

Vergaderjaar 2016–2017

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 168

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2016

In reactie (Kamerstuk 32 623, nr. 158) op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 29 oktober 2015 inzake de IOB-evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan transitie in de Arabische regio zegde het kabinet uw Kamer in antwoord op vraag 35 toe om de hoofdlijnen van de nieuwe *landenspecifieke aanpak* met uw Kamer te delen. Daarbij zegde het kabinet tevens (in het antwoord op vraag 4) toe de Kamer te zullen informeren over het gebruik van *prestatie-indicatoren*.

De toegezegde informatie treft u in deze brief. Drie opmerkingen vooraf:

1. Met de brief van 2 september 2015 (Kamerstuk 32 623, nr. 154) ontving u de kabinetsreactie op de IOB evaluatie van het Matra-zuid programma over de periode 2012 tot en met 2015. Deze brief bevatte eveneens een beschrijving van de contouren van het opvolgerprogramma, het Nederlands Arabisch Partnerschap Shiraka. Shiraka vormt samen met het Matra-programma voor de Europese regio het Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen (NFRP) dat is ingesteld naar aanleiding van de motie Servaes/Ten Broeke (Kamerstuk 34 300-V, nr. 26). De reactie op de evaluaties over het Matra-programma, inclusief nieuw beleidskader, ontving uw Kamer op 8 januari 2016 (Kamerstuk 34 300-V, nr. 51).
2. Op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt sinds 2013 jaarlijks EUR 0,5 miljoen gereserveerd voor activiteiten van Nederlandse politieke partijen in de Arabische regio (MPPP). Dit bedrag is overgeheveld vanuit Buitenlandse Zaken en komt overeen met 3,3% van het totale budget voor Shiraka. Voor 2015 is dit percentage inmiddels verhoogd tot 6%. Het voornemen is dit percentage in 2017 verder te laten stijgen tot 9% van het Shiraka-budget en in 2018 tot 12%, hetzelfde percentage als bij het Matra-programma voor de Europese regio.
3. Het met Iran bereikte nucleaire akkoord biedt mogelijkheden om meer met dat land samen te werken op het gebied van training en

met het maatschappelijk middenveld. Om die reden is het Shiraka programma ook voor Iran opengesteld.

Theory of change

In de hogergenoemde brief van 2 september 2015 wordt de volgende doelstelling voor het Shiraka-programma gegeven:
Het ondersteunen van een duurzame transitie in de Arabische regio die leidt tot:

- democratisering, waaronder vergroting van *accountability* van de overheid;
- opbouw van de rechtsstaat en bescherming van de mensenrechten en van minderheden;
- economische groei mede door opbouw van de economische infrastructuur inclusief bevordering van werkgelegenheid.

Met het programma wordt gewerkt in een complexe omgeving, die voortdurend in beweging is. Daardoor is het bijzonder lastig om te voorspellen welke effecten de door Nederland gesteunde activiteiten in concrete gevallen zullen hebben. Daar komt nog bij dat Nederland slechts een van de vele spelers is. Zowel bilaterale als multilaterale donoren zijn actief, waarvan diverse met aanzienlijk grotere programma's dan Nederland. Nederland kan met het Shiraka-programma niettemin een nuttige en katalyserende bijdrage leveren, omdat het programma de mogelijkheid biedt om snel en flexibel op specifieke behoeften in de doellanden in te spelen en daarmee ook een katalyserende rol kan vervullen voor grootschalige projecten van andere donoren of initiatieven vanuit de landen zelf. Door de samenwerking met civil society en overheid versterkt Nederland zijn informatiepositie en netwerk waardoor effectiever kan worden ingespeeld op ontwikkelingen.

De duurzame transitie die Nederland met het Shiraka programma wil ondersteunen blijft een ingewikkeld en niet-lineair proces. In een aantal landen, waar bijvoorbeeld geen sprake is van een stabiel bestuur, legt de huidige situatie soms beperkingen op aan het soort activiteiten dat wordt ondersteund. De mate waarin het programma de transitie kan ondersteunen, hangt dan ook sterk af van de actuele perspectieven op hervormingen in de afzonderlijke landen.

Naar aanleiding van de bevindingen van de hiervoor genoemde IOB-evaluatie is voor het Shiraka-programma een mede op wetenschappelijke inzichten gebaseerde *theory of change* ontwikkeld. Deze vormt een algemeen kader, dat op grond van ervaring bij de uitvoering van het programma van tijd tot tijd op basis van voortschrijdend inzicht zal moeten worden bijgesteld. De *theory of change* is een hulpmiddel om op het niveau van instrumenten en landen sturing te geven aan het programma. In de *theory of change* zijn de hiervoor genoemde doelen voor de komende jaren als volgt geoperationaliseerd:

Shiraka ondersteunt duurzame transitie in de Arabische regio die uiteindelijk leidt tot:

- pluralisme waarin politieke, culturele en religieuze verschillen geaccepteerd worden en waar een mate van inclusiviteit is;
- een goed functionerende rechtsstaat die rechtszekerheid en rechtsgelijkheid waarborgt en door de burger als legitiem wordt ervaren;
- gunstige condities voor het creëren van economische groei en werkgelegenheid.

De *theory of change* van het Shiraka programma gaat uit van drie onderling samenhangende pijlers: de burger, de overheid en de

economie. Hoe die samenhang in de *theory of change* wordt gezien, wordt hieronder beschreven.

Een belangrijk kenmerk van de transitie waarop het Shiraka-programma zich richt is de veranderende relatie tussen de overheid en haar burgers. *Burgers* hebben recht op een goed functionerende overheid die de belangen van de burger dient, die bij burgers levende zorgen over voor hen belangrijke zaken als corruptie, werk, onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg serieus neemt en die verantwoordelijkheid aan hen aflegt. Voor de *burger* richt het Shiraka-programma zich op het versterken van zijn positie. Daarbij gaat het om zaken als het bevorderen van actief burgerschap en inclusiviteit. De burger moet meer zeggenschap krijgen over het tot stand komen van het beleid van de overheid. Om hieraan bij te dragen richt het Shiraka-programma zich op het versterken van maatschappelijke organisaties, maar ook op het versterken van de positie van specifieke groepen als jongeren en vrouwen.

Ook de *overheid* moet het mogelijk maken dat burgers een actievere rol spelen. Regimes in de Arabische regio zullen de burgers meer vrijheden en bescherming moeten bieden en meer open moeten staan voor bij de burgers levende zorgen, wil de burger zich kunnen ontplooien. Door met Shiraka ook in te zetten op het niveau van de overheid wordt beoogd bij te dragen aan een positievere houding van die overheden ten aanzien van actief burgerschap en meer aandacht voor onderwerpen die de burgers bezighouden, wat zou moeten leiden tot een vergroting van perspectieven voor burgers. Vanuit het Shiraka-programma wordt daarom ondersteuning geboden bij verbetering van de kwaliteit van bestuur, zowel centraal als lokaal, op uiteenlopende terreinen, maar ook wordt aandacht besteed aan de manier waarop overheden met hun burgers communiceren.

Naast de overheid en de burger wordt eveneens ingezet op de *economie*. Dit is een belangrijke aparte factor omdat de sociaaleconomische situatie een grote rol heeft gespeeld in de opstanden in de jaren 2010–2011. Toen was er niet alleen de roep om democratie, maar ook, en misschien wel in de eerste plaats, om meer (sociaaleconomisch) perspectief en vermindering van corruptie. In diverse landen is de sociaaleconomische situatie sindsdien eerder verslechterd dan verbeterd, terwijl de verwachtingen bij de deelnemers aan de opstanden hooggespannen waren. Als regimes niet in staat zijn op dit gebied resultaten te laten zien, dan zal het draagvlak voor de regimes die de hervormingen moeten doorvoeren steeds verder verminderen. Op sociaaleconomisch gebied zal daarom met het Shiraka-programma worden ingezet op het bijdragen aan condities voor goed economisch bestuur, een goed onderwijsbeleid, een meewerkende en transparante overheid, een verbeterde wetgeving en de handhaving daarvan.

Prestatie-indicatoren

Bij de toezegging om uw Kamer te informeren over het gebruik van prestatie-indicatoren tekende het kabinet aan dat mogelijkheden voor het gebruik van deze indicatoren beperkt zijn door de onzekerheid over de ontwikkelingen in de regio en de beleidsgebieden en dat indicatoren daardoor vooral kwalitatief en beschrijvend zullen zijn. Op het niveau van afzonderlijke activiteiten wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren. Na afronding van de activiteit wordt dan getoetst in hoeverre de voorziene resultaten zijn behaald. Op activiteitsniveau zijn prestatie-indicatoren zeker een nuttig hulpmiddel. Op het niveau van programma en instrumenten is het moeilijker om goede meetbare indicatoren te definiëren. Daarom is ervoor gekozen op dat niveau gebruik

te maken van de ontwikkelde *theory of change*, waarmee aannemelijk kan worden gemaakt hoe door Nederland gesteunde activiteiten bijdragen aan het realiseren van doelstellingen op programmaniveau.

Risico's

In diverse landen in de Arabische regio is de situatie zo veranderlijk en instabiel dat een aanpak die moet leiden tot het bereiken van de doelstellingen van het programma soms vraagt om het nemen van *risico's*. In een regio die enerzijds onderhevig is aan veranderingen, maar anderzijds ook aan stagnatie, volstaat vastgelegd en voorspelbaar beleid niet.

Het *Shiraka* programma neemt bewust risico's om te voorkomen dat slechts geïnvesteerd wordt in dezelfde soort programma's en projecten, terwijl andere, van misschien onbekende organisaties ook op innovatieve wijze kunnen bijdragen aan nieuwe resultaten. Dit vereist een goede monitoring van de uitvoering. Op basis van de *theory of change* en de bevindingen van de monitoring kunnen zo stapsgewijs betere manieren worden gevonden waarop het transitieproces in de Arabische regio ondersteund kan worden. Bij het nemen van risico's hoort de kans op falen. Door samen te werken en ervaringen uit te wisselen met andere overheden en internationale organisaties kan effectiviteit van de interventies worden vergroot.

Inzet per land

Per land verschilt de inzet van het Shiraka-programma. Deze is afhankelijk van de mogelijkheden in de betrokken landen en de intensiteit van het transitieproces. Nederland sluit met het Shiraka-programma aan bij in de doellanden in gang gezette ontwikkelingen danwel ontwikkelingen waarvoor potentieel aanwezig is. In een aantal landen (bv. Egypte, Jordanië, Marokko, Tunesië) wordt breed ingezet op zowel burger als overheid en economie, in andere landen (zoals Mauritanië en Soedan) beperkt de inzet zich tot alleen de burger. In de bijlage¹ wordt de voorgenomen inzet voor de komende jaren per land beschreven. Deze is gebaseerd op de huidige situatie in die landen. Wijzigingen in die situatie kunnen leiden tot nieuwe inzichten en dus ook tot een andere inzet.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl