

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1513

Vragen van het lid **Weverling** (VVD) aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over *het bericht «Miljoenen aan EU-steun voor Marokko hebben weinig effect»* (ingezonden 20 december 2019).

Antwoord van Minister **Kaag** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) (ontvangen 27 januari 2020).

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Miljoenen aan EU-steun voor Marokko hebben weinig effect»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u bekend met de onderliggende rapporten van de Europese Rekenkamer (2019, nr. 09 en 2019, nr. 25)?

Antwoord 2

Ja.

Vraag 3

Deelt u de mening dat iedere uitgave van de Europese Unie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking een specifiek doel moet dienen en dat de effectiviteit van die uitgave controleerbaar moet zijn?

Antwoord 3

Het kabinet vindt dat doelstellingen en beoogde resultaten van de uitgaven van de Europese Unie voldoende specifiek moeten zijn om richting te geven aan de inzet en om achteraf een oordeel te kunnen vellen over de effectiviteit van de inzet. Ook zonder iedere euro tot de eindbestemming te kunnen volgen, valt een oordeel te vellen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van EU-steun. Dat laten ook de genoemde rapporten van de Europese Rekenkamer zien.

¹ «Miljoenen aan EU-steun voor Marokko hebben weinig effect», NOS, 11 december 2019, <https://nos.nl/artikel/2314258-miljoenen-aan-eu-steun-voor-marokko-hebben-weinig-effect.html>

Vraag 4

Deelt u de mening dat Europese uitgaven op het gebied van ontwikkelingssamenwerking stopgezet zouden moeten worden wanneer de effectiviteit van die uitgaven niet goed controleerbaar is en niet duidelijk is welk specifiek doel de uitgaven dienen?

Antwoord 4

Een effectieve besteding van belastinggelden dient centraal te staan. De Europese Rekenkamer doet in de door u genoemde rapporten een aantal aanbevelingen om een meer doelmatige en doeltreffende financiering te realiseren. Het kabinet zal er bij de Europese Commissie op aandringen dat deze aanbevelingen worden opgevolgd.

Vraag 5

Deelt u de mening van de Europese Rekenkamer dat de effectiviteit van Europese begrotingssteun aan Marokko en andere landen in het afgelopen Meerjarige Financiële Kader niet effectief is geweest vanwege de «suboptimale doelgerichtheid» en gebrekkige mogelijkheden tot controle?

Antwoord 5

Het rapport van de ERK (2019, nr. 25) gaat over het gebruik van indicatoren voor uitbetaling van variabele tranches door de Europese Commissie². De uitbetaling van variabele tranches is afhankelijk van door partnerlanden behaalde prestaties, die worden gemeten aan de hand van vooraf vastgestelde prestatie-indicatoren. Het rapport concludeert dat de meeste door de ERK beoordeelde variabele tranches het beoogde effect hadden van het stimuleren van hervormingsagenda's van partnerlanden aan de hand van voldoende ambitieuze doelstellingen. De ERK constateerde echter ook dat een flink aantal onderzochte indicatoren van onvoldoende kwaliteit waren en dat de verificatie van prestatiegegevens in een aantal onderzochte gevallen tekortschoot. In het rapport doet de ERK een zestal aanbevelingen om de kwaliteit en meetbaarheid van prestatiegegevens te verbeteren en daarmee de effectiviteit van de inzet van variabele tranches te optimaliseren. Het andere rapport van de ERK (2019, nr. 09) betreft een onderzoek naar sectorale begrotingssteun aan Marokko in de sectoren gezondheid, sociale bescherming, justitie en private sectorontwikkeling, in de periode 2014–2018, gefinancierd via het Europees Nabuurschapsinstrument. De conclusie van de ERK is dat, in de onderzochte casus, de toegevoegde waarde van het instrument begrotingssteun en het vermogen om hiermee hervormingen te ondersteunen beperkt waren vanwege suboptimale doelgerichtheid, een gebrekkige uitvoering en ontoereikende monitoring. Zo stelt de ERK dat de begrotingssteun weliswaar aansloot bij de behoeften en sectorstrategieën van de Marokkaanse overheid, maar dat deze over teveel terreinen verspreid was, waardoor de potentiële impact van de EU-steun werd beperkt. Het rapport stelt daarnaast vast dat de donorcoördinatie moeizaam verliep en de beleidsdialoog niet strategisch genoeg was. Desalniettemin constateert de ERK op een aantal terreinen vooruitgang, met name op het gebied van hervormingen van sociale bescherming en private sectorontwikkeling. Zo werd het burgerservicenummer geïntroduceerd en nam het concurrerend vermogen van Marokko aanzienlijk toe gedurende de bestudeerde periode. De Europese Commissie en EDEO wijzen in reactie³ op het ERK-rapport onder meer op een aantal belangrijke resultaten die Marokko de afgelopen jaren bereikt heeft, zoals afname van de moedersterfte met 35% tussen 2012 en 2016, een betere toegang van de plattelandsbevolking tot gezondheidszorg en een ruimere beschikbaarheid van medicijnen. De EU is sinds 2009 actief in de gezondheidssector in Marokko.

Het ERK-rapport onderzocht de doeltreffendheid van de steun op basis van de door de Commissie geformuleerde streefdoelen en prestatie-indicatoren en is geen complete evaluatie van voortgang in de betreffende sectoren. Het feit dat deze streefdoelen in beperkte mate gehaald zijn is volgens het kabinet betreurenswaardig en verdient reflectie. Het rapport bevat geen aanwijzingen

² https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_25/SR_Budget_support_data_EN.pdf

³ https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr19_09/sr_morocco_en.pdf (reactie Commissie en EDEO is te vinden aan het einde van het rapport)

voor malversaties. De ERK doet in dit rapport ook geen uitspraken over het instrument begrotingssteun als zodanig.

Het kabinet verwelkomt beide rapporten van de ERK en vindt het van belang dat hier lering uit getrokken wordt. De aanbevelingen van de ERK zijn erop gericht om de effectiviteit van EU begrotingssteunprogramma's, nu en onder het volgende Meerjarig Financieel Kader (2021–2027), verder te versterken onder meer via betere indicatoren en duidelijkere doelen, een intensivering van de politieke en beleidsdialoog en betere monitoring. Ze sluiten daarmee goed aan bij de inzet van het kabinet om Europese middelen zo effectief mogelijk te besteden en begrotingssteun te verbinden aan kritische dialoog, heldere criteria en concrete maatregelen, zoals vastgelegd in de EU richtlijnen voor begrotingssteun. Nederland zal zich dan ook hard maken voor gedegen opvolging van de aanbevelingen.

Vraag 6

Bent u aldus van mening dat de Europese Unie zou moeten stoppen met het uitgeven van belastinggeld van Europese burgers aan ontwikkelingssamenwerking door middel van begrotingssteun?

Antwoord 6

De genoemde rapporten van de ERK geven hiervoor geen aanleiding. Hoewel het kabinet geen voorstander is van het geven van bilaterale begrotingssteun, is het van mening dat begrotingssteun door EU en Internationale Financiële Instellingen (IFI's) onder voorwaarden een effectief instrument kan zijn om bijvoorbeeld economische groei en armoedevermindering te bevorderen. De steun dient gericht te zijn op het bevorderen van hervormingen en dient gepaard te gaan met een stevige politieke en beleidsdialoog.

Begrotingssteun draagt risico's met zich mee, maar heeft tevens voordelen, zo biedt het direct werken met overheden een mogelijkheid om met deze landen over nationaal beleid mee te praten. Verder leidt begrotingssteun vaak tot goede ontwikkelingsresultaten, verminderde transactiekosten, minder versnippering van internationale steun, versterking van het financieel beheer van de systemen van ontvangende overheden en een betere dienstverlening door overheden. Voor ontwikkeling en effectieve armoedebestrijding is een functionerende overheid, die kan voorzien in de basale dienstverlening aan de bevolking, essentieel. Dankzij schaal en expertise zijn EU en IFI's geschikt om hervormingen te bevorderen en capaciteit van ontwikkelingslanden op te bouwen.

Zoals toegelicht in het Algemeen Overleg «Onregelmatigheden publieke uitgaven Mali» op 3 oktober 2019 stelt Nederland zich aldus constructief-kritisch op ten aanzien van begrotingssteun via multilaterale organisaties. Dit betekent dat Nederland er in de comités voor extern beleid in Brussel op toeziet dat de criteria die de EU hanteert bij het verlenen van begrotingssteun strikt worden nageleefd en daarover verantwoording wordt afgelegd. Hierbij wordt met name gekeken of er een goede risicoanalyse is uitgevoerd en naar de *public finance management* systemen van een land. Ook kijken we naar de politieke opportuniteit van de steun. Nederland zoekt in specifieke gevallen indien nodig steun onder andere lidstaten voor een tegenstem. Om een programma tegen te houden is een blokkerende minderheid nodig.

Dit is een bestendige beleidslijn sinds de aanneming van de motie Mulder (Kamerstuk 33 400 V, nr. 35), zoals blijkt uit het verslag van een Algemeen Overleg gehouden op 6 maart 2013 (Kamerstuk 31 271, nr. 9), het verslag van de RBZ/OS van 28 mei 2013 (Kamerstuk 21 501-04, nr. 154), de Kamerbrief over EU begrotingssteun van 1 februari 2015 (Kamerstuk 21 501-04, nr. 168), de Kamerbrief over EU-begrotingssteun van 1 maart 2016 (Kamerstuk 21 501-04, nr. 183), de Kamerbrief over EU-begrotingssteun van 13 april 2017 (Kamerstuk 21 501-04, nr. 196), de Kamerbrief over EU-ontwikkelingssamenwerking van 21 december 2018 (Kamerstuk 34 952, nr. 41) en de Kamerbrief over EU-ontwikkelingssamenwerking van 16 juli 2019 (Kamerstuk 34 952, nr. 80).

Vraag 7

Op welke wijze hebt u tot dusver in gesprekken op Europees niveau over de invulling van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader voor Europese ontwikkelingssamenwerking en het «Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument» (NDICI) en de totstandkoming van het Post-

Cotonouverdrag invulling gegeven aan de motie Agnes Mulder over de inzet algemene begrotingssteun?⁴

Antwoord 7

Zoals aangegeven in het BNC-fiche over de aanbeveling voor een Raadsbesluit over het EU-onderhandelingsmandaat betreffende een vervolgp partnerschap met landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (Kamerstuk 22 112, nr. 2468) hecht het kabinet eraan dat in de onderhandelingen met de ACS-landen over Post-Cotonou niet vooruitgelopen wordt op de omvang van toekomstige steun. Dit moet onderdeel zijn van integrale besluitvorming betreffende het Meerjarige Financiële Kader. Hiervoor was brede steun binnen de Raad. In het in juni 2018 vastgestelde EU-mandaat⁵ voor de onderhandelingen over een vervolgp partnerschap met de ACS-landen, wordt dan ook niet ingegaan op de omvang van de steun en de te gebruiken hulpmodaliteiten. Voor wat betreft het NDICI wordt verwezen naar het antwoord op vraag 8.

Vraag 8

Gaat u, conform de motie, er bij andere lidstaten op aandringen om begrotingssteun zo veel mogelijk te beperken in het NDICI en overige instrumenten voor Europese ontwikkelingssamenwerking? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Binnen de concept-NDICI-verordening wordt vastgesteld dat begrotingssteun één van de instrumenten is die de Unie ter beschikking staat, en bepaalt de algemene kaders daarvoor. De verordening schrijft niet voor in welke mate het instrument toegepast zal worden. De gedetailleerde kaders en aanwijzingen voor het gebruik van het instrument begrotingssteun zijn vervat in de EU *Budget Support Guidelines* van september 2017⁶. Het kabinet constateert dat er – mede dankzij de Nederlandse inzet – de afgelopen jaren reeds een verschuiving heeft plaatsgevonden van algemene begrotingssteun naar meer sectorale begrotingssteun en dat er stappen zijn gezet naar een meer politiek-sensitieve benadering van begrotingssteun. Nederland blijft constructief-kritisch op specifieke voorstellen voor begrotingssteun, die ter goedkeuring voorliggen in beheerscomités, en zoekt indien nodig steun onder andere lidstaten voor een tegenstem. Om een programma tegen te houden is een blokkerende minderheid nodig.

Vraag 9

Vindt u het aanvaardbaar dat Marokko, gedurende een deel van de periode dat het Europese begrotingssteun ontving, weigerde de politieke dialoog met de EU aan te gaan? Zo nee, hebt u dit in Europees verband of in gesprekken met Marokko aangekaart?

Antwoord 9

De relatie tussen de EU en Marokko kende een moeizame periode. Daarbij speelde de uitspraken van het EU Hof over de toepassing van diverse EU verdragen met Marokko, waaronder het EU-Marokko Associatieakkoord op de Westelijke Sahara een rol. De politieke relatie is hernieuwd met de meest recente EU Marokko Associatie Raad en gezamenlijke verklaring in juni 2019.

Vraag 10

Vindt u het aanvaardbaar dat Marokko erkenning van EU-steun actief tegenwerkt, bijvoorbeeld door het weigeren gezamenlijke persberichten te publiceren of borden te plaatsen waarop EU-steun erkend werd? Zo nee, hebt u dit in Europees verband of in gesprekken met Marokko aangekaart?

⁴ Kamerstuk 33 400 V, nr. 35

⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8094-2018-ADD-1/en/pdf>

⁶ https://ec.europa.eu/europeaid/budget-support-guidelines_en

Antwoord 10

De ERK concludeert dat de zichtbaarheid van de samenwerking met de EU onvoldoende was. In haar reactie op het rapport geeft de Commissie aan dat de zichtbaarheid van de EU sinds 2017 sterk is toegenomen. Het kabinet is tevreden met deze vaststelling.

Vraag 11

Kunt u aangeven hoe de verhoudingen in de Europese Raad liggen ten aanzien van begrotingssteun in het NDICI en overige instrumenten voor Europese ontwikkelingssamenwerking? Bij welke landen bent u voornemens om steun te zoeken ten behoeve van de uitvoering van de genoemde motie?

Antwoord 11

Er is in het algemeen veel draagvlak onder EU-lidstaten voor het gebruik van het instrument begrotingssteun door de Europese Unie. Naast Nederland sprak de afgelopen jaren een handvol lidstaten zich kritisch uit over het gebruik van het instrument begrotingssteun in specifieke gevallen.

Vraag 12

Kunt u een volledig overzicht geven van alle gevallen van malversaties met Europese begrotingssteun over het afgelopen Meerjarige Financieel Kader waarmee u bekend bent, voor zover dit juridisch mogelijk is?

Antwoord 12

Het kabinet beschikt niet over een volledig overzicht van volledige malversaties binnen begrotingssteunprogramma's van de EU. EU-begrotingssteun draagt direct bij aan de nationale begroting van partnerlanden, indien aan de betalingsvoorwaarden is voldaan. Fondsen zijn niet gereserveerd voor specifieke uitgaven, in het geval van sectorale begrotingssteun wel voor specifieke sectoren. Ze zijn, net als binnenlandse inkomsten, onderworpen aan externe audits door de hoogste controle-instantie van het land, aan toezicht door het nationale parlement en in voorkomende gevallen aan onderzoek door gerechtelijke of politie-instanties, of door anti-corruptiebureaus. Bovendien worden programma's voor begrotingssteun, net zoals alle ontwikkelingsprojecten met derde landen, onderworpen aan audits door de Europese Rekenkamer en kunnen ze worden onderworpen aan onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF). Daarbij bevordert de Commissie in al haar begrotingssteunprogramma's controles op het gebruik van publieke middelen en de bestrijding van corruptie. De capaciteit van de relevante audit- of controle-entiteiten wordt indien nodig versterkt met technische assistentie. Indien nodig, kunnen ook specifieke prestatie-indicatoren aan de variabele tranches van het begrotingssteuncontract verbonden worden om verbeteringen in de volledigheid, de kwaliteit en de tijdigheid van audits aan te moedigen. De Commissie houdt in dat geval toezicht op de publicatie van bevindingen van audits, evenals de gepaste opvolging hiervan door de uitvoerende macht, zij het door middel van systemische hervormingen of wanneer nodig door disciplinaire sancties en gerechtelijke procedures.

Wanneer na een audit of een onderzoek in een bepaald land ernstige twijfels ontstaan over het begrotingsbeheer, worden betalingen voor begrotingssteun opgeschort totdat de Commissie toegang heeft gekregen tot alle relevante informatie en met de autoriteiten corrigerende maatregelen zijn overeengekomen. Als de zaak niet tot een overeengekomen oplossing met de autoriteiten leidt, kunnen de programma's voor begrotingssteun worden opgeschort en gesloten, zoals recentelijk in Mozambique. Elke financieringsovereenkomst voor begrotingssteun voorziet in die mogelijkheid, in overeenstemming met artikel 236 van het Financieel Reglement van de EU.

