

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1121

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 januari 2011

Binnen de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹ bestond bij vier fracties de behoefte de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken enkele vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief d.d. 10 december 2010 (kamerstuk 22 112, nr. 1121) inzake de kabinetsreactie op het groenboek van de Europese Commissie «EU-ontwikkelingsbeleid ter ondersteuning van groei voor iedereen en duurzame ontwikkelingsbeleid trefzekerder maken», COM (2010) 629.

De staatssecretaris heeft op de vragen en opmerkingen geantwoord bij brief van 6 januari 2011. De vragen en opmerkingen van de fracties en de antwoorden van de minister zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Albayrak

De griffier van de commissie,
Van Toor

¹ Samenstelling:

Leden: Bommel, H. van (SP), Staaij, C.G. van der (SGP), Albayrak, N. (PvdA), voorzitter, Timmermans, F.C.G.M. (PvdA), Ormel, H.J. (CDA), Ferrier, K.G. (CDA), Nicolai, A. (VVD), Haverkamp, M.C. (CDA), Eijssink, A.M.C. (PvdA), Irrgang, E. (SP), Roon, R. de (PVV), Voordewind, J.S. (CU), Pechtold, A. (D66), ondervoorzitter, Broeke, J.H. ten (VVD), Thieme, M.L. (PvdD), Kortenoeven, W.R.F. (PVV), Bosman, A. (VVD), Dijkers, S.W. (PvdA), El Fassed, A. (GL), Hachchi, W. (D66), Dijkhoff, K.H.D.M. (VVD), Driessen, J.H.A. (PVV) en Vacature, (GL).

Plv. leden: Raak, A.A.G.M. van (SP), Dijkgraaf, E. (SGP), Recourt, J. (PvdA), Samsom, D.M. (PvdA), Bruins Slot, H.G.J. (CDA), Çörüz, C. (CDA), Mulder, A. (VVD), Knops, R.W. (CDA), Arib, K. (PvdA), Dijk, J.J. van (SP), Mos, R. de (PVV), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Schouw, A.G. (D66), Hennis-Plasschaert, J.A. (VVD), Ouweland, E. (PvdD), Wilders, G. (PVV), Leegte, R.W. (VVD), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Braakhuis, B.A.M. (GL), Veldhoven, S. van (D66), Taverne, J. (VVD), Bontes, L. (PVV) en Halsema, F. (GL).

Inbreng van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het Groenboek inzake «het EU-ontwikkelingsbeleid ter ondersteuning van groei voor iedereen en duurzame ontwikkeling; het EU-ontwikkelingsbeleid trefzekerder maken» en van de kabinetsreactie daarop. Zij ondersteunen van harte het streven van de EU en van de Nederlandse regering om de effectiviteit van de ontwikkelingssamenwerking te vergroten.

In dat verband ondersteunen deze leden de wens van de regering om het aantal thema's bij het ontwikkelingsbeleid van de EU sterk terug te dringen. Nog meer dan in het voornemen ligt, moet het bij EU-hulp vooral gaan om hulp die duidelijk bijdraagt aan economische groei en verhoging van het bbp. In dat verband vragen zij naar de wijze waarop op het Afrikaanse continent (en in belangrijke ontwikkelingslanden op dat continent) de ontwikkeling van het bbp zich verhoudt tot de bevolkingsgroei. Deze leden ondersteunen het accent dat de Europese Commissie thans legt op het belang van het aanpakken van «de dieper liggende oorzaken van armoede» en op «het vermogen van de ontwikkelingslanden om groei voor iedereen tot stand te brengen».¹ Waarschijnlijk zal dan vooral de groei van een weerbare middenklasse uiteindelijk ook tot andere politieke verhoudingen leiden waarbij overheden gedwongen zijn om meer verantwoording af te leggen. Het streven naar «goed bestuur» in ontwikkelingslanden wordt door de leden van de VVD-fractie van harte ondersteund en terecht wordt door de Europese Commissie veel nadruk gelegd op «de bevordering van transparantie, verantwoordingsplicht en participatie in de besluitvorming» maar de leden van de VVD-fractie vrezen dat in dit opzicht nog een lange weg moet worden begaan. Zolang dergelijk verantwoordelijk bestuur nog ontbreekt moet dat consequenties hebben voor de hulpverlening. De leden van de VVD-fractie hebben ook bij eerdere gelegenheden aangegeven dat zij (wat dat betreft) vooral grote vraagtekens zetten bij het verlenen van begrotingssteun aan arme landen zonder een wèrkelijk democratisch en transparant bestuur. Dergelijke steun maakt overheden in ontvangende landen juist minder afhankelijk van de eigen bevolking resp. het eigen parlement en een dergelijk effect is vanzelfsprekend zeer ongewenst. Hoe moet worden verstaan dat de Europese Commissie ernaar streeft «dat begrotingssteun selectief wordt verstrekt»?² Betekent dit dat dit instrument een substantiële rol blijft spelen bij de ontwikkelingsbeleid van de EU?

Vaak moeten grote vraagtekens worden gezet bij de kwaliteit van de overheden die dergelijke begrotingssteun ontvangen (qua mate van het afleggen van verantwoording aan gekozen vertegenwoordigers, qua deugdelijkheid van het bestuur, qua naleving van mensenrechten enz.). Terecht wijst de Europese Commissie op het beperkte effect van steunprogramma's indien het ontbreekt aan goed bestuur.³ Kan wellicht een overzicht worden gegeven van beoordelingen door de regering van de kwaliteit van het bestuur in de ontwikkelingslanden die begrotingssteun vanuit de EU ontvangen? In hoeverre worden naar aanleiding van het groenboek «EU-begrotingssteun» en naar aanleiding van het groenboek «Toekomst EU-ontwikkelingsbeleid» de bakens nu daadwerkelijk verzet?

De leden van de VVD-fractie vragen bovendien om een globale beoordeling van de toegevoegde waarde van het EU-ontwikkelingsbeleid zoals dat met name in het nu aflopende decennium is gevoerd.⁴ Kan ook inzichtelijk worden gemaakt welke accenten (met name qua uitgavenpercentages voor resp. gezondheidszorg, onderwijs, landbouw/voedselzekerheid, infrastructuur, energie enz.)? In welke mate zullen de betreffende verhoudingen op basis van het EU-Groenboek worden

¹ Zie Groenboek, p. 4.

² Zie Groenboek, p. 11.

³ Zie Groenboek, p. 8.

⁴ Zie Groenboek, p. 6.

gewijzigd en in welke mate wenst de Nederlandse regering daarbij nog een verdere wijziging doorgevoerd te zien?

De leden van de VVD-fractie zouden bovendien graag vernemen of nu in voldoende mate wordt ingezet op de bestrijding van corruptie en fraude en het bevorderen van transparantie en verantwoordingsplicht. Zal het onvoldoende aanbrengen van verbeteringen in dat opzicht door overheden in ontwikkelingslanden, nu ook consequenties gaan hebben voor de toewijzing van EU-hulpgelden?

