

Vergaderjaar 2010–2011

21 501-04

Ontwikkelingsraad

Nr. 124

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2011

In reactie op het verzoek van uw Kamer (Regeling van werkzaamheden d.d. 19 april 2011) over berichtgeving in de Britse en Nederlandse media over besteding van EU-hulp in ontwikkelingslanden¹, kan ik u het volgende meedelen.

De berichtgeving is hoofdzakelijk gebaseerd op een recent rapport van Open Europe getiteld «EU external aid: who is it for?»². Ik sluit dit rapport bij.³ Open Europe is een Britse denktank die een radicale hervorming van de Europese samenwerking bepleit. Volgens Open Europe doen de beginselen van Monnet en Schuman in de 21^e eeuw geen opgeld meer.

In het rapport stelt Open Europe onder meer dat in de Europese Ontwikkelingssamenwerking (EU-OS) de armoedefocus te zeer ontbreekt, de toegevoegde waarde onduidelijk, transparantie te beperkt en begrotingssteun te dominant is. Het rapport beveelt aan om de bijdragen van lidstaten aan de EU begroting voor OS vrijwillig te maken, de Commissie eerder een intellectueel coördinatiecentrum te laten worden dan «een 28^e EU donor» en begrotingssteun te beperken tot maximaal 25%–30% van de Europese hulpuitgaven. Naast het prijzen van geslaagde EU-hulp (zoals drinkwatervoorziening in Oeganda, onderwijs en HIV-behandeling in Rwanda en Zambia), bekritiseert het rapport een aantal door de Commissie gefinancierde activiteiten, waaronder een migratiecentrum in Mali, een dansproject in Burkina Faso en de training van Libische grenswachten om illegale migratie tegen te gaan. In de media zijn vooral het migratiecentrum en het dansproject aangehaald. Daarnaast wordt in de media een niet functionerend gezondheidscentrum in Sierra Leone opgevoerd en falende begrotingssteun Oeganda genoemd.

Ik heb Commissaris Piebalgs direct na deze publicaties om uitleg gevraagd. Hij heeft mij zijn repliek op het Sunday Times artikel toegestuurd waarin hij op vrijwel alle punten ingaat die ook in het artikel in De Telegraaf naar voren komen. Deze reactie is ter informatie bijgesloten.

¹ Onder meer in de Sunday Times van 17 april 2011 en De Telegraaf van 19 april 2011.

² EU external aid: who is it for?; Open Europe, Londen, april 2011:

<http://www.openeurope.org.uk/research/EUaid2011.pdf>

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Hieronder geef ik de Kamer graag het oordeel van het kabinet over de belangrijkste punten van het rapport van Open Europe en de specifieke projecten die in de media zijn aangehaald.

Het Open Europe rapport draagt bij aan de discussie over het Europese ontwikkelingsbeleid na 2013. Commissaris Piebalgs heeft dat debat eind vorig jaar op gang gebracht middels drie consultaties, waarop het kabinet officiële reacties heeft geformuleerd die met de Kamer zijn gedeeld en besproken¹. U heeft hierover onlangs met commissaris Piebalgs van gedachten gewisseld tijdens zijn bezoek aan de Tweede Kamer.

Inhoudelijk kan ik het rapport van Open Europe op een aantal punten onderschrijven. Het valt allereerst op dat het nieuwe rapport over het geheel iets milder van toon is dan het rapport dat deze organisatie in 2007 over EU-OS uitbracht². Open Europe spreekt nu over «*some significant improvements since 2000 in terms of reduced bureaucracy and better management*».

