

Vergaderjaar 2013–2014

33 764

EU-voorstel: Verordening inzake de uitvoering van het elfde Europees Ontwikkelingsfonds COM(2013)445¹

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 30 oktober 2013

De leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking² hebben kennisgenomen van het voorstel van de Europese Commissie voor een Raadsverordening inzake de uitvoering van de elfde termijn van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), met als looptijd 2014–2020.³ Eerder hebben zij ook kennisgenomen van de mededeling van de Europese Commissie over het elfde EOF die als basis diende voor het opstellen van een intern akkoord omtrent dit onderwerp.⁴

Naar aanleiding daarvan hebben zij de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op 1 oktober 2013 een aantal vragen gesteld.

De Minister heeft op 30 oktober 2013 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
Gradenwitz

¹ Zie E130038 op www.europapoort.nl.

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), G.J. de Graaf (VVD), Franken (CDA) (*vice-voorzitter*), Nagel (50Plus), Elzinga (SP), Van Kappen (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL), Vliegthart (SP) (*vice-voorzitter*), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Martens (CDA), Van Boxtel (D66), Th. de Graaf (D66), Ganzevoort (GL), De Lange (OSF), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Vlietstra (PvdA), Popken (PVV), M. de Graaff (PVV), Sørensen (PVV), Bröcker (VVD)

³ COM(2013) 445 final; het COM-document is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

⁴ COM(2011) 837 definitief.

BRIEF AAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Den Haag, 1 oktober 2013

De leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van de Europese Commissie voor een Raadsverordening inzake de uitvoering van de elfde termijn van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), met als looptijd 2014–2020.⁵ Eerder hebben zij ook kennisgenomen van de mededeling van de Europese Commissie over het elfde EOF die als basis diende voor het opstellen van een intern akkoord omtrent dit onderwerp.⁶ De leden van de commissie BDO waarderen het dat over deze elfde termijn tijdig inhoudelijke overeenstemming is bereikt en dat deze in lijn is met aangegane internationale verplichtingen.⁷ De leden van deze commissie beschouwen dit financieringsmechanisme als een van de belangrijkste pijlers van de ontwikkelingssamenwerking tussen de Europese Unie en de 79 landen in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan bekend onder de noemer ACS. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van deze commissie merken op dat het EOF diverse malen aan evaluaties is onderworpen, laatstelijk onder meer door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Europese Rekenkamer en de Inspectiedienst Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Zaken (IOB).⁸ Kan de Minister aangeven wat de belangrijkste bevindingen van deze evaluaties ten aanzien van het EOF zijn geweest en op welke wijze daarmee bij de vormgeving van de elfde termijn van het EOF rekening is gehouden? Kan de regering ook aangeven wat daarbij de inbreng van Nederland is geweest? Deze leden merken ook op dat De Rekenkamer elk jaar een goedkeurende accountsverklaring dient af te geven. Kunt u aangeven of er de afgelopen jaren inderdaad een goedkeurende verklaring is geweest?

Financiering van het elfde EOF

Deze leden vragen of de regering de overeengekomen 31,6 miljard euro voor de periode 2014–2020 een voldoende allocatie van financiële middelen acht in het licht van de beleidsvoornemens aangaande de samenwerking tussen de EU en de ACS-landen. Zij zouden ook graag een feitelijke uiteenzetting ontvangen over de ontwikkeling van de uitgaven aan officiële ontwikkelingshulp (ODA) door de Europese Commissie in het kader van het EOF sinds de inwerkingtreding van de EU-ACS Partnerschapsovereenkomst (het Verdrag van Cotonou). Hoe, zo vragen deze leden, verhoudt deze ontwikkeling zich tot de ODA-uitgaven van individuele EU-lidstaten en wat is het beleidsoordeel van de Nederlandse regering daarover? Juicht de regering een «communautarisering» van de ontwikkelingsuitgaven toe of beziet zij deze juist met argwaan?

⁵ COM(2013) 445 final.

⁶ COM(2011) 837 definitief.

⁷ Zie Monterrey Consensus on Financing for Development, 2002 (<http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>) en European Consensus for Development, 2005 (http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/eu_consensus_en.pdf).

⁸ Zie OECD, «European Union», Development Assistance Committee (DAC), Peer Review 2012 (<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/50155818.pdf>) en IOB Evaluatie 375, «The Netherlands and the European Development Fund: principles and practices», Ministerie van Buitenlandse Zaken, maart 2013. (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/03/01/the-netherlands-and-the-european-development-fund-principles-and-practices.html>).

