingen in ogenschouw nemend, in hoeverre vindt u dan dat daadwerkelijk sprake is van omwentelingen in verschillende Arabische landen? Is in veel landen – met als uitzondering Tunesië – niet eerder sprake van een voortzetting van autocratisch bewind door (gedeeltelijk) andere actoren? In hoeverre wordt hiermee rekening gehouden in het Nederlandse beleid? Graag een toelichting.

Antwoord op de vragen 16 en 20

In landen waarop het Nederlandse beleid ter ondersteuning van democratische transitie zich richten kunnen zich zeker ontwikkelingen voordoen die het democratiseringsproces belemmeren of helemaal stopzetten. Dit is bijvoorbeeld het geval in Libië. Dergelijke ontwikkelingen kunnen niet altijd worden voorzien. Zij betekenen niet dat de aannames voor het beleid onjuist zijn. Of het proces van democratisering in de Arabische regio onvermijdelijk is valt niet te zeggen.

Het feit dat democratische transitie geen lineair proces is betekent dat er naast perioden van vooruitgang ook sprake kan zijn van teruggang. Daarbij kan het voorkomen dat een land ogenschijnlijk in de zelfde positie verkeert als voor de omwentelingen van 2011. Daarbij mag echter niet worden vergeten dat de bevolking van de betreffende landen heeft kennism gemaakt met een bepaalde mate van democratie en dat het streven naar democratie waarschijnlijk nog steeds bij hen aanwezig is. Door steun aan lokale maatschappelijke initiatieven kan dit streven worden ondersteund.

Vraag 17

Is het denkbaar dat Nederlands beleid op dit terrein juist heeft bijgedragen aan het versterken van de positie van autocratische regimes, doordat de complexiteit van dynamieken rondom democratisering moeilijk zijn te doorgronden en regimes slim gebruik maken van constructies om hun macht te consolideren en democratiseringsinitiatieven te neutraliseren – zoals het coöpteren van civil society? Zo ja, heeft u concrete voorbeelden? Kunt u toelichten welke gevaren u ten aanzien van dergelijke praktijken onderkent? Op welke wijze wordt met dit soort zaken rekening gehouden in het beleid? Graag een toelichting.

Vraag 52

Hoe gaat het Nederlandse beleid om met het feit dat «civil society» in belangrijke mate «gecoöpteerd» is?

Vraag 56

Welke rol speelde Nederland zelf mogelijk in het in stand houden van de «authoritarian political system», dus als actor die mogelijk aandeel heeft in «hindering change» in de regio?

Antwoord op de vragen 17, 52 en 56

Het is onwaarschijnlijk dat het Nederlandse beleid heeft bijgedragen aan de versterking van de positie van autocratische regimes. Bij het besluit over het al dan niet financieren van activiteiten wordt altijd expliciet het perspectief voor democratisering in het betreffende land betrokken. Bij een besluit over ondersteuning van activiteiten van maatschappelijke organisaties speelt de onafhankelijkheid van die organisaties een belangrijke rol.

Vraag 18

Waarop is de voortzetting van het Nederlandse bilaterale programma voor ondersteuning van democratische transitie in de Arabische regio na 2015 met tien jaar gebaseerd? Heeft u een concreet doel in u hoofd – anders dan algemene doelen als meer democratisering en opbouw van de rechtsstaat – dat in die tien jaar bereikt moet zijn? Graag een toelichting.

Vraag 40

Wat zijn de vervolgstappen voor de Nederlandse bijdrage aan transitie in de Arabische regio? Wat is het vervolg van het Matra-zuid programma nu dit ten einde loopt?

Vraag 47

Klopt het dat er voor de Nederlandse bijdrage een langetermijnbeleid voor de regio moet worden opgesteld? Indien ja, wanneer wordt dit beleid opgesteld en uitgevoerd? Indien nee, kunt u toelichten waarom niet?

Antwoord op de vragen 18, 40 en 47

Democratische transitie is een proces van lange adem. Ondersteuning daarvan vereist bereidheid om ook op de lange termijn betrokken te zijn. Het is een illusie om te denken dat in de hele Arabische regio over tien jaar sprake zal zijn van democratische rechtsstaten. Daarvoor zal vermoedelijk nog veel langer nodig zijn, al hebben sommige landen in die tijd mogelijk wel goede voortgang geboekt. Dat veel tijd nodig is, heeft de ervaring met Midden- en Oost-Europa ook geleerd. Dat is de reden dat is besloten het Nederlandse bilaterale programma voor ondersteuning van democratische transitie in de Arabische regio na 2015 vooralsnog met tien jaar voort te zetten. De hoofdlijnen daarvan staan in de bijlage bij de brief die de Kamer op 2 september jl. toeging (Kamerstuk 32 623, nr. 154). Uitwerking op landenniveau vindt op korte termijn plaats. Samen met het beleidskader voor Matra in de pre-accessie- en Oostelijk Partnerschaps-regio, dat de Kamer binnenkort zal toegaan, wordt hiermee uitvoering gegeven aan de door de Kamer aanvaarde motie van de leden Servaes en Ten Broeke (Kamerstuk 34 300 V, nr. 26).

Vraag 19

Wat bedoelt u concreet als u stelt dat er meer personele capaciteit voor het programma zal worden ingezet, zowel op het ministerie als op de posten? Om wat voor functies gaat het? Om hoeveel FTE's gaat het?

Vraag 33

Op welke wijze bent u voornemens uw toezegging in de praktijk vorm te geven om personele capaciteit voor de uitvoering van Matra-zuid bij betreffende posten te vergroten?

Antwoord op de vragen 19 en 33

Er is sprake van de volgende uitbreidingen. Op het ministerie wordt de formatie ten behoeve van het programma uitgebreid met 1 fte. Ook de posten in de regio worden voor ondersteuning van democratische transitie met 1 fte versterkt.

Vraag 21

Waarop baseert u de aanname dat doelstellingen op het niveau van de onderdelen van het Matra-zuid programma nu niet, maar op veel langere termijn wel meetbaar zullen zijn? Brengt het niet tussentijds meten en het pas op heel lange termijn concreet maken van resultaten niet het risico met zich mee dat mogelijk ineffectief beleid lange tijd wordt voortgezet? Hoe maakt u dat risico beheersbaar? Graag een toelichting.

Antwoord

Zoals ook hiervoor is opgemerkt, is democratische transitie een proces van lange adem. Bovendien is ondersteuning daarvan een complex werkterrein. Resultaten, anders dan op activiteitsniveau, kunnen daarom op korte termijn niet of moeilijk worden vastgesteld. Op langere termijn zullen resultaten naar verwachting duidelijker zichtbaar zijn, al zal het naar verwachting moeilijk zijn om aan te geven in hoeverre die resultaten zijn toe te schrijven aan door Nederland gefinancierde activiteiten. Bij de voortzetting van het programma zal sprake zijn van periodieke tussentijdse toetsing van resultaten. Op basis daarvan zal zo nodig worden bijgestuurd. Daarbij wordt gebruik gemaakt van bevindingen met betrekking tot reeds uitgevoerde projecten.

Vraag 23

De IOB plaatst vraagtekens bij de inzet van het conditionaliteitsinstrument. Hoe kan het dat dit instituut tot een dergelijke conclusie is gekomen? Bent u niet bezorgd over de kwaliteit van IOB-onderzoek als men tot een dergelijke conclusie kan komen?

Vraag 24

Kunt u voorbeelden noemen van wanneer de toepassing van conditionaliteit dogmatisch van aard was?

Vraag 70

Constaterend dat «The Ministry has never defined or elaborated the idea of an intelligent or smart application of conditionality» en dat is gebleken dat «conditionality does not work», waar stoelt u dan in de toekomst uw beleid ten aanzien van de Arabische regio op?

Antwoord op de vragen 23, 24 en 70

Ik ben niet bezorgd over de kwaliteit van IOB-onderzoek. De Adviesraad Internationale Vraagstukken plaatste in november vorig jaar al vraagtekens bij de toepassing van conditionaliteit in de Arabische regio en de verwachtingen daarvan in het kader van steun voor democratische transitie. IOB baseert haar bevindingen m.b.t. de werking van conditionaliteit op diverse deelstudies en wetenschappelijke publicaties. Nederland blijft voorstander van een incentive based benadering, omdat te dogmatisch toegepaste conditionaliteit niet het beoogde effect heeft. Daarom wordt de manier waarop deze benadering wordt toegepast genuanceerd. Van geval tot geval zal worden bekeken wat de reactie moet zijn op negatieve ontwikkelingen in een land. Dat zou kunnen betekenen

dat geen steun meer aan de overheid wordt gegeven, maar wel aan maatschappelijke organisaties. Maar het is ook denkbaar – in het geval van onvermogen bij de betreffende overheid – dat de steun gericht ten bate van de overheid wordt ingezet voor ondersteuning bij het oplossen van gesignaleerde problemen. De wens om bij te dragen aan de bevordering van democratie en rechtsstaat blijft hierbij leidend. In alle gevallen betreft het vraaggestuurde steun.

Vraag 25

Welke resultaten moet de naamsverandering van Matra concreet opleveren?

Antwoord

De naamsverandering moet leiden tot meer naamsbekendheid en een zichtbaarder verband tussen het programma en Nederland als donor.

Vraag 26

Op welke wijze zullen de thema's kritisch worden gezien? Kunt u dit met concrete voorbeelden toelichten?

Vraag 27

Welke nieuwe landen zullen voor trainingen in aanmerking gaan komen?

Antwoord op de vragen 26 en 27

Voor de komende jaren zal per land worden bepaald op welke thema's zal worden ingezet ter ondersteuning van het transitieproces. Alleen trainingen die daarop aansluiten zullen worden voortgezet. In beginsel komen alle landen in de Arabische regio voortaan in aanmerking voor deze trainingen, voor zover het onderwerp van de training voor deze landen relevant is. Op dit moment kwalificeren alleen de vijf prioriteitslanden.

Vraag 29

Wat bent u voornemens te doen om meer samenhang en coherentie tussen doelen en instrumenten aan te brengen in het beleid gericht op democratisering en maatschappelijke transitie in de Arabische regio?

Antwoord

De coherentie in het beleid zal worden vergroot door een meer landenspecifieke aanpak. De inzet per land zal worden gericht op een beperkt aantal samenhangende thema's.

Vraag 31

Welke mogelijkheden bestaan er om de inzet in het kader van Matra-zuid meer vraaggestuurd te laten zijn en welke kansen ziet u in dit kader?

Antwoord

Het formuleren van duidelijke, samenhangende prioriteiten per land vergroot de mogelijkheden om vraaggestuurd te werken. Binnen de gekozen prioriteiten zal dan vraaggestuurd worden gewerkt.

Vraag 32

Welke stappen bent u voornemens te zetten als gevolg van de kritiek van de IOB dat impact slecht meetbaar blijkt omdat doelstellingen en definities van kernbegrippen als «transitie» en «democratisering» ontbreken en/of gebrekkig omschreven zijn?

Antwoord

Op dit moment wordt gewerkt aan een beleidsanalyse voor het beleid in de komende jaren. Er wordt naar gestreefd daarin doelstellingen en

definities helderder te benoemen, zodat in de toekomst beter kan worden vastgesteld in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd.

Vraag 35

Kunt u nader toelichten op welke wijze u de voorgenomen meer landen-specifieke aanpak van het nieuwe programma voor transitie in de Arabische regio gaat vormgeven en wanneer bent u voornemens de Tweede Kamer hierover te informeren?

Vraag 41

Klopt het dat er voor de Arabische regio een landenspecifiek beleid, in plaats van een algemeen beleid, nodig is? Indien ja, kunt u uiteenzetten hoe dit beleid eruit zal zien?

Antwoord op de vragen 35 en 41

De ontwikkelingen in de landen in de Arabische regio vertonen een zeer divers beeld. Dit rechtvaardigt een landenspecifieke aanpak. De landen-specifieke aanpak zal worden vormgegeven door het identificeren van prioriteiten per land. Deze zullen per land worden gebaseerd op het bestaande perspectief voor democratisering, de belangrijkste knelpunten, interventies van anderen en Nederlandse mogelijkheden om ondersteuning te bieden, met name beschikbare expertise. Het is de bedoeling dat deze prioriteiten in het voorjaar van 2016 zijn geïdentificeerd. De hoofdlijnen zullen met de Kamer worden gedeeld.

Vraag 36

Op welke wijze waarborgt u synergie tussen de Nederlandse inzet in de transitie- en de twee partnerlanden in de Arabische regio?