Het kabinet is van oordeel dat EU-OS de afgelopen tien jaar inderdaad op meerdere fronten is verbeterd. Dat de EU-hulp hierdoor over het algemeen niet onder doet voor hulp van andere donoren wordt bevestigd in recente vergelijkende studies. De Britse *Multilateral Aid Review* van 2011³ bestempelt de kwaliteit van het EOF als «very good» (evenals EU-noodhulp onder ECHO), terwijl OS uit de EU-begroting het predicaat «good» krijgt. In een vergelijkende studie van 30 donoren door het Centre for Global Development uit 2010⁴ behoort de Commissie grofweg tot de tien beste, met een uitschieter naar een 2^e plaats op het gebied van transparantie. Wat de discussie over de relatieve kwaliteit van EU-hulp betreft wil ik ook wijzen op de uitgebreide wisseling met uw Kamer in het schriftelijke overleg over de kabinetsreactie op de toekomst van EU-OS⁵.

Geheel eens ben ik het met de kritiek van Open Europe op de dominantie van begrotingssteun in EU-OS. Het rapport citeert op dit punt uitgebreid het Nederlandse kabinetsstandpunt⁶, in het bijzonder dat de Commissie veel te weinig rekening houdt met risico's op het gebied van mensenrechten, corruptiebestrijding en behoorlijk bestuur. Dit deel van EU-OS is inmiddels sterk in beweging onder de nieuwe commissaris. In het gesprek van Piebalgs met de Kamer heeft hij ook aangegeven toe te werken naar een drastische herziening, waardoor lidstaten en Commissie weer op één lijn kunnen komen. Overigens ben ik geen voorstander van het instellen van een plafond voor EU-begrotingssteun van 25%-30% (zoals Open Europe voorstelt) omdat een dergelijk plafond een doel op zich kan worden en het percentage mij (veel) te hoog voorkomt.

De berichtgeving gaat specifiek in op EU-begrotingssteun aan Oeganda, waarbij gewezen wordt op twijfelachtige bestedingen van president Museveni. Voor Nederland is er al eerder aanleiding geweest om van algemene begrotingssteun aan de Oegandese overheid af te stappen. Ook commissaris Piebalgs heeft inmiddels de algemene begrotingssteun aan de overheid van Oeganda (onder het zogenaamde MDG-contract) tot nader order opgeschort. Overigens deel ik niet de suggestie in de berichtgeving dat de bevolking van Oeganda niets heeft gezien van de begrotingssteun die via de regering is geleid. In Oeganda zijn enorme stappen vooruit gezet in het onderwijs en de gezondheidszorg die mede dankzij deze hulp tot stand zijn gekomen.

In bepaalde opzichten ben ik het ook eens met Open Europe dat EU-OS een duidelijke toegevoegde waarde moet realiseren ten opzichte van de hulp van de lidstaten en in die zin geen «28^e EU donor» moet zijn. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie over de toekomst van EU-OS wil

¹ Kabinetsreactie op het Groenboek begrotingssteun, Kamerstuk 22 112, nr. 1094.

Kabinetsreactie Groenboek EU Ontwikkelingsbeleid, kamerstuk 22 112, nr. 1121. Reactie van Nederland op de consultatie van de Commissie «what funding for EU external action after 2013», Bijlage bij Kamerstuk 21 501-04, nr. 121.

² EU Aid: is it effective?; Open Europe, Londen, mei 2007:

<http://www.openeurope.org.uk/research/euaid.doc>.

³ Taking forward the findings of the UK Multilateral Aid Review; DFID, Londen, maart 2011: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/mar/Taking-forward.pdf>

⁴ Quality of Official Development Assistance Assessment; Centre for Global Development, Washington, mei 2010: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1424481/>

⁵ Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 10 januari 2011, Kamerstuk 22 112, nr. 1121.

⁶ Zie met name pagina 18.

Nederland daarom meer focus in EU-hulp op infrastructuur, energie, landbouw en *Aid-for-Trade*, terreinen waar de EU beter meerwaarde kan realiseren. In de uitgaven voor het bredere Externe Beleid van de Unie (die voor het grootste deel kwalificeren als officiële hulp) wil Nederland dat de EU in de komende periode het accent legt op nabuurschapsbeleid en stabiliteit, naast armoedebestrijding in de armste landen. Met dit soort accenten is de Commissie geen 28^e donor, maar werkt de EU-hulp als een belangrijk verlengstuk van Nederlandse prioriteiten en belangen, en vormt dit een nuttige aanvulling op het Nederlandse beleid, juist in een periode waarin wij steeds scherpere bilaterale keuzes maken.