Het Verdrag van Cotonou heeft een looptijd tot 2020. De toekomst van de EU-ACS samenwerking is dus nog ongewis. De voorziene looptijd van het elfde EOF is met opzet een jaar langer dan gebruikelijk, zeven in plaats van zes jaren, teneinde de financiële randvoorwaarden voor uitvoering van het Verdrag van Cotonou te verzekeren. In dit verband vragen de leden van de commissie de regering aan te geven in welke mate de regering het EOF ziet als een onlosmakelijk onderdeel van het Lomé/Cotonou *acquis*. Acht de regering een zelfstandige rol van het EOF mogelijk?

De leden van deze commissie vinden overigens, net als de regering, het een gemiste kans dat het EOF (nog) niet onder de EU-begroting wordt gebracht en een separaat, intergouvernementeel fonds blijft. Budgetteren van het EOF versterkt immers de democratische controle door het Europese Parlement, biedt meer flexibiliteit en moderniseert de relatie met de ACS-landen. Kan de regering aangeven waar de resterende blokkades liggen en hoe de lobby voortgezet wordt om te proberen in de toekomst het EOF wél onder de EU-begroting te laten vallen? Hoe waardeert de regering het herhaaldelijke verzoek van het Europees Parlement om het EOF in de reguliere EU-begroting te integreren? De leden van de commissie wijzen daarbij ook op de voorstellen van de Commissie in de mededeling «Een begroting voor Europa 2020».⁹

Vervolgens hebben de leden van de commissie een vraag over de toekomst van het huidige ODA-raamwerk. In de geannoteerde agenda van de informele Raad Buitenlands Zaken en Ontwikkelingssamenwerking van 12 februari 2013 lezen zij dat volgens de regering ODA aan belang heeft ingeboet in vergelijking met private geldstromen die ten goede komen aan ontwikkelingslanden. De Minister schrijft: «Gezien het toenemend belang van andere dan ODA-geldstromen voor ontwikkeling, heeft Nederland internationaal aandacht gevraagd voor de noodzaak om – als onderdeel van de post-2015 discussie – het ODA-raamwerk te moderniseren. Het uitgangspunt dient te zijn dat hulp die wordt ingezet als hefboom voor aanvullende private financiering van ontwikkeling gewaardeerd wordt in het ODA-raamwerk».¹⁰ Kan de Minister aangeven wat de stand van zaken is van dit pleidooi in relatie tot het elfde EOF?

Tevens wordt gevraagd of de regering de opgedane ervaringen met het co-financieren van Zuid-Zuidsamenwerking (ook wel intra-ACS-samenwerking genoemd) kan beoordelen, mede in het licht van het verzoek van de Afrikaanse Unie voor bijdragen aan de Vredesfaciliteit voor Afrika? Wat is de opvatting van de Nederlandse regering over de onlangs in het leven geroepen investeringsfaciliteit? Wordt deze geacht nauw samen te werken met de Europese Investeringsbank en met multilaterale investeringsinstellingen, zoals de International Finance Corporation van de Wereldbank? Op welke wijze kan deze investeringsfaciliteit ook ingezet worden voor wederopbouw in door conflicten geteisterde landen (zogenaamde *post-conflict reconstruction*)?

Aanwending van het EOF

Deze leden merken op dat de ontwikkelingsprogramma's in nauwe samenspraak met de ACS-landen worden opgesteld en dat de EU zich daarbij grotendeels richt op terreinen waar het een belangrijke rol kan

⁹ COM(2011) 500 definitief ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500\(01\):FIN:NL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500(01):FIN:NL:PDF)).

¹⁰ Brief van de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking d.d. 25 januari 2013 inzake geannoteerde agenda informele RBZ (ontwikkelingssamenwerking) d.d. 11–12 februari 2013.

spelen, inclusief infrastructuur, goed bestuur en begrotingssteun. Nederland neemt naar de mening van deze leden terecht een alerte en kritische houding in ten aanzien van begrotingssteun. Kan de Minister inzicht geven in de manier waarop gegarandeerd wordt dat begrotingssteun niet voor verkeerde doeleinden wordt gebruikt?

Het Verdrag van Cotonou kent een sterke migratiedialoog. De regering heeft het standpunt ingenomen dat ACS-landen die systematisch niet meewerken aan de terugname van eigen onderdanen gekort dienen te worden in hun hulprelatie met de EU. Wordt deze visie gedeeld binnen de EU en zijn hier afspraken over gemaakt? Kan de Minister inzicht geven of, en zo ja hoe, hier momenteel mee om wordt gegaan?

Het EOF is bovendien sterk gericht op het bereiken van de Millennium Ontwikkelingsdoelen. Kan de Minister inzicht geven over de inzet van de middelen respectievelijk de koers die zal worden ingezet na 2015?

Ten slotte vragen de leden van de commissie de regering welke projecten op de Caribische eilanden zij voornemens is voor te dragen voor financiering uit het elfde EOF. Welke lessen bij de planning en uitvoering zullen worden getrokken nu de Europese Commissie in januari 2013 melding heeft gemaakt van een onderzoek door het Europese antifraudebureau (OLAF) aangaande projecten op deze eilanden gefinancierd uit het tiende EOF?

De leden van de commissie wachten uw reactie met belangstelling af en hopen deze binnen vier weken te mogen ontvangen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,
Generaal-majoor der mariniers (b.d.)
F.E. van Kappen

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2013

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de schriftelijke vragen gesteld door de leden van de vaste commissie voor Buitenlandse zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) in de Eerste Kamer over de elfde termijn van het Europees Ontwikkelingsfonds. Deze vragen werden ingezonden op 1 oktober 2013 met kenmerk 153700U.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

153700U

Vragen van de leden van de Eerste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking (BDO) aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (ingezonden op 1 oktober 2013)

1

De leden van deze commissie merken op dat het EOF diverse malen aan evaluaties is onderworpen, laatstelijk onder meer door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Europese Rekenkamer en de Inspectiedienst Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Zaken (IOB). Kan de Minister aangeven wat de belangrijkste bevindingen van deze evaluaties ten aanzien van het EOF zijn geweest en op welke wijze daarmee bij de vormgeving van de elfde termijn van het EOF rekening is gehouden? Kan de regering ook aangeven wat daarbij de inbreng van Nederland is geweest?

Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) is regelmatig onderwerp van evaluatie ook door de evaluatiediensten van de Europese Commissie zelf. Twee grote externe evaluaties die in voorgaande jaren hebben plaatsgevonden betreffen inderdaad de zogenaamde *peer review* van de *Development Assistance Committee* (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in 2012 en de evaluatie van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) in 2013. De bevindingen komen in zekere mate overeen.

De OESO noemt als positieve punten dat de EU sinds de eerdere review in 2007 een majeure organisatorische herstructurering heeft ondergaan, haar financiële instrumenten heeft gestroomlijnd en een strategische benadering heeft gevolgd om de Europese hulp meer gecoördineerd te laten verlopen. Hierdoor zijn de effectiviteit en de kwaliteit van de hulp verbeterd. Ook heeft de EU meer werk gemaakt van haar dialoog met maatschappelijke organisaties. Als aandachtspunten noemt de OESO de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de instellingen – daarbij vooral doelend op de Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden. De EU moet meer investeren in kennismanagement en de administratieve belasting die zij op partners legt, terugdringen. De EU kan haar resultaten en impact beter communiceren en beter gebruik maken van het instrumentarium voor beleidscoherentie voor ontwikkeling dat zij ter beschikking heeft.

IOB concludeert dat het beheer van de Europese hulp in de afgelopen tien jaar is verbeterd, en dat de Nederlandse rol zichtbaar is geweest bij de vormgeving van het beleid ten aanzien van EU-begrotingssteun, beleidscoherentie voor ontwikkeling en gezamenlijke programmering tussen EU en lidstaten. Tegelijkertijd geeft IOB aan dat de uitvoering niet altijd conform de uitgesproken beleidsintenties is geweest. Als aandachtspunten noemt IOB onder andere de tekortkomingen m.b.t. resultaat- en impactmeting en regionale programmering. Voor een beleidsreactie op de IOB evaluatie verwijs ik naar Kamerstuk 21 501-04 nr. 156.

De vormgeving van het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (11^e EOF – 2014–2020) is momenteel in volle gang. Bij besprekingen over de Uitvoeringsverordening brengt Nederland nadrukkelijk de verbeterpunten die IOB heeft geconstateerd naar voren. Focus op resultaten, die overigens ook in de *Agenda for Change* wordt onderschreven, staat daarbij centraal, alsmede een verbeterde regionale programmering.

Vanzelfsprekend zoekt Nederland hierbij aansluiting bij gelijkgezinde lidstaten.

Deze leden merken ook op dat De Rekenkamer elk jaar een goedkeurende accountsverklaring dient af te geven. Kunt u aangeven of er de afgelopen jaren inderdaad een goedkeurende verklaring is geweest?

De Europese Rekenkamer gaf over de twee meest recente controlejaren (2010 en 2011) geen goedkeurende verklaring af over de rechtmatigheid van EOF-betalingen omdat de onderliggende betalingen fouten van materieel belang vertoonden. Het meest waarschijnlijke foutenpercentage daarbij stelt de Europese Rekenkamer voor 2011 op 5,1% en voor 2010 op 3,4%. Het betreft betalingen uit zowel het 8^e, 9^e en 10^e EOF. De controle van de Rekenkamer bracht daarnaast aan het licht dat de toezicht- en controlesystemen slechts deels doeltreffend zijn. Het kabinet zal zich inzetten voor verbetering van financieel beheer en verbetering van verantwoording tijdens de onderhandelingen over het nieuwe Financieel Reglement voor het 11^e EOF (COM(2013)660). BNC fiche hierover gaat het Parlement spoedig toe.

2

Deze leden vragen of de regering de overeengekomen 31,6 miljard euro voor de periode 2014–2020 een voldoende allocatie van financiële middelen acht in het licht van de beleidsvoornemens aangaande de samenwerking tussen de EU en de ACS-landen.

De onderhandelingen over de hoogte van het elfde Europees Ontwikkelingsfonds (11^e EOF) maakten deel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de periode 2014–2020. Nederland heeft ingezet op een sobere EU-meerjarenbegroting. Deze inzet gold eveneens voor het 11^e EOF, zie ook het BNC-fiche over het financieringsvoorstel voor het 11^e EOF¹¹. De Europese Commissie stelde een enveloppe voor van € 34,3 miljard (in lopende prijzen) (€ 30 miljard in prijzen van 2011)¹². De uiteindelijke omvang van het 11^e EOF werd bepaald tijdens de Europese Raad van 7 en 8 februari 2013. Deze is aanzienlijk lager dan het oorspronkelijke Commissievoorstel en bedraagt € 30,5 miljard (in lopende prijzen) (€ 26,9 miljard in prijzen van 2011).¹³ De omvang van het 11^e EOF blijft hiermee nagenoeg reëel constant ten opzichte van de huidige periode. Deze uitkomst is in lijn met de Nederlandse inzet.

Het door de leden genoemde bedrag van € 31,6 miljard betreft overigens het binnen het 11^e EOF geserveerde bedrag van € 29 miljard voor de ACS-landen en de beschikbare leningen voor investeringen in de ACS-landen met een plafond van totaal € 2,5 miljard vanuit de eigen middelen van de Europese Investeringsbank (EIB).

Zij zouden ook graag een feitelijke uitzetting ontvangen over de ontwikkeling van de uitgaven aan officiële ontwikkelingshulp (ODA) door de Europese Commissie in het kader van het EOF sinds de inwerkingtreding van de EU-ACS Partnerschapsovereenkomst (het Verdrag van Cotonou). Hoe, zo vragen deze leden, verhoudt deze ontwikkeling zich tot de ODA-uitgaven van individuele EU-lidstaten en wat is het beleidsoordeel van de Nederlandse regering daarover? Juicht de regering een «commu-

¹¹ Kamerstukken 2011–2012, 22 112, nr. 1313.

¹² COM(2011)837.

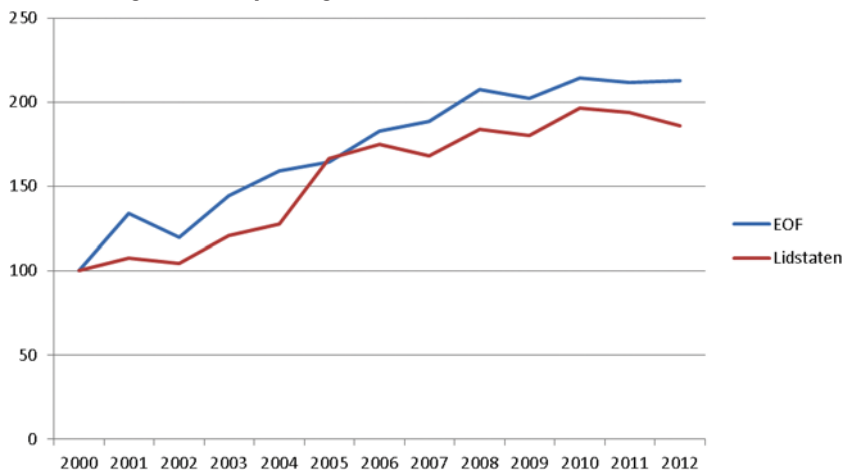
¹³ Kamerstukken 2012–2013, 51 501–20, nr. 761.

nautarisering» van de ontwikkelingsuitgaven toe of beziet zij deze juist met argwaan?

Voor een overzicht van de uitgaven aan officiële ontwikkelingshulp (ODA) door de Europese Commissie in het kader van het EOF sinds de inwerkingtreding van de EU-ACS Partnerschapsovereenkomst (het Verdrag van Cotonou) en de ODA-uitgaven van de EU-lidstaten verwijs ik naar onderstaande grafiek.

Uit deze grafiek blijkt dat zowel de ODA-uitgaven van de EU-lidstaten als de ODA-uitgaven van de EU in het kader van het EOF de afgelopen twaalf jaar zijn gestegen, waarbij de trend de afgelopen drie jaar afvlakt. Uit de grafiek is bovendien af te leiden dat midden jaren 2000 sprake was van een relatief sterke groei in ODA-uitgaven van de EU-lidstaten zonder dat deze gepaard ging met een gelijk opgaande groei in de ODA-uitgaven van de EU in het kader van het EOF. De laatste jaren is sprake van een gelijk opgaande groei tussen de ODA-inspanningen van de EU-lidstaten en die van het EOF. Er is dus geen sprake van verdringing, of zoals de leden stellen «communautarisering» van ODA-uitgaven waar het gaat om het EOF.

Ontwikkeling in ODA-inspanningen EU lidstaten en EOF (index 2000=100)



Bron: OESO/DAC en EU-jaarrapportages

3

Het Verdrag van Cotonou heeft een looptijd tot 2020. De toekomst van de EU-ACS samenwerking is dus nog ongewis. De voorziene looptijd van het elfde EOF is met opzet een jaar langer dan gebruikelijk, zeven in plaats van zes jaren, teneinde de financiële randvoorwaarden voor uitvoering van het Verdrag van Cotonou te verzekeren. In dit verband vragen de leden van de commissie de regering aan te geven in welke mate de regering het EOF ziet als een onlosmakelijk onderdeel van het Lomé/Cotonou *acquis*. Acht de regering een zelfstandige rol van het EOF mogelijk?

9

Het EOF is bovendien sterk gericht op het bereiken van de Millennium Ontwikkelingsdoelen. Kan de Minister inzicht geven over de inzet van de middelen respectievelijk de koers die zal worden ingezet na 2015?

Het huidige Verdrag loopt inderdaad af in 2020. De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en de Commissie hebben gezamenlijk een informele werkgroep opgezet over de betrekkingen tussen de EU en

ACS-landen post 2020. Of deze na 2020 in de vorm van een Verdrag moeten worden verankerd is voor mij nog geen uitgemaakte zaak. Dat er ook na 2020 sprake zal zijn van een instrument waaruit de internationale samenwerking die de EU met haar partners beoogt, wordt gefinancierd, is evident. Of dat instrument echter alleen betrekking heeft op de ACS-landen, zoals het EOF nu, of een samenvoeging behelst met het Ontwikkelingssamenwerkingsinstrument (DCI) onder Categorie IV van de EU-begroting, moet in een nader stadium worden gezien. Nederland was en blijft voorstander van de opname van het EOF in de EU-begroting, juist om ervoor te zorgen dat alle steun die de EU geeft aan derde landen onder één en hetzelfde juridisch raamwerk valt en dezelfde democratische controle door het Europees Parlement geniet. Nederland zou na 2020 zeker de goede dingen van Cotonou willen behouden – denk aan het geïntegreerde karakter van de samenwerking en de politieke dialoog – maar de modernisering van de relatie tussen de EU en de ACS-landen moet dan ook zijn beslag hebben gekregen. Dat de EU preferentiële relaties onderhoudt met de ex-koloniën van een aantal van haar lidstaten, vindt het kabinet niet meer van deze tijd. De relatie kan zakelijker worden vormgegeven en meer worden gebaseerd op wederkerigheid. Ook zal er in een post-2020 raamwerk meer ruimte moeten zijn voor verdergaande regionalisering en moeten onderwerpen als migratie nadrukkelijker worden meegenomen.

Ook Commissaris Piebalgs wil een gelijkwaardigere en bredere relatie (inclusief *global public goods*, veiligheid en mensenrechten). Dit zijn ook de onderwerpen die in een post-2015 raamwerk centraal zullen moeten staan¹⁴. De link tussen post-2015 en post-2020 is evident. Nieuwe ontwikkelingsdoelen moeten richting geven aan de relatie met partnerlanden (ACS én niet-ACS). Overigens is het kabinet voornemens de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) een advies te vragen over de relatie EU-ACS post 2020. Dat advies zal het kabinet bij zijn nadere standpuntbepaling betrekken.