Tamelijk positief gestemd zijn de leden van de VVD-fractie over bepaalde gezamenlijke strategieën inzake «bevordering en ondersteuning van binnen- en buitenlandse productieve en duurzame investeringen», inzake «toegang tot kapitaal en betaalbaar krediet» (hoewel inmiddels ook de beperkingen tot uitdrukking komen van de verlening van microkredieten), inzake de verbetering van het «juridisch en regelgevingkader» en inzake «innovatie». Wat betreft «fatsoenlijk werk en sociale bescherming» vragen deze leden wat *de facto* (ook in Europees verband) kan worden gedaan aan misstanden bij bijv. de winning van coltan, cassiteriet en goud(erts) in Oost-Congo. De slechte werkomstandigheden van de «mijnwerkers» lijkt in een wel erg schril contrast te staan met de waarde die deze ertsen en mineralen vertegenwoordigen op de wereldmarkt. In het EU-Groenboek wordt ook gesproken over het verstrekken door de EU van «aanzienlijke hulp voor handel».¹ Hoe moet dit worden verstaan? Zal de regering aandringen op het toewerken naar internationale vrijhandel?

De VVD-fractie ondersteunt de regering en de Europese Commissie (tenslotte) bij hun positieve opstelling ten aanzien van hulp voor productieve sectoren in ontwikkelingslanden zoals landbouw en waarbij de Europese Commissie groei (in de landbouwsector) zelfs tot een testcase wil maken van het vermogen van de EU om trefzekere samenwerking te bieden.²

Antwoord van de staatssecretaris

Wat betreft de verhouding tussen economische groei en bevolkingsgroei kan aan de African Development Indicators van de Wereldbank³ het volgende worden ontleend. De economische groei van Sub Sahara Afrika (BBP) nam toe van 2,4% in 1998 tot 6,4% in 2007 en viel in 2008 iets terug naar 5,1%. De bevolkingsgroei was gemiddeld 2,5% per jaar over de afgelopen tien jaar en laat een licht afnemende trend zien. Dit beeld komt met enige variatie terug in veel landen waar Nederland mee samenwerkt. Ghana kent de afgelopen tien jaar een licht stijgende economische groei van 5% tot 6%, met een bevolkingsgroei die afnam van 2,5% in 1998 tot 2% in 2008. De economische groei in Mali schommelt sterk rond 5%, met pieken van 12% en dalen van 2%, bij een bevolkingsgroei van gemiddeld 3% per jaar. De groei in Mozambique lag rond de 8% met een bevolkingsgroei die afnam van 2,5% naar 2%. In Rwanda schommelde de groei op een relatief hoog niveau, met soms dubbele cijfers (11% in 2008, bij 3% bevolkingsgroei). De groei in Tanzania nam toe van zo'n 3,5% in de eerste jaren van deze eeuw naar nu rond 7%; in deze periode steeg de bevolkingsgroei van 2,5% naar 3%. De economische groei van Oeganda nam toe van 5% naar 9%, met een stabiele bevolkingsgroei rond de 3,3%. De economische groei in Zuid-Afrika schommelde rond 4% met een bevolkingsgroei van 1%.

De opmerkingen van de leden van de VVD-fractie over het belang van verantwoord bestuur bij de toekenning van begrotingssteun

¹ Zie Groenboek, p. 16.

² Zie Groenboek, p. 22.

³ <http://data.worldbank.org/data-catalog/africa-development-indicators>

komen op hoofdlijnen overeen met de positie die het kabinet in de Nederlandse reactie op het Groenboek over begrotingssteun heeft opgenomen (Kamerstuk 22 112, nr 1094). Het kabinet heeft daarin aangegeven dat behoorlijk bestuur – naast eerbiediging van mensenrechten en bestrijding van corruptie – een scherpe voorwaarde moet zijn voor de toekenning van begrotingssteun. En mocht er sprake zijn van duidelijke verslechtering op deze gebieden tijdens de looptijd van begrotingssteunoperaties, dan moet dit ook consequenties hebben voor de verdere toekenning van EU-hulpgelden. Ik ben bereid dit punt nog iets steviger aan te zetten in de definitieve reactie op het groenboek, om deze voorwaarde goed onder de aandacht van de Commissie te brengen.

Bij deze discussie moet overigens wel worden aangetekend dat donoren – ook de Commissie – gekoppeld aan de verstrekking van begrotingssteun al concrete voorwaarden stellen die vaak juist bijdragen aan beter beheer van financiële middelen in het ontvangende land en die ook de transparantie van het begrotingsbeleid versterken. Hierdoor wordt democratische controle door parlementen en controle door middenveld en media vergemakkelijkt. Ik ben het derhalve niet eens met de suggestie dat begrotingssteun van buitenaf de nationale instituties zou verzwakken en *checks & balances* zou verminderen; het tegendeel is vaak waar. Ook gaat de Commissie alleen over tot toekenning van begrotingssteun als de partnerregering voldoet aan basisvoorwaarden, waarbij over het algemeen instemming van het IMF met het financieel-economische beleid van het land nodig is.

Er is geen omvattend overzicht beschikbaar van beoordelingen door Nederland van de kwaliteit van bestuur in alle ontwikkelingslanden die EU-begrotingssteun ontvangen. Nederland maakt een dergelijke beoordeling op het moment dat de besluitvorming over toekenning van begrotingssteun in Brussel aan de orde is. Hierbij speelt de Nederlandse Ambassade in het betreffende land een belangrijke rol. De Ambassade is doorgaans al betrokken geweest in het voortraject ter plaatse, de afstemming tussen EU-delegatie en de aanwezige lidstaten. Ook stemmen we onze positie in Brussel af met gelijkgezinde EU-lidstaten, met name met Duitsland (dit vanwege hun in het algemeen kritische houding t.o.v. begrotingssteun). In dat kader heeft Nederland recent geen steun kunnen geven aan voorstellen van de Commissie voor begrotingssteun in onder meer DRC, Namibië, Armenië, Algerije en Nicaragua.

Het is op dit moment niet mogelijk om met zekerheid te stellen dat «de bakens» op het gebied van EU-begrotingssteun daadwerkelijk significant worden verzet, maar ik verwacht wel een verschuiving. De Commissie zal de reacties op het groenboek EU-begrotingssteun verzamelen en benutten voor het opstellen van een positie die in het najaar van 2011 in de vorm van een mededeling verschijnt. Gezien recente uitlatingen van Commissaris Piebalgs (onder meer tijdens de Informele OS-Raad van oktober jl.), gezien de nieuwe prioriteiten genoemd in het groenboek over de toekomst van EU-ontwikkelingssamenwerking en de iets kritischer wordende houding van sommige andere lidstaten (bv VK), verwacht ik dat begrotingssteun bij de volgende programmeringsfase van de EU-hulp (vanaf 2013) een minder prominente plaats zal innemen. Ik blijf er echter op wijzen dat Nederland over het algemeen meer kritiek naar voren brengt over de keuzes die de Commissie maakt op het gebied van

begrotingssteun dan de meeste andere lidstaten. In veel lidstaten (maar ook in het Europese Parlement) bestaat waardering voor de rol van de Commissie in deze en wegen de bekende voordelen van begrotingssteun zwaarder dan de nadelen, beperkingen en risico's. Deze hulpmodaliteit zal derhalve een belangrijk deel uit blijven maken van de hulpbestedingen van de EU.

De toegevoegde waarde van Europese ontwikkelings samenwerking zit onder meer in de landen waarin de EU actief is (in vrijwel alle armere landen, plus veel middeninkomenslanden, met name landen aan de buitengrenzen van de EU), de schaal waarop de Commissie de programma's uitvoert (EU behoort veelal tot de grootste donoren) en de bijbehorende invloed die daarmee kan worden uitgeoefend (via de politieke dialoog en bv ook bij de opschorting van hulp en effectieve druk voor herstel van democratische verhoudingen na staatsgrepen, recent bijvoorbeeld in Mauritanië en Niger). Specifieke voorbeelden van situaties waarbij de EU-hulp van grote waarde was de afgelopen jaren zijn onder meer de aanpak van de Georgie crisis, de transitiehulp aan de landen van de Westelijke Balkan, de steun aan de Palestijnse autoriteit, grootschalige humanitaire hulp bij rampen (bv tsunami in 2004, cycloon Nargis 2008, aardbeving Haïti, overstroming in Pakistan) en in het algemeen de bijdrage die de Commissie heeft geleverd aan het dichterbij brengen van de Millennium Ontwikkelingsdoelen. Wat betreft de themakeuze meent Nederland dat de Commissie er goed aan doet om het forse accent op sociale sectoren – dat op aandrang van het Europees Parlement (EP) tot stand kwam – te verminderen ten gunste van een grotere nadruk op productieve sectoren en het faciliteren van economische groei. Dat is precies het voorstel van de Commissie in het onderliggende groenboek. Het zal nog moeten blijken of hiervoor ook binnen het EP voldoende steun bestaat; de rol van het EP bij de vaststelling van de OS-instrumenten onder de nieuwe Financiële Perspectieven is immers cruciaal.

Wat betreft misstanden bij de winning van delfstoffen in Oost-Congo verwijs ik graag naar de notitie die de Kamer in de loop van 2011 zal toekomen naar aanleiding van de motie Nicolai tijdens de begrotingsbehandeling Buitenlandse Zaken in december 2010.

De EU verstrekt een aanzienlijke hoeveelheid hulp voor handel (Aid for Trade – AfT) die erop gericht is ontwikkelingslanden beter te laten profiteren van de kansen die het vrijmaken van internationale handel biedt. De activiteiten variëren van assistentie bij het voldoen aan productnormen (bv certificatie) en advies bij verandering van nationale regelgeving tot aan verbetering van infrastructuur (bv havens) en investeringen in productieve sectoren. Lidstaten en Commissie hebben afgesproken om vanaf 2010 hieraan binnen hun hulp (Europees Ontwikkelingsfonds, Development Co-operation Instrument, nationale ontwikkelingsbudgetten van lidstaten) ieder tenminste 1 miljard Euro te besteden, een streefbedrag dat ruim wordt overschreden. Middels een regelmatig rapport van de Commissie wordt de implementatie van de Europese AfT-strategie gemonitord¹.

Op verzoek van de VVD-fractie hieronder een tabel met de hulpvastleggingen (ODA) door de Europese Commissie in de jaren

¹ Zie: Aid for Trade Monitoring Report 2010, SEC(2010) 419.

2002–2009 naar sector (bron: Europese Commissie, Jaarverslagen 2003–2010).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sociale Infrastructuur	31%	35%	44%	41%	40%	43%	32%	35%
Economische Infrastructuur	9%	15%	11%	14%	12%	14%	15%	11%
Productie	14%	7%	6%	5%	8%	7%	6%	15%
Multisector & Milieu	11%	8%	12%	6%	11%	9%	8%	14%
Voedselhulp/zekerheid, Macrosteun (incl. Algemene Begrotingssteun)	19%	21%	12%	14%	7%	10%	23%	11%
Humanitaire hulp	9%	8%	9%	15%	14%	11%	9%	11%
Overige	7%	6%	6%	6%	7%	6%	7%	5%
Totale vastleggingen in miljard Euro	6,533	8,269	7,540	9,287	9,833	9,948	12,013	11,750

Inbreng van de fractie van de PvdA

De leden van de fractie van de Partij van de Arbeid hebben kennis genomen van de kabinetsreactie, maar missen daar nog veel punten in. Deze leden zijn van mening dat de Commissie in het groenboek tal van vragen opwerpt waar vanuit de Nederlandse context een goed antwoord gegeven zou kunnen worden, maar waar de staatssecretaris niet op ingaat. Verder heeft deze fractie nog een aantal vragen, zowel over de in de kabinetsreactie naar voren gebrachte punten als over de inzet van de regering, al dan niet met andere lidstaten, in de discussie. Waarom heeft de regering er voor gekozen slechts een beperkt aantal vragen van de Commissie te beantwoorden?

De regering is een groot voorstander van het onderbrengen van het EOF in de Europese begroting. De PvdA-fractie is benieuwd wat de inschatting van de regering is wat betreft de haalbaarheid van dit voorstel. Welke lidstaten zijn het hier mee eens? De PvdA ziet een risico in onderbrengen van het EOF in de Europese begroting dat bij onderbesteding gelden worden overgezet naar andere posten. Ziet de regering dit risico ook, en zo ja, hoe kan dit geld geoormerkt blijven voor ontwikkelingssamenwerking?

De EU-ontwikkelingssamenwerking bestrijkt een enorm aantal thema's waardoor potentiële meerwaarde onvoldoende gerealiseerd wordt, aldus de regering. Kan de regering toelichten op welke thema's de potentiële meerwaarde onvoldoende gerealiseerd wordt, en waar dit uit blijkt? De regering stelt dat Europese ontwikkelingssamenwerking zoveel mogelijk het Europees belang moet dienen. De PvdA-fractie ziet hier een parallel met de inzet van de regering op Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Waarom staat ook hier zo nadrukkelijk het eigen economische belang voorop? Zoals eerder gesteld ziet ook de PvdA-fractie een eigen belang in OS, alleen definiëren we dat anders. De Europese Unie heeft een open economie en samenleving en is zeer afhankelijk van buitenlandse handel. Deze Unie kan alleen maar gedijen in een stabiele internationale samenleving. Daarom moeten we bij het vormgeven van het OS-beleid niet alleen kijken naar nabuurlanden, naar landen in strategische regio's, maar landen waar we iets kunnen doen tegen onrechtvaardigheid, armoede, onderdrukking, ziektes, achterstelling. Onderontwikkeling bedreigt de internationale stabiliteit, remt de internationale handel en is dus direct een bedreiging voor onze welvaart. Inzetten op economische ontwikkeling met een nadrukkelijk eigen belang voorop doet enkel recht aan onze rijkdom, niet aan hun armoeden. Kan de regering ingaan op vraag 25 van de Commissie? Kan de regering toelichten welke regio's om welke reden voor de EU van strategisch belang zijn?

De PvdA is een groot voorstander van verdere donorcoördinatie en van naleving van de afgesproken gedragscode over de werkverdeling. De WRR stelt echter in haar rapport «Minder pretentie, meer ambitie» dat de EU «hooguit een beperkte rol heeft bij de harmonisatie en de coördinatie van beleid. Pogingen tot meer lijken vooral ambtelijk gedragen te worden, vaak met steun van de Commissie, maar zelden met steun van de Europese Raad.» Is de regering het op dit punt met de WRR eens? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze gaat de regering zich inzetten om wel politieke steun voor de harmonisatie en coördinatie van het beleid te krijgen? Is hier contact over met andere lidstaten? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke mogelijkheden ziet de staatssecretaris hier?

De WRR komt verder met de suggestie van het tot stand brengen van een soort Europese Wereldbank. De PvdA-fractie is benieuwd hoe de regering hier over denkt, en hoe andere lidstaten hier over denken? Wat zouden de risico's en de voordelen zijn van het bundelen van de werkzaamheden van de Europese Investeringsbank (EIB), de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD)? De WRR stelt verder dat de Commissie de op een na grootste donor voor humanitaire hulp en de derde donor voor ontwikkelingshulp is geworden, maar dat er geen goede kennisinfrastructuur is waar al deze hulp aan gekoppeld is. De PvdA wil graag van de regering weten op welke wijze zij zich gaat inzetten om de kennisinfrastructuur over OS binnen de Commissie te verbeteren.