De gedachte van Open Europe dat de Commissie vooral als intellectueel coördinatiecentrum voor EU-OS zou moeten gaan fungeren lijkt mij te beperkt en niet realistisch. Ontwikkelingssamenwerking is conform het EU-verdrag een gedeelde parallelle bevoegdheid. Met andere woorden: de Commissie heeft een eigenstandige rol te spelen voor de Unie op het gebied van EU OS – en doet dat overigens al sinds 1958. Daarnaast is in het verdrag vastgelegd dat de Unie en de lidstaten hun ontwikkelingsbeleid zullen coördineren en dat de Commissie ieder nuttig initiatief kan nemen om die coördinatie te bevorderen. Ik verwacht dat de Commissie er geen enkel bezwaar tegen zou hebben die coördinerende rol (veel) zwaarder aan te zetten. De vraag is echter of haar zo'n sterke rol wordt gegund; in de praktijk zijn lidstaten – ook als het gaat om OS – niet bereid om zich door «Brussel» te laten coördineren. Zo is de Commissie niet tevreden over de beperkte mate waarin de meeste lidstaten bereid zijn hun OS-inzet in partnerlanden ter discussie te stellen in het kader van de afspraken in de EU Gedragscode over Werkverdeling. Overigens is Nederland wel voorstander van een sterke aanjagende rol van de Commissie op het gebied van werkverdeling en heb ik zelf in EU-verband ook een aantal initiatieven ondernomen.

De kritiek van Open Europe op de beperkte armoedefocus van EU-OS acht ik slechts ten dele gefundeerd. Nederland ziet hulp aan de naaste buurlanden, zowel de oostelijke als de zuidelijke, als een taak bij uitstek voor de EU. Dit om een zone van stabiliteit, vrijheid en welvaart rond de grenzen van de Unie te helpen creëren. Daarmee wordt een direct Nederlandse belang gediend. Deze activiteiten gelden op grond van de OESO-DAC criteria als officiële hulp (ODA), al behoren deze landen niet tot de allerarmsten. Ik ben het ook niet eens met kritiek op het trainen door de EU van grenswachten in de nabuurlanden, omdat dit de armoedefocus van de EU-hulp zou verlagen. Dit betreft activiteiten die van groot belang zijn om mensensmokkel en illegale migratie naar de EU tegen te gaan, in lijn met de prioriteiten van het kabinet.

Wel ben ik voorstander van het heroverwegen van de EU-hulp aan rijkere middeninkomen landen in met name Azië en Latijns Amerika. Zeker G-20 landen zoals China, India, Brazilië en Zuid-Afrika zouden niet meer voor klassieke EU-hulp in aanmerking moeten komen. Ook de forse hulp aan de snel groeiende kandidaat lidstaat Turkije (G-20 lid, opkomende donor en de grootste ontvanger van EU-ODA) zou wat Nederland betreft moeten worden herzien, zoals ook Open Europe suggereert.

Over de in de media bekritiseerde EU-projecten kan ik nog het volgende meedelen.

Het dansproject voor straatjongeren in Burkina Faso en Mali betaalt de Commissie uit een speciaal potje voor cultuur & ontwikkeling, waarin jaarlijks 7 miljoen Euro beschikbaar is. Dat programma – onderdeel van het Development Cooperation Instrument DCI – is opgezet nadat in de Europese Consensus inzake Ontwikkeling (2005) werd vastgelegd dat

cultuur onderdeel zou moeten zijn van de ontwikkelingsinspanning van de Europese donoren. In het project worden straatkinderen opgeleid door lokale dansers en choreografen om hen van de straat te houden en een beter toekomst perspectief te bieden.

De rol van cultuur bij ontwikkeling is internationaal erkend. Tegelijkertijd deel ik de kritiek op een dergelijk project. In enkele van de armste landen ter wereld is dans niet de eerste prioriteit voor hulp. De beoordeling van de ontwikkelingseffecten van het project kan pas achteraf. Die beoordeling is in eerste instantie aan de Commissie. Zoals ook verwoord in onze reactie op de recente groenboeken over EU-OS vraag ik me wel af of de Commissie zich met dit soort activiteiten moet bezighouden.

Het migratiecentrum van de Commissie in Mali is opgezet als proefproject om Malinezen en andere mensen uit de West-Afrikaanse regio informatie te geven over de risico's van illegale migratie naar de EU, om de migratiestroom beter in kaart te brengen en te dempen. Rond de 4000 mensen zouden van de diensten van het centrum gebruik hebben gemaakt, waaronder 6 gekwalificeerde Malinezen die binnen de EU tijdelijk legaal werk hebben gevonden.

Ik zie uit naar spoedige evaluatie van dit project en zal daar bij de Commissie ook op aandringen. Ik steun het doel om illegale migratiestromen tegen te gaan door voorlichting en andere activiteiten, maar ik ben niet zeker dat zo'n centrum daar een efficiënt instrument voor is.

De verhalen over een niet functionerend medisch centrum in Sierra Leone lijken op grond van informatie van de Commissie onjuist of achterhaald. Commissaris Piebalgs wijst op een herstart van het project vanaf medio vorig jaar, in samenwerking met UNICEF. Het medische centrum zou nu een spil zijn in het «Free Health Care Initiative» dat vorig jaar is opgestart in Sierra Leone. Een onafhankelijke evaluatie door het Amerikaanse bedrijf Parsons Brinckerhoff gaf in januari 2011 dit project het predicaat «*the best quality of work done*». Mogelijk is in de media een ander gebouw in Freetown aangezien voor het door de EU gesteunde project.

Ten slotte. Dit kabinet staat pal voor effectieve en efficiënte OS, zowel bilateraal als multilateraal. Dat geldt dus ook voor de EU-hulp. Verkwisting van hulp gelden moet aan de kaak worden gesteld. En daarover hoort ook debat plaats te vinden. Tegelijkertijd is het van belang om incidentele berichten over het falen van hulp in perspectief te blijven plaatsen. Zo is het medische centrum in Sierra Leone slechts 1 van de 5000 medische faciliteiten in ontwikkelingslanden die de Commissie de afgelopen jaren heeft opgezet of gerehabiliteerd. Met name als het gaat om de millennium ontwikkelingsdoelen (MDGs) leidt het forse hulpbudget dat de Commissie ter beschikking heeft ook tot forse resultaten. Zo heeft de Commissie becijferd dat dankzij EU-hulp de afgelopen jaren 9 miljoen kinderen de lagere school konden afmaken, 720 000 onderwijzers zijn opgeleid, 4 miljoen geboortes zijn begeleid door gekwalificeerd personeel – cruciaal voor het bestrijden van moedersterfte –, 31 miljoen huishoudens op veilig drinkwater zijn aangesloten, 24 miljoen mensen profiteerden van voedselsteun, 36 000 kilometer weg is geconstrueerd of onderhouden, enzovoort¹.

Iedere mislukte activiteit, elke zwakke besteding van schaarse hulpeuro's is er een te veel. En dat er in de hulp – ook van de Commissie – het nodige mis kan gaan is bekend. Daarom moet met straffe onafhankelijke evaluatie, scherpe accountancy en toezicht van het Rekenhof de EU-hulp op koers worden gehouden. Ik heb er vertrouwen in dat de Commissie,

¹ EU Contribution to the Millennium Development Goals – Some Key Results from European Commission Programmes, European Commissie, Brussels 2010.

zeker met de wijzigingen die kabinet bepleit voor de komende financiële periode, mede namens Nederland een belangrijke bijdrage kan leveren aan de bestrijding van armoede in ontwikkelingslanden.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen