

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Binnen de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken 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. 1112) inzake de kabinetsreactie op het groenboek van de Europese Commissie «EU-ontwikkelingsbeleid ter ondersteuning van groei voor iedereen en duurzame ontwikkeling; Het EU-ontwikkelingsbeleid trefzekerder maken», COM (2010) 629.

De voorzitter van de commissie,
Albayrak

De griffier van de commissie,
Van Toor

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

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 geormerkt blijven voor ontwikkelings samenwerking?

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?

¹ Zie Groenboek, p.16.

² Zie Groenboek, p.22.

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?

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 ontwikkelings samenwerking 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.

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 PRSPs – 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 CSPs 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- of 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 PRSPs- 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.