De PvdA-fractie zou graag zien dat de regering een concreet antwoord formuleert op vraag 13 van de Commissie, met betrekking tot het verbeteren van het coherentiebeleid. De regering stelt in haar reactie dat het coherentiebeleid van de EU concreter moet, maar komt zelf niet met één concreet voorstel. Beleid voor ontwikkelingssamenwerking heeft weinig effect, als we niet tegelijkertijd de gevolgen voor ontwikkelingslanden van onder andere visserij-, landbouw-, migratie-, veiligheids-, handel- en grondstoffenbeleid monitoren.

De PvdA-fractie stelt daarom voor dat de Commissie jaarlijks met een rapportage komt over de effecten van het Europees beleid op ontwikkelingslanden. Waar schaadt het beleid de belangen van ontwikkelingslanden, en welke keuzes maakt de Commissie dan. Deze zogenaamde coherentierapportages moeten de keuzes blootleggen waarvoor we ons gesteld zien.

De PvdA-fractie wil graag een reactie van de regering op vraag 15 van de Commissie over hoe bij economische ontwikkeling sociale economische rechten gegarandeerd of versterkt kunnen worden? In dit licht is de PvdA ook benieuwd welke rol de regering ziet voor de EU en/of de lidstaten in ketentransparantie, opstellen van en controle op naleven van MVO-criteria en betere verantwoordingsmechanismen.

De PvdA-fractie vindt het een goede stap dat Nederland dit voorjaar binnen de EU actief gepleit heeft voor verbeteringen op (internationaal en nationaal) belastinggebied in het belang van ontwikkelingslanden. Ontwikkelingslanden dienen meer te profiteren van de internationale ontwikkelingen op het gebied van transparantie en uitwisseling van informatie over belastingontduiking, -ontwijking en andere vormen van illegale kapitaalvlucht. Ook de instelling van een Taskforce on Tax and Development binnen de OESO is goed nieuws. Bij deze onderwerpen is het meekrijgen van alle lidstaten van wezenlijk belang. De PvdA-fractie zou dan ook graag zien dat de regering al suggesties aandraagt voor het groenboek. Met welke lidstaten is Nederland op dit moment in overleg over verbeteringen op het belastinggebied, en in welke lidstaten ziet de regering medestanders?

De staatssecretaris schrijft dat rapportages over resultaten in het EU-ontwikkelingsbeleid te weinig aandacht krijgen. De fractie van de PvdA

vindt dit ook een belangrijk punt. Transparantie van de gegevens, duidelijke doelstellingen en meetbare resultaten zijn belangrijk. Maar deze transparantie moet niet alleen richting de lidstaten en het Europees parlement gegeven worden. De PvdA-fractie stelt voor dat de Commissie voortaan openheid geeft aan burgers en ngo's in ontwikkelingslanden, over de programma's en financiering. Nationale parlementen moeten inzage krijgen in welke afspraken worden gemaakt over bedragen, diensten en resultaten.

De PvdA-fractie vraagt de regering om in de reactie op het groenboek een passage op te nemen over vergoedingen en arbeidsomstandigheden bij organisaties die EU-financiering krijgen, analoog aan de inzet rond het vergoedingenbeleid bij MFS-organisaties. Is de regering hiertoe bereid? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze gaat de regering hier draagvlak voor zoeken?

Antwoord van de staatssecretaris

De haalbaarheid van het op de EU-begroting onderbrengen van het EOF is moeilijk in te schatten. Bekend is dat met name de recent toegetreden lidstaten, die vanaf 2011 voor het eerst gaan meebetalen aan EOF-10, over het algemeen tegenstander zijn. De voornaamste reden daarvoor is dat zij een hoger percentage zouden moeten bijdragen aan de EU-begroting (op basis van de BNI-sleutel) dan het percentage dat zij nu bij het intergouvernementele EOF moeten opbrengen. Om de omgekeerde reden is een aantal andere lidstaten waarschijnlijk wel voor budgettering. Voor Nederland maakt het procentueel niet veel uit; zowel onze bijdrage aan het EOF als onze bijdrage aan de EU-begroting schommelt rond de 5%. De Commissie is al langer voorstander. Een complicerende factor zou kunnen zijn dat met het toevoegen van EOF-uitgaven aan de EU-begroting de totale EU-begroting zou kunnen stijgen tot boven de door lidstaten aangegeven politieke plafonds, ook al zou dit uiteindelijk niet uitmaken voor de totale jaarlijkse afdrachten van lidstaten aan de EU.

Het kabinet meent verder dat de grotere flexibiliteit bij de besteding van OS-middelen door budgettering van het EOF een pré is en ziet dit niet als een risico.

Wat betreft het realiseren van meerwaarde: Nederland is van oordeel dat de Commissie op de in het groenboek voorgestelde thema's – met name infrastructuur, energie, landbouw/voedsel – naar alle waarschijnlijkheid een grotere meerwaarde zou kunnen realiseren dan zij nu doet door een veelheid aan onderwerpen te bestrijken. Specialisatie is wenselijk in ontwikkelingssamenwerking om betere resultaten te bereiken, ook op EU-niveau.

De suggestie van de PvdA-fractie dat Nederland bij Europese ontwikkelingssamenwerking nu het economische eigenbelang voorop zou willen zetten is niet correct. Armoedebestrijding blijft een eigenstandige doelstelling van de EU (conform het EU-verdrag), maar bij de keuze van de prioriteiten zou de Commissie zich naar het oordeel van het kabinet vooral moeten richten op gebieden waar het internationaal beter het verschil kan maken en waarmee ook zoveel mogelijk een Europees belang wordt gediend. Dat Europees belang is breder dan het eigen economische belang. Vrede, veiligheid, stabiliteit en duurzame economische en sociale ontwikkeling elders in de wereld zijn immers indirect ook van belang voor Europa. Wel meent het

kabinet dat wederkerigheid aan de orde kan zijn: tegenover Europese inspanningen zouden ook verplichtingen moeten staan voor ontwikkelingspartners, onder meer op het gebied van goed bestuur, mensenrechten en het nakomen van afspraken (o.m. terug- en overnameovereenkomsten).

Wat betreft de gebieden binnen het thema landbouw & voedselzekerheid waarop de EU zich zou moeten concentreren in Afrika (vraag 25 in het groenboek), kan Nederland zich goed vinden in de subthema's die in het groenboek worden genoemd, in het bijzonder regionale landbouw- en voedselmarkten en rurale infrastructuur.

Overigens is er geen noodzaak voor lidstaten of andere deelnemers aan een EU-consultatie om op alle vragen in een groenboek in te gaan. Het kabinet heeft een selectie van punten gemaakt om de belangrijkste Nederlandse wensen ten aanzien van het EU-ontwikkelingsbeleid goed voor het voetlicht te kunnen brengen.

De implementatie van de EU-gedragscode voor werkverdeling is inderdaad zoals de WRR impliceerde een lastig proces dat maar langzaam vordert. De oorzaak lijkt hierin gelegen dat nagenoeg alle lidstaten, mede onder invloed van parlementen en publieke opinie, er op OS-gebied eigen prioritaire thema's, landenvoorkeuren, programmeringscycli, besluitvormingsprocedures, etc. op willen blijven nahouden. Daardoor is in de praktijk sprake van een geringe bereidheid van lidstaten om zich te laten coördineren ten behoeve van het hogere goed van een effectieve werkverdeling tussen EU-donoren. Over de voortgang en de aanpak heb ik de Kamer onlangs nog uitgebreid schriftelijk geïnformeerd naar aanleiding van vragen van de PvdA-fractie in het schriftelijk Algemeen Overleg over de Informele OS-Raad van 21-22 oktober jl (Kamerstuk 21 501-04, nr. 117).

De PvdA-fractie vraagt naar de positie van het kabinet ten aanzien van de oprichting van een «Europese Wereldbank» zoals voorgesteld in het WRR-rapport. Het kabinet onderschrijft de wenselijkheid van betere afstemming tussen de verschillende Europese instellingen en instrumenten voor leningen, giften/subsidies, kennis en beleid. De discussie over de wijze waarop dit vorm gegeven zou kunnen worden is in Europees kader gestart naar aanleiding van de publicatie in mei 2010 van het rapport van oud IMF topman Dhr. Michel Camdessus over het externe leenmandaat van de EIB. De commissie Camdessus stelt onder andere voor een «EU platform voor samenwerking en ontwikkeling» op te richten om zo Europese leningen en giften beter te combineren, het zogeheten «*blending*». De discussie over zowel het platform als de mogelijkheden voor *blending* bevindt zich in een verkennend stadium. Voor het kabinet is het uitgangspunt dat geen nieuwe instanties worden opgericht en alleen wijzigingen in de structuur worden doorgevoerd die strikt noodzakelijk zijn. Een fusie van de EBRD en de EIB voldoet niet aan deze voorwaarden. Naast de hoge kosten die een dergelijke nieuwe instelling met zich meebrengt, dient rekening te worden gehouden met de verschillen tussen deze instellingen wat betreft mandaat en aandeelhouderschap.

Wat betreft concrete onderwerpen op het gebied van OS-beleidscoherentie heeft het kabinet in de reactie op het groenboek met name gewezen op het belang om spoedig een oplossing voor de

EPA-onderhandelingen met Afrika te forceren. De Commissie publiceert verder al een tweejaarlijks rapport over beleidscoherentie. In het najaar van 2011 zal de volgende editie verschijnen.

Wat betreft sociaaleconomische rechten en MVO neemt Nederland als uitgangspunt dat de activiteiten van bedrijven in de OESO-landen aan de OESO-richtlijnen moeten voldoen. De Nederlandse regering heeft een actief voorlichtingsbeleid over MVO, via het kenniscentrum MVO Nederland. Daarbij wordt aandacht gegeven aan het naleven van mensenrechten, de arbeidsnormen van de ILO en milieunormen van de EU en de VN. Bedrijven worden voorgelicht over ISO 26000, Global Compact, Global Reporting Initiative en keteninitiatieven, zoals keurmerken en certificeringinstituten. Daarnaast kennen de buitenlandinstrumenten (zoals het Private Sector Investeringsprogramma PSI, ORIO, Exportkredietverzekering) criteria voor het toetsen en monitoren van aanvragen. Nederland voert in januari 2011 de internationale sociale criteria in bij aanbestedingen van de overheid. Bij aanbestedingen boven de € 133 000 worden mensenrechten en de fundamentele arbeidsnormen als generieke criteria opgenomen. Nederland zou verwelkomen indien de Europese lidstaten en de Europese Commissie het voorbeeld van het Nederlandse inkoopbeleid zouden navolgen. Nederland heeft hierover onlangs een presentatie gegeven in Brussel. Ik ben bereid het Nederlandse inkoopbeleid via de kabinetsreactie op het groenboek nogmaals onder de aandacht te brengen.

Wat betreft het onderwerp belasting & ontwikkeling acht het kabinet het van belang dat de Commissie uitvoering geeft aan de Raadsconclusies van juli 2010. Dit betekent dat in de eerste plaats uitvoering moet worden gegeven aan activiteiten gericht op versterking van belastingstelsels in ontwikkelingslanden en ondersteuning van regionale initiatieven zoals het African Tax Administration Forum (ATAF) en het Inter-American Center of Tax Administrations (CIAT). Daarnaast gaat het om acties gericht op het bevorderen van transparantie in financiële stromen en het tegengaan van internationale belastingontduiking en -ontwijking. Het kabinet vraagt ook aandacht voor de rol die eigen (belasting-)inkomsten dienen te spelen bij het verstrekken van begrotingssteun, met het oog het bevorderen van de zelfredzaamheid van landen. Samenwerking binnen de EU en tussen de EU en andere internationale partners op belastinggebied is op alle terreinen van belang. Dit geldt in het bijzonder voor de OESO, de G20 en de VN-organisaties op het gebied van belastingzaken. Binnen de EU en deze andere organen werkt Nederland samen met gelijkgezinde donoren zoals Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Spanje, België en de Verenigde Staten.

De transparantie over de hulpbestedingen waar de PvdA-fractie naar vraagt is bij de Europese Commissie behoorlijk ontwikkeld. Niet voor niets eindigde de Commissie op dit onderdeel als tweede (van 31 donoren) in een recent onafhankelijk onderzoek van het Centre for Global Development¹. De algemene site van de Commissie bevat veel informatie over hulpbestedingen, maar ook de sites van de EU-delegaties in de partnerlanden geven vaak specifiek aan wat de activiteiten in het betreffende land inhouden (Country Strategy Papers, activiteiten in specifieke sectoren, etc). Het kan natuurlijk altijd beter, met name wat betreft resultaat gerichtheid en resultatenrapportage, vandaar de opmerkingen hierover in de kabinetsreactie op het groenboek.

¹ Quality of Official Development Assistance Assessment, CGD, Washington 2010: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1424481/>

De PvdA-fractie stelt voor om de Commissie te vragen om net als Nederland heeft gedaan een beleid op te zetten t.a.v. het toegestane maximale salarisoniveau bij gesubsidieerde ontwikkelingsorganisaties. Ik neem deze suggestie graag over en zal dit punt toevoegen aan de kabinetsreactie.

Inbreng van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de kabinetsreactie op het Groenboek EU-ontwikkelingsbeleid. Genoemde leden hebben waardering voor de manier waarop de regering haar visie op ontwikkelingssamenwerking wil vertalen naar het ontwikkelingsbeleid in de Europese Unie. Voor de CDA fractie staat voorop dat de EU niet de 28^e lidstaat moet zijn op gebied van ontwikkelingssamenwerking, maar veel meer een coördinerende rol moet hebben. Modernisering van Europese ontwikkelingssamenwerking is noodzakelijk om het draagvlak te versterken. Genoemde leden hebben een aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie zijn het eens met de opmerking dat het Europese ontwikkelingssamenwerkingsbeleid een essentiële aanvulling vormt op het bilaterale beleid. In dat kader vragen genoemde leden naar de afstemming tussen Nederlands en EU-beleid. Op welke manier vindt er afstemming plaats tussen het Nederlandse en EU-beleid? Genoemde leden achten dat zeker nu van groot belang nu het Nederlandse Ontwikkelingssamenwerkingsbudget wordt teruggebracht naar 0,7 % van het BNP en in het kader van de modernisering er keuzes gemaakt worden. Op welke manier vindt bijvoorbeeld afstemming met de EU donoren plaats over de voortgang van de onderwijsprogramma die Nederland zal afbouwen? De leden horen graag een reactie.

De leden van de CDA-fractie achten het van groot belang dat scherpere keuzes op het gebied van Europese ontwikkelingssamenwerking worden gemaakt met bovendien meer prioriteit voor coherentie van beleid. De regering geeft aan dat Europa zich meer moet focussen op de onderwerpen waar zij het verschil kan maken. Kan de regering aangeven op welke onderwerpen wordt gedoeld? Kan de regering daarbij aangeven hoe deze prioriteiten aansluiten bij de door Nederland gekozen speerpunten? En welke afspraken op grond van deze prioritering met andere EU donoren gemaakt worden? Graag een reactie.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het idee dat begrotingssteun positieve kanten heeft, maar selectief moet worden ingezet. Daarbij moet het EU beleid niet haaks staan op nationaal beleid. Genoemde leden achten het van wezenlijk belang dat op korte termijn wordt gezocht naar internationale consensus over het gebruik van het middel van algemene begrotingssteun. Daarbij roepen de leden de regering op, op niveau van de EU kritisch na te gaan hoe de verschillende fasen naar ABS verlopen en op welke wijze afspraken nagekomen en gemonitord kunnen worden als er eenmaal tot ABS is overgegaan. Alleen als er overeenstemming bestaat over de voorwaarden voor inzet van dit middel en, niet minder belangrijk, de voorwaarden om dit middel stop te zetten kan de Europese Unie ook op dit gebied de aanvulling op het bilaterale beleid zijn die de regering wenst. Deelt de regering deze opvatting? Zo ja, op welke manier zorgt de regering voor meer helderheid op dit gebied? Graag een reactie.

Antwoord van de staatssecretaris

De afstemming tussen het Nederlandse en het EU-ontwikkelingsbeleid waar de leden van de CDA-fractie naar vragen, vindt op meerdere niveaus plaats. Dit gebeurt onder meer middels

beleidsbesprekingen in de Raad, tijdens reguliere bijeenkomsten van de DG's van de lidstaten en de Commissie, in Raadswerkgroepen op ambtelijk niveau en – niet in de laatste plaats – door afstemming van programma's en plannen in het overleg van de in een partnerland aanwezige EU-donoren. Van een echte systematische afstemming tussen beleidskeuzes van lidstaten en Commissie is echter nog te weinig sprake. Ook Nederland wil wat dit betreft een zekere mate van soevereiniteit behouden bij het vaststellen van prioriteiten en accenten in zijn ontwikkelingsbeleid. Nauwere werkverdeling bij specifieke hulpactiviteiten in partnerlanden is wel een terrein waarop ik verdere initiatieven van de Commissie zou toejuichen. Tijdens de laatste Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking heb ik aandacht gevraagd voor de afbouw die Nederland voorziet op het gebied van onderwijsactiviteiten en gevraagd of andere lidstaten of de Commissie hierop kunnen inspelen. Nederland neemt hiertoe ook bilateraal contact op met andere lidstaten.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de onderwerpen waarop de EU in het ontwikkelingsbeleid een verschil zou kunnen maken. Nederland heeft in de kabinetsreactie aangegeven dat de Commissie waarschijnlijk het beste zou kunnen focussen op energie, infrastructuur, landbouw/voedsel en Aid for Trade. Dit zijn terreinen waarop de Commissie een meerwaarde kan realiseren in nauwe samenwerking met zowel overheden als de private en particuliere sector. Met steun voor duurzame en hernieuwbare energie kan de EU tevens een concrete bijdrage aan de bestrijding van klimaatverandering leveren. Deze keuze zou in voldoende mate aansluiten bij de Nederlandse keuzes. Voor een deel betreft het onderwerpen waar Nederland zelf geen hoge ambitie op heeft (energie, infrastructuur, Aid-for-Trade), terwijl wat betreft landbouw/voedselzekerheid juist aansluiting gezocht zou kunnen worden. Het kabinet ziet op dit laatste onderwerp goede mogelijkheden voor onderlinge samenwerking en voor het betrekken van Nederlandse expertise bij de uitvoering van het EU-beleid.

De leden van de CDA-fractie dringen terecht aan op het zoeken van overeenstemming binnen de EU over de vraag wanneer wel en wanneer niet kan worden overgegaan tot begrotingssteun. De consultatie over het groenboek EU-begrotingssteun en de daarop volgende mededeling van de Commissie zal hierover meer duidelijkheid moeten scheppen. De indruk is in ieder geval dat de Commissie op dit moment meer open staat voor een herziening van het begrotingssteunbeleid dan eerder onder de vorige Commissaris die algemeen als de architect van het huidige beleid wordt gezien. Nederland zal de visie (ook wat betreft de randvoorwaarden en de monitoring van de voortgang bij toekenning van begrotingssteun) zoals verwoord in de kabinetsreactie EU-begrotingssteun ook na afronding van de consultatie onder de aandacht van de Commissie blijven brengen, zodat deze goed meegenomen wordt in de voorstellen van de Commissie in het najaar van 2011. Ik zal de Kamer de komende periode nauwgezet blijven informeren over de ontwikkelingen in de positiebepaling van de Commissie.

Inbreng van de fractie van de SP

De SP-fractie dankt de regering voor haar reactie en heeft daarover de volgende vragen:

De SP heeft problemen met de EC als 28^e donor. Als er iets moet veranderen in de toekomst van het EU-ontwikkelingsbeleid dan is het dat wel. De regering stelt in haar brief dat de Commissie de afgelopen jaren belangrijke verbeteringen heeft doorgevoerd in met name de uitvoering van de hulp. Daardoor is de EU een donor geworden die mee voorop loopt in de uitvoering van de Parijs/Accra agenda voor effectiviteit van de hulp. Vergeleken met andere donoren, scoort de EU nu goed op een reeks van criteria. Verwezen wordt onder meer naar het onderzoek van het Centre for Global Development van oktober 2010, de MOPAN-rapportage 2008 en de OESO-DAC Peer review.

Het verbaast de SP dat de regering verwijst naar deze bronnen aangezien de EC hier helemaal niet zo positief naar voren komt. Uit het onderzoek van het Centre for Global Development bijvoorbeeld scoort de EC op het gebied van efficiëntie maar zeer middelmatig en het OESO rapport wijst op het integriteitsprobleem van de ontwikkelingsagenda van de EC en het gebrek aan zichtbare resultaten. Het MOPAN onderzoek naar de EC, dat expliciet stelt dat het geen algemeen oordeel vormt en niet gebaseerd is op feitelijke ontwikkelingsresultaten en prestaties (aangezien het onderzoek slechts in een paar OS-landen is uitgevoerd), is in 2008 pas voor het eerst uitgevoerd en kan dus helemaal geen vooruitgang ten opzichte van voorgaande jaren laten zien. Graag een reactie hierop.

Van links tot rechts, van NGO's tot onderzoeksbureaus, is er veelvuldig kritiek geuit op Europese ontwikkelingshulp. Een kleine greep uit de kritiek:

1. De EC draagt maar nauwelijks bij aan het behalen van de MDGs, helemaal wat betreft het halveren van de honger. Bovendien draagt het t.o.v. voorgaande jaren ook steeds minder bij¹.
2. De EU verhoogt de transactiekosten.² De besparing van het niet langer verstrekken van de hulp via de EC kan oplopen tot meer dan een miljoen euro per jaar (bestaande uit o.a. besparingen op huisvestingskosten en administratieve kosten)!³
3. De Europese ontwikkelingshulp heeft een sterk gebrek aan armoedefocus. Slechts 32% van de totale hulp gaat naar de laagste inkomenslanden.⁴
4. De Europese OS kent een extreem langzame levering als gevolg van de torenhoge bureaucratie. Volgens eigen onderzoek van de EC blijken de administratieve problemen van de EC zelfs groter dan die van OS-landen! (40% t.o.v. 25%)⁵.
5. De Europese OS kent grote problemen met fraude en verspilling in het veld.
6. De Europese OS hanteert (de verkeerde) voorwaarden voor haar hulp (gelinkt aan buitenlands beleid zoals EPA's, terrorisme, migratie etc.)⁶.

Kan de staatssecretaris dus nogmaals aangeven wat nu de meerwaarde van de Europese OS is?

Het feit dat de EU –naast de nationale armoedebestrijdingsprogramma's en PRSP's- ook eigen country strategy papers hanteert, met andere tijdslijnen- draagt natuurlijk ook niet bij aan een verlaging van de transactiekosten. Kan de staatssecretaris nog eens uitleggen waarom de EC deze CSP's nodig acht? Kan de staatssecretaris ook nog eens uitleggen waar nou precies de meerwaarde van de EC in bijv. de transportsector en infrastructuur ligt ten opzichte van bijvoorbeeld de Wereldbank? Het argument kan immers niet zijn dat er een bepaald schaalvoordeel is aangezien de meeste hulp van de EC in de vorm van begrotings- op projectsteun is. En uit welke onderzoeken blijkt de meerwaarde van de EC in de andere sectoren die de regering in haar kabinetsreactie benoemt? De SP vindt het een heel slecht idee indien de EC de komende jaren- net zoals het kabinet- een bijdrage zou leveren aan de discussie over de definitie van ODA op het gebied van veiligheid en ontwikkeling.

¹ Alliance 2015, augustus 2008 in haar vijfde onderzoeksrapport naar de bijdrage van de EC aan de millenniumdoelstellingen (gebaseerd op analyse van EC rapporten).

² ODI project briefing (juni 2008): «How effective is European Commission aid on the ground?». Zie bijv. P. 3 «A recurring complaint was that there are still too many thematic and budget lines even if their number has been considerably reduced» en «... is that the EC is slower and less effective than it could be as a result of such complexity, and that it also imposes high transaction costs on partner countries»

³ Zo is becijferd door Open Europe, p. 8 onderaan van rapport. Het feit dat de EU –naast de nationale armoedebestrijdingsprogramma's en PRSP's – ook eigen country strategy papers hanteert, met andere tijdslijnen, draagt natuurlijk ook niet bij aan een verlaging van de transactiekosten.

⁴ De EU geeft bijv. veel meer fondsen per hoofd van de bevolking in Noord-Afrika dan in SSA, terwijl SSA toch echt veel armer is. Dit aandeel is bovendien gehalveerd sinds begin jaren '90 en lijkt het vermoeden te bevestigen dat de EU andere doelen heeft dan daadwerkelijke armoedebestrijding (bijv. terrorisme, handel, migratie etc.).

⁵ Oxfam, paying the price, dec. 2004. Volgens OXFAM scoort de EU ook veel slechter dan andere donoren.

⁶ Beide punten komen uit het Open Europe rapport «EU aid: is it effective?», mei 2007.

Kan de regering toelichten hoe een nieuw en finaal EPA-voorstel eruit zou moeten komen te zien? Kan de regering tot slot aangeven op welke manier zij een eventuele herziening van het APS voor zich ziet? Wordt hiermee gestreeft naar APS +? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat stelt u voor om te doen aan het probleem van de oorspronregels?

Antwoord van de staatssecretaris

De SP-fractie heeft bezwaar tegen wat zij noemt de «Europese Commissie als 28^e donor». Maar is de Commissie een 28^e donor of eigenlijk de 1^e EU donor? Al in 1958 ging immers het eerste EOF van start, op basis van afspraken in het EEG-verdrag van 1957. Ontwikkelingssamenwerking op EU-niveau uitgevoerd door de Commissie kent dus een geschiedenis die begint voordat de meeste lidstaten van EU-27 überhaupt over ontwikkelingsamenwerking hadden nagedacht. Ook naar omvang gemeten is de Commissie binnen de EU de eerste donor. Belangrijk gegeven is ook dat ontwikkelingssamenwerking in het EU-verdrag is vastgelegd als een gedeelde parallele bevoegdheid. De Commissie heeft dus rechtens het EU-verdrag de opdracht om namens de Unie ontwikkelingsbeleid te voeren. Hoewel het kabinet van oordeel is – zoals aangegeven in de kabinetsreactie – dat de EU-hulp een scherpere focus verdient en op diverse punten moet worden verbeterd, is Nederland er ook van overtuigd dat op EU-niveau een belangrijke rol is weggelegd voor Europese ontwikkelingssamenwerking uitgevoerd door de Commissie en andere Europese instellingen (zoals de EIB).

Het kabinet is het niet eens met de suggestie van de SP-fractie dat de Europese Commissie niet positief naar voren komt uit de rapporten van het Center for Global Development en MOPAN (Multilateral Organisations Performance Assessment Network). Het onderzoek van het Center for Global Development (CGD) van oktober 2010 legt 31 donoren (zowel landen als multinationale organisaties) langs de meetlat op vier indicatoren: de mate van transparantie en «lerende organisatie»; het beperken van administratieve lasten voor het ontvangende land; de mate waarin een donor bijdraagt aan het versterken van instituties in het ontvangende land; efficiency.

Van de 31 onderzochte donoren staat de Commissie op de 2^e plaats op het gebied van transparantie en op de 9e plaats wat betreft beperking van administratieve lasten. De Commissie scoort als 12^e op het gebied van versterking instituties en de 11^e plek voor efficiency. Met andere woorden: over het geheel genomen staat de Commissie hiermee stevig in het linkerrijtje van de eredivisie van donoren.

Ook de MOPAN-rapportage 2008 geeft goed weer waar de kwaliteiten van de Europese Commissie liggen: belangrijk in beleidsdialoog, sterk in ondersteuning van de nationale ontwikkelingsstrategieën van het ontvangende land, goed gebruikmakend van nationale (uitvoerings-)procedures, beperkt parallele structuren, deelt goed informatie met derden (transparantie) en is geëngageerd aan donorcoördinatie op lokaal niveau¹.

De SP-fractie haalt uit diverse bronnen nog andere punten van kritiek op het EU-ontwikkelingsbeleid aan. Een deel hiervan is terecht, een deel klopt niet en een aantal punten is achterhaald. In reactie op deze kritiekpunten nog het volgende:

- De schrijvers van het NGO-rapport van Alliance 2015 dat stelde dat de EU nauwelijks bijdraagt aan de MDGs hebben**

¹ Zie: <http://www.mopanonline.org/publications/3>.

kennelijk een aantal gegevens gemist. Niet alleen besteedt de EU een groot deel van de hulp direct in onderwijs en gezondheidszorg (zie ook de cijfers in de tabel hierboven), ook middels begrotingssteun en de MDG-contracten in het bijzonder heeft de Commissie juist sterk ingezet op MDG-bereiking. Op dit moment werkt de Commissie aan een MDG-initiatief met een omvang van 1 miljard euro (uit bestaande EOF-middelen) om specifiek achterblijvende MDGs aan te pakken. Overigens heeft het ministerie de bij het rapport betrokken NGO in Nederland (Hivos) al in 2008 gewezen op hun te beperkte analytische kader.

