

Vergaderjaar 2013–2014

21 501-20

Europese Raad

Nr. 863

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld op 13 mei 2014

Binnen de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken bestond bij vier fracties de behoefte de Minister van Buitenlandse Zaken enkele vragen en opmerkingen voor te leggen inzake de brief over de instrumenten van het extern beleid van de Europese Unie voor de periode 2014–2020 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 837) en het Fiche over de Mededeling inzake de Comprehensive approach (geïntegreerde benadering) gericht op inzet in conflict- en crisisgebieden (Kamerstuk 22 112, nr. 1778).

De Minister heeft op de vragen en opmerkingen geantwoord bij brief van 9 mei 2014. De vragen en opmerkingen van de fracties en de antwoorden van de Minister zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Eijsink

De adjunct-griffier van de commissie,
Wiskerke

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brieven van de regering inzake de instrumenten van het extern beleid van de Unie 2014–2020 en de geïntegreerde benadering gericht op inzet in conflict- en crisisgebieden.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken de datum 24 januari 2014. De leden van de fractie van de PvdA vinden het een goede zaak dat de overeengekomen instrumenten volgens de Minister Europese samenwerking op extern terrein zullen versterken.

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van de brieven van de Minister van Buitenlandse Zaken over de mededeling inzake de geïntegreerde benadering in het EU-buitenlandbeleid en over de instrumenten van het extern beleid van de EU voor de periode 2014–2020. Over beide brieven hebben deze leden een aantal opmerkingen en vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de Fiche: Mededeling inzake de comprehensive approach (geïntegreerde benadering) gericht op inzet in conflict- en crisisgebieden, alsmede de brief over de Instrumenten van het extern beleid van de Unie 2014–2020 verstuurd op 24 januari.

Het Meerjarig Financieel Kader (MFK)

De leden van de fractie van de PvdA vragen het de Minister of kan worden toegelicht waarom is besloten tot verlaging van het ontwikkelingssamenwerkingsinstrument (DCI) met 0.5%? Dit betreft een daling van het budget van ongeveer 1,5 miljard euro. Welke uitgaven zullen niet meer worden gedaan?

De leden van de PvdA-fractie achten het van groot belang dat toetredende lidstaten door de Europese Unie worden ondersteund in het toetredingsproces. Waarom is besloten tot een verlaging van het IPA budget? Wat zijn volgens de Minister de gevolgen van een verlaging van het IPA budget voor toetredende landen? Zal de performance reward volgens de Minister leiden tot een verbetering in kostenefficiëntie? De leden van de PvdA fractie vragen waarom het budget voor het Europees Instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR) gelijk is gebleven binnen het MFK? Waarom acht de Minister de focus op democratie en mensenrechten vergroot, terwijl het budget voor EIDHR gelijk is gebleven?

De leden van de SP-fractie lezen dat Nederland vooral mogelijkheden tot bezuinigen zag in het pre-toetredingsinstrument (IPA) en in het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI). Deze leden vragen de Minister welke motivatie er aan dit besluit vooraf ging.

Onderhandelingsresultaten

De leden van de VVD-fractie zien de Europese dienst voor extern optreden als een goede manier om door samenwerking geld te besparen via gezamenlijk gebruik van de infrastructuur ter plaatse en samen te werken bij de consulaire dienstverlening. Ook zien de leden van de VVD-fractie voor de dienst een rol weggelegd om het internationaal opererende bedrijfsleven te faciliteren bij het zaken doen met landen buiten de Europese Unie. In dat licht steunen de leden van de VVD-fractie de Nederlandse inzet om de instrumenten van het extern beleid van de Unie

flexibeler en slagvaardiger te maken. Hierin moet de behartiging van gezamenlijke economische, migratie- en veiligheidsbelangen centraal staan.

Met behulp van verschillende instrumenten geeft de Europese Unie vorm aan haar extern beleid. Mede dankzij de Nederlandse inzet komt er meer aandacht voor conditionaliteit. De leden van de VVD-fractie steunen een incentive based benadering. De leden van de VVD-fractie achten het wel van groot belang dat steun voor landen die onvoldoende hervormingen toepassen, snel wordt stopgezet. Tegenover more for more, moet een geloofwaardige en consequente less for less benadering staan. Kan de Minister voorbeelden geven van bevriezing van steun in dit kader binnen het ENI en IPA?

Over begrotingssteun als hulpmodaliteit zijn de leden van de VVD-fractie, zoals vermoedelijk bekend, verre van enthousiast. Begrotingssteun maakt regeringen afhankelijk van Europese steun. De leden van deze fractie zijn daarom van mening dat er effectievere alternatieven voorhanden zijn om hervormingen af te dwingen en invloed in partnerlanden te bewerkstelligen.

In de brief over de instrumenten van het extern beleid van de EU voor de periode 2014–2020 lezen de leden van de SP-fractie dat de incentive based benadering (meer steun voor landen die goed hervormen; minder steun waar hervormingen uitblijven of stagneren) is opgenomen in het Nabuurschapsinstrument. Aangezien in de vorige periode (2007–2013) ook sprake was van dergelijke voorwaardelijkheid vragen de leden van de SP-fractie wat hier nu precies veranderd is. Deze leden zouden het een goede zaak vinden als er meer mogelijkheden zijn om deze voorwaardelijkheid daadwerkelijk toe te passen. Kan de Minister aangeven of dit het geval is en zo ja, hoe de mogelijkheden tot toepassing van dit belangrijke principe precies zijn uitgebreid? Hoe is voor de periode 2014–2020 de besluitvorming geregeld om over te gaan op toepassing van dit principe? Hoe wordt hiertoe besloten?

De leden van de SP-fractie staan kritisch tegenover het externe EU-beleid als het om ontwikkelingssamenwerking gaat. De leden zijn van mening dat het bilaterale of multilaterale kanaal in veel gevallen te verkiezen is boven het Europese kanaal.

De bilaterale hulprelaties met landen die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren worden stopgezet of afgebouwd, zo lezen de leden van de SP-fractie. Deze leden vragen welke indicatoren richtinggevend zijn voor het overgaan tot stopzetten of afbouwen van financiering. Spelen de speerpunten zoals opgenomen in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid hierin een rol? Hoe verhoudt het stopzetten of afbouwen van bilaterale relaties zich tot hoe nu wordt omgegaan met sancties? Wordt er ook rekening gehouden met de looptijd van projecten als tussentijds bepaalde financiering wordt opgeschort? Onder welke voorwaarden kunnen landen waarmee de bilaterale hulprelaties zijn stopgezet nog wel in aanmerking komen voor fondsen onder thematische programma's van het DCI?

De leden van de SP-fractie lezen dat het pakket dat werd overeengekomen door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, gekenmerkt wordt door een strikte benadering van begrotingssteun waarbij de stand van zaken met betrekking tot democratie, mensenrechten, rechtsstaat en goed bestuur meegewogen worden. Deze leden vragen welke overwegingen precies een rol spelen in het beperken of stopzetten van begrotingssteun indien bepaalde landen slecht scoren op één of meer van deze waarden. Indien de begrotingssteun wordt stopgezet, wordt er dan ook gekeken naar de mogelijkheden om te compenseren via andere kanalen die een bijdrage zouden kunnen leveren aan de ontwikkeling van een rechtstaat, zoals het maatschappelijk middenveld? De leden van de SP-fractie lezen immers dat meer focus op de ondersteuning van

maatschappelijke organisaties ook tot één van de kenmerken van het pakket behoort.

Gegeven de weerstand die er was in de Raad en het Europees Parlement tegen het invoeren van een gedifferentieerde benadering in het DCI, vragen de leden van de SP-fractie welke landen hiertegen waren en welke argumenten daarbij aangevoerd werden. In hoeverre heeft deze weerstand beslag gehad op de keuze met betrekking tot de manier waarop het DCI voor de komende periode is vormgegeven?

Instrumenten

Op het Instrument voor pre-toetredingssteun is 11 procent bezuinigd. De leden van de VVD-fractie juichen bezuiniging op dit instrument toe, maar hebben nog steeds vraagtekens bij het ruime budget voor dit instrument. Kan de Minister aangeven, in het geval dat onderhandelingen heel lang duren, hoe lang pre-toetredingsgelden worden uitgekeerd? Is de Minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat het toch niet zo kan zijn dat het oprekken van de toetredingsonderhandelingen financiële voordelen kan opleveren?

Op dit moment is de EU de grootste ontwikkelingsdonor van de wereld. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de Unie dit middel beter moet gebruiken om deugdelijk bestuur, respectering van de mensenrechten en goed beleid te bevorderen. Misbruik en ondeugdelijk beleid moet diplomatieke en financiële consequenties hebben. Verder is ook in dit geval conditionaliteit van groot belang. Om landen verder niet volledig afhankelijk te maken van Europese hulp acht onze fractie het van belang dat het toekennen van ontwikkelingsgeld nadrukkelijk moet worden gekoppeld aan het bevorderen van investeringen en het stimuleren van de handel. Hoe beoordeelt de Minister deze aanpak? Is de Minister van mening dat de EU deze benadering voldoende onderschrijft en uitvoert? In het EIDH heeft Nederland aandacht voor LHBT's verzekerd. De leden van de VVD-fractie dragen de rechten van LHBT's hoog in het vaandel. Graag vernemen de leden van deze fractie op welke manier de aandacht voor LHBT-rechten is opgenomen in het extern optreden van de Unie. Nederland streeft naar meer samenhang bij de inzet van het brede scala aan instrumenten. Ook profileert de Nederlandse regering zich als groot voorstander van de geïntegreerde 3D-benadering. Kan de Minister aangeven op welke manier de Nederlandse economische, migratie- en veiligheidsbelangen worden gediend met een geïntegreerde benadering van deze beleidsinstrumenten? Is de geïntegreerde benadering een doel op zich, of is het van belang dat we samen optrekken als onze belangen op het gebied van economie, migratie en veiligheid hierbij gediend zijn? De leden van de VVD-fractie achten het van groot belang dat Nederland ruim invloed kan uitoefenen op de programmering van EU-fondsen. Uit de brief begrijpt onze fractie dat de Commissie heeft aangegeven graag nauwe betrokkenheid van lidstaten te zien bij de totstandkoming van nieuwe programma's. Het is goed dat Nederland hier maximaal gebruik van maakt om invloed uit te oefenen, zodat de instrumenten van de Unie dusdanig worden ingezet dat ze maximale leverage opleveren. Ook is het van groot belang dat de programmering conform de afspraken wordt uitgevoerd. De leden van de VVD-fractie rekenen erop dat Nederland in beide stadia maximaal gebruik maakt van haar positie om tegen voorstellen als algemene begrotingssteun te stemmen.

De leden van de SP-fractie lezen dat in het DCI expliciet is opgenomen dat de meest behoeftige landen prioriteit krijgen in de procedures voor de toewijzing van middelen. Kan de Minister expliciteren hoeveel van het budget in de minst ontwikkelde landen (MOL's) en in niet-MOL's wordt besteed en in welke sectoren? Kan de Minister tevens per landengroep toelichten wat de effecten waren van dit beleid in de afgelopen periode?

Daarnaast zijn de leden van de SP-fractie benieuwd hoe het beschikbare budget per sector verdeeld wordt. Kan de Minister aangeven hoeveel geld er in het nieuwe DCI beschikbaar blijft voor de sociale sectoren, met name onderwijs en gezondheidszorg? Welk percentage is dit ten opzichte van het gehele budget en ten opzichte van de vorige periode? Klopt het dat er in de periode 2014–2020 geen aparte regeling is voor kinderrechten, maar dat deze uit een meer algemene pot gefinancierd gaan worden? Wat is het oordeel van de Minister hierover? Hoe worden uitgaven aan kinderrechten nu gemonitord?

Nederland heeft bewerkstelligd dat het principe van wederkerigheid beter is vastgelegd in het nieuwe DCI, zo vernemen de leden van de SP-fractie. De mate waarin landen voldoen aan hun internationale verplichtingen en zich houden aan de contractuele verplichtingen met de EU worden voortaan mogelijk meegewogen in de hulprelatie. De leden van de SP-fractie zijn kritisch over een te sterke focus op het principe van wederkerigheid als het gaat om ontwikkelingssamenwerking. De nadruk op de link tussen handel en hulp in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is immers ook gebaseerd op wederkerigheidsrelaties. Hoe rechtvaardigt de Minister de keuze voor een sterkere verankering van het wederkerigheidsprincipe? En hoe wordt er voorkomen dat dit principe op gespannen voet komt te staan met landen die wel hulpbehoevend zijn, maar wegens een gebrek aan middelen niet altijd in staat zijn om aan al hun verplichtingen te voldoen? Welke ruimte ziet de Minister voor coulancebeleid? De leden van de SP-fractie lezen dat het DCI het streven naar een gezamenlijke programmering voor het eerst juridisch heeft vastgelegd. Dit om overlapping te voorkomen. Nederland is daarbij bereid om hier in zijn eigen programmering rekening mee te houden. Kan de Minister toelichten in hoeverre er in de vorige periode sprake was van overlapping? Kan de Minister concretiseren in hoeverre de juridische vormgeving van het DCI doorwerkt in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid? Heeft de gezamenlijke programmering consequenties voor de (balans tussen) de speerpunten zoals opgenomen in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid?

Geïntegreerde benadering

De leden van de VVD-fractie constateren dat met de terugtrekkende beweging van de Amerikanen in onder meer Noord-Afrika de bewaking van de Europese buitengrenzen steeds meer een Europees probleem wordt. De EU is wat de leden van de VVD-fractie betreft daarom gebaat bij een assertief buitenlandbeleid dat gericht is op handels-, migratie- en veiligheidsbelangen. De leden van deze fractie zijn van mening dat Europese landen zoveel mogelijk moeten samenwerken om militair op te kunnen treden als deze belangen aan onze buitengrenzen in het geding zijn. Om een slagvaardig extern optreden op dit vlak te kunnen bewerkstelligen is het van groot belang dat beleid waar mogelijk wordt afgestemd. Veilige buitengrenzen zijn immers in het belang van alle lidstaten.

Tegelijkertijd zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat de Unie ervoor moet waken het extern optreden niet dusdanig uit te breiden dat zij actief wordt op terreinen waar zij minder effectief of zelfs averechts kan optreden. De Unie loopt het gevaar een speler te worden die zich vooral laat kenmerken door veel soft power en weinig hard power. Is de Minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat extern optreden moet worden uitgediept op vlakken waar de EU-lidstaten een gemeenschappelijk belang hebben, maar begrensd dient te worden, daar waar gezamenlijk optreden op het vlak van effectiviteit en slagvaardigheid eerder lijdt onder afstemming?

De Minister constateert dat de samenwerking tussen EDEO en de Europese Commissie «niet altijd vloeiend» verloopt. De leden van de

PvdA fractie vinden het zorgelijk dat dit ten koste gaat van de effectiviteit van het buitenlands beleid van de EU. Deze leden achten het daarom van groot belang dat de samenwerking zo spoedig mogelijk wordt verbeterd. De leden van de fractie van de PvdA vragen de Minister toe te lichten waarom hij vindt dat de samenwerking «niet altijd vloeiend verloopt». Welke maatregelen acht de Minister noodzakelijk om de samenwerking tussen EDEO en de Commissie te verbeteren? Waar zet zij in Europees verband op in?

Ook de leden van de SP-fractie wijzen erop dat in de brief over de mededeling inzake de geïntegreerde benadering is te lezen dat de samenwerking tussen EDEO en de Commissie niet altijd vloeiend verloopt en dat dit ten koste gaat van de effectiviteit van het buitenlands beleid van de EU. De leden van de SP-fractie vragen de Minister wat de belangrijkste oorzaken zijn voor deze moeizame samenwerking. In hoeverre ligt de oorzaak voor deze stroeve samenwerking besloten in de verschillende en geregeld tegengestelde belangen van de afzonderlijke lidstaten?

De leden van de SP-fractie constateren dat de geïntegreerde benadering in relatief korte tijd in ieder geval in theorie zeer populair is geworden in het buitenlandbeleid. Deze leden begrijpen heel goed dat kwesties in samenhang bekeken moeten worden en verschillende beleidsinstrumenten niet onafhankelijk van elkaar moeten worden toegepast. Maar de leden van de SP-fractie wijzen op een schaduwkant van deze geïntegreerde benadering, namelijk mogelijke militarisering van ontwikkelings-samenwerking en hulp. Ziet de Minister dit gevaar ook? Hoe wordt op EU-niveau hiermee rekening gehouden? Is er beleid om dit te voorkomen? De leden van de SP-fractie zijn het zeer eens met het principe dat er geen veiligheid zonder ontwikkeling is en vice versa. Dit roept wel een vraag op, namelijk waar het primaat ligt. Ligt dat bij ontwikkeling of bij veiligheid? Dat grootschalige betrokkenheid van de EU en EU-lidstaten bij derde landen zich vaak niet uitstrekt tot de lange(re) termijn maakt deze vraag extra urgent. Hoe kijkt de Minister hier tegenaan?

Eén van de genoemde stappen in de mededeling inzake de geïntegreerde benadering betreft het opstellen van gemeenschappelijke strategische visies, zoals dat eerder is gebeurd voor de Hoorn van Afrika en de Sahel-regio. De leden van de SP-fractie vragen of de Minister kan aangeven voor welke gebieden/regio's nu aan zo'n strategische visie wordt gewerkt en voor welke gebieden/regio's een dergelijke visie nog ontbreekt?

In de brief over de geïntegreerde benadering is aandacht voor GVDB-missies. Een dergelijke missie, de EUBAM-missie, is nu operationeel in Libië. In officiële stukken wordt het civiele karakter van deze grensbewakingsmissie benadrukt, maar uit een onderzoek van EUobserver (18 november 2013) komt een ander beeld naar voren. Deze missie zou in feite neerkomen op het trainen van paramilitaire groepen, die direct onder het bevel staan van het Libische Ministerie van Defensie. Om die reden zou de EUBAM-missie ook personeel met een militaire achtergrond werven. De leden van de SP hebben hier zorgen over. Klopt het dat deze missie in de praktijk een sterk militair karakter heeft? Worden militaries getraind? Kan de Minister verduidelijken wat precies de aard van deze EU-missie is? Komen er bij deze missie ook huurlingen aan te pas, eventueel ter bescherming van EU personeel? En is er al meer duidelijkheid over mogelijke Nederlandse deelname aan de missie?

De leden van de D66-fractie steunen het streven naar een meer geïntegreerde benadering van het gezamenlijk extern beleid van de Europese Unie. Recente ontwikkelingen in Syrië, maar ook in Oekraïne, benadrukken de waarde van een goed georganiseerd extern beleid. De leden van de D66-fractie kunnen het enkel aanmoedigen dat in deze tijden

de lidstaten hun buitenlandsbeleid zo goed mogelijk op elkaar afstemmen en optimaal gebruik maken van de aanwezige instrumenten binnen dit beleid van de Unie.

De leden van de D66-fractie zien dat enkel wanneer de lidstaten met een gezamenlijke strategische visie samenwerken, zij invloed kunnen uitoefenen op een situatie zoals momenteel in Oekraïne. Echter, de mededeling geeft aan dat de samenwerking tussen de EDEO en de Commissie niet altijd soepel verloopt en de leden van de D66-fractie zien een gemiste kans in het geïntegreerde extern Europees beleid. Ook schetst de mededeling geen goed beeld hoe die relatie tussen de EDEO en de Commissie verbeterd kan worden. Welke mogelijkheid ziet de Minister daartoe?

De leden van de D66-fractie merken daarnaast op dat niet alleen in de relatie tussen de EDEO tot de commissie er een onduidelijk beeld wordt geschetst, maar dat het totale beeld onduidelijk is. Er wordt positief gesproken over de samenhang tussen de instrumenten in het Extern beleid en de wijze waarop er een gedeelde verantwoordelijkheid en inzet bestaat van de verschillende EU-instellingen en lidstaten. De leden van de D66-fractie vragen zich, na het lezen van de mededeling, echter nog steeds af hoe zich dit vertaalt in de praktijk. Wat moet er veranderd worden binnen de organisatorische structuur van het beleid en het institutioneel verband en wat betekent dit concreet?

De leden van de D66-fractie vinden de inhoud van de mededeling weinig ambitieus. De Minister onderstreept dat de opvattingen in de mededeling kansen laat liggen, maar noemt de mededeling een belangrijke nuttige eerste stap in een langer proces. Hoe verhoudt dit zich tot elkaar?

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze de Minister de geïntegreerde benadering in de EU in de praktijk een extra stimulans zal geven gezien deze bescheiden mededeling.

II Reactie van de Minister

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brieven van de regering inzake de instrumenten van het extern beleid van de Unie 2014–2020 en de geïntegreerde benadering gericht op inzet in conflict- en crisisgebieden.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken de datum 24 januari 2014. De leden van de fractie van de PvdA vinden het een goede zaak dat de overeengekomen instrumenten volgens de Minister Europese samenwerking op extern terrein zullen versterken.

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van de brieven van de Minister van Buitenlandse Zaken over de mededeling inzake de geïntegreerde benadering in het EU-buitenlandbeleid en over de instrumenten van het extern beleid van de EU voor de periode 2014–2020. Over beide brieven hebben deze leden een aantal opmerkingen en vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de Fiche: Mededeling inzake de comprehensive approach (geïntegreerde benadering) gericht op inzet in conflict- en crisisgebieden, alsmede de brief over de Instrumenten van het extern beleid van de Unie 2014–2020 verstuurd op 24 januari.

Het Meerjarig Financieel Kader (MFK)

De leden van de fractie van de PvdA vragen het de Minister of kan worden toegelicht waarom is besloten tot verlaging van het ontwikkelingssamenwerkingsinstrument (DCI) met 0.5%? Dit betreft een daling van het budget van ongeveer € 1,5 miljard. Welke uitgaven zullen niet meer worden gedaan?

Bij de beantwoording van deze vraag is de beantwoording van de vraag van de leden van de SP-fractie over dit onderwerp meegenomen.

De Nederlandse inzet was gericht op een sobere EU-meerjarenbegroting voor de periode 2014–2020. Binnen Categorie IV (Extern Beleid) zag Nederland ruimte om de middelen voor het Ontwikkelingssamenwerkingsinstrument (DCI) naar beneden bij te stellen. Het plafond voor het DCI ligt nu inderdaad lager voor de periode 2014–2020. Het kabinet is hierover tevreden. Deze verlaging van het budget werd mogelijk door het invoeren van een gedifferentieerde benadering. Het kabinet is groot voorstander van deze gedifferentieerde benadering: middelen moeten daar worden ingezet waar ze het hardst nodig zijn en waar ze de meeste impact kunnen hebben. Bij deze gedifferentieerde benadering komen (hoge) middeninkomenslanden in principe niet meer in aanmerking voor bilaterale steun uit het DCI, waaronder begrotingssteun. Het DCI – dat zich richt op landen in Azië en Latijns Amerika – kent relatief veel van deze landen.

De leden van de PvdA-fractie achten het van groot belang dat toetredende lidstaten door de Europese Unie worden ondersteund in het toetredingsproces. Waarom is besloten tot een verlaging van het IPA budget? Wat zijn volgens de Minister de gevolgen van een verlaging van het IPA budget voor toetredende landen? Zal de performance reward volgens de Minister leiden tot een verbetering in kostenefficiëntie?

Bij de beantwoording van deze vraag is de beantwoording van de vraag van de leden van de SP-fractie over dit onderwerp meegenomen.

Doordat Kroatië in 2013 is toegetreden tot de EU kon het budget voor het pre-accessie instrument (IPA) voor de periode 2014–2020 worden verminderd. Voor de overige kandidaat-lidstaten en potentiële toetreders resteert in relatieve termen grosso eenzelfde bedrag als ten opzichte van de periode 2007–2013. Individuele landenallocaties kunnen echter wel afwijken: zo stelt de Commissie voor Turkije in de periode 2014–2020 minder IPA-steun voor dan in de periode ervoor. De landenallocaties en meerjarenprogramma's moeten overigens nog worden vastgesteld. Het kabinet is groot voorstander van de performance reward en heeft hier tijdens de onderhandelingen over de Verordening voor het pre-accessie instrument (IPA) ook hard op ingezet. Het doel van de reward is om ontvangende landen die goed op weg zijn met hun hervormingstraject extra te stimuleren om IPA-gelden in te zetten voor de voor EU-toetreding noodzakelijke hervormingen. De komende periode zal de wijze waarop deze performance reward wordt ingezet, nader worden uitgewerkt. Nederland zal zich ervoor blijven inspannen dat dit de doelmatigheid van het instrument verder ten goede komt.

De leden van de PvdA fractie vragen waarom het budget voor het Europees Instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR) gelijk is gebleven binnen het MFK? Waarom acht de Minister de focus op democratie en mensenrechten vergroot, terwijl het budget voor EIDHR gelijk is gebleven?

De focus op democratie en mensenrechten binnen het extern beleid van de Europese Unie reikt verder dan het betreffende instrument voor democratisering en mensenrechten (EIDHR). Ook andere, en qua volume veel omvangrijkere, instrumenten van het extern beleid, zoals het nabuurschapsinstrument (ENI), het pre-toetredingsinstrument (IPA) en het ontwikkelingssamenwerkingsinstrument (DCI), stellen democratisering, mensenrechten, goed bestuur en rechtsstaat centraal en reserveren een aanzienlijk deel van de middelen voor deze sectoren.

Het belang van deze fundamentele waarden, die ten grondslag liggen aan de samenwerking tussen de EU en derde landen, is nu weerspiegeld in de respectievelijke verordeningen voor deze instrumenten. Dat was ook de bedoeling van de Commissie en EDEO, die in hun Gezamenlijke Mededeling «de Rol van Europa in de Wereld: een nieuwe aanpak voor de financiering van het externe optreden van de EU» aangaven dat binnen het extern beleid van de Unie meer aandacht zou uitgaan naar mensenrechten, democratie en goed bestuur. Nederland heeft deze inzet verwelkomden zich ervoor ingespannen dat democratie, mensenrechten, goed bestuur en rechtsstaat niet alleen in de verordeningen van genoemde instrumenten zijn opgenomen, maar ook nadrukkelijker worden gewogen bijvoorbeeld bij de verstrekking van algemene begrotingssteun door de EU. Daarmee kun je zonder meer zeggen dat de focus op democratie en mensenrechten in het extern beleid van de Unie voor deze begrotingsperiode (2014–2020) zich over de volle breedte van het beleid uitstrekt. Het kabinet is tevreden over de financiële omvang van EIDHR (€ 1,2 miljard voor de periode 2014–2020 gerekend in prijzen van 2011): net zoals het Nederlandse Mensenrechtenfonds is dit instrument vooral bedoeld om kleinschalige interventies te financieren die een grote uitstraling kunnen hebben en concreet bijdragen aan het werk van mensenrechtenverdedigers en mensenrechtenorganisaties die in moeilijke omstandigheden opereren.

De leden van de SP-fractie lezen dat Nederland vooral mogelijkheden tot bezuinigen zag in het pre-toetredingsinstrument (IPA) en in het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI). Deze leden vragen de Minister welke motivatie er aan dit besluit vooraf ging.

De beantwoording van deze vraag is hierboven reeds ter hand genomen (bij de beantwoording van de vragen van de PvdA-fractie over dit onderwerp).

Onderhandelingsresultaten

De leden van de VVD-fractie zien de Europese dienst voor extern optreden als een goede manier om door samenwerking geld te besparen via gezamenlijk gebruik van de infrastructuur ter plaatse en samen te werken bij de consulaire dienstverlening. Ook zien de leden van de VVD-fractie voor de dienst een rol weggelegd om het internationaal opererende bedrijfsleven te faciliteren bij het zaken doen met landen buiten de Europese Unie. In dat licht steunen de leden van de VVD-fractie de

Nederlandse inzet om de instrumenten van het extern beleid van de Unie flexibeler en slagvaardiger te maken. Hierin moet de behartiging van gezamenlijke economische, migratie- en veiligheidsbelangen centraal staan.

Met behulp van verschillende instrumenten geeft de Europese Unie vorm aan haar extern beleid. Mede dankzij de Nederlandse inzet komt er meer aandacht voor conditionaliteit. De leden van de VVD-fractie steunen een incentive based benadering. De leden van de VVD-fractie achten het wel van groot belang dat steun voor landen die onvoldoende hervormingen toepassen, snel wordt stopgezet. Tegenover more for more, moet een geloofwaardige en consequente less for less benadering staan. Kan de Minister voorbeelden geven van bevrozing van steun in dit kader binnen het ENI en IPA?

De steun uit ENI en IPA is in meerdere situaties opgeschort en bijgesteld. Zo besloot de Raad in augustus 2013 tot herziening van de steun aan Egypte uit het ENI. Er werd besloten dat alleen sociaaleconomische steun doorgang mocht vinden die ten goede kwam aan de bevolking. Ook zijn de SPRING-fondsen voor Egypte in 2012 lange tijd aangehouden vanwege de omstandigheden in het land. Einde 2013 hebben deze fondsen een andere bestemming gekregen in de vorm van sociaaleconomische steun: scholing van meisjes, bestrijding van kinderarbeid, verbetering van informele nederzettingen in Cairo en versterking van het maatschappelijk middenveld. In het kader van de pretoetredingssteun werden de IPA-gelden aan Bosnië voor 2013 met ruim € 40 miljoen gekort als gevolg van de weigering van Bosnië om een EU-coördinatiemechanisme in het leven te roepen.

Over begrotingssteun als hulpmodaliteit zijn de leden van de VVD-fractie, zoals vermoedelijk bekend, verre van enthousiast. Begrotingssteun maakt regeringen afhankelijk van Europese steun. De leden van deze fractie zijn daarom van mening dat er effectievere alternatieven voorhanden zijn om hervormingen af te dwingen en invloed in partnerlanden te bewerkstelligen.

In de brief over de instrumenten van het extern beleid van de EU voor de periode 2014–2020 lezen de leden van de SP-fractie dat de incentive based benadering (meer steun voor landen die goed hervormen; minder steun waar hervormingen uitblijven of stagneren) is opgenomen in het Nabuurschapsinstrument. Aangezien in de vorige periode (2007–2013) ook sprake was van dergelijke voorwaardelijkheid vragen de leden van de SP-fractie wat hier nu precies veranderd is. Deze leden zouden het een goede zaak vinden als er meer mogelijkheden zijn om deze voorwaardelijkheid daadwerkelijk toe te passen. Kan de Minister aangeven of dit het geval is en zo ja, hoe de mogelijkheden tot toepassing van dit belangrijke principe precies zijn uitgebreid? Hoe is voor de periode 2014–2020 de besluitvorming geregeld om over te gaan op toepassing van dit principe? Hoe wordt hiertoe besloten?

Er is meer ruimte voor voorwaardelijkheid in het ENI (2014–2020) dan onder voorganger ENPI (2007–2013) omdat conditionaliteit nu niet alleen toegepast wordt t.a.v. de transitiefondsen SPRING (voor de Zuidelijke nabuurschapslanden) en EaPIC (voor het Oostelijk Partnerschap), maar ook ten aanzien van de landenallocaties. Reeds bij de bepaling van de basisallocatie vormen de vorderingen die landen maken ten aanzien van democratie en sociaaleconomische hervormingen een belangrijk uitgangspunt. Bovendien wordt de basisallocatie vastgesteld met een marge

van (niet meer dan) 20 procent. Deze marge biedt de ruimte om de basisallocatie afhankelijk van de prestaties van het partnerland bij te stellen. Overigens kan de steun over de volle breedte worden heroverwogen in geval van ernstige of blijvende achteruitgang. Om de stimuleringsaanpak te vergemakkelijken, en ervoor te zorgen dat SPRING en EaPIC een stevige omvang hebben, moet rond de 10% van de ENI-begroting worden toegevoegd aan deze programma's.

De landenallocaties en de regionale fondsen worden door het ENI-uitvoeringscomité, waarin de lidstaten zijn vertegenwoordigd, bekrachtigd, op voorstel van de Commissie. Hierbij wordt onder andere de invulling van de marge in de basisallocatie bepaald. In principe geldt dat de basisallocaties eenmaal per jaar worden vastgesteld, waarbij de «prestatie-marge» wordt ingevuld naar aanleiding van de jaarlijkse voortgangsrapportage.

De leden van de SP-fractie staan kritisch tegenover het externe EU-beleid als het om ontwikkelingssamenwerking gaat. De leden zijn van mening dat het bilaterale of multilaterale kanaal in veel gevallen te verkiezen is boven het Europese kanaal.

De bilaterale hulprelaties met landen die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren worden stopgezet of afgebouwd, zo lezen de leden van de SP-fractie. Deze leden vragen welke indicatoren richtinggevend zijn voor het overgaan tot stopzetten of afbouwen van financiering. Spelen de speerpunten zoals opgenomen in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid hierin een rol? Hoe verhoudt het stopzetten of afbouwen van bilaterale relaties zich tot hoe nu wordt omgegaan met sancties? Wordt er ook rekening gehouden met de looptijd van projecten als tussentijds bepaalde financiering wordt opgeschort? Onder welke voorwaarden kunnen landen waarmee de bilaterale hulprelaties zijn stopgezet nog wel in aanmerking komen voor fondsen onder thematische programma's van het DCI?

Het kabinet heeft zich ingezet voor het opnemen van een objectief criterium voor het afbouwen van de ontwikkelingsrelatie met partnerlanden onder het DCI. Hierbij heeft de focus van het kabinet op armoedebestrijding voor de allerarmsten een belangrijke rol gespeeld. De Nederlandse inspanningen hebben er uiteindelijk mede toe geleid dat in het DCI bepaald is dat de hulp aan landen wordt stopgezet die volgens de lijst van de OESO/DAC hogere midden-inkomenslanden zijn of een bruto binnenlands product hebben van meer dan 1% van het mondiale bruto binnenlands product. Het Nederlandse speerpunten beleid heeft bij het opnemen van differentiatie in het DCI geen rol gespeeld. Op basis van de gedifferentieerde benadering wordt hulp aan landen stopgezet die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren. Dit staat los van het opschorten van hulp vanwege de politieke situatie in een partnerland. De landen waarmee de bilaterale hulprelaties zijn stopgezet onder het DCI vanwege de invoering van het principe van differentiatie blijven wel op voet van gelijkheid met de andere landen onder het DCI in aanmerking komen voor fondsen onder thematische programma's zolang zij op de lijst van ontvangers van ODA van de OESO/DAC staan. Wat betreft de looptijd van projecten: als de hulp aan een partnerland wordt opgeschort vanwege politieke tekortkomingen is de looptijd van projecten irrelevant: dan wordt hulp opgeschort totdat deze weer kan worden hervat omdat de situatie is verbeterd. Bilaterale hulp die wordt stopgezet als gevolg van differentiatie wordt sowieso niet geprogrammeerd: in dat geval is

geen sprake van projecten met een looptijd. Omdat de EU nu begint aan een nieuwe begrotings- en programmeercyclus (2014–2020) is dit het moment om uitvoering te geven aan de vastgestelde differentiatie: middelen worden in dit stadium geprogrammeerd voor de komende zeven jaar.

De leden van de SP-fractie lezen dat het pakket dat werd overeengekomen door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, gekenmerkt wordt door een strikte benadering van begrotingssteun waarbij de stand van zaken met betrekking tot democratie, mensenrechten, rechtsstaat en goed bestuur meegewogen worden. Deze leden vragen welke overwegingen precies een rol spelen in het beperken of stopzetten van begrotingssteun indien bepaalde landen slecht scoren op één of meer van deze waarden. Indien de begrotingssteun wordt stopgezet, wordt er dan ook gekeken naar de mogelijkheden om te compenseren via andere kanalen die een bijdrage zouden kunnen leveren aan de ontwikkeling van een rechtstaat, zoals het maatschappelijk middenveld? De leden van de SP-fractie lezen immers dat meer focus op de ondersteuning van maatschappelijke organisaties ook tot één van de kenmerken van het pakket behoort.

De Commissie hanteert de volgende criteria voor het toekennen van begrotingssteun aan derde landen: (1) een goed armoedebestrijdingsplan: er moet een duidelijk nationaal of sectorspecifiek beleidsplan zijn, gebaseerd op een poverty reduction strategy paper (PRSP) of een soortgelijke armoedebestrijdings- en groeistrategie; (2) er moet sprake zijn van een op stabiliteit gericht macro-economisch beleid; het oordeel van het IMF hierover is leidend; (3) er moet een geloofwaardig en effectief plan zijn voor de verbetering van public finance management en (4) de begroting moet transparant zijn.

Een oordeel over de opportuniteit van begrotingssteun kan daarnaast niet tot stand komen zonder ook omstandigheden op het gebied van democratie, mensenrechten en rechtsstaat in overweging te nemen. In de herziene begrotingssteunrichtlijnen, die met ingang van 2013 van kracht zijn geworden, wordt, mede op aandringen van Nederland, een apart hoofdstuk gewijd aan fundamentele waarden (democratie, mensenrechten en rechtsstaat) en de afweging van deze waarden bij de inzet van algemene begrotingssteun. Omdat de wijze waarop deze richtlijnen worden uitgevoerd vanzelfsprekend bepalend is voor het slagen van de nieuwe benadering, zal Nederland er op blijven toezien dat de opportuniteit van EU-begrotingssteun in zijn politieke context wordt beoordeeld. Recent heeft Nederland dit punt aan de orde gesteld met betrekking tot mogelijke uitbetaling en nieuwe programmering van Europese begrotingssteun aan Uganda: Nederland acht dit na ondertekening van de anti-homowetgeving door president Museveni niet opportuun. Ook bij de concrete invulling van overige landenprogramma's, die nu voor de periode 2014–2020 door de Commissie worden opgesteld voor de partnerlanden van de EU, zal Nederland hierop letten.

Als begrotingssteun wordt aangehouden, zoals in het geval van Rwanda is gebeurd, worden deze middelen niet voor andere doeleinden aangewend, maar worden zij «geparkeerd» totdat uitbetaling weer wel opportuun wordt geacht – tenzij de Commissie een ander voorstel doet voor de besteding van deze middelen en lidstaten hiermee instemmen. Steun aan maatschap-

pelijke organisaties kan doorlopen ook als begrotingssteun wordt aangehouden – het is echter niet zo dat deze steun in plaats komt van begrotingssteun.

Gegeven de weerstand die er was in de Raad en het Europees Parlement tegen het invoeren van een gedifferentieerde benadering in het DCI, vragen de leden van de SP-fractie welke landen hiertegen waren en welke argumenten daarbij aangevoerd werden. In hoeverre heeft deze weerstand beslag gehad op de keuze met betrekking tot de manier waarop het DCI voor de komende periode is vormgegeven?

Zowel in de Raad als in het Europees Parlement waren er zorgen over hoe de EU relaties met in het bijzonder Latijns America en Zuid Afrika zou blijven onderhouden bij het wegvallen van de bilaterale hulp. Verschillende lidstaten hebben hierbij gepleit voor behoud van de relatie met landen waarmee zij een bijzondere band hebben. Uiteindelijk hebben de beraadslagingen er toe geleid dat de Raad met consensus besloten heeft over de DCI-verordening. Het compromis dat hierbij met betrekking tot de gedifferentieerde benadering werd gesloten is dat er een uitzonderingsregel in de verordening is opgenomen. Hierdoor is het mogelijk dat in buitengewone gevallen – met name met het oog op het afbouwen van de ontwikkelingsrelatie – toch hulp verleend wordt aan landen die niet aan de formele criteria voldoen. Het geleidelijk afbouwen geschiedt in nauwe samenwerking met andere donoren en dient vergezeld te gaan van een beleidsdialoog met het betrokken land, waarbij de nadruk ligt op de behoeften van de armste mensen en de meest kwetsbare groepen. Op basis van deze uitzonderingsclausule werd besloten om voorlopig de ontwikkelingsrelatie met Zuid-Afrika, Ecuador, Colombia, Peru te continueren. Ook met Cuba, dat op basis van zijn eigen statistieken tot de groep midden-inkomenslanden wordt gerekend terwijl het dat niet is, wordt de ontwikkelingsrelatie voortgezet. Landen die als gevolg van differentiatie geen bilaterale hulp meer ontvangen uit het DCI zijn onder andere China, India, Indonesië, Brazilië, Argentinië en Mexico.

Instrumenten

Op het Instrument voor pre-toetredingssteun is 11 procent bezuinigd. De leden van de VVD-fractie juichen bezuiniging op dit instrument toe, maar hebben nog steeds vraagtekens bij het ruime budget voor dit instrument. Kan de Minister aangeven, in het geval dat onderhandelingen heel lang duren, hoe lang pre-toetredingsgelden worden uitgekeerd? Is de Minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat het toch niet zo kan zijn dat het oprekken van de toetredingsonderhandelingen financiële voordelen kan opleveren?

De landen die pre-accessie steun ontvangen komen daarvoor alleen in aanmerking in de aanloop naar EU-toetreding. Zijn zij eenmaal toegetreden dan kunnen zij – vaak naar aard vergelijkbare maar naar omvang vele malen hogere – steun ontvangen uit EU-fondsen die bedoeld zijn voor EU-lidstaten. Denk aan structuur- en cohesiefondsen en subsidies onder het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In dit licht is er geen enkele aanleiding te veronderstellen dat IPA-steun een prikkel is om toetredingsonderhandelingen te rekken. Integendeel, kandidaat-lidstaten dringen in de regel aan op zo spoedige mogelijke toetreding tot de EU.

Op dit moment is de EU de grootste ontwikkelingsdonor van de wereld. De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de Unie dit middel beter moet gebruiken om deugdelijk bestuur, respectering van de mensenrechten en goed beleid te bevorderen. Misbruik en ondeugdelijk beleid moeten diplomatieke en financiële consequenties hebben. Verder is ook in dit geval conditionaliteit van groot belang.

Om landen verder niet volledig afhankelijk te maken van Europese hulp acht onze fractie het van belang dat het toekennen van ontwikkelingsgeld nadrukkelijk moet worden gekoppeld aan het bevorderen van investeringen en het stimuleren van de handel. Hoe beoordeelt de Minister deze aanpak? Is de Minister van mening dat de EU deze benadering voldoende onderschrijft en uitvoert?

Het kabinet onderschrijft dat ontwikkelingsgeld meer moet worden gekoppeld aan het bevorderen van investeringen en het stimuleren van handel. Dit is in lijn met het beleid van de Europese Commissie zoals vastgelegd in de «Agenda for Change». De Commissie zet zwaarder in op het betrekken van de private sector: meer middelen worden vrijgemaakt voor private sectorontwikkeling, blending (het koppelen van leningen en schenkingen) en andere innovatieve financieringsinstrumenten. Binnenkort brengt de Commissie een mededeling uit over private sector ontwikkeling met als doel de rol van de private sector binnen de Europese ontwikkelingssamenwerking te versterken om bij te dragen aan armoedebestrijding. De private sector is immers de motor van de economie en genereert gemiddeld 90% van alle banen in ontwikkelingslanden. Uiteraard zal uw Kamer over de inhoud van deze mededeling en de Nederlandse positie worden geïnformeerd.

In het EIDH heeft Nederland aandacht voor LHBT's verzekerd. De leden van de VVD-fractie dragen de rechten van LHBT's hoog in het vaandel. Graag vernemen de leden van deze fractie op welke manier de aandacht voor LHBT-rechten is opgenomen in het extern optreden van de Unie.

In het EU strategisch raamwerk voor mensenrechten en democratie uit 2012 is het tegengaan van discriminatie van LHBT geïdentificeerd als één van de prioriteiten van de EU. Deze prioriteit is vertaald in een concreet actiepunt in het Actieplan mensenrechten en democratie (2012–2014). Hierin committeert de EU zich aan het bevorderen van gelijke rechten voor LHBT personen. Het actiepunt heeft onder meer geresulteerd in de EU richtsnoeren voor gelijke rechten voor LHBT in 2013. Deze richtsnoeren geven sturing aan EU-delegaties en ambassades van de lidstaten over hoe zij zich het beste kunnen inzetten voor de LHBT-gemeenschap en vragen delegaties en ambassades zich in het bijzonder te richten op het tegengaan van discriminatie en geweld tegen – en bevorderen van sociale acceptatie van – LHBT personen, decriminalisatie van homoseksualiteit en het ondersteunen van mensenrechtenverdedigers. Op basis van het Actieplan en de richtsnoeren, blijft de EU aandacht vragen voor gelijke rechten voor LHBT op alle mogelijke niveaus: in verklaringen van Hoge Vertegenwoordiging Ashton – recent bijvoorbeeld over de anti-homoseksualiteitswet in Uganda – in gesprekken van EU Speciaal Vertegenwoordiger Lambrinidis en mensenrechtendialogen met derde landen, via demarches van EU delegaties en in multilaterale fora. Gelijke rechten voor LHBT is ook één van de onderwerpen waarop de financiële steun van de

EU via het instrument voor mensenrechten en democratie (EIDHR) is toegespitst.

Nederland streeft naar meer samenhang bij de inzet van het brede scala aan instrumenten. Ook profileert de Nederlandse regering zich als groot voorstander van de geïntegreerde 3D-benadering. Kan de Minister aangeven op welke manier de Nederlandse economische, migratie- en veiligheidsbelangen worden gediend met een geïntegreerde benadering van deze beleidsinstrumenten? Is de geïntegreerde benadering een doel op zich, of is het van belang dat we samen optrekken als onze belangen op het gebied van economie, migratie en veiligheid hierbij gediend zijn?

De geïntegreerde benadering is een manier om de doelstellingen van het extern beleid van de Unie te realiseren. De inzet van het kabinet is gericht op het bevorderen van synergie bij de inzet van de instrumenten van het extern beleid van de Unie en het voorkomen van overlap. Zo kan in situaties van fragiliteit het zorgvuldig inzetten van de verschillende EU instrumenten bijdragen aan een herstel van de rechtstaat zoals nu bijvoorbeeld gebeurt in Mali en de Centraal Afrikaanse Republiek. In deze landen worden tegelijkertijd fondsen onder het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), het Europese noodhulp programma (ECHO), het Stabiliteitsinstrument (IfS) en het GBVB ingezet. Daadwerkelijk coherent optreden gaat verder dan alleen samenwerking op het gebied van veiligheid en ontwikkelingssamenwerking. De EU is bij uitstek goed geplaatst om coherent beleid door te voeren gezien haar bevoegdheid op gebieden als ontwikkelingssamenwerking, handel, migratie en veiligheid. Hierdoor kan een grote efficiency slag worden gemaakt en winnen de inspanningen van de EU aan effectiviteit.

De leden van de VVD-fractie achten het van groot belang dat Nederland ruim invloed kan uitoefenen op de programmering van EU-fondsen. Uit de brief begrijpt onze fractie dat de Commissie heeft aangegeven graag nauwe betrokkenheid van lidstaten te zien bij de totstandkoming van nieuwe programma's. Het is goed dat Nederland hier maximaal gebruik van maakt om invloed uit te oefenen, zodat de instrumenten van de Unie dusdanig worden ingezet dat ze maximale leverage opleveren. Ook is het van groot belang dat de programmering conform de afspraken wordt uitgevoerd. De leden van de VVD-fractie rekenen erop dat Nederland in beide stadia maximaal gebruik maakt van haar positie om tegen voorstellen als algemene begrotingssteun te stemmen.

De leden van de SP-fractie lezen dat in het DCI expliciet is opgenomen dat de meest behoeftige landen prioriteit krijgen in de procedures voor de toewijzing van middelen. Kan de Minister expliciteren hoeveel van het budget in de minst ontwikkelde landen (MOL's) en in niet-MOL's wordt besteed en in welke sectoren? Kan de Minister tevens per landengroep toelichten wat de effecten waren van dit beleid in de afgelopen periode? Daarnaast zijn de leden van de SP-fractie benieuwd hoe het beschikbare budget per sector verdeeld wordt. Kan de Minister aangeven hoeveel geld er in het nieuwe DCI beschikbaar blijft voor de sociale sectoren, met name onderwijs en gezondheidszorg?

Over de periode 2007–2013 ging 30% van het DCI budget naar MOL's en 42% naar lagere middeninkomenslanden. De Commissie heeft aangegeven dat voor de periode 2014–2020 51% van de DCI middelen naar de MOL's zal gaan en 38% naar de lagere middeninkomenslanden. Dit is een belangrijke verschuiving die als gevolg van differentiatie is ingezet. Het kabinet zal zich er voor in zetten

dat deze positieve trend zich in de toekomst voort blijft zetten. Hoe de bilaterale steun in deze landen vorm zal krijgen is nog niet precies bekend: het proces van programmering is momenteel in volle gang. De Commissie zal zich daarbij in principe beperken tot een maximum van drie sectoren per land en nauw aansluiten bij de ontwikkelingsplannen van het partnerland.

Er zijn twee thematische programma's binnen het DCI: het *Global Public Goods and Challenges programme* en het programma voor versterking van maatschappelijke organisaties. Voor het *Global Public Goods and Challenges programme* geldt dat in de periode 2014–2020 27% zal gaan naar milieu/klimaat; 12% naar duurzame energie; 25% naar human development waaronder onderwijs en gezondheidszorg; 29% naar voedselzekerheid en 7% naar migratie. Voor de effecten van het beleid gedurende de afgelopen begrotingscyclus wordt verwezen naar de jaarverslagen ontwikkelingsamenwerking van de Commissie.

Welk percentage is dit ten opzichte van het gehele budget en ten opzichte van de vorige periode? Klopt het dat er in de periode 2014–2020 geen aparte regeling is voor kinderrechten, maar dat deze uit een meer algemene pot gefinancierd gaan worden? Wat is het oordeel van de Minister hierover? Hoe worden uitgaven aan kinderrechten nu gemonitord?

De EU heeft niet één afzonderlijke regeling ter beschikking waaruit activiteiten op het terrein van kinderrechten worden gefinancierd, maar een aantal instrumenten. Zo richt het Europees Instrument voor Democratisering en Mensenrechten (EIDHR) zich op de bevordering van mensenrechten en de versterking van de rechtsstaat in de wereld. Binnen EIDHR zijn kinderrechten benoemd als één van de thema's waarop de steun van de EU in het bijzonder is toegespitst, zonder hieraan overigens een vast percentage van uitgaven te koppelen. Daarnaast richt binnen het DCI het thematische programma voor de versterking van maatschappelijke organisaties zich specifiek ook op kinderrechten. Vanuit het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) dat buiten de EU-begroting valt maar wel dezelfde looptijd heeft, worden ook programma's en projecten gefinancierd die ten goede komen aan kinderen.

Monitoring en resultaatmeting van DCI- en EOF-programma's zal plaatsvinden op basis van een nieuw model, dat is gepresenteerd in een Commission Staff Working Document. Dit document beschrijft in algemene termen de opzet en principes van het Europese resultatenkader, dat gebaseerd is op gelijksoortige resultaatmetingskaders van de Wereldbank, African Development Bank en DFID. In 2014 wordt het resultatenkader nader uitgewerkt, inclusief indicatoren die in de meerjarenplannen onder het DCI en het EOF worden opgenomen. Vervolgens worden indicatoren geselecteerd die inzicht geven in de voortgang binnen de prioriteitsgebieden en sectoren van het betreffende EU-ontwikkelingsprogramma. In het najaar van 2014 wordt de ontwikkeling van het resultatenkader afgerond en van instructies en methodologische aanwijzingen voorzien, waarna het wordt uitgerold naar de vertegenwoordigingen van de EU in partnerlanden. Sociale ontwikkeling blijft een belangrijk aandachtsgebied binnen de Europese ontwikkelingsamenwerking. Het resultatenkader behelst daarom ook monitoring en resultaatmeting van sociale sectoren. In het Staff Working Document is

een verwijzing opgenomen naar gangbare indicatoren die worden gehanteerd binnen sectoren als onderwijs, gezondheid, water en sanitatie en gendergelijkheid en vrouwen- en kinderrechten.

Nederland heeft bewerkstelligd dat het principe van wederkerigheid beter is vastgelegd in het nieuwe DCI, zo vernemen de leden van de SP-fractie. De mate waarin landen voldoen aan hun internationale verplichtingen en zich houden aan de contractuele verplichtingen met de EU worden voortaan mogelijk meegewogen in de hulprelatie. De leden van de SP-fractie zijn kritisch over een te sterke focus op het principe van wederkerigheid als het gaat om ontwikkelingssamenwerking. De nadruk op de link tussen handel en hulp in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is immers ook gebaseerd op wederkerigheidsrelaties. Hoe rechtvaardigt de Minister de keuze voor een sterkere verankering van het wederkerigheidsprincipe? En hoe wordt er voorkomen dat dit principe op gespannen voet komt te staan met landen die wel hulpbehoevend zijn, maar wegens een gebrek aan middelen niet altijd in staat zijn om aan al hun verplichtingen te voldoen? Welke ruimte ziet de Minister voor coulancebeleid?

Het kabinet vindt dat tegenover steun verplichtingen mogen staan (wederkerigheid). Vanzelfsprekend moeten de capaciteit, het ontwikkelingsniveau en de fragiliteit van een partnerland hierbij in acht worden genomen; deze zullen ook bepalen welke vorm van steun voor het betreffende land opportuun is. De betrekkingen tussen de Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de partnerlanden, anderzijds, zijn daarom ook gebaseerd op – en bevorderen – gedeelde waarden – mensenrechten, democratie en rechtsstaat/goed bestuur – waarbij de Unie en haar partnerlanden elkaar op deze waarden kunnen aanpreken. Wederkerigheid ligt wat Nederland betreft ten grondslag aan een gelijkwaardig partnerschap.

De leden van de SP-fractie lezen dat het DCI het streven naar een gezamenlijke programmering voor het eerst juridisch heeft vastgelegd. Dit om overlapping te voorkomen. Nederland is daarbij bereid om hier in zijn eigen programmering rekening mee te houden. Kan de Minister toelichten in hoeverre er in de vorige periode sprake was van overlapping? Kan de Minister concretiseren in hoeverre de juridische vormgeving van het DCI doorwerkt in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid? Heeft de gezamenlijke programmering consequenties voor de (balans tussen) de speerpunten zoals opgenomen in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid?

In hoeverre de inspanningen van EU, lidstaten en andere donoren elkaar overlappen, verschilt per land. De Nederlandse en Europese inzet is om deze overlap zo veel mogelijk te beperken en versnippering van inspanningen tegen te gaan. Hiertoe vindt er in de partnerlanden nauwe afstemming plaats tussen de delegaties van de EU en ambassades van lidstaten. Zoals al eerder aan uw Kamer gemeld zal in 12 van de 15 Nederlandse partnerlanden tijdens de komende begrotingscyclus (2014–2020) worden overige gaan op gezamenlijke programmering. Het is de bedoeling dat via het opstellen van een gezamenlijke analyse en een gezamenlijke respons op de ontwikkelingsplannen van het partnerland een taakverdeling tot stand komt. Het kabinet is bereid zich te laten coördineren op partnerlandenniveau op basis van gezamenlijke besluitvorming over hoe de hulp het best vorm gegeven kan worden. Het kabinet sluit niet uit dat dit gevolgen kan hebben voor de Nederlandse inzet in het betreffende land, maar verwacht geen grote consequenties voor de speerpunten waarin Nederland actief is. Nederland werkte de afgelopen jaren

immers al veel samen met andere donoren en veel programma's zijn goed afgestemd. De wens tot gezamenlijk programmeren zoals vastgelegd in het DCI heeft zijn weerslag gevonden in de Nederlandse Meerjarige Strategische Plannen waarin is opgenomen dat deze kunnen worden aangepast naar aanleiding van besluiten die genomen worden in het kader van het gezamenlijk programmeren.

Geïntegreerde benadering

De leden van de VVD-fractie constateren dat met de terugtrekkende beweging van de Amerikanen in onder meer Noord-Afrika de bewaking van de Europese buitengrenzen steeds meer een Europees probleem wordt. De EU is wat de leden van de VVD-fractie betreft daarom gebaat bij een assertief buitenlandbeleid dat gericht is op handels-, migratie- en veiligheidsbelangen. De leden van deze fractie zijn van mening dat Europese landen zoveel mogelijk moeten samenwerken om militair op te kunnen treden als deze belangen aan onze buitengrenzen in het geding zijn. Om een slagvaardig extern optreden op dit vlak te kunnen bewerkstelligen is het van groot belang dat beleid waar mogelijk wordt afgestemd. Veilige buitengrenzen zijn immers in het belang van alle lidstaten.

Tegelijkertijd zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat de Unie ervoor moet waken het extern optreden niet dusdanig uit te breiden dat zij actief wordt op terreinen waar zij minder effectief of zelfs averechts kan optreden. De Unie loopt het gevaar een speler te worden die zich vooral laat kenmerken door veel soft power en weinig hard power. Is de Minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat extern optreden moet worden uitgediept op vlakken waar de EU-lidstaten een gemeenschappelijk belang hebben, maar begrensd dient te worden, daar waar gezamenlijk optreden op het vlak van effectiviteit en slagvaardigheid eerder lijdt onder afstemming?

De Europese Unie wordt steeds belangrijker voor het Nederlands buitenlandbeleid: een veranderende internationale omgeving betekent dat Nederland meer via de band van de EU zal spelen in de toekomst. Dit is zeker geen negatieve keuze: door het politieke gewicht van de Unie in de wereld en de efficiency slag die kan worden gerealiseerd door gezamenlijk te handelen, kan Nederland effectiever zijn belangen behartigen in de wereld: de EU is het natuurlijk verlengstuk van het bilaterale buitenlandbeleid. Dat geldt in de nabuurschapsregio, maar het geldt ook ten aanzien van strategische partners verder weg.

In de Staat van de Unie 2014 maakt het kabinet een positieve keuze voor een overtuigend Europees extern optreden. Hier ziet het kabinet ruimte voor meer Europese samenwerking. Dat betekent niet dat méér Europa op alle terreinen aan de orde is. Handelsbevordering is een terrein dat lidstaten, Nederland ook, liever in eigen hand houden. Voor culturele diplomatie geldt hetzelfde. Er zit wel degelijk een grens aan wat de Unie kan betekenen voor lidstaten. Méér Europa in het buitenlandbeleid moet bovendien hand in hand gaan met democratische verankering op nationaal niveau.

De Minister constateert dat de samenwerking tussen EDEO en de Europese Commissie «niet altijd vloeiend» verloopt. De leden van de PvdA fractie vinden het zorgelijk dat dit ten koste gaat van de effectiviteit

van het buitenlands beleid van de EU. Deze leden achten het daarom van groot belang dat de samenwerking zo spoedig mogelijk wordt verbeterd. De leden van de fractie van de PvdA vragen de Minister toe te lichten waarom hij vindt dat de samenwerking «niet altijd vloeiend verloopt». Welke maatregelen acht de Minister noodzakelijk om de samenwerking tussen EDEO en de Commissie te verbeteren? Waar zet zij in Europees verband op in?

Ook de leden van de SP-fractie wijzen erop dat in de brief over de mededeling inzake de geïntegreerde benadering is te lezen dat de samenwerking tussen EDEO en de Commissie niet altijd vloeiend verloopt en dat dit ten koste gaat van de effectiviteit van het buitenlands beleid van de EU. De leden van de SP-fractie vragen de Minister wat de belangrijkste oorzaken zijn voor deze moeizame samenwerking. In hoeverre ligt de oorzaak voor deze stroeve samenwerking besloten in de verschillende en geregeld tegengestelde belangen van de afzonderlijke lidstaten?

Bij de beantwoording van deze vragen van de PvdA en de SP is de beantwoording van de vraag van de leden van de D66-fractie over dit onderwerp meegenomen.

De samenwerking tussen de EDEO en de Commissie is in ontwikkeling, de EDEO is een jonge organisatie. Dat de introductie van een nieuwe speler uitdagingen met zich mee zou brengen was te verwachten. Het kabinet ziet de oplossing in verbeterde samenwerking, niet in verandering van procedures. Uit de EDEO review van december 2013 zijn voorstellen voortgekomen om de samenwerking te verbeteren en bijvoorbeeld de EU speciale vertegenwoordigers beter in te bedden in de structuren van de EDEO. Een goede stap voorwaarts is de door samenwerking tussen de EDEO en de Commissie tot stand gekomen Gezamenlijke Mededeling over de Geïntegreerde benadering. Het kabinet is van mening dat de toepassing van de Gezamenlijke Mededeling tot uiting dient te komen in een grotere nadruk op early warning, conflictpreventie en gezamenlijke analyse en doelformulering, waarbij de EU delegaties en de EU Speciale Vertegenwoordigers een sterkere rol dienen te krijgen. Het kabinet vindt het positief dat er sinds de «Agenda for Change» meer aandacht is voor vrede, veiligheid, institutionele ontwikkeling en fragiele staten, en hoopt dat dit zich zal vertalen naar meer programmeringsmogelijkheden in de veiligheidssector.

De leden van de SP-fractie constateren dat de geïntegreerde benadering in relatief korte tijd in ieder geval in theorie zeer populair is geworden in het buitenlandbeleid. Deze leden begrijpen heel goed dat kwesties in samenhang bekeken moeten worden en verschillende beleidsinstrumenten niet onafhankelijk van elkaar moeten worden toegepast. Maar de leden van de SP-fractie wijzen op een schaduwkant van deze geïntegreerde benadering, namelijk mogelijke militarisering van ontwikkelings-samenwerking en hulp. Ziet de Minister dit gevaar ook? Hoe wordt op EU-niveau hiermee rekening gehouden? Is er beleid om dit te voorkomen?

Er is geen sprake van militarisering van de hulp. De complexiteit in landen die te maken hebben met conflict en fragiliteit vraagt om een geïntegreerde benadering van defensie, diplomatie en ontwikkelingssamenwerking op basis van een landenspecifieke analyse. Dit betekent niet dat betrokken actoren doelstellingen en activiteiten van elkaar overnemen, maar dat waar mogelijk wederzijds versterkend en complementair wordt opgetreden. Daarbij kan er sprake zijn van integratie van activiteiten, zoals bij

de Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Meestal zal er echter sprake zijn van coördinatie van activiteiten, zoals bij uitwisseling van politieke en veiligheidsanalyses, militair-logistieke steun voor hulpactiviteiten en inzet van defensiespecialisten bij veiligheidssectorhervormingen. Het onderling bepalen van de mate van integratie en coördinatie, al in het planningsproces, maakt deel uit van de geïntegreerde benadering. Dit biedt dus ook de mogelijkheid om de grenzen van de samenwerking aan te geven. Het kabinet onderschrijft de uitgangspunten van effectieve ontwikkelingssamenwerking, zoals overeengekomen in de OECD/DAC, evenals de New Deal for Engagement in Fragile States die in Busan is overeengekomen. Ook onderschrijft Nederland de uitgangspunten van Good Humanitarian Donorship gericht op het effectiever maken van humanitaire hulp.

De leden van de SP-fractie zijn het zeer eens met het principe dat er geen veiligheid zonder ontwikkeling is en vice versa. Dit roept wel een vraag op, namelijk waar het primaat ligt. Ligt dat bij ontwikkeling of bij veiligheid? Dat grootschalige betrokkenheid van de EU en EU-lidstaten bij derde landen zich vaak niet uitstrekt tot de lange(re) termijn maakt deze vraag extra urgent. Hoe kijkt de Minister hier tegenaan?

Ontwikkeling en veiligheid kunnen niet los van elkaar worden gezien. Afhankelijk van de situatie en de context ligt de ene keer de nadruk meer op ontwikkeling, dan weer op veiligheid. Activiteiten maken, waar mogelijk, deel uit van een langetermijnstrategie gericht op een duurzame aanpak van de oorzaken van conflict. Aansluiting bij de prioriteiten en capaciteiten van lokale actoren (overheden, maatschappelijke actoren) is daarbij essentieel. De EU, met haar breed scala aan instrumenten, is bij uitstek in staat – en doet dit ook – om lang in een gebied aanwezig te blijven en zo druk op een land te blijven uitoefenen als individuele lidstaten hiertoe niet meer in de gelegenheid zijn. Zo is de EU actief in een aantal post- conflictgebieden waar monitoring en ondersteuning van belang zijn om het risico van weer oplopen van conflict te verminderen.

Eén van de genoemde stappen in de mededeling inzake de geïntegreerde benadering betreft het opstellen van gemeenschappelijke strategische visies, zoals dat eerder is gebeurd voor de Hoorn van Afrika en de Sahel-regio. De leden van de SP-fractie vragen of de Minister kan aangeven voor welke gebieden/regio's nu aan zo'n strategische visie wordt gewerkt en voor welke gebieden/regio's een dergelijke visie nog ontbreekt?

Tot op heden zijn er vier EU regionale strategische documenten gezamenlijk uitgewerkt door de EDEO en de Commissie, die met betrekking tot de Sahel, de Hoorn van Afrika, de Grote Meren en recent de Golf van Guinee. Voor zover bekend zijn er geen andere regionale strategieën waar dit moment aan gewerkt wordt.

In de brief over de geïntegreerde benadering is aandacht voor GVDB-missies. Een dergelijke missie, de EUBAM-missie, is nu operationeel in Libië. In officiële stukken wordt het civiele karakter van deze grensbewakingsmissie benadrukt, maar uit een onderzoek van EUobserver (18 november 2013) komt een ander beeld naar voren. Deze missie zou in feite neerkomen op het trainen van paramilitaire groepen, die direct onder het bevel staan van het Libische Ministerie van Defensie. Om die reden zou de EUBAM-missie ook personeel met een militaire achtergrond werven. De leden van de SP hebben hier zorgen over. Klopt

het dat deze missie in de praktijk een sterk militair karakter heeft? Worden milities getraind? Kan de Minister verduidelijken wat precies de aard van deze EU-missie is? Komen er bij deze missie ook huurlingen aan te pas, eventueel ter bescherming van EU personeel? En is er al meer duidelijkheid over mogelijke Nederlandse deelname aan de missie?

EUBAM is een ongewapende civiele missie met als doel het ondersteunen van de Libische autoriteiten bij het versterken van de grensbewaking en het ontwikkelen van een strategisch Integrated Border Management concept. De opzet van de missie is – overeenkomstig de wens van het gastland – civiel van karakter; er worden geen paramilitaire groepen, noch milities getraind. EUBAM ondersteunt verschillende ministeries die een taak hebben bij grensbewaking. EUBAM maakt – net als alle internationale organisaties ter plaatse – gebruik van particuliere beveiliging. Er is op dit moment één Nederlandse expert werkzaam bij EUBAM met de mogelijkheid om dit aantal maximaal uit te breiden tot vijf experts.

De leden van de D66-fractie steunen het streven naar een meer geïntegreerde benadering van het gezamenlijk extern beleid van de Europese Unie. Recente ontwikkelingen in Syrië, maar ook in Oekraïne, benadrukken de waarde van een goed georganiseerd extern beleid. De leden van de D66-fractie kunnen het enkel aanmoedigen dat in deze tijden de lidstaten hun buitenlandsbeleid zo goed mogelijk op elkaar afstemmen en optimaal gebruik maken van de aanwezige instrumenten binnen dit beleid van de Unie.

De leden van de D66-fractie zien dat enkel wanneer de lidstaten met een gezamenlijke strategische visie samenwerken, zij invloed kunnen uitoefenen op een situatie zoals momenteel in Oekraïne. Echter, de mededeling geeft aan dat de samenwerking tussen de EDEO en de Commissie niet altijd soepel verloopt en de leden van de D66-fractie zien een gemiste kans in het geïntegreerde extern Europees beleid. Ook schetst de mededeling geen goed beeld hoe die relatie tussen de EDEO en de Commissie verbeterd kan worden. Welke mogelijkheid ziet de Minister daartoe?

De leden van de D66-fractie merken daarnaast op dat niet alleen in de relatie tussen de EDEO tot de commissie er een onduidelijk beeld wordt geschetst, maar dat het totale beeld onduidelijk is. Er wordt positief gesproken over de samenhang tussen de instrumenten in het Extern beleid en de wijze waarop er een gedeelde verantwoordelijkheid en inzet bestaat van de verschillende EU-instellingen en lidstaten. De leden van de D66-fractie vragen zich, na het lezen van de mededeling, echter nog steeds af hoe zich dit vertaalt in de praktijk. Wat moet er veranderd worden binnen de organisatorische structuur van het beleid en het institutioneel verband en wat betekent dit concreet?

De beantwoording van deze vragen is hierboven reeds ter hand genomen (bij de beantwoording van de vragen van de PvdA en de SP over dit onderwerp).

De leden van de D66-fractie vinden de inhoud van de mededeling weinig ambitieus. De Minister onderstreept dat de opvattingen in de mededeling kansen laat liggen, maar noemt de mededeling een belangrijke nuttige eerste stap in een langer proces. Hoe verhoudt dit zich tot elkaar? De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze de Minister de geïntegreerde benadering in de EU in de praktijk een extra stimulans zal geven gezien deze bescheiden mededeling.

Het kabinet vindt het een belangrijke eerste stap dat deze Gezamenlijke Mededeling tot stand is gekomen op basis van overleg tussen de EDEO en de Commissie. De geïntegreerde benadering staat in ieder geval de komende jaren op de politieke agenda, en zal verder worden uitgewerkt binnen de kaders die het Verdrag van Lissabon biedt. Het kabinet dringt er met gelijkgezinde landen bij de instellingen op aan dat er gewerkt gaat worden aan een actieplan om handen en voeten aan de Mededeling te geven. Er moet wel in het achterhoofd gehouden worden dat voor veel EU lidstaten de geïntegreerde benadering een nieuw concept is. Nederland beoogt door het goede voorbeeld te geven, de EU en andere lidstaten te laten zien dat een geïntegreerde benadering meerwaarde heeft en de effectiviteit van de inzet in crisisgebieden verhoogt. De EDEO en de Commissie experimenteren met nieuwe werkvormen zoals gezamenlijke missies. Het kabinet moedigt dit aan.