

Vergaderjaar 2013–2014

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1321

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2014

Conform de toezegging aan uw Kamer tijdens het Algemeen Overleg Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) op 16 oktober 2013 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1304) komt u hierbij, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de kabinetsreactie toe op het rapport van de Europese Rekenkamer (ERK) over de steun van de EU aan de Palestijnse Autoriteit (PA), dat eerst op 11 december jl. werd gepubliceerd.

Steun aan de PA via Pegase

Het onderzoek van de ERK werd tussen juli en december 2012 uitgevoerd en richtte zich op het zogenaamde Pegase mechanisme (*Mécanisme Palestino-Européen de Gestion de l'Aide Socio-Economique*) dat valt onder het Europees nabuurschapsbeleid. De Europese Rekenkamer stelt in haar rapport dat in het kader van Pegase tussen 2008 en 2012 ongeveer 1 miljard euro beschikbaar is gesteld. Hiervan was 726,9 miljoen euro afkomstig van de EU-begroting. Daarnaast werd het hulpmechanisme Pegase, dat tevens functioneert als instrument voor donorcoördinatie, gevoed met bijdragen van zestien EU-lidstaten, waaronder Nederland (5,5 mln. euro in 2013 en 6,5 mln. euro in 2012) en donoren van buiten de EU (Japan en Zwitserland).

De belangrijkste motivatie voor het verstrekken van hulp aan het aanvankelijk tijdelijk mechanisme, dat in 2008 werd ingesteld in de verwachting dat een vredesoplossing binnen afzienbare tijd zou zijn bereikt, is het ondersteunen van de Palestijnse Autoriteit onder het vooruitzicht van een twee-statenoplossing. Doel van het programma is de PA in staat te helpen stellen te voldoen aan haar verplichtingen jegens ambtenaren, gepensioneerden en kwetsbare families op de Westelijke Jordaanoever en in Gaza; bij te dragen aan het in stand houden van publieke dienstverlening en de overheidsfinanciën te verbeteren. Zonder

dit programma zou de PA deze essentiële diensten niet kunnen leveren, waarmee de levensvatbaarheid van een Palestijnse staat als deel van een tweestatenoplossing zou worden ondermijnd. Het onderzoek van de ERK richtte zich op de vraag of het programma goed is ontworpen en of het goed wordt aangestuurd, of de beoogde resultaten worden bereikt en hoe het met de duurzaamheid ervan is gesteld. Het kabinet hecht in algemene zin grote waarde aan de onafhankelijke onderzoeken die de ERK conform mandaat uitvoert.

Bevindingen en aanbevelingen

De ERK stelt vast dat het Pegase-mechanisme op zichzelf goed is ontworpen en gebruik maakt van stevige verificatieprocedures die eraan bijdragen dat de middelen goed terecht komen. De ERK heeft eveneens een aantal tekortkomingen geconstateerd en doet op een aantal punten aanbevelingen om het programma te verbeteren:

Resultaatmeting

De ERK heeft geconstateerd dat er geen prestatie-indicatoren zijn en dat het hierdoor moeilijk is om resultaten te meten. Bovendien wordt opgemerkt dat dit ook een belemmering kan zijn voor het aantrekken van nieuwe donoren. Het kabinet is van mening dat het gebruik van prestatie-indicatoren essentieel is voor de meting van voortgang. Dit is dan ook een vereiste onder het Europees nabuurschapsinstrument (ENPI). Het kabinet zal er op toezien dat de aangekondigde indicatoren door Commissie en EDEO ook daadwerkelijk worden ingevoerd. In zijn algemeenheid zet het kabinet sterk in op verbeterde resultaatmeting in de nieuwe begrotingscyclus (2014–2020). Er dient echter rekening gehouden te worden met de volatiele situatie in de Palestijnse Gebieden, die regelmatige bijstellingen van het budget vereisen.

Conditionaliteit

Volgens de ERK heeft de EU niet optimaal gebruik gemaakt van de invloed (*leverage*) die omvangrijke rechtstreekse financiële steun verschaft om hervormingen door te voeren bijvoorbeeld van het ambtenarenapparaat, de gezondheidszorg en het onderwijs. Conditionaliteiten werden vooral op microniveau ingezet, bij afzonderlijke betalingen, maar niet op het grotere geheel betrokken. De EU zou haar steun vooral moeten koppelen aan concrete vorderingen van de PA bij de hervorming van het ambtenarenapparaat en de hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën, zo stelt de ERK. Voor Nederland is deze constatering – die de ERK eerder ook al maakte ten aanzien van de Europese steun aan de Democratische Republiek Congo – zorgelijk. Nederland zal met de EU in gesprek gaan over hoe de Europese invloed kan worden gemaximaliseerd mede via het hulpprogramma en in het kader van de *incentive based approach* die aan het nabuurschapsbeleid ten grondslag ligt.

Verificatieprocedure

De ERK concludeert dat de Commissie specifieke verificatieprocedures heeft opgezet om zeker te stellen dat fondsen alleen gebruikt worden om begunstigden te betalen, in lijn met gestelde criteria. De ERK stelt dat deze verificatieprocedures stevig zijn, maar dat er geen specifieke risico-inschatting is gemaakt, bij voorbeeld ten aanzien van corruptie. Nederland zal er bij de EU op aandringen een meer expliciete risico-inschatting te maken en duidelijk aan te geven welke risico's bewust worden genomen.

Duurzaamheid

De ERK stelt tot slot dat maatregelen nodig zijn om de duurzaamheid van de beoogde resultaten te verbeteren zoals hervorming van het ambtenarenapparaat, de gezondheidszorg en het onderwijs. De ERK verwijst hierbij ook naar de dialoog die de EU met Israël voert over opschorting van de economische beperkingen: deze beperkingen zijn direct van invloed op de inkomsten van de PA en daarmee de economische levensvatbaarheid en de Palestijnse afhankelijkheid van donorfinanciering. Ten aanzien van de rol van Israël stellen de Commissie en EDEO overigens actief samenwerking te hebben gezocht met de Israëlische regering, waaronder het Ministerie van Defensie. Volgens de EU zou de effectiviteit hiervan kunnen worden versterkt door nauwere betrokkenheid van de lidstaten. Nederland heeft aangegeven hiertoe bereid te zijn en aangeboden om ervaringen die zijn opgedaan in samenwerking met Israël en de PA te delen teneinde duurzaamheid te optimaliseren.

Gaza: Toen het Pegase-mechanisme werd ingesteld (in 2008) was de verwachting dat de situatie in Gaza van tijdelijke aard zou zijn. Nu de situatie in Gaza de afgelopen zeven jaar niet is verbeterd, is een herziening noodzakelijk, zo stelt de ERK. Het ERK stelt voor om de betalingen van salarissen in Gaza niet voort te zetten. In hun reactie op het ERK-rapport erkennen de Commissie en EDEO dat het mechanisme dient te worden aangepast, maar niet stopgezet.

Niet werkende ambtenaren: De ERK heeft geconstateerd dat een aantal ambtenaren in Gaza, die mede dankzij Pegase hun salaris ontvangen, niet werkt. De ERK verwijst hierbij enerzijds naar de politieke situatie in Gaza, maar stelt tegelijkertijd dat Commissie en EDEO geen adequate stappen hebben gezet om dit probleem het hoofd te bieden. De EC en EDEO geven aan dat het een politieke keuze is om de PA, het bestuur van een toekomstige Palestijnse staat, te steunen. Immers, een twee-statenoplossing met een veilig Israël en een onafhankelijke, democratische en levensvatbare Palestijnse staat die in vrede naast elkaar bestaan, is niet mogelijk zonder Gaza. Het kabinet deelt deze analyse en stelt dat voor het bereiken van een twee-statenoplossing de PA in Gaza voet aan de grond moet houden.

Vervolgstappen

Het kabinet verwelkomt de positieve ontvangst die Commissie en EDEO het ERK-rapport hebben gegeven. In haar reactie op het rapport heeft de EU expliciet aangegeven de aanbevelingen van de ERK ter harte te nemen. De EU merkt tevens op dat veel van de aanbevelingen al worden geïmplementeerd. Zo sluit het nieuwe EU-PA actieplan dat in maart 2013 door de Europese Raad werd goedgekeurd beter aan bij de huidige context. Het actieplan is gebaseerd op een meerjarige programmering; de PA wordt gesteund in het proces van aanpassing van het ambtenarenapparaat en er wordt op toegezien dat deze aanpassingen worden doorgevoerd in het mechanisme; tenslotte zijn er verschillende stappen gezet om de beheerskosten terug te brengen.

Het kabinet tekent, evenals de ERK en de EU, aan dat samenwerking met de PA onder bijzondere omstandigheden tot stand komt, in de context van een reeds langlopende bezetting, met de PA die niet de autoriteit heeft van een staat en waarvan een deel wordt bestuurd door een de facto regering waarmee de EU geen relaties onderhoudt. De belangrijkste voorwaarde om duurzaamheid te bereiken is het bereiken van een twee-statenakkoord. Ook onder deze moeilijke omstandigheden vindt het kabinet echter dat de effectiviteit van steun voorop moet staan. De EU deelt deze visie.

Op verzoek van uw Kamer tot slot nog het volgende: Nederland is, evenals de EU, actief betrokken bij de voorbereiding van het nieuwe *Palestinian National Development Plan* (2014–2016). De Nederlandse inspanningen richten zich vooral op de justitiesector: Nederland is donor co-chair van deze sector. Daarnaast is Nederland actief in de sectoren Voedselzekerheid en Water en draagt Nederland substantieel bij aan mensenrechtenactiviteiten. Tevens steunt Nederland het humanitaire VN-programma voor Palestijnse vluchtelingen in de regio (UNRWA). De totale Nederlandse bijdrage aan de Palestijnse Gebieden bedroeg in 2013 54,5 miljoen euro.

Tenslotte kan worden bevestigd dat Nederland noch de EU fondsen besteedt aan betaling van Palestijnse gedetineerden in Israëliische gevangenissen of op andere wijze Palestijnse gevangenen financieel ondersteunt. Naar aanleiding van de motie van de leden Van Der Staaij en Voordewind over uitkeringen aan Palestijnen in Israëliische detentie (33 750V, nr. 35) deel ik uw Kamer mee dat de hoogte van de uitkeringen aan de orde is gesteld tijdens het gesprek met de Palestijnse Minister van Buitenlandse Zaken op 7 december 2013. Informatie hieromtrent werd toegezegd. Deze zal worden gedeeld met uw Kamer zodra ik deze heb ontvangen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans