

Vergaderjaar 2012–2013

21 501-04

Ontwikkelingsraad

Nr. 156

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2013

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) heeft in maart 2013 een evaluatie afgerond naar het Europees ontwikkelingsbeleid, in het bijzonder het Europees Ontwikkelingsfonds, in de periode 1998–2012 en de invloed die Nederland hierop heeft kunnen uitoefenen.

Hierbij bied ik u aan het rapport «*The Netherlands and the European Development Fund – Principles and practices. Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998–2012)*»¹, evenals mijn beleidsreactie op de bevindingen van het rapport.

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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Beleidsreactie

Allereerst waardering voor het volbrengen van een omvangrijk en lastig karwei: de Europese ontwikkelingssamenwerking is weerbarstige materie die de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) tot de essentie heeft weten terug te brengen. Het rapport biedt een goed overzicht van recente en minder recente aanpassingen in het Europees ontwikkelingsbeleid – aanpassingen die, zoals IOB terecht aangeeft, *mede* zijn ingegeven door lidstaten. IOB staat in het bijzonder stil bij de wijze waarop het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) in de loop der jaren heeft gepresteerd. Het rapport probeert een vinger te leggen op de invloed die Nederland hierbij heeft uitgeoefend. Op sommige gebieden (EU-begrotingssteun, beleidscoherentie voor ontwikkeling, verbeterd beheer van middelen) is die invloed aantoonbaar geweest; op andere terreinen (werkverdeling) heeft de Nederlandse inzet nog onvoldoende tastbaar resultaat opgeleverd. Hieronder volgt een appreciatie van de belangrijkste bevindingen.

Convergentie...

In de eerste plaats concludeert IOB dat er een toenemende convergentie is tussen het OS-beleid op Europees niveau en de belangrijkste principes van de Nederlandse hulp. Die vaststelling verbaast mij niet: de bevoegdheden van de Europese Unie en lidstaten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking bestaan weliswaar naast elkaar, dat wil niet zeggen dat «Brussel» en «Den Haag» in parallelle universums opereren. In de periode waarop de evaluatie betrekking heeft, werden uitgangspunten voor ontwikkelingssamenwerking sterk internationaal bepaald. Denk aan de Millennium ontwikkelingsdoelen met hun focus op armoedebestrijding (2000) en aan de effectiviteitsagenda voor hulp die in Parijs (2005), Accra (2008) en Busan (2011) is vastgelegd. Deze internationale raamwerken zijn richtinggevend geweest voor zowel de Europese hulp als voor de ontwikkelingsinspanningen van lidstaten, waaronder Nederland. Daarnaast is het zo dat ontwikkelingsbeleid zich doorlopend aanpast aan «de tekenen des tijds». Het Europees ontwikkelingsbeleid is net zomin als het Nederlands beleid statisch: veranderde armoedepatronen, nieuwe actoren en een afnemend belang van ODA nopen tot hervorming van het beleid. De urgentie daarvan wordt zowel in Brussel als door het kabinet gevoeld – simpelweg omdat wij in dezelfde wereld leven en dezelfde analyses maken van de ontwikkelingen die we om ons heen waarnemen. In de *Agenda for Change* die Commissaris Piebalgs eind 2011 presenteerde – IOB noemt hem nog net – staat een aantal uitgangspunten dat ook aan het Nederlands beleid ten grondslag ligt: focus en differentiatie; toenemende aandacht voor private sector ontwikkeling, de rol van het bedrijfsleven en innovatieve instrumenten voor de financiering van ontwikkeling; nadruk op democratie, mensenrechten en goed bestuur als pijler onder de Europese ontwikkelingssamenwerking en het belang van beleidscoherentie voor ontwikkeling. In de wereld van vandaag zijn dit de thema's die er toe doen: de Raad heeft de *Agenda for Change* dan ook verwelkomd als baken voor EU-programmering in de periode 2014–2020. Hoewel de uitgangspunten steeds meer overeenkomen, vallen het Europees ontwikkelingsbeleid en het beleid van lidstaten niet één op één samen. Het kabinet zou dat ook niet wenselijk vinden. Nederland heeft een eigen geschiedenis en reputatie in de ontwikkelingssamenwerking, en acteert op zijn eigen niches. Het kabinet ziet dat niet zozeer in termen van «selectief shoppen». Daarin ligt de suggestie besloten dat eigenstandig optreden per definitie de gezamenlijke inspanning ondermijnt. Het is eerder andersom: EU en lidstaten moeten elkaars inspanningen *aanvullen* en *versterken*. Zo is het ook omschreven in het Verdrag van Lissabon waar de gedeelde bevoegdheden tussen EU en lidstaten zijn neergelegd. Complementariteit kan ook betekenen dat de EU dingen doet die Nederland niet meer doet (zoals investeren in onderwijs). Prioriteiten

zullen elkaar soms overlappen, soms ook niet. Het kabinet vindt dat niet problematisch, zolang de verschillende inspanningen binnen dezelfde overkoepelende doelstellingen van het extern beleid van de Unie passen en er goede afstemming plaatsvindt, bijvoorbeeld in het kader van gezamenlijke programmering tussen EU en lidstaten.

Toegevoegde waarde en coördinatie...

In de tweede plaats concludeert IOB dat de Nederlandse visie op de complementariteit en toegevoegde waarde van de EU-hulp regelmatig is veranderd. Gezien de zeven verschillende bewindspersonen die in de periode 1998–2012 verantwoordelijk zijn geweest voor ontwikkelingssamenwerking ligt dat voor de hand. Desondanks kan uit het rapport worden opgemaakt dat er wel degelijk sprake is van constanten.

Nederland heeft de EU nooit slechts als 28^e bilaterale donor willen zien, en heeft de toegevoegde waarde van de Unie altijd toegeschreven aan een combinatie van factoren. In de kabinetsvisie ten aanzien van het Europees ontwikkelingsbeleid, die de Kamer op 11 december 2012 toeging en waarover met de Kamer is gedebatteerd op 30 januari 2013, wordt de toegevoegde waarde van de EU op het gebied van ontwikkelingssamenwerking gerelateerd aan:

- het geïntegreerde extern beleid dat de EU bij uitstek kan voeren;
- haar coördinerend vermogen;
- haar presentie in delen van de wereld waar Nederland niet is vertegenwoordigd, en
- de schaalvergroting die met EU-middelen mogelijk is en de *leverage* (politieke invloed) die de EU kan uitoefenen (het gecombineerd gewicht van de EU in de wereld overstijgt dat van individuele lidstaten).

Deze aspecten komen allemaal terug in de evaluatie. Over het coördinerend vermogen van de EU merkt IOB op dat pogingen om op EU-niveau tot betere samenwerking en coördinatie te komen tot nog toe niet erg succesvol zijn geweest. Het kabinet tekent daarbij aan dat dat deels te wijten is aan lidstaten zelf, die zich als puntje bij paaltje komt niet graag *laten* coördineren. Desondanks worden er wel belangrijke stappen gezet: zie ook het verslag van de laatste Raad Buitenlandse Zaken / Ontwikkelingssamenwerking van 28 mei jl., dat de Kamer op 31 mei jl. toe ging. Gezamenlijke programmering wordt ter hand genomen in veertig partnerlanden van de EU, waaronder twaalf Nederlandse partnerlanden. Als dit proces – waarvan Nederland altijd heeft gezegd dat het lokaal moet worden gedragen, pragmatisch en praktisch van opzet moet zijn en open moet staan voor andere donoren – een vlucht neemt, zal dat de versnippering van hulp tegengaan, de transactiekosten voor ontvangende landen verlagen, de invloed van de EU en lidstaten doen toenemen en kan er een grote efficiency slag worden gemaakt. Waar IOB constateert dat eerdere pogingen tot werkverdeling niet van de grond kwamen omdat lidstaten weigerden hun plancycli en procedures aan te passen, spreekt het kabinet de bereidheid uit de Nederlandse bilaterale programmering mede te bezien in het licht van de gezamenlijke programmering tussen EU en lidstaten. Het feit dat de EU zich – op grond van de *Agenda for Change* – voor de komende programmeringsperiode strikt aan drie sectoren per partnerland wil houden, zal helpen de «waaier» aan activiteiten die IOB waarneemt, terug te dringen. De Kamer zal op de hoogte worden gehouden van de voortgang die in dit opzicht wordt geboekt.

Begrotingssteun...

IOB concludeert dat de opvattingen van Nederland en de Commissie over begrotingssteun in toenemende mate in lijn zijn met elkaar. Het kabinet deelt deze conclusie, en hierover is ook veelvuldig gesproken met de Kamer, ook in het kader van de IOB-beleidsdoorlichting begrotingssteun. Nederland spreekt Commissaris Piebalgs regelmatig aan op de uitvoering van de herziene, meer politieke benadering van EU-begrotingssteun,

waarin de politieke situatie en het *track record* van landen op het gebied van democratie, mensenrechten en rechtsstaat een nadrukkelijker plaats hebben gekregen in de afweging of begrotingssteun een geëigend instrument is. Mijn verwachting is dat de Commissie minder zal leunen op algemene begrotingssteun en in de toekomst meer gebruik zal maken van sectorale begrotingssteun (*sector reform contracts*) en stabiliteitssteun aan fragiele staten (*state building contracts*). Tijdens de afgelopen Raad Buitenlandse Zaken / Ontwikkelingssamenwerking (van 28 mei jl.) bevestigde Commissaris Piebalgs dit beeld. Het kabinet is blij met de constatering van IOB dat Nederland de recente beleidsvorming binnen de EU met betrekking tot begrotingssteun heeft beïnvloed.

Armoedefocus en resultaten...

IOB concludeert dat het EOF een sterke focus heeft op de minst ontwikkelde en lagere inkomenslanden: in de periode 2000–2011 werd 86% van de middelen aan deze groepen landen besteed. Het kabinet verwelkomt deze bevinding. Ontwikkelingshulp moet ten goede komen aan de armste mensen in de armste landen. Nederland zal deze inzet ook voor EOF11 (2014–2020) vasthouden.

Tegelijkertijd constateert IOB dat nog te weinig bekend is over de werkelijke resultaten van de steun. Er worden wel veel evaluaties uitgevoerd, maar die spreken zich nog onvoldoende uit over de impact van de inspanningen. Dit vindt het kabinet een belangrijk aandachtspunt. In het kader van de *Agenda for Change* – waarin resultaatmeting een belangrijke plaats heeft – heeft de Raad de Commissie al opgeroepen resultaten beter inzichtelijk te maken. Onder EOF11 moeten hiervoor – binnen het overeengekomen plafond – voldoende middelen worden uitgetrokken. Deze zomer presenteert de Commissie een nieuw resultaten-raamwerk. Nederland heeft meegedacht over het ontwerp daarvan. Nederland zal, deze conclusie van IOB indachtig, vinger aan de pols houden en Commissaris Piebalgs blijven aanspreken op zijn voornemens de resultaatmeting te verbeteren. In een tijd waarin het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking onder druk staat – en zeker het draagvlak voor *Europese* ontwikkelingssamenwerking – is dit geen luxe maar een harde noodzaak.

IOB spreekt vooral zorg uit over de resultaten van de regionale component, die onder EOF10 is uitgebreid. Op zichzelf is het terecht dat de EU meer middelen reserveert voor programma's die een regionale insteek hebben: veel problemen vereisen een regionale benadering en de EU zou bij uitstek in staat moeten zijn deze regionale benadering te voeren, gezien haar gewicht, haar brede presentie en brede instrumentarium. Als de resultaten hiervan echter teleurstellend zijn, of helemaal niet kunnen worden aangetoond, zoals IOB stelt, is dit een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst. Nederland zal hier in de aanloop naar EOF11 nadrukkelijk oog op houden.

Beheer, procedures en monitoring en evaluatie...

IOB concludeert dat het beheer van de Europese hulp aanzienlijk is verbeterd, maar dat zorgen blijven bestaan met betrekking tot de omslachtige procedures en de kwaliteit en omvang van monitoring & evaluatie systemen. Vanzelfsprekend is het kabinet blij met de vaststelling dat de kwaliteit van het beheer van de EU-middelen is verbeterd. Dat is een traject waarop Commissie en lidstaten nooit achterover mogen leunen: het streven moet altijd zijn de kwaliteit nog verder te verbeteren. Ook de wens omslachtige procedures terug te dringen deelt het kabinet met IOB. Bij de onderhandelingen over de verordeningen voor de verschillende instrumenten van het extern beleid van de Unie is dit ook (deel van) de Nederlandse inzet geweest. Het kabinet tekent wel aan dat hervormingen in de werkgroep- en comitologie structuur in Brussel weinig realistisch zijn, en op dit moment ook niet het Nederlandse doel. Laten we wel wezen: omslachtige procedures komen deels tegemoet aan de behoefte van lidstaten om waarborgen in te bouwen, en de comito-

logie is zoals die is omdat lidstaten zeggenschap willen houden over de programmering van EU-middelen. Nederland heeft zich met enige regelmaat in de beheerscomités in Brussel (waaronder die voor het EOF) verzet tegen begrotingssteunvoorstellen van de Commissie. Bijvoorbeeld omdat landen in Nederlandse optiek te rijk waren om begrotingssteun te ontvangen van de Unie, of omdat de politieke situatie in een land begrotingssteun onwenselijk maakte – onlangs nog in het geval van Rwanda. Nederland is in zijn eentje niet in staat voorstellen te blokkeren, maar van een tegenstem gaat wel een belangrijke signaalwerking uit. In samenspraak met gelijkgezinde landen, waarmee Nederland nauwe coalities onderhoudt, lukt het soms wel om voorstellen – tijdelijk – van tafel te krijgen (in geval van Rwanda) of aan te scherpen (in geval van het *state building contract* aan Mali). Het kabinet zou de zeggenschap die Nederland heeft in de verschillende beheerscomités niet willen opgeven om de procedures te versnellen. Vanzelfsprekend moet er wel worden gezocht naar een goede balans tussen vertrouwen in de Commissie als uitvoerder van de Europese ontwikkelingssamenwerking en micromanagement door lidstaten: teveel van dat laatste staat een slagvaardig en effectief extern optreden van de Unie in de weg.

De politieke dimensie van EU-steun...

IOB concludeert tot slot dat het belang van de politieke dimensie van de EU hulp is toegenomen – vooral het gewicht dat wordt toegekend aan mensenrechten, democratie, rechtsstaat en goed bestuur. Het rapport wijst op de wisselende resultaten die zijn bereikt op het gebied van politieke dialoog (op basis van artikel 8 van de Partnerschapsovereenkomst tussen de EU en de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) of te wel het Verdrag van Cotonou) en de passende maatregelen die de EU heeft genomen (op basis van artikel 96 van dit Verdrag). Passende maatregelen werden ingeroepen bij flagrante schendingen van de waarden die ten grondslag liggen aan de Partnerschapsovereenkomst, meestal in het geval van militaire coupes. Het rapport noemt de positieve resultaten die zijn bereikt zijn door de EU in het begeleiden van de terugkeer naar de institutionele rechtsorde in landen als Mauritanië en Guinee Bissau, maar dit geldt ook voor bijvoorbeeld Niger. Hulp opgeschort na het plegen van een militaire coup werd vrijgegeven op basis van indicatoren op het gebied van concrete vooruitgang naar herstel van de rechtsorde. Dat de inspanningen van de EU op dit gebied niet altijd (meteen) vrucht hebben gedragen, zoals in het geval van Zimbabwe, hangt ook samen met de omstandigheden in ieder individueel land en de mate waarin lidstaten zich wensen te binden aan een gemeenschappelijke inzet.

Geheel in lijn met wat hierboven werd opgemerkt, vindt het kabinet dat op deze terreinen duidelijk sprake is van meerwaarde van de Europese Unie, die door haar gewicht en aanwezigheid meer vermog dan individuele lidstaten. Mede om die reden heeft Nederland tijdens de afgelopen Raad Buitenlandse Zaken / Ontwikkelingssamenwerking de EU opgeroepen zich sterker in te spannen voor de dramatische situatie in de Centraal-Afrikaanse Republiek.

Kort gezegd...

Samenvattend stelt het kabinet dat IOB een gedifferentieerd beeld schetst van de Europese ontwikkelingssamenwerking: er gaat geen oorverdovend gejuich op over de bereikte resultaten, maar het rapport is ook zeker niet somber over verbeteringen die zijn doorgevoerd en doelen die (deels) zijn gerealiseerd. Als een cijfer zou worden toegekend aan het EOF op basis van de bevindingen van IOB, dan zou dat neerkomen op een ruime zeven. Dit genuanceerde beeld maakt deze evaluatie bijzonder werkbaar: het kabinet kan de bevindingen van IOB volop inzetten voor verdere verbetering van het Europees ontwikkelingsfonds. De evaluatie komt ook op het juiste moment: de programmering voor EOF11 gaat op dit moment van start. Het kabinet zal de IOB-evaluatie met veel genoegen delen met

Commissaris Piebalgs en de bevindingen met hem doorspreken. Nederland wil hierbij nadruk leggen op de verdere verbetering van resultaat- en impactmeting en een meer doordachte inzet op regionale programma's onder EOF11. Op de thema's waar Nederland nadrukkelijk heeft geprobeerd zijn invloed te doen gelden in Brussel (begrotingssteun, beleidscoherentie voor ontwikkeling, gezamenlijke programmering tussen EU en lidstaten), en daar volgens IOB deels ook goed in is geslaagd, wil het kabinet de Nederlandse inzet voortzetten, vanzelfsprekend in samenspraak met wisselende coalities van gelijkgezinde landen.