

Vergaderjaar 2020–2021

34 952

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

Nr. 135

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2021

Hierbij deel ik met u de jaarlijkse brief over
EU-ontwikkelingssamenwerking.

In de motie van de leden Becker en Bouali (Kamerstuk 21 501-04, nr. 209) is het kabinet gevraagd om ten minste jaarlijks te rapporteren over de externe financieringsinstrumenten van de EU. Deze brief volgt op de brieven over EU ontwikkelingssamenwerking van 27 mei 2020 (Kamerstuk 34 952, nr. 112), 16 juli 2019 (Kamerstuk 34 952, nr. 80) en 21 december 2018 (Kamerstuk 34 952, nr. 41).

In de voorliggende brief informeert het kabinet u over de meest recente rapportages over EU-ontwikkelingssamenwerking, dit betreft de rapportage van de Europese Commissie over verslagjaar 2019 (juli 2018 tot juni 2019) en haar rapportage over de inzet van begrotingssteun in 2019. In aanvulling op de recente Kamerbrief over het EU *Instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI)*,¹ gaat deze brief kort in op het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027. Ook breng ik uw Kamer op de hoogte van de inspanningen ten aanzien van *delegated cooperation*, naar aanleiding van de motie van het lid Becker (Kamerstuk 34 952, nr. 18).

Tevens kom ik in deze brief tegemoet aan het verzoek van uw Kamer om een appreciatie van de implementatie van het Europees Fonds voor Duurzame Ontwikkeling, geef ik aan op welke wijze het kabinet opvolging geeft aan de motie van de leden Weverling en Alkaya (Kamerstuk 35 570 XVII, nr. 16) over aanbevelingen van de Europese Rekenkamer, en voldoe ik aan de toezegging gedaan tijdens het Algemeen Overleg Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking op 24 september 2020

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 3101.

(Kamerstuk 21 501-04, nr. 234) voor een kabinetsappreciatie van de evaluatie van het EU Trust Fund for Africa.

Rapportage over EU Ontwikkelingssamenwerking

ODA cijfers

De Europese Unie en haar lidstaten zijn samen de grootste donor van officiële ontwikkelingshulp (ODA) ter wereld. In april 2021 rapporteerde het *Development Assistance Committee* (DAC) van de OESO over ODA van diens leden. Hieruit blijkt dat in 2020 ongeveer 46% procent (EUR 66,8 miljard) van alle ODA afkomstig was van de Europese Commissie en 27 EU lidstaten.² De ODA van de EU27 nam tussen 2019 en 2020 toe met EUR 8,9 miljard.³

Jaarverslag 2019

In december 2020 is de rapportage van de Europese Commissie gepubliceerd over resultaten die middels het externe financieringsinstrumentarium zijn bereikt in verslagjaar 2019 (juli 2018 tot juni 2019).⁴ Dit is de periode waarvoor de meest recente resultaten beschikbaar zijn. De rapportageperioden van de Europese Commissie en Nederland lopen niet synchroon. Op 19 mei 2021 ontving uw Kamer het reguliere BHOS-jaarverslag en daaraan gekoppeld de online OS-resultatenrapportage⁵ over de bilaterale inzet in 2020. In deze online OS-rapportage wordt een pagina gewijd aan resultaten die middels het EU externe financieringsinstrumentarium zijn bereikt in verslagjaar 2019.

In verslagjaar 2019 had de Europese Commissie ongeveer EUR 17,8 miljard tot haar beschikking voor ontwikkelingssamenwerking wereldwijd. Hiervan is circa 5 procent bijgedragen door Nederland, zowel via de EU-begroting als via het Europees Ontwikkelingsfonds, dat buiten de EU-begroting staat. De EU Consensus inzake Ontwikkeling van juni 2017 vormt het beleidskader voor Europese ontwikkelingssamenwerking en is gestoeld op de SDG's.

In de financiële rapportages gevoegd bij het rapport wordt inzicht gegeven in de uitgaven. Hierin blijkt dat het thematische zwaartepunt in verslagjaar 2019 lag op sociale infrastructuur en voorzieningen (38% van de uitgaven), gevolgd door humanitaire hulp (17% van de uitgaven) en economische infrastructuur en voorzieningen (11% van de uitgaven). De regio die het meeste steun ontving was het continent Afrika (38% van de uitgaven), gevolgd door Azië (20% van de uitgaven). In de annex worden behaalde resultaten ook cijfermatig weergegeven aan de hand van het *EU Results Framework*,⁶ die onder andere indicatoren bevat over welke doelgroepen bepaalde steun ontvingen.

Begrotingssteunrapportage

De Europese Commissie rapporteert separaat over de resultaten die zijn bereikt middels de modaliteit begrotingssteun. In november 2020 is de

² <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2020-detailed-summary.pdf>.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_1704.

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_1704.

⁴ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cb5a43d5-3dfe-11eb-b27b-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-179864134>.

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 35 830 XVII, nr. 2.

⁶ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2018/EN/SWD-2018-444-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

meest recente rapportage verschenen. Deze rapportage beschrijft de resultaten tot eind 2019⁷. Deze rapportage behandelt daarom niet hoe de EU haar partners steunt, ook middels begrotingssteun⁸, om het hoofd te bieden aan de sociale en economische gevolgen van COVID-19.

Begrotingssteun is voor de Europese Commissie een belangrijke modaliteit, die ongeveer 16% van de totale ODA-budgetten van het DG Internationale Partnerschappen (DG INTPA) en het DG Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen (DG NEAR) behelst. De steun gaat gepaard met een dialoog over beleidsacties en hervormingen. Voor het verlenen van EU-begrotingssteun zijn richtlijnen vastgesteld⁹. De EU maakt gebruik van een drietal contracten voor het verlenen van begrotingssteun: *Sustainable Development Goals Contracts* (SDG-C) ter ondersteuning van nationaal beleid en strategieën die bijdragen aan het behalen van de SDG's in brede zin; *Sector Reform Performance Contracts* (SRPC) ter ondersteuning van de hervorming van specifieke sectoren; en *State and Resilience Building Contracts* (SRBC) ter ondersteuning van fragiele landen en landen in transitie. Zowel SDG-contracten als SRBC betreffen vormen van algemene begrotingssteun. In het geval van SDG-contracten is respect voor fundamentele waarden, waaronder mensenrechten, democratie en de rechtsstaat, een voorwaarde voor het verkrijgen van algemene begrotingssteun. Voor de stabiliteitssteun aan fragiele staten is dit geen harde voorwaarde, maar worden gerelateerde risico's afgewogen tegen de risico's van het uitblijven van steun.

De rapportage over 2019 beschrijft de behaalde resultaten op het gebied van begrotingssteun in het verslagjaar aan de hand van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's). Genoemde voorbeelden zijn programma's op het gebied van voedselzekerheid en waardig werk, maar ook gezondheidszorg en duurzame energie. Zo werd met EU begrotingssteun bijgedragen aan de verbetering van gezondheidsfaciliteiten in Ethiopië door de toegang tot schoon drinkwater te verbeteren, door het bevorderen van de stabiele energielevering en de beschikbaarheid van essentiële medicijnen te vergroten. Ook werd in de Centraal Afrikaanse Republiek bijgedragen aan de toegang tot primair onderwijs. Mede met dank aan het begrotingssteunprogramma daalde het percentage meisjes dat niet naar school gaat van 35% naar 15% in de periode van 2016–2018. Naast voorbeelden van begrotingssteunprogramma's verschaft het rapport informatie over het kader dat de Commissie hanteert bij het beoordelen van risico's voor de inzet van begrotingssteun, waarbij wordt gekeken naar politieke-, macro-economische-, ontwikkelings-, overheidsfinanciën-, en corruptierisico's.

Begrotingssteun is niet alleen gericht op het bestrijden van armoede maar ook op het verbeteren van openbaar bestuur. Voor duurzame ontwikkeling is een functionerende overheid, die kan voorzien in basale dienstverlening, immers essentieel. In de rapportage over de inzet in 2019 licht de Commissie toe dat financiële overdrachten gepaard gaan met capaciteitsopbouw en beleidsdialoog, bijvoorbeeld over transparantie van de overheidsbegroting. Nederland heeft zich altijd ingezet voor een meer politiek-sensitieve benadering dat bij het verstrekken van begrotingssteun door de EU, waarbij rekening wordt gehouden met politieke ontwikkelingen in partnerlanden.

⁷ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/budget-support-trends-and-results_en.pdf.

⁸ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/xavier_le_mounier_-_nathalie_brajard_-_budget_support_as_part_of_the_eu_covid_response.pdf.

⁹ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/budget-support-guidelines-2017_en.pdf.

Het niveau van de jaarlijkse uitbetalingen aan begrotingssteun was de afgelopen vijf jaar redelijk constant en ligt tussen de EUR 1,6 miljard en EUR 1,8 miljard (EUR 1,6 miljard in 2019). Het aandeel van sectorale programma's was in 2019 hetzelfde als in 2018 en bedroeg in totaal 87% van alle begrotingssteunprogramma's. In 2012 was dit nog 65,3%. Nederland heeft deze verschuiving van algemene naar sectorale begrotingssteun gesteund en aangemoedigd. Sectorale begrotingssteun kan volgens het kabinet namelijk gericht worden ingezet voor sectorhervormingen en kan daarmee de leidende rol van de overheid binnen de gesteunde sectoren versterken. Het is daarbij van belang dat de uitbetaling van variabele tranches gebeurt op basis van zorgvuldig gekozen indicatoren, die optimaal bijdragen aan de beoogde hervormingen. Het rapport van de Europese Rekenkamer hierover uit 2019 laat zien dat op dit vlak nog verbetering mogelijk is¹⁰. De Europese Commissie heeft overigens alle aanbevelingen uit dit Europese Rekenkamerrapport aanvaard.

Hoewel het kabinet geen voorstander is van het geven van bilaterale begrotingssteun door Nederland en Nederland sinds de motie van het lid Agnes Mulder (Kamerstuk 33 400 V, nr. 35) in december 2012 geen algemene begrotingssteun meer verleent, is het kabinet van mening dat begrotingssteun door EU en Internationale Financiële Instellingen (IFI's) onder voorwaarden een effectief instrument kan zijn om bijvoorbeeld economische groei en armoedevermindering te bevorderen. Nederland stelt zich zoals uw Kamer bekend constructief-kritisch op ten aanzien van de inzet van het instrument begrotingssteun via multilaterale organisaties. Het kabinet vindt het daarbij van belang dat begrotingssteun optimaal bijdraagt aan constructieve hervormingen, corruptiebestrijding en transparante overheidsfinanciën en gepaard gaat met een stevige politieke en beleidsdialoog. Concreet ziet Nederland er in de comités voor extern beleid in Brussel op toe dat de criteria die de EU hanteert bij het verlenen van begrotingssteun strikt worden nageleefd en daarover verantwoording wordt afgelegd. Hierbij wordt met name gekeken of er een goede risicoanalyse is uitgevoerd. Ook kijkt Nederland naar de politieke opportuniteit van de steun. Nederland zal deze inzet het komende jaar voortzetten, ook ten aanzien van de EU-begrotingssteun in het kader van de COVID-19 respons.

Meerjarig Financieel Kader 2021–2027

NDICI

Op 26 april 2021 ontving uw Kamer een brief met toelichting over en een appreciatie van het NDICI. Zoals in deze brief staat, ligt het zwaartepunt van de NDICI fondsen bij geografische programma's in de nabuurschapsregio en Sub-Sahara Afrika. Daarnaast is er financiering voor de Azië en Stille Oceaan regio als ook voor Latijns Amerika en het Caribisch gebied. Het NDICI bestaat verder uit onder andere thematische enveloppes.

Op dit moment is nog niet bekend wat de verdeling van de middelen wordt op landenniveau. Wel wordt, in afwachting van deze middelenverdeling, vast gewerkt aan landen-, regionale- en thematische programmeerdocumenten, de *Multiannual Indicative Programmes* (MIPs). In deze documenten staat op hoofdlijnen wat de inzet wordt voor de komende jaren op een bepaald land, regio of thema. In het kader van de programmering voor het nieuwe MFK werkt de Commissie samen met lidstaten aan Team Europe initiatieven, grote programma's die gericht zijn op het vergroten van de impact en zichtbaarheid van de EU. Een deel van de

¹⁰ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AAR19/AAR19_EN.pdf.

NDICI middelen zal dan ook dergelijke initiatieven ondersteunen. De overkoepelende doelstellingen van het NDICI zoals geformuleerd in de NDICI verordening komen terug in de MIP's. Dit geldt bijvoorbeeld voor overkoepelende doelstellingen¹¹ van het NDICI zoals het uitbannen van armoede, maar ook voor uitgaven doelstellingen zoals dat 30% van de NDICI middelen bij zullen dragen aan de bestrijding van klimaatverandering. Naar verwachting worden de MIP's in het najaar van 2021 in beheerscomités in Brussel voorgelegd aan lidstaten ter goedkeuring.

Humanitaire hulp instrument

Naast het NDICI blijft er, zoals genoemd in Hoofdstuk 6 van het MFK (*Neighbourhood and the World*)¹² een apart financieringsinstrument voor humanitaire hulp¹³. In het MFK is daarvoor EUR 10,2 miljard gereserveerd. In de verordening van het MFK is daarbij onder hoofdstuk 3 «Speciale instrumenten», artikel 9 een Reserve voor solidariteit en noodhulp opgenomen. Dit betreft de samenvoeging van het voormalige Europees Solidariteitsfonds en het Noodhulpinstrument en is gericht op het bestrijden van crises binnen en buiten de grenzen van de EU. Daarvoor is EUR 8,4 miljard gereserveerd.

In de overeengekomen begroting voor 2021 is een humanitair budget van EUR 1,4 miljard opgenomen. Dit is een stijging van bijna 60% in verhouding tot het reguliere budget voor humanitaire hulp in 2020. De humanitaire noden namen in 2020 mondiaal ongekend toe door een toename in conflict, klimaatverandering, groei van de wereldbevolking, gedwongen ontheemding en falende overheden. De COVID-19-pandemie versterkt deze verontrustende ontwikkelingen, die met name kwetsbare bevolkingsgroepen treffen. De stijging van budget is een welkome ontwikkeling, wereldwijd neemt het gat tussen humanitaire financiering en de noden toe. De Commissie verlicht hiermee als grootste humanitaire actor de noden van miljoenen hulpbehoevenden op jaarbasis. Daarbij maakt zij zich sterk voor het naleven van de humanitaire principes (menselijkheid, neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid) en het Internationaal Humanitair Recht. Humanitaire programma's die door ECHO worden gefinancierd richten zich o.a. op de voedselcrisis in Afrika, de gevolgen van de Syrië-crisis in het Midden-Oosten en Turkije, de situatie in Jemen en de ontheemdingscrisis van de Rohingya in Azië. Ook heeft de Commissie specifiek aandacht voor onderwijs en streeft ernaar 10% van het humanitaire budget hieraan te besteden. Een deel van het budget van EUR 1,4 miljard is gereserveerd voor acute onvoorziene crises en onvoorziene verhoogde noden in bestaande crises.

Toezegging appreciatie EFSD implementatie

Op 16 juni 2020 verzocht uw Kamer om een appreciatie van het evaluatie-rapport van de Europese Commissie inzake de implementatie van het Europese Fonds voor Duurzame Ontwikkeling (EFSD, COM(2020)224¹⁴). Met het EFSD beoogt de Commissie ontwikkelingsfinanciering voor partnerlanden te mobiliseren, met name via de private sector. Dit doet het EFSD door risico's weg te nemen voor ontwikkelingsbanken (onder andere via garanties) om ontwikkelingsrelevante investeringen te doen en

¹¹ NDICI Verordening, artikel 3: overkoepelende doelstellingen. Delegates portal doc 6899/21.

¹² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/mff_2021-2027_breakdown_current_prices.pdf. Kamerstuk 21 501-20, nr. 1575.

¹³ VERORDENING (EG) Nr. 1257/96 VAN DE RAAD van 20 juni 1996 betreffende humanitaire hulp.

¹⁴ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-224-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

door technische assistentie te leveren. In navolging op het EFSD is, met steun van Nederland, onder het EU-externe financieringsinstrument NDICI het EFSD+ opgericht.

Op 2 juli 2020 publiceerde de Commissie een rapport over de implementatie van het EFSD in de periode van 2017 tot zomer 2019. In deze periode heeft de Europese Commissie EUR 4,6 miljard toegewezen aan ruim 160 programma's in Afrika en EU nabuurschap, waarmee de Commissie beoogde om in totaal EUR 47 miljard aan investeringen te mobiliseren.

In het rapport wordt geconcludeerd dat het EFSD een relevante bijdrage levert aan de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) vanwege de katalyserende rol, het risicodragende vermogen en het bevorderen van partnerschappen. Daarnaast levert het EFSD volgens het rapport financiële toegevoegde waarde (*additionaliteit*), maar kan de zichtbaarheid van het instrument verder bevorderd worden. Tevens concludeert het rapport dat de EFSD *governance* structuur en financieel management in lijn zijn met de EFSD verordening. Tegelijkertijd is er verbetering mogelijk bij het monitoringskader. Zo kunnen er betere afspraken gemaakt worden over de indicatoren en sluiten de monitoringsvereisten vanuit de Commissie en de rapportagesystemen van de financiële instellingen nog niet optimaal op elkaar aan. Het rapport geeft aan dat de EU-delegaties een belangrijke rol spelen bij de samenhang van het EFSD met het brede EU-OS instrumentarium. De aansluiting van het EFSD op het beleid van de Commissie op landenniveau kan echter nog verder verbeterd worden. Dit kan ook bijdragen aan het versterken van de link met de beleidsdialoog met partnerlanden en de inzet op hervormingen. Tenslotte wordt in het rapport geconcludeerd dat, gezien de hoge financieringsvraag, het EFSD een duurzaam mechanisme voor de lange termijn is en dat het potentieel van de aangeboden instrumenten, met name garanties, verder benut kan worden.

Het kabinet waardeert het implementatierapport van de Europese Commissie en verwelkomt dat de opzet van het NDICI en het EFSD+ (de opvolger van het EFSD) grotendeels invulling geeft aan de aanbevelingen uit het rapport. Het kabinet pleit voor een goede monitoring van het EFSD+ en zal toezien op naleving van de driejaarlijkse externe evaluatie zoals vastgelegd in de NDICI verordening.

Nederland deelt de visie dat het EFSD sinds de oprichting in 2017 van toegevoegde waarde en een belangrijke aanvulling is gebleken op het bestaande EU-OS instrumentarium. Met het EFSD kan de Commissie ontwikkelingsbanken ondersteunen «hoog risico / hoge impact» programma's financieren, in bijvoorbeeld lage-inkomenslanden. In de bespreking over dit rapport heeft Nederland opgeroepen de aanbevelingen over een adequaat monitoringskader over te nemen, dit sluit aan bij de oproep die Nederland al vaker deed om de financieel-technische analyse zorgvuldig uit te laten voeren door de onafhankelijke *Guarantee Technical Assessment Group* (GTAG). Daarnaast pleit het kabinet voor het waarborgen van voldoende expertise bij de Europese Commissie, zowel op het gebied van financieel risicomanagement als ontwikkelingsimpact. Met goede analyses en expertise kan de ontwikkelingspotentie van het EFSD+ maximaal worden benut en worden doelgroepen bereikt die door banken tot nu toe als te risicovol worden gezien.

Het NDICI biedt bovendien mogelijkheden voor het harmoniseren van standaarden en voor de ontwikkeling van een gezamenlijk monitoring- en evaluatiekader. Nederland pleit voor een goede aansluiting van EFSD+ bij de programmeringscyclus van het NDICI. Hoewel oog moet worden gehouden voor het vraag-gestuurde karakter van EFSD+, is het van belang

dat de mogelijkheden voor private sector ontwikkeling, het bevorderen van hoog-risico investeringen en het verbeteren van het investeringsklimaat – integraal worden meegewogen in de prioriteitsstelling op landenniveau. Dit zal de synergie tussen het EFSD+ en andere instrumenten ten goede komen.

Positionering Nederlandse organisaties – Delegated Cooperation

De afgelopen jaren heb ik uw Kamer geïnformeerd over de samenwerkingsvorm *Delegated Cooperation*, waarvoor binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken in januari 2019 een Steunfaciliteit voor het management van EU-fondsen is opgericht. De tweejarige pilot die was opgezet om Nederland sterker te positioneren voor EU-financiering is eind 2020 met een jaar verlengd, tot eind 2021. In 2021 bereidt de Europese Commissie haar programmering voor de komende jaren voor, zoals eerder in deze brief beschreven. Met de verlenging van de pilot tot eind 2021, het eerste jaar van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader, kan ondersteuning worden geboden om Nederlandse organisaties beter te positioneren om programma's uit te voeren voor de Europese Commissie, onder andere in lijn met de *Team Europe* initiatieven. In 2020 zijn door het Ministerie van Buitenlandse Zaken vijf contracten voor *Delegated Cooperation* programma's met de EU ondertekend. Deze programma's gaan uitgevoerd worden onder de DGIS accreditatie, en hebben een totaal budget van ruim EUR 41 miljoen, waarvan EUR 27,5 miljoen afkomstig van de Europese Commissie. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de uitvoerende partners werken gezamenlijk aan de implementatie van deze programma's.

	PARTNER	NAAM PROJECT	LAND	EU BUDGET
1.	World Vegetable Center & Wageningen Universiteit	DeSIRA, Save produced vegetables (SAFEVEG) West Africa	Burkina Faso, Mali, Benin	EUR 8 miljoen
2.	Wageningen Universiteit	DeSIRA, Climate Smart Agriculture in East Africa	Ethiopië, Kenia, Rwanda	EUR 6 miljoen
3.	SNV	DeSIRA, Agro-Pastoral Farming Systems and Livelihoods	Kenia	EUR 2,5 miljoen
4.	World Benchmarking Alliance	Promoting Sustainable Investment Climate through the World Benchmarking Alliance	Wereldwijd	EUR 1 miljoen
5.	UNHCR-UNICEF-UNFPA-WHO	Strengthening protection and MHPSS in the Horn of Africa.	Sudan	EUR 10 miljoen

Onder de RVO accreditatie is een contract ondertekend voor het schoonmaken programma (*Energising Development*). Dit programma heeft een totale omvang van EUR 37 miljoen, waarvan EUR 12 miljoen afkomstig van de Europese Commissie.

Eind 2021 zal het Ministerie van Buitenlandse Zaken nagaan in welke mate de doelstellingen van de pilot zijn behaald alsmede de mate waarin of de wijze waarop het opportuun is hiermee door te gaan.

Motie Weverling-Alkaya

Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om een reactie te geven op de motie die is ingediend tijdens de begrotingsbehandeling Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op 2 december 2020 (Handelingen II 2020/21, nr. 32, items 4 en 7) door de leden Weverling (VVD) en Alkaya (SP) (Kamerstuk 35 570 XVII, nr. 16) en de wijze waarop het kabinet opvolging geeft aan de motie. Deze motie verzoekt de regering er bij de Europese Commissie op aan te dringen de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer (ERK) op het gebied van koppelen van steun aan corruptiebestrijding, het focussen van beleid en het verbeteren van de controleerbaarheid en transparantie van uitgaven door middel van meer *checks-and-balances* over te nemen.

Het kabinet deelt het belang van de effectiviteit van de gelden voor ontwikkelingssamenwerking en onderschrijft de rol van Europese Rekenkamerrapporten bij de verbetering hiervan. Zo heb ik tijdens de informele Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking van september 2020 gewezen op ERK-rapporten en hun bijdrage aan het bevorderen van hervormingen in partnerlanden met Europese ontwikkelingsfinanciering.

De Europese Rekenkamer stelt controleverslagen op en brengt adviezen uit over alle beleidsterreinen van de EU. Zij publiceert de resultaten in verschillende typen verslagen zoals jaarverslagen, specifieke jaarverslagen en speciale verslagen. De rapporten over ontwikkelingssamenwerking zijn veelal doelmatigheidscontroles en de aanbevelingen nemen vaak de vorm aan van beleidsaanbevelingen. Elk gepubliceerd rapport bevat een reactie van de Europese Commissie. In deze reactie beargumenteert de Commissie welke aanbevelingen zij overneemt, als onderdeel van een bredere beleidsafweging. In het algemeen wordt het ERK rapport daarna besproken in de relevante Raadswerkgroepen en wordt de positie van de Raad ten aanzien van de ERK rapporten vastgelegd in Raadsconclusies. Hiermee geeft de Raad sturing aan de werkzaamheden ter zake en kan zij de Europese Commissie oproepen om ERK aanbevelingen op te volgen.

Het kabinet hecht waarde aan de ERK-rapporten en pleit voor een zorgvuldige en inhoudelijke reactie van de Europese Commissie op deze rapporten. Jaarlijks geeft de ERK in hun jaarverslag weer in hoeverre de Europese Commissie de aanbevelingen heeft opgevolgd en geïmplementeerd. In het jaarverslag van 2019¹⁵ werd teruggekeken op de aanbevelingen uit de rapporten uit 2015. Het gros van de ERK-rapporten zijn «special reports» en hierbij is 62% van de aanbevelingen volledig geïmplementeerd, 14% grotendeels geïmplementeerd, 18% deels geïmplementeerd en 6% niet geïmplementeerd.

Graag gaat het kabinet nader in op de drie aspecten uit de motie, namelijk het koppelen van steun aan corruptiebestrijding, het focussen van beleid, en het verbeteren van de controleerbaarheid en transparantie van uitgaven door middel van meer checks-and-balances.

Het kabinet vindt dat directe steun aan de overheid in partnerlanden, en met name begrotingssteun, naast de directe doelen die het dient zoals sociaaleconomische dienstverlening, tevens gericht moeten zijn op het realiseren van hervormingen, de aanpak van corruptie en de inzet op transparante overheidsfinanciën. Daarover moeten heldere afspraken gemaakt worden met de overheden in partnerlanden en deze afspraken moeten gemonitord worden. Het kabinet constateert dat de uitbetaling van variabele tranches van begrotingssteun reeds afhankelijk is van door partnerlanden behaalde prestaties, die worden gemeten aan de hand van vooraf vastgestelde prestatie-indicatoren. Het kabinet vindt evenwel dat in de selectie van de indicatoren voor de variabele tranches nog verbetering mogelijk is, zoals ook geconstateerd door de ERK in haar rapport nr. 25 over «Data quality in Budget Support» uit 2019¹⁶.

Indien de rechtsstaat en mensenrechten in partnerlanden ernstig onder druk komen te staan, moet de optie van opschorting of in ultimo stopzetting van EU-steun aan de overheid wat betreft het kabinet nadrukkelijk op tafel liggen en waar nodig ook worden geëffectueerd, zoals bijvoorbeeld de afgelopen jaren in Burundi is gebeurd. Het kabinet is

¹⁵ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AAR19/AAR19_EN.pdf.

¹⁶ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=52544>.

van mening dat het wel mogelijk moeten blijven om in dit soort gevallen andere actoren te blijven steunen, zoals het maatschappelijk middenveld. Steun aan *checks and balances* in de samenleving en een onafhankelijke rechterlijke macht zijn immers vaak juist hard nodig om de rechtsstaat in partnerlanden te versterken.

Het kabinet constateert dat de bestrijding van fraude en corruptie reeds een belangrijk aandachtspunt is bij het verlenen van begrotingssteun door de Europese Commissie. De Commissie beoordeelt de inspanningen van de regering van het partnerland op het vlak van de verbetering van het beheer van de overheidsfinanciën en de corruptiebestrijding. Een kader voor risicobeheer wordt gebruikt om systematisch toezicht te houden op de risico's en risico-beperkende maatregelen, met inbegrip van corruptie en fraude. Tevens stimuleert de Commissie het tegengaan van corruptie in partnerlanden, onder meer door met begrotingssteun anti-corruptie organen te ondersteunen¹⁷. Het kabinet is evenwel met de ERK van mening dat goed bestuur, inclusief corruptiebestrijding, en versterken van de rechtsstaat een nog belangrijkere rol zou mogen spelen in de toewijzing van gelden en in de beleidsdialoog met partnerlanden, en zal hier bij de Commissie consequent op aan blijven dringen.

Het kabinet deelt het belang van een gefocust beleid en de ambitie om versnippering tegen te gaan. Met het nieuwe EU-externe financieringsinstrument NDICI beoogt de Commissie een geïntegreerd en gefocust EU-extern beleid te bevorderen. Dit gebeurt onder andere middels de Team Europe Initiatieven, waarmee de Europese instellingen en lidstaten de Europese impact, zichtbaarheid en focus van de inzet in een land trachten te vergroten. In besprekingen over de algemene inrichting van begrotingssteunprogramma's, zal Nederland pleiten voor een inzet op de kwaliteit en niet kwantiteit van indicatoren om zodoende in begrotingssteunprogramma's focus te bevorderen.

Voor wat betreft het derde punt van de motie, namelijk het bevorderen van de transparantie van EU-uitgaven geldt dat er reeds een uitgebreid systeem van controle, monitoring, rapportage en evaluatie bestaat. Het kabinet houdt uw Kamer hiervan jaarlijks op de hoogte, inclusief over de bereikte EU-OS resultaten, middels deze Kamerbrief. In de Kamerbrief over EU-Ontwikkelingssamenwerking uit 2019 (Kamerstuk 34 952, nr. 80) werd uw Kamer geïnformeerd over de manier waarop de Commissie haar ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's evalueert. In aanvulling op ERK-rapporten, worden project/programma-evaluaties en strategische evaluaties uitgevoerd door onafhankelijke experts. De voltooide strategische evaluaties zijn online beschikbaar. Uit de evaluaties komt over het algemeen een positief beeld over de effectiviteit van EU-ontwikkelingssamenwerking naar voren. Het kabinet vindt evenwel dat de Commissie en EDEO explicieter zouden kunnen zijn over de lessen die zij trekken uit rapportages en evaluaties, en hoe zij deze lessen vertalen in beleid en programmering. Zoals aangegeven blijven ook op de andere twee punten uit de motie verbeteringen mogelijk en blijft Nederland zich inzetten voor een grondige behandeling van aanbevelingen, waaronder die van de Europese Rekenkamer.

Appreciatie EUTF mid-term evaluatie

Op 24 februari heeft de Europese Commissie de Mid-Term evaluatie gepubliceerd van het *European Union Emergency Trust Fund for Stability and Addressing Root Causes of Irregular Migration and Displaced Persons*

¹⁷ Budget support guidelines: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/budget-support-guidelines-2017_en.pdf.

in Africa (EUTF) over de periode 2015–2019.¹⁸ Deze tussentijdse evaluatie is uitgevoerd door het GDSI, een onafhankelijke consultancymaatschappij voor internationale ontwikkeling. Het doel van de evaluatie is om enerzijds een onafhankelijke tussentijdse beoordeling beschikbaar te stellen voor samenwerkingspartners en het bredere publiek, en anderzijds om lessen te trekken die kunnen bijdragen aan een betere benadering en programmering van de EU op het terrein van migratie.

Het EUTF werd opgericht ten tijde van de migratie- en vluchtelingencrisis en marge van de Valletta migratietop in november 2015 voor in eerste instantie 5 jaar om snel en flexibel te kunnen inspelen op (de grondoorzaken van) destabilisering, gedwongen ontheemding en irreguliere migratie en om te werken aan verbeterd migratiemanagement.¹⁹ Het instrument diende ertoe om situaties het hoofd te bieden waar reguliere externe financieringsinstrumenten ontoereikend voor waren. Over de oprichting en voortgang van het EUTF Afrika, alsmede de Nederlandse inzet, is uw Kamer geregeld geïnformeerd.²⁰ Het EUTF is in 2020 met één jaar verlengd en loopt 31 december 2021 af, waarbij verscheidene programma's nog in het beginstadium van implementatie zijn en doorlopen tot uiterlijk december 2024.

Het rapport concludeert onder meer dat het EUTF bestuurs- en managementsysteem tot dusver flexibel en efficiënt is geweest met als resultaat snelle besluitvorming. Belangrijke resultaten zijn bereikt op het gebied van nationale capaciteitsopbouw voor migratiemanagement in de hele EUTF regio. Het EUTF heeft ook significant bijgedragen aan bescherming en directe steun aan intern ontheemden, kwetsbare migranten en vluchtelingen, en is erin geslaagd om een bijdrage te leveren aan economische kansen en werkgelegenheid in partnerlanden. Het EUTF heeft geleid tot belangrijke geleerde lessen over het management van complexe programma's in fragiele omgevingen. EUTF-kennisproductie en -kwaliteitsborging zijn van grote toegevoegde waarde en dragen bij aan de transparantie van de activiteiten onder het EUTF.

Tegelijkertijd constateert het rapport ook verscheidene aandachtspunten. Zo zijn er aanzienlijke middelen uitgetrokken voor de aanpak van irreguliere migratie, zonder dat in het beginstadium goed was gedefinieerd wat de aard van het probleem was. Het EUTF had een te ruim mandaat en werd, hoewel bedoeld als korte-termijn crisisinstrument, belast met het aanpakken van grondoorzaken van instabiliteit, gedwongen ontheemding en irreguliere migratie. De bijdrage die het EUTF hieraan heeft geleverd, zal pas op langere termijn duidelijk worden. Voor het adresseren van irreguliere migratie is een complexe portefeuille van programma's samengesteld op basis van de specifieke lokale context, en niet op basis van een gerichte strategische aanpak voor alle regio's. Dit bood flexibiliteit, maar leidde ook tot programma's die niet altijd coherent waren, waarbij de exit-strategie niet altijd duidelijk was. De extra aandacht voor irreguliere migratie, in combinatie met zwakke beleidskaders voor

¹⁸ https://ec.europa.eu/international-partnerships/mid-term-evaluation-european-union-emergency-trust-fund-stability-and-addressing-root-causes_en; https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/all-news-and-stories/eutf-africa-mid-term-review-report-published_en.

¹⁹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1052.

²⁰ Zie bijvoorbeeld de eerste appreciatie van de Commissievoorstellen op het gebied van migratie (Kamerstuk 32 317, nr. 321), de nadere Kabinetsappreciatie van het EU-migratiepakket van september 2015 (Kamerstukken 22 112 en 32 317, nr. 2004), de Kabinetsinzet voor de Valletta top op 11 en 12 november 2015 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1049) en het verslag van de Valletta Top (Kamerstuk 21 501-20 nr. 1052). Kamerstuk 21 501-04, nr. 213, Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1109 en Kamerstuk 34 952, nr. 41; Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nrs. 24, 1750 en 2168 en Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nrs. 973, 974 en 1150.

migratie in de partnerlanden, heeft pogingen om een effectieve dialoog aan te gaan over de bredere migratie-uitdagingen ondermijnd.

In dat kader doet het rapport een aantal aanbevelingen, waarvan de voornaamste zijn dat er binnen één gemeenschappelijk (analytisch) kader voor een land of regio dient te worden geprogrammeerd, de behandeling van migratie in bilaterale en regionale programma's moet worden versterkt en dat de volledige agenda van Valletta moet worden bestreken. De Europese Commissie neemt in haar reactie goeddeels de aanbevelingen van het rapport over met de opmerking dat sommige kwesties al worden aangepakt in de huidige EUTF programmering en andere suggesties mee kunnen worden genomen in de inzet onder het nieuwe NDICI.²¹

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van het rapport en onderschrijft de conclusie dat de EUTF *governance* en -managementstructuur flexibel, efficiënt en inclusief was. Hierdoor kon besluitvorming snel plaatsvinden. Tegelijkertijd herkent het kabinet het geschetste beeld dat resultatenkaders in het begin onvoldoende waren gedefinieerd. Zoals het rapport beschrijft, is inzicht in en transparantie van de behaalde resultaten gedurende de looptijd van het EUTF verbeterd. Zo zijn er verschillende monitorings- en evaluatiemechanismen opgezet zoals het *Monitoring and Learning System* (MLS), de *Research and Evidence Facility* (REF) en de *Technical Cooperation Facility* (TCF). Tevens onderschrijft het kabinet de conclusie dat het mandaat van het EUTF te breed was m.b.t. het adresseren van grondoorzaken. Zoals uw Kamer bekend, heeft het kabinet al sinds de start en gedurende de looptijd van het EUTF gepleit voor een gerichtere inzet en versterkte migratierelevante focus van de programmering.²²

Het rapport geeft een goed overkoepelend beeld van de opzet van en geleerde lessen over het EUTF tot nu toe, maar het kabinet had graag meer aandacht gezien in het rapport voor de specifieke uitdagingen van EU-inzet in instabiele regio's zoals in Libië, Eritrea en Soedan. Daarnaast is ook de impact van de programma's in beperkte mate geëvalueerd, gezien het feit dat sommige programma's zich nog in het beginstadium van implementatie bevinden en de effecten veelal pas op langere termijn te bepalen zijn. Het kabinet hecht grote waarde aan goede monitoring en evaluatie van programma's en verwelkomt het voornemen van de Commissie om na afloop van de programma's ook een finale evaluatie van het EUTF te laten uitvoeren. Nederland zal vragen of voorgenoemde aspecten in de eindevaluatie kunnen worden meegenomen.

Het kabinet heeft zich ingespannen en zal zich ervoor blijven inspannen dat zowel verworvenheden als geleerde lessen van het EUTF worden meegenomen in de uitwerking van migratiefinanciering en programmering onder het NDICI. Uw Kamer is over de kabinetsinzet voor het NDICI recent geïnformeerd.²³ Onder het NDICI zal indicatief 10% van de fondsen worden ingezet voor migratie en gedwongen ontheemding, alsook grondoorzaken indien deze inzet direct gericht is op specifieke uitdagingen gerelateerd aan migratie en gedwongen ontheemding. Tegelijkertijd zullen inspanningen beter worden ingebed in de bredere inzet in dat land of die regio door het meer geïntegreerde karakter van het instrument, conform de aanbevelingen van het rapport. Tevens hecht het

²¹ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/evaluation-eutf-2015-2019-final-report-october-2020-response-services_en.pdf.

²² Kamerstuk 21 501-04, nr. 213, Aankomst Handelings II 2018/19, nr. 1109; Aankomst Handelings II 2019/20, nrs. 1750 en 2168.

²³ Kamerstuk 22 112, nr. 3101.

kabinet waarde aan voldoende flexibele financiering op migratieterrein zoals onder het EUTF het geval was en is er mede door inzet van Nederland in de NDICI-verordening een *flexible funding mechanism* opgenomen waarmee gedurende de looptijd van het MFK kan worden ingespeeld op migratie-uitdagingen. Deze flexibele financiering is ook van belang in het kader van de verdere uitwerking van de brede partnerschappen met derde landen zoals door de Commissie voorzien in het EU Pact voor Asiel en Migratie.

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