Vraag 13

Wat is uw inzet bij de gesprekken over de invulling van het NDICI en de totstandkoming van het Post-Cotonouverdrag ten aanzien van het sluiten van concrete en afdwingbare afspraken over terugkeersamenwerking met ontwikkelingspartners?

Antwoord 13

Het kabinet heeft zich consequent ingezet voor het opnemen van duidelijke afspraken over migratiesamenwerking met derde landen, inclusief terugkeer, in zowel de NDICI-verordening als de onderhandelingen over een vervolgverdrag tussen de EU en de landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan (Post Cotonou).

Sinds de zomer van 2018 tot eind november 2019 is er binnen de Raad onderhandeld over de concept-verordening voor het instrument voor het Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI), zoals in juni 2018 voorgesteld door de Europese Commissie.⁷ Eind november bereikte de Raad een positie (*partial general approach*) over de inhoud van de verordening.⁸ Met name preambule 29 en 30 en artikel 8.7 van de NDICI-verordening geven volgens het kabinet heldere kaders voor migratiesamenwerking met derde landen. De tekst over migratiesamenwerking is naar de mening van het kabinet sterk verbeterd in vergelijking met het oorspronkelijke Commissievoorstel. Deze versterkte tekst is tot stand gekomen door vasthoudende inzet van Nederland, samen met enkele andere lidstaten. De tekst van de verordening is echter nog niet definitief, er is een triloog over gaande met het Europees parlement.

Voor wat betreft Post-Cotonou informeerde het kabinet uw Kamer regelmatig over de Nederlandse inzet tijdens de totstandkoming van het EU-onderhandelingsmandaat, waaronder de inzet op naleving van afspraken op het gebied van irreguliere migratie.⁹ In het EU-onderhandelingsmandaat van eind mei 2018 is mede door Nederlandse inzet opgenomen dat migratie onderdeel dient te zijn van de reguliere politieke dialoog met de partnerlanden. Zoals aangegeven in de Kamerbrief met het Verslag van de Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking van 25 november 2019¹⁰ zijn de onderhandelingen tussen de EU en de landen in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan ACS) nog in volle gang. Het kabinet vindt het belangrijk dat thema's als mensenrechten, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, samenwerking op het gebied van (irreguliere) migratie, en samenwerking met het Internationaal Strafhof, een plek krijgen in het nieuwe verdrag, conform het EU-onderhandelingsmandaat dat in juni 2018 is overeengekomen. Nederland ziet er op toe dat de Commissie het onderhandelingsmandaat nauwgezet blijft volgen.

Vraag 14

Bent u voornemens om het NDICI en/of het Post-Cotonouverdrag te steunen wanneer daarin geen concrete en afdwingbare afspraken over terugkeersamenwerking met ontwikkelingspartners opgenomen zijn?

Antwoord 14

Het kabinet heeft zich in de onderhandelingen binnen de Raad consequent hard gemaakt voor een stevige verankering van migratiesamenwerking met derde landen, inclusief terugkeer, binnen de NDICI-verordening en het EU-onderhandelingsmandaat voor Post-Cotonou (zie antwoord op vraag 13). Het kabinet constateert dat zowel de triloog over de NDICI-verordening als de onderhandelingen tussen de EU en de ACS-landen nog gaande zijn. Het kabinet zal de uitkomsten van deze onderhandelingen beoordelen wanneer deze zijn afgerond.

Vraag 15

Kunt u de bovenstaande vragen ieder afzonderlijk beantwoorden en kunt u de bovenstaande vragen beantwoorden binnen de daartoe gestelde termijn van drie weken vanaf het moment van indiening, zodat de beantwoording kan worden meegewogen bij de plenaire behandeling van het Verslag van een Schriftelijk Overleg over de Raad Buitenlandse Zaken Ontwikkelingssamenwerking?

⁷ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d2c24540-6fb9-11e8-9483-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF

⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14628-2019-INIT/en/pdf>

⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-02-1874.pdf> en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-04-212.html>

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/05/bijlage-kamerbrief-inzake-verslag-raad-buitenlandse-zaken-ontwikkelingssamenwerking-van-25-november-2019>

Antwoord 15

Ja, de vragen zijn afzonderlijk beantwoord en de beantwoording is zo spoedig mogelijk aan uw Kamer gestuurd.