4

De leden van deze commissie vinden overigens, net als de regering, het een gemiste kans dat het EOF (nog) niet onder de EU-begroting wordt gebracht en een separaat, intergouvernementeel fonds blijft. Budgetteren van het EOF versterkt immers de democratische controle door het Europese Parlement, biedt meer flexibiliteit en moderniseert de relatie met de ACS-landen. Kan de regering aangeven waar de resterende blokkades liggen en hoe de lobby voortgezet wordt om te proberen in de toekomst het EOF wél onder de EU-begroting te laten vallen? Hoe waardeert de regering het herhaaldelijke verzoek van het Europees Parlement om het EOF in de reguliere EU-begroting te integreren? De leden van de commissie wijzen daarbij ook op de voorstellen van de Commissie in de mededeling «Een begroting voor Europa 2020».

Het kabinet blijft voorstander van het budgetteren van het EOF om de door de leden genoemde redenen. Nederland heeft er tijdens de onderhandelingen over het MFK 2014–2020 voor gepleit het EOF op te nemen in de reguliere EU begroting. Dit stuitte op bezwaar van verschillende lidstaten om verschillende redenen: de «nieuwe» lidstaten zijn tegen budgettering 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 ziet

¹⁴ Voor de Nederlandse inzet richting post-2015, zie Kamerstuk 32 605, nr. 125.

dit laatste argument niet zo, omdat de uitvoeringsverordening voor het EOF niet wezenlijk verschilt van die voor het DCI en de programmeerrichtlijnen voor beiden hetzelfde zijn. In beide gevallen is de Commissie de uitvoerder. Alleen de rol van het Europees Parlement is duidelijk anders. Tot slot verzetten de ACS-landen zich tegen budgetteren, omdat dit in hun perceptie ten koste zou gaan van de 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 het 11^e EOF meer gelijkgetrokken met de verdeelsleutel voor de EU-begroting. Dat zou budgetteren op termijn moeten vergemakkelijken.

5

Vervolgens hebben de leden van de commissie een vraag over de toekomst van het huidige ODA-raamwerk. In de geannoteerde agenda van de informele Raad Buitenlands Zaken en Ontwikkelingssamenwerking van 12 februari 2013 lezen zij dat volgens de regering ODA aan belang heeft ingeboet in vergelijking met private geldstromen die ten goede komen aan ontwikkelingslanden. De Minister schrijft: «Gezien het toenemend belang van andere dan ODA-geldstromen voor ontwikkeling, heeft Nederland internationaal aandacht gevraagd voor de noodzaak om – als onderdeel van de post-2015 discussie – het ODA-raamwerk te moderniseren. Het uitgangspunt dient te zijn dat hulp die wordt ingezet als hefboom voor aanvullende private financiering van ontwikkeling gewaardeerd wordt in het ODA-raamwerk». Kan de Minister aangeven wat de stand van zaken is van dit pleidooi in relatie tot het elfde EOF?

Nederland heeft de afgelopen jaren de internationale discussie over modernisering van het ODA raamwerk aangezwengeld, zowel binnen de EU als binnen de OESO, die de «beheerder» is van het ODA-raamwerk. In het slotcommuniqué van de High Level OESO/DAC meeting in London op 4 en 5 december 2012 werd overeengekomen dat in de aanloop naar 2015 het *Development Assistance Committee* (DAC) de ODA-definitie tegen het licht gaat houden: een rapport over de vorderingen wordt nog voor het einde van 2013 verwacht. De wens om het ODA-raamwerk te herzien wordt binnen de EU nu breed gedragen: in haar recente Mededeling over een financieringsmodel post-2015 pleitte de Commissie voor een hervorming van het ODA-raamwerk omdat het huidige raamwerk niet alle ontwikkelingsrelevante kapitaalstromen omvat¹⁵.

De focus in deze discussie ligt zowel op de doelstellingen van het beleid, als op de *lijst van ontvangende landen* en de *instrumenten* die meetellen voor officiële ontwikkelingssamenwerking. De Kamer ontvangt binnenkort een nadere positiebepaling in reactie op het IBO-rapport betreffende de modernisering van de ODA-definitie.

Voor wat betreft het 11^e EOF geldt dat de uitgaven die onder dit Fonds worden gedaan, onder de huidige – dan wel op termijn aangepaste – definitie van ODA zullen worden beoordeeld. Het is niet aan de uitvoerder van het Fonds (de Europese Commissie) om het ODA-raamwerk eigenstandig aan te passen. Wel wil de Commissie binnen het EOF inzetten op meer gebruik van innovatieve financieringsmechanismen, wat op de steun van het kabinet kan rekenen.

6

Tevens wordt gevraagd of de regering de opgedane ervaringen met het co-financieren van Zuid-Zuid-samenwerking (ook wel intra-ACS-samenwerking genoemd) kan beoordelen, mede in het

¹⁵ Voor het BNC fiche over deze Mededeling, zie Kamerstuk 22 112, nr. 1698.

licht van het verzoek van de Afrikaanse Unie voor bijdragen aan de Vredesfaciliteit voor Afrika? Wat is de opvatting van de Nederlandse regering over de onlangs in het leven geroepen investeringsfaciliteit? Wordt deze geacht nauw samen te werken met de Europese Investeringsbank en met multilaterale investeringsinstellingen, zoals de International Finance Corporation van de Wereldbank? Op welke wijze kan deze investeringsfaciliteit ook ingezet worden voor wederopbouw in door conflicten geteisterde landen (zogenaamde *post-conflict reconstruction*)?

De in 2003 opgerichte Investeringsfaciliteit wordt beheerd door de Europese Investeringsbank (EIB) en werkt veelvuldig en nauw samen met multilaterale en andere ontwikkelingsbanken. Deze Faciliteit kan onder meer projecten financieren in ACS-landen in een stadium van wederopbouw, mits de investeringen het revoluerende karakter van de Faciliteit niet aantasten. Onder het 11^e EOF zal een enveloppe van € 500 miljoen aan de Faciliteit worden toegevoegd met een hogere risico-acceptatie, mits investeringen uit deze enveloppe ook resulteren in een hoger ontwikkelingseffect dan reguliere projecten. De precieze werking van deze enveloppe dient nog verder te worden uitgewerkt. Duidelijk is wel dat de essentie van deze enveloppe, namelijk de mogelijkheid van een hogere risico-acceptatie, mede is bedoeld om meer kansen te creëren voor investeringen in landen waar het algemene risicoprofiel van investeringen hoger ligt door een instabiele politieke situatie. Het kabinet ziet de Investeringsfaciliteit als een waardevol en complementair onderdeel van een breder scala aan EOF instrumenten. De nieuwe enveloppe wordt beoordeeld als een positieve stap in het verder ontwikkelen van innovatieve financiering voor ontwikkelingssamenwerking op Europees niveau.

7

Deze leden merken op dat de ontwikkelingsprogramma's in nauwe samenspraak met de ACS-landen worden opgesteld en dat de EU zich daarbij grotendeels richt op terreinen waar het een belangrijke rol kan spelen, inclusief infrastructuur, goed bestuur en begrotingssteun. Nederland neemt naar de mening van deze leden terecht een alerte en kritische houding in ten aanzien van begrotingssteun. Kan de Minister inzicht geven in de manier waarop gegarandeerd wordt dat begrotingssteun niet voor verkeerde doeleinden wordt gebruikt?

De benadering van EU-begrotingssteun is in de afgelopen periode herzien. In 2011 bracht de Commissie hierover een mededeling uit¹⁶. De Raad nam hierover in mei 2012 conclusies aan¹⁷. EU-begrotingssteun wordt sindsdien aan een striktere benadering onderworpen¹⁸. Aan de drie bestaande *eligibility* criteria – een goed armoedebestrijdingsplan; een op stabiliteit gericht macro-economisch beleid; en een geloofwaardig en effectief plan voor de verbetering van public finance management – is transparantie van de begroting als vierde criterium toegevoegd. Daarnaast is sprake van een politiek weegmoment vooraf: de situatie in een land op het gebied van democratie, mensenrechten en rechtsstaat wordt in ogenschouw genomen om te beziën of begrotingssteun überhaupt wel een opportune hulpmodaliteit is voor een land. Nederland heeft zich met gelijkgezinde lidstaten bijzonder ingespannen om de Commissie aan te zetten tot een «strengere» benadering ten aanzien van

¹⁶ COM(2011)638, voor een appreciatie hiervan zie de Geannoteerde Agenda voor de Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking van 14 november 2011, Kamerstuk 21 501-04, nr. 137.

¹⁷ Kamerstuk 21 501-04, nr. 137.

¹⁸ Kamerstuk 21 501-04, nr. 148.

begrotingssteun als hulpmodaliteit en zal scherp toezien op de uitvoering ervan. Naar verwachting zal de Commissie het aandeel van algemene begrotingssteun (*good governance contracts*) terugdringen ten gunste van sectorale begrotingssteun. Voor de EU zal begrotingssteun een belangrijk instrument blijven. Het kabinet kan daar – onder verscherpte voorwaarden – ook mee instemmen: begrotingssteun sluit aan bij de afspraken die in Parijs, Accra en Busan zijn gemaakt over de effectiviteit van hulp. De EU is beter geëquipeerd begrotingssteun te geven dan afzonderlijke lidstaten dat zijn vanwege het volume van haar steun en de *leverage* die de Unie heeft in derde landen: de EU zou deze in politieke dialogen gericht moeten inzetten.

8

Het Verdrag van Cotonou kent een sterke migratiedialoog. De regering heeft het standpunt ingenomen dat ACS-landen die systematisch niet meewerken aan de terugname van eigen onderdanen gekort dienen te worden in hun hulprelatie met de EU. Wordt deze visie gedeeld binnen de EU en zijn hier afspraken over gemaakt? Kan de Minister inzicht geven of, en zo ja hoe, hier momenteel mee om wordt gegaan?

In EU-kader is in 2011 in de raadsconclusies over terug- en overname vastgelegd dat conditionaliteit kan worden toegepast indien een derde land niet meewerkt aan terug- en overname, behoudens bestaande internationale wettelijke verplichtingen. Hierbij wordt in eerste instantie gedacht aan het intrekken van verleende *incentives*. In EU-kader is er vooralsnog geen consensus dat niet meewerken aan terugkeer kan leiden tot korten op de hulprelatie. Nederland is wel voorstander van de mogelijkheid van het toepassen van een dergelijke sanctie. Wel bestaat er consensus dat meewerken aan terugkeer beloond kan worden door het EU-aanbod voor samenwerking op het vlak van migratie te vergroten: positieve prikkels dus.

De EU voert met de ACS-landen een migratiedialoog, waarmee wordt beoogd te komen tot het operationaliseren van artikel 13 van het Verdrag van Cotonou. Tijdens de Ministeriële Top in Vanuatu (juni 2012) is een aantal aanbevelingen aangenomen over terug- en overname, onder meer over het maken van afspraken over bewijsmiddelen en termijnen. De EU heeft een aantal voorstellen gedaan voor voortzetting van de dialoog, welke momenteel in beraad zijn bij de ACS-landen. Zo lang er voortgang is in deze dialoog, ligt het niet in de rede om binnen de EU aan te dringen op korten op de hulprelatie. Parallel hieraan zal het kabinet zich ervoor blijven inzetten dat ook in de EU migratie als een integraal onderdeel van de externe relaties wordt benaderd.

10

Ten slotte vragen de leden van de commissie de regering welke projecten op de Caribische eilanden zij voornemens is voor te dragen voor financiering uit het elfde EOF. Welke lessen bij de planning en uitvoering zullen worden getrokken nu de Europese Commissie in januari 2013 melding heeft gemaakt van een onderzoek door het Europese antifraudebureau (OLAF) aangaande projecten op deze eilanden gefinancierd uit het tiende EOF?

Naar verwachting wordt het herziene LGO-besluit, dat gaat over de associatie tussen de EU en de Landen en Gebieden Overzee (LGO), nog dit jaar door de Raad aangenomen en kan dan per 1 januari 2014 in werking treden. Programmering voor het 11^e EOF kan vervolgens ook voor de LGO in gang worden gezet. Het gaat om een enveloppe van € 364,5 miljoen uit het 11^e EOF voor alle LGO. Financiële allocaties per land zijn nog niet bekend. In tegenstelling tot het 10^e EOF, toen nog sprake was van één

programmeringsdocument voor Aruba en één voor de Nederlandse Antillen, zullen voor de periode 2014–2020 vier programmeringsdocumenten worden opgesteld: voor de autonome landen in het Koninkrijk – Aruba, Curaçao en St. Maarten – en voor de BES-eilanden. Het is nog te vroeg om te zeggen op welke sectoren deze documenten betrekking zullen hebben en van welke hulpmodaliteiten gebruik zal worden gemaakt. Hierover zal in eerste instantie overleg worden gevoerd tussen de EU-delegatie en de LGO. Voor een overzicht van eerdere EOF-middelen aan Nederlandse LGO verwijs ik naar Kamerstuk 22 112, nr. 1575 en naar de brief van collega Plasterk aan uw Kamer van 12 september jl.¹⁹. Het OLAF-onderzoek waarvan de leden melding maken heeft betrekking op één project dat gefinancierd is uit middelen uit het 9^e EOF op Bonaire. Het onderzoek is nog niet afgerond en het kabinet is niet bekend met de inhoud ervan.

¹⁹ Kamerstuk 33 400 IV, nr. AA.