Antwoord

Zowel de coördinatie van de inzet voor democratische transitie in de Arabische regio als die voor de beide partnerlanden in die regio ligt bij de directie Noord-Afrika en Midden-Oosten. De synergie is daardoor gewaarborgd.

Vraag 37

Bent u voornemens de financieringsmethodiek van politieke partijstichtingen die zich inzetten voor de bevordering van democratisering in de Arabische regio aan te passen aan een meer op de lange termijn gerichte aanpak waarbij jaarlijkse financiering bijvoorbeeld kan worden omgezet in meerjarige financiering?

Vraag 55

Heeft u een overzicht van de politieke partijen die trainingen hebben gekregen door de Nederlandse bijdrage? Horen hier ook zogenaamde «co-opted» politieke partijen bij? Indien nee, waarom niet?

Antwoord op de vragen 37 en 55

De subsidie aan de instellingen voor buitenlandse activiteiten van de politieke partijen is geregeld in de Wet financiering politieke partijen (Wfpp). Ingevolge die wet bestaat de subsidie uit enerzijds een basisbedrag en anderzijds een bedrag per Kamerzetel die de betreffende politieke partij bij de laatste verkiezing heeft behaald. Genoemde wet laat geen ruimte voor een andere verdeelsystematiek. Deze keuze is welbewust gemaakt bij het opstellen van de Wfpp en het kabinet heeft geen plannen voor een wetswijziging op dit punt.

Van de volgende politieke partijen in de doellanden van Matra-zuid is, zoals blijkt uit de activiteitenverslagen van de Nederlandse politieke partijen met een instelling voor buitenlandse activiteiten, bekend dat ze in 2014 trainingen hebben ontvangen door een Nederlandse bijdrage.

In Marokko; Unified Socialist Party; Mouvement Populaire; en National Rally of Independents. Tevens hebben regionale actieve leden van de partijen RNI, UC, PPS, PJD, MP, PUD en Istiqlal aan trainingen meegedaan. In Tunesië; Nidaa Tounes; Ettakatol; en Afek Tounes. De instellingen voor buitenlandse activiteiten van de Nederlandse politieke partijen bepalen zelf met welke buitenlandse politieke partijen zij samenwerken, zolang dit binnen de in de Wfpp gestelde kaders blijft is het niet aan het kabinet om hier een oordeel over uit te spreken. Op grond van de verantwoording van de Nederlandse politieke partijen is er geen informatie of dit wel of geen «co-opted politieke partijen» zijn.

Vraag 38

Hoe kijkt u na de nu voorliggende IOB-evaluatie aan tegen de aanbeveling van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) om meer coherentie en coördinatie aan te brengen in het beleid, bestaande programma's en corresponderende budgetten gericht op democratische transitie, vrede, veiligheid, rechtsorde en ontwikkeling in de Arabische regio?

Antwoord

Het kabinetsstandpunt, zoals weergegeven in de bijlage bij de brief van 6 maart 2015 van de Minister van Buitenlandse Zaken (Kamerstuk 32 623, nr. 146) is ongewijzigd.

Vraag 39

Bent u voornemens de AIV-aanbeveling om het budget voor Matra-zuid te verhogen op te volgen en zo te voldoen aan uw toezegging om mede op basis van nu voorliggende IOB-evaluatie de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken?

Antwoord

Met het amendement van de leden Servaes en Ten Broeke (Kamerstuk 34 300 V, nr. 14) is het budget voor bevordering van transitie in prioritaire gebieden in 2016 met EUR 3,2 mln. verhoogd. Hiervan wordt EUR 1,8 mln. toegevoegd aan het budget voor 2016 van het Nederlands-Arabisch Partnerschap.

Vraag 43

Op welke manier heeft u het advies van de AIV over de beperkte Nederlandse invloed in de Arabische regio – en daarmee samenhangend het advies om het beleid voornamelijk vorm te geven via de EU – toegepast in de opstelling van de Nederlandse doelstellingen van de bijdrage in de regio? Heeft u voor deze doelstellingen ook externe adviseurs, zoals deskundigen en academici geraadpleegd? Indien ja, waarom merkt u op dat er meer gebruik had kunnen worden gemaakt van de toenemende hoeveelheid inzichten in transitieprocessen?