- Wat de SP-fractie niet vermeldt over het aangehaalde ODI-rapport uit 2008 is dat ODI hierin duidelijk aangeeft dat de kwaliteit van de Commissiehulp is verbeterd: *«As described in detail in the three case studies commissioned for this report, the quality of EC aid seems to be improving in important respects. Positive aspects include improved policy documents, changes in aid modalities, delegation of more decisions to COM offices in the partner countries, and more efforts in the political dimension of cooperation, such as political and policy dialogue»*. Wat betreft de hoge transactiekosten die de Commissie zou veroorzaken, lijkt in ieder geval de hierboven aangehaalde CGD-studie in een andere richting te wijzen.
- De reden waarom de armoedefocus van de EU-hulp beperkt is (dat wil zeggen: een aanzienlijk deel van de totale EU-hulp landt in middeninkomenlanden, en niet in de MOLs of de Lage Inkomenslanden), is dat samenwerking met de buurlanden van de EU en de steun voor potentiële toetreders een grote plaats inneemt in het externe beleid van de Unie. Deze burens vallen over het algemeen in de categorie middeninkomenlanden. De middelen die hierbij worden ingezet (uit IPA en ENPI) tellen volgens de OESO-DAC criteria vrijwel geheel mee als officiële hulp (ODA); daarom is Turkije de grootste ontvanger van EU-ODA (uit IPA). Het kabinet hecht veel waarde aan de betreffende EU-inzet: nabuurschapsbeleid is samen met armoedebestrijding en stabiliteitsbevordering wat Nederland betreft de belangrijkste focus voor het externe beleid onder de komende financiële perspectieven. Wat betreft de EU-hulp aan middeninkomenlanden in Azië en Latijns Amerika bepleit het kabinet een verschuiving en beperking, met name voor zover de EU nog klassieke ontwikkelingshulp verstrekt in opkomende ontwikkelingslanden zoals G-20 landen China, Indonesië, Brazilië, India.
- Het Oxfam rapport uit 2004 dat rept over uiterst trage hulpbesluiten bij de Commissie lijkt achterhaald. Een recent vergelijkend onderzoek¹ over doorlooptijden bij de programmering van de hulp van vijf vooraanstaande donoren (NL, VK, FRA, ZWE, Commissie) geeft aan dat de Commissie in de middenmoot zit. Daarbij kan nog gewezen worden op het feit dat de Commissie moet voldoen aan vele institutionele eisen (vertaling van documenten in EU-talen, bespreking en beoordeling door lidstaten in beheerscomité's, zeer streng financieel reglement, parlementair voorbehoud EP, etc.) die onvermijdelijk vertragingen veroorzaken in de besluitvorming over projecten en programma's. Vanuit dit perspectief is het een prestatie dat de Commissie wat betreft doorlooptijden niet veel onder doet voor belangrijke andere EU-donoren.
- De door de SP-fractie aangehaalde stelling van de Britse denktank *Open Europe* dat de EU-hulp wordt geplaagd door fraude en verspilling in het veld wordt niet onderbouwd. Het

¹ EuropeAid Comparative Study of External Aid Implementation Process; HTSPE, Herts, UK, 2008.

enige concrete geval dat Open Europe weet te geven betreft fraude bij EU-activiteiten in Rusland, maar dat betrof nou juist geen ontwikkelingshulp (Rusland is geen ontwikkelingsland en staat ook niet op de OESO-DAC lijst). Het is duidelijk dat waar veel geld omgaat in lastige omstandigheden fraude nooit is uit te sluiten. Dus ook bij EU-hulp komt fraude voor. Echter, met de actieve fraude waakhond OLAF en de Europese Rekenkamer als toezichhouders kent de Europese ontwikkelingssamenwerking een sterke controle op onregelmatigheden. Het begrotingsonderdeel ontwikkelingssamenwerking mag zich jaarlijks verheugen over een goedkeurende accountantsverklaring van de Rekenkamer.

- De eveneens door de SP-fractie aangehaalde claim van Open Europe dat de EU verkeerde voorwaarden stelt aan de hulp is op z'n minst merkwaardig. De gangbare kritiek op de Commissiehulp is immers dat ze juist nooit voorwaarden stelt. En als de Commissie inderdaad het ondertekenen van een EPA als voorwaarde voor hulp zou stellen – wat niet het geval is – hoe is het dan mogelijk dat de EU-hulp aan Afrika onverminderd doorgaat in de huidige situatie waarin geen enkele Afrikaanse regio een definitieve EPA wil afsluiten? Overigens zou de Commissie naar het oordeel van het kabinet juist steviger eisen mogen gaan stellen – in de politieke dialoog bijvoorbeeld – wat betreft meewerking van met name Afrikaanse landen bij de aanpak van illegale migratie, vooral wat betreft de uitvoering van de afspraken over terug- en overname in het Cotonou Verdrag.

Zoals eerder aangegeven blijft het kabinet van oordeel dat de Commissie een donor is die zich op menig gebied kan meten met de belangrijkste andere donoren, mede dankzij verbeteringen in de afgelopen tien jaar. Dit neemt niet weg dat Nederland blijft aandringen op de in de kabinetsreactie genoemde verbeteringen van de kwaliteit van de EU-hulp en de accentverschuivingen, inclusief een veel selectievere inzet van begrotingssteun. De IOB zal binnenkort aan een beleidsdoorlichting beginnen van het Europese ontwikkelingsbeleid. Het rapport zal in 2012 worden afgerond en naar de Kamer worden gestuurd.

De SP-fractie vraagt ook naar de rol van de EU op het gebied van infrastructuur. Op dit terrein heeft de Commissie een behoorlijke *track record*, met name wat betreft wegeaanleg en -onderhoud in Afrika gericht op het wegnemen van knelpunten voor economische groei¹. Sinds 2007 draait onder leiding van de EIB het *EU Africa Infrastructure Trust Fund*. In korte tijd zijn meer dan 20 grote infrastructurele projecten opgezet, waarbij met enkele honderden miljoenen euro's aan giften (oa EOF-middelen) een veelvoud aan investeringen met andere (private) partijen is gerealiseerd. De activiteiten variëren van havenverbetering en waterkrachtcentrales tot een snelle glasvezelkabel die Oost en Zuidelijk Afrika aansluit op de rest van de wereld. Het feit dat ook de Wereldbank op dit gebied actief is doet niet af aan de waarde van de EU-inzet. Er zijn weinig donoren die veel aan infrastructuur (kunnen) doen, terwijl dit wel steeds meer gezien wordt als een belangrijke randvoorwaarde voor economische groei in ontwikkelingslanden. Bovendien is dit een randvoorwaarde waar met behulp van ODA in veel situaties echt iets aan gedaan kan worden. Om die redenen zie ik hierin een belangrijke rol voor de EU weggelegd.

¹ Zie de positieve evaluatie van de Commissiehulp voor de transportsector uit 2004: http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/sector/951655_vol1_en.pdf

Wat betreft de EPA-onderhandelingen met Afrika zou een finaal onderhandelingsvoorstel de belangrijkste uitstaande kwesties (o.a. omvang van liberalisering aan Afrikaanse zijde, formulering van de MFN-clausule) kunnen adresseren. Over de komende herziening van het APS zal de Kamer bij gelegenheid separaat worden geïnformeerd.