Vraag 44

In hoeverre hadden de academici en deskundigen dezelfde bevindingen over de evaluatie van het Matra-zuid programma? In hoeverre zijn deze bevindingen overgenomen door de IOB-evaluatie?

Vraag 60

In hoeverre heeft u bij de opstelling van het Matra-Zuid programma academici en deskundigen van buiten het ministerie geraadpleegd? Kwamen academici en deskundigen tot hetzelfde advies als de AIV?

Antwoord op de vragen 43, 44 en 60

Het AIV-advies van 2011 heeft een belangrijke rol gespeeld bij de formulering van het Nederlandse beleid ter ondersteuning van de democratische transitie in de Arabische regio. Dit geldt zowel voor de

multilaterale als de bilaterale inzet. Naast de AIV zijn geen andere externe deskundigen geraadpleegd, mede vanuit de wens in 2011 om snel te reageren op de ontwikkelingen in de Arabische regio. Op basis van de resultaten van de IOB-evaluatie wordt achteraf geconcludeerd dat meer gebruik had kunnen worden gemaakt van de toenemende hoeveelheid inzichten in transitieprocessen. Er zijn geen andere deskundigen dan IOB die het programma hebben geëvalueerd. Wel heeft IOB de bevindingen overgenomen van een door Ecorys uitgevoerde deelstudie.

Vraag 46

Wat wordt er bedoeld met een «theory of change at the level of policy objectives»?

Antwoord

Een «theory of change» ofwel beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen dat aan het beleid ten grondslag ligt. De beleidstheorie op het niveau van de beleidsdoelstellingen geeft inzicht in de veronderstelling dat individuele Matra-programma's leiden tot, of een bijdrage leveren aan a.) het versterken van democratische processen, b.) het versterken van de rechtsstaat en c.) duurzame economische groei en daarmee democratische transitie.

Vraag 49

In hoeverre zijn lokale actoren betrokken geweest bij de beleidsopstelling en -uitvoering? Klopt het dat lokale actoren van groot belang zijn voor de Nederlandse bijdrage, om te verzekeren dat de transitieprocessen van binnenuit duurzaam worden gedragen? Indien nee, kunt u dit toelichten?

Antwoord

Lokale actoren zijn niet betrokken geweest bij de beleidsopstelling, maar wel bij de uitvoering van het beleid. Betrokkenheid van lokale actoren bij de uitvoering is essentieel met het oog op het noodzakelijke draagvlak in de betrokken landen. Bij lokale maatschappelijke initiatieven ligt de uitvoering in het algemeen geheel bij lokale actoren. Bij overheidssamenwerking en ondersteuning van politieke partijen werken Nederlandse en lokale actoren samen. De diverse trainingen worden door Nederlandse instellingen uitgevoerd.

Vraag 53

Waarom wordt er in het evaluatierapport en in de analyse van de «transitie» (voor zover dat wordt ingevuld) helemaal geen aandacht besteed aan sociale bewegingen, terwijl die de aanjagers waren van de bepalende demonstraties?

Antwoord

In het rapport wordt in hoofdstuk 2 aandacht besteed aan sociale bewegingen. Dit hoofdstuk is mede gebaseerd op het onderzoek *Citizenship rights and the Arab uprising* van dr. Roel Meijer en Laila al-Zwaini, dat als deelstudie bij deze evaluatie is gepubliceerd (zie ook het antwoord op vraag 2).

Vraag 54

Waarom worden sociale bewegingen niet meer ondersteund door Nederland als zij zo'n grote rol spelen in transitie?

Antwoord

Essentie van democratische transitie is de veranderende relatie tussen burger en overheid. Het nieuwe programma zal zich daarom net als het huidige Matra-zuid programma richten op ondersteuning van zowel

maatschappelijke organisaties als overheden. Maatschappelijke organisaties zullen dus wel degelijk worden ondersteund.

Vraag 57

Staat u open voor samenwerking met omliggende staten, zoals de Golfstaten, om de Arabische transitie te ondersteunen? Indien ja, op welke manier zou Nederland kunnen samenwerken met deze staten? Indien nee, waarom niet?

Vraag 71

Hoe gaat Nederland om met geldstromen uit bepaalde Golfstaten, die danig in de weg staan van het Nederlandse en EU-beleid in Arabische wereld?

Antwoord op de vragen 57 en 71

Nederland heeft nog niet concreet samengewerkt met de Golfstaten in het kader van de ondersteuning van transitieprocessen in andere Arabische landen. Nederland staat open voor dergelijke samenwerking, waarbij wel steeds goed gekeken zou moeten worden dat doelstellingen overeen komen. Samenwerking zal naar verwachting eerder mogelijk zijn op bv. verbeteren van het ondernemingsklimaat dan bij ondersteuning van maatschappelijke organisaties. Dergelijke samenwerking zou een beleidsmatige dialoog met de Golfstaten over hulp kunnen voeden. Op geldstromen uit de Golfstaten heeft Nederland geen invloed.

Vraag 58

Hoe draagt de ondersteuning van Nederland op het gebied van civil society, privé investeringen, capacity building van politieke organisaties, samenwerking tussen regeringen in het kader van Matra-Zuid bij aan «transitie»?

Antwoord

De ondersteuning van de civil society draagt bij aan een meer inclusieve samenleving waarin burgers worden betrokken bij de maatschappij en het politieke proces. Inclusiviteit is een beginsel voor democratisering, maar kan niet groeien als niet aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Deze voorwaarden hebben betrekking op ontwikkeling van overheid en de economie. Het Matra-zuid programma zet ook in op deze voorwaarden-scheppende kant. Per land zal de afweging worden gemaakt hoe de instrumenten gericht op de burger, de overheid en de economie zullen worden ingezet, om de democratische transitie optimaal te ondersteunen.

Vraag 59

Kunt u toelichten hoe samenwerking tussen alle bestaande Nederlandse departementen, zoals de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH), de Directie Sociale Ontwikkeling (DSO) en de Directie Veiligheidsbeleid (DVB), en programma's die actief zijn in de Arabische regio de transparantie en efficiëntie van het Nederlandse beleid bevordert?

Antwoord

De Directies Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH), Sociale Ontwikkeling (DSO) en Veiligheidsbeleid (DVB) beschikken over thematische budgetten die in vele landen, waaronder landen in de Arabische regio, worden ingezet. De samenwerking van deze directies onderling en met de Regiodirectie Noord-Afrika en Midden-Oosten, die verantwoordelijk is voor het Matra-zuid programma, leidt tot een effectieve taakverdeling en daardoor een doelgerichte en doelmatige inzet van de beschikbare budgetten. De regiodirectie bewaakt daarbij samen met de betrokken Nederlandse ambassade de samenhang op landenniveau.

Vraag 61

Onder welke noemer schaaft u de gebeurtenissen als de aanname dat het Midden-Oosten naar democratie zou transformeren onjuist is en een illusie is gebleken?

Vraag 62

Welke consequenties heeft de conclusie dat de aanname dat het Midden-Oosten naar democratie zou transformeren onjuist is voor het Nederlandse beleid (gehad)?

Antwoord op de vragen 61 en 62

De ontwikkelingen in de Arabische regio, ingezet met de revolutie in Tunesië in 2011, geven een divers beeld te zien. Zo zijn er landen waar goede vorderingen zijn gemaakt in de richting van democratisering, maar ook landen waar de situatie dramatisch is verslechterd en landen waar nauwelijks veranderingen zijn waar te nemen. De aanname dat de Arabische regio naar democratie zou transformeren is dus voor sommige landen juist, maar helaas niet voor de hele regio. Het Nederlandse beleid ter ondersteuning van democratische transitie richt zich daarom op die landen waar perspectief voor democratische transitie is. Daarnaast worden in landen met minder perspectief maatschappelijke initiatieven ondersteund.

Vraag 63

Kunt u nader ingaan op de manier waarop verschillen en overeenkomsten tussen landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika van belang zijn voor het beleid?

Antwoord

Tussen de diverse landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika bestaan verschillen wat betreft perspectief voor transitie, knelpunten op onder meer het gebied van rechtsstaat en goed bestuur, alsmede soort en mate van ondersteuning door andere donoren. De Nederlandse inzet zal in de toekomst meer dan tot nog toe op die verschillen inspelen.

Vraag 64

Waarom worden de PSI-projecten en projecten in het kader van Matra-zuid in deze IOB-evaluatie geëvalueerd terwijl deze kort geleden geïmplementeerd zijn (na de Arabische opstanden in 2011) en in de IOB-evaluatie ook benadrukt wordt dat de implementatie van de projecten een lange termijn traject is?

Antwoord

IOB heeft zoveel mogelijk relevante invloeden op, en projecten van het beleid willen meenemen in de evaluatie. Tegelijkertijd hebben nieuwe projecten zoals de PSI-projecten inderdaad tijd nodig om tot uitvoering en resultaten te komen. De conclusies die IOB trekt ten aanzien van deze sinds kortere tijd lopende projecten zijn dan ook voorzichtiger geformuleerd.

Vraag 65

Waarom wordt het belang van het begrip burgerschap niet uitgewerkt in het rapport, als het ten grondslag lag aan het Matra-programma?

Antwoord

In hoofdstuk 2 van het rapport besteedt IOB aandacht aan de relatie tussen burgers en de staat. De onderliggende deelstudie van dr. Roel Meijer en Laila al-Zwaini gaat uitvoeriger in op burgerschap in de context van de Arabische regio.

Vraag 66

Wat was de rol van «burgerschap» in het Nederlandse beleid?

Antwoord

Bij burgerschap gaat het om zaken als rechten en verantwoordelijkheden van burgers en hun rol in de maatschappij. Bij democratische transitie is sprake van een veranderende verhouding tussen burger en overheid. Het begrip burgerschap staat daarbij centraal. Het beleid richtte zich daarom zowel op overheden als op maatschappelijke organisaties.

Vraag 68

Wat was de invloed van Nederland in Europees verband bij het vaststellen van de doelstellingen van het Europese Nabuurschapsprogramma (ENPI), het SPRING-programma en regionale programma's?

Antwoord

De doelstellingen van het EU Nabuurschapsinstrument (ENI in de periode 2014–2020; in de periode 2007–2013 het Europees Nabuurschaps- en Partnerschapsinstrument – ENPI) worden vastgelegd in een verordening die het resultaat is van onderhandelingen tussen de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement. Nederland is hier als lid van de Raad nauw bij betrokken geweest. Besluitvorming over de inzet van middelen uit het ENPI/ENI, evenals andere instrumenten onder categorie IV van de EU-begroting, geschiedt in uitvoeringscomités (comitologie procedure). Nederland kan invloed uitoefenen via het uitvoeringscomité van het ENPI/ENI waarin lidstaten zijn vertegenwoordigd. Dit comité vormt zich een oordeel over de wijze waarop de Commissie voorstelt EU-fondsen aan te wenden. Nederland houdt door actieve participatie scherp oog op de wijze waarop de programmering tot stand komt. Besluitvorming geschiedt per gekwalificeerde meerderheid (QMV). Daarnaast kan Nederland invloed uitoefenen door in landen nauw op te trekken met EU delegaties. Ambassades praten mee over de inrichting van de EU-programmering en proberen op deze manier invloed uit te oefenen op de wijze waarop de steun van de EU in een land wordt ingezet. Hoewel Nederland dus niet eigenhandig kan beschikken over de wijze waarop Europese steun wordt uitgegeven, kan Nederland op deze wijze wel invloed uitoefenen. Wat de invloed van Nederland was zal moeten blijken uit beleidsdoorlichting van IOB met betrekking tot het Europees Nabuurschapsbeleid die voor 2016 gepland staat.

Vraag 69

Waarom spant Nederland zich (samen met EU en VN) steeds minder in voor rule of law en good governance, gezien het feit dat ondanks de complexiteit het belang onverminderd groot is?

Antwoord

Gezien het belang van deze onderwerpen zal hierop voor de Arabische regio in de komende jaren juist meer dan voorheen worden ingezet.

Vraag 72

Wat zijn de «lessons for the future» uit deze IOB-evaluatie en waarom ontbreken ze in het rapport?

Antwoord

Op pagina 15 van de studie heeft IOB zaken die van belang zijn bij het formuleren van toekomstig beleid weergegeven onder de noemer «issues for the future». IOB zal voortaan waar mogelijk expliciet «lessen voor de toekomst» formuleren.