

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

1750

Vragen van het lid **Diks** (GroenLinks) aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over *het Emergency Trust Fund for Africa (EUTF)* (ingezonden 21 januari 2020).

Antwoord van Minister **Kaag** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) (ontvangen 14 februari 2020).

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «*De EU heeft in stilte een crisis uitgeroepen in 26 Afrikaanse landen. En omzeilt zo de eigen aanbestedingsregels*», van De Correspondent?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2 en 3

Deelt u de strekking van het artikel dat de EU haar eigen aanbestedingsregels in het European Union Emergency Trust Fund for Africa (EUTF) omzeilt door te verklaren dat de meeste landen waar het EUTF actief is in een staat van crisis verkeren? Zo nee, waarom niet?

Hoe beoordeelt u het feit dat het besluit van de Europese Commissie van 20 oktober 2015 om het EUTF op te richten² in Artikel 3 bepaalt dat een groot aantal Afrikaanse landen in een staat van crisis verkeert, met verwijzing naar

¹ De Correspondent, 11 december 2019, «De EU heeft in stilte een crisis uitgeroepen in 26 Afrikaanse landen. En omzeilt zo de eigen aanbestedingsregels» (<https://decorrespondent.nl/10764/de-eu-heeft-in-stilte-een-crisis-uitgeroepen-in-26-afrikaanse-landen-en-omzeilt-zo-de-eigen-aanbestedingsregels/468998244-c24e1e8c>)

² Commission Decision of 20.10.2015 on the establishment of a European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa, C(2015) 7293 (https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/commission-decision-2015-7293-20151020_en.pdf)

paragraaf 2 van Artikel 190 van de uitvoeringsvoorschriften voor de financiële regels van de Europese Unie?³

Antwoord 2 en 3

Het *Emergency Trust Fund for Africa* (EUTF) is *en marge* van de Valletta migratietop van november 2015 opgericht om snel en flexibel in te kunnen spelen op (de grondoorzaken van) destabilisering, gedwongen ontheemding en irreguliere migratie en om te werken aan een verbeterd migratiemanagement. Ten tijde van de oprichting was sprake van diverse crises, zoals onder meer in Libië, Zuid-Soedan en de regio rond het Tsjadmeer. Ook nu nog is de situatie in deze gebieden zorgelijk. Instabiliteit, irreguliere migratiestromen en gedwongen ontheemding kunnen evenwel niet altijd voorspeld worden. De EU en partnerlanden hebben bij de oprichting van het EUTF *en marge* van de Valletta migratietop daarom besloten meerdere landen in de EUTF-landenlijst op te nemen. Hierdoor kan het EUTF snel en flexibel activiteiten in deze landen ontplooiën binnen de inhoudelijke focusgebieden van het trustfonds. Van meet af aan was duidelijk dat het instrument ertoe diende situaties het hoofd te bieden waar de reguliere externe financieringsinstrumenten, zoals het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en het Europees Nabuurschapsinstrument (ENI), ontoereikend voor waren.

Artikel 190 van de uitvoeringsvoorschriften geeft aan onder welke voorwaarden openbare aanbesteding achterwege gelaten kan worden. Een van de redenen is als landen in een crisissituatie verkeren en vanwege acute noden snel hulp behoeven. Crisissituaties worden hier in brede zin bedoeld waar ook «uitzonderlijke omstandigheden met vergelijkbare gevolgen» onder vallen, zoals aangegeven in artikel 190 van het Financieel Regelement. De Europese Commissie licht in haar reactie op het artikel van De Correspondent⁴ toe dat het de volgende uitgangspunten hanteert bij de selectie van uitvoerders: flexibiliteit, snelheid en expertise. Per project wordt bepaald op welke manier de uitvoerder wordt geselecteerd. Voorop staat artikel 10 van het oprichtingsdocument van het EUTF⁵, waarin de voorkeur wordt uitgesproken voor zogeheten gedelegeerde samenwerking, om flexibiliteit te waarborgen en expertise van donoren optimaal te benutten. Gedelegeerde samenwerking houdt in dat de Europese Commissie geen aanbesteding hoeft te doen maar direct programma's in beheer kan geven aan geaccrediteerde organisaties van EU-lidstaten en bijvoorbeeld VN-organisaties, op basis van hun expertise en specialisme. Of een land zich in een crisissituatie bevindt waardoor een openbare aanbesteding kan worden vermeden, speelt dus een ondergeschikte rol, maar biedt in sommige gevallen wel de mogelijkheid om snel en flexibel te handelen waar reguliere aanbestedingsregels niet toereikend zijn.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de EU flexibele instrumenten tot haar beschikking heeft om snel in te kunnen springen op crises en veranderende omstandigheden, als gevolg van instabiliteit, gedwongen ontheemding en irreguliere migratie. Evenwel hecht het kabinet eraan dat het EUTF complementair is aan de reguliere instrumenten en ziet erop toe dat het alleen wordt aangewend voor de situaties en de doelstellingen waarvoor het EUTF werd opgericht.

Vraag 4

Is dit besluit van de Europese Commissie toentertijd voorgelegd aan het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Nederlandse parlement?

³ Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1268/2012 van de Commissie van 29 oktober 2012 houdende uitvoeringsvoorschriften voor Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2012:362:FULL&from=EN>)

⁴ Te vinden op de website van de Correspondent, onderaan het artikel.

⁵ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/original_constitutive_agreement_en_with_signatures.pdf

Antwoord 4

Ja, de Commissie heeft een voorstel voor oprichting van het EU *Emergency Trust Fund for Africa* (EUTF) in oktober 2015 ter goedkeuring aan lidstaten voorgelegd. Nederland heeft hiermee ingestemd onder andere omdat met dit instrument snel en flexibel ingespeeld kan worden op (de grondoorzaken van) destabilisering, gedwongen ontheemding en irreguliere migratie, zoals ook beschreven in het antwoord op vraag 3. Dit in aanvulling op de doorlopende inzet op ontwikkelingssamenwerking via reguliere externe financieringsinstrumenten. Na goedkeuring door lidstaten werd het fonds aangekondigd tijdens de Valletta Migratietop van 11 en 12 november 2015.

De Eerste en Tweede Kamer zijn geïnformeerd over de oprichting van het EUTF, de Valletta Top en de Nederlandse inzet daarbij. Zie bijvoorbeeld de eerste appreciatie van de Commissievoorstellen op het gebied van migratie (Kamerstuk 32 317, nr. 321), de nadere Kabinetsappreciatie van het EU-migratiepakket van september 2015 (Kamerstuk 32 317, nr. 2004), de Kabinetsinzet voor de Valletta top op 11 en 12 november 2015 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1049) en het verslag van de Valletta Top (Kamerstuk 21 501-20 nr. 1052).

Vraag 5

Deelt u de opvatting van de Europese Commissie dat de betreffende Afrikaanse landen in een crisissituatie verkeerden in 2015, zoals gedefinieerd in paragraaf 2 van Artikel 190 van de uitvoeringsvoorschriften voor de financiële regels van de Europese Unie? Zo ja, kunt u dat, met expliciete verwijzingen naar Artikel 190, nader toelichten voor Senegal, Tanzania en Marokko?

Antwoord 5

Het doel van het EUTF is om de EU, de lidstaten en andere donoren in staat te stellen om sneller en flexibeler in te kunnen spelen op (de grondoorzaken van) destabilisering, gedwongen ontheemding en irreguliere migratie en om te werken aan een verbeterd migratiemanagement. Het kabinet vindt het daarom begrijpelijk en wenselijk dat er naar snellere procedures is gekeken. Als de reguliere procedures voldoende waren geweest, was het immers niet nodig geweest het Trustfonds op te zetten. Het EUTF is complementair aan, en dient niet ter vervanging van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en andere externe financieringsinstrumenten. Dit blijkt ook uit de inzet in de landen die u noemt. Het grootste deel van de programma's in deze landen wordt gefinancierd vanuit het EOF (Senegal en Tanzania) en het Europees Nabuurschapsinstrument (Marokko) en niet uit het EUTF. Voor Senegal betreft dit EUR 347 mln over de periode 2014–2020 (in vergelijking met ca. EUR 170 mln uit het EUTF), voor Tanzania EUR 626 mln over de periode 2014–2020 (alleen regionale projecten uit het EUTF) en voor Marokko EUR 1.399 mln over de periode 2014–2020 (in vergelijking met ca. EUR 77 mln uit het EUTF).

Vraag 6

Bedoelt de Commissie, voor wat betreft de bepaling in artikel 3 van Commissie besluit C(2015) 7293 dat de landen waaraan wordt gerefereerd in Paragraaf 4 van Artikel 1 in crisissituatie verkeren, specifiek de landen die in die paragraaf bij naam worden genoemd, of ook hun buurlanden, waar dezelfde paragraaf aan refereert zonder deze bij naam te noemen?

Antwoord 6

De Commissie verwijst hiermee alleen naar de landen die in paragraaf 4 van artikel 1 bij naam worden genoemd.

Vraag 7

Wat is de reden dat de Commissie heeft besloten om te bepalen dat al die landen in een crisissituatie verkeren? Wat zijn de voordelen en nadelen van dat besluit?

Antwoord 7

Ten tijde van de oprichting van het EUTF, in 2015, hadden verschillende landen waar het EUTF ingezet wordt te maken met crises, dan wel de gevolgen van crises in de regio. Voorbeelden zijn de situatie in Libië,

conflicten in Zuid-Soedan, Mali en rondom het Tsjaadmeer, evenals fragiele situaties in Soedan en Somalië. Negatieve gevolgen van deze instabiliteit zijn merkbaar in omliggende landen en regio's. Vier jaar na het oprichten van het EUTF, blijven de regio's die vanuit het EUTF ondersteund worden een belangrijke zorg, ook voor de EU. Het EUTF stelt de EU, de lidstaten en andere donoren in staat om sneller en flexibeler in te spelen op deze negatieve gevolgen.

Nederland heeft er consequent op aangedrongen dat het EUTF wordt ingezet daar waar het voor bedoeld is: een gerichte inzet op (de grondoorzaken van) destabilisering, gedwongen ontheemding en irreguliere migratie en om te werken aan een verbeterd migratiemanagement. Lange-termijn projecten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking moeten bij voorkeur vanuit reguliere instrumenten zoals het EOF gefinancierd worden. Overigens behoort gedelegeerde samenwerking daar ook tot de opties.

Vraag 8

Deelt u de mening dat crisissituaties zoals beschreven in Artikel 190 per definitie van tijdelijke aard zijn, en dat de Europese Commissie daarom niet bij voorbaat kan bepalen dat landen de komende jaren in dergelijke crisissituaties zullen verkeren? Zo ja, wat betekent dat voor uw appreciatie van Commissie Besluit C(2015) 7293?

Antwoord 8

Het kabinet deelt de mening dat een noodfonds gericht op de aanpak van crisissituaties resulterend uit instabiliteit en irreguliere migratie en ontheemding in principe van tijdelijke aard zou moeten zijn. Tegelijkertijd lag het niet in de lijn der verwachting dat de redenen voor oprichting van het fonds op zeer korte termijn niet meer relevant zouden zijn. Het kabinet kon daarom instemmen met een looptijd van vijf jaar, namelijk tot eind 2020.

Vraag 9

Bent u bereid om de Europese Commissie te verzoeken om Besluit C(2015) 7293 zo snel mogelijk aan te passen en deze situatie recht te zetten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

De Europese Commissie heeft voorgesteld om de externe dimensie van migratie vanaf 2021 voornamelijk te financieren vanuit het instrument voor het Nabuurschap, Ontwikkeling en Internationale Samenwerking (NDICI). Zoals aangegeven in het BNC-fiche over de NDICI-verordening vindt het kabinet de door de Commissie voorgestelde *mainstreaming* van migratie in geografische en thematische programma's niet voldoende. Het kabinet vindt dat er ook specifieke fondsen voor migratie gereserveerd zouden moeten worden, bij voorkeur binnen de EU-begroting. Dit zou de oprichting van een noodfonds vergelijkbaar met het EUTF of de voortzetting ervan overbodig moeten maken. Het kabinet is dan ook niet voornemens de Europese Commissie te verzoeken Besluit C(2015) 7293, dat binnen een jaar afloopt, aan te passen.

Vraag 10

Deelt u de mening van de auteurs van het artikel dat het uitroepen van de crisissituatie heeft gefaciliteerd dat de middelen van het EUTF vooral werden weggezet via officiële kanalen, terwijl het de toegang voor NGOs en lokale Afrikaanse organisaties en overheden heeft bemoeilijkt?

Antwoord 10

Om flexibiliteit te waarborgen en expertise van donoren optimaal te benutten is binnen het EUTF gekozen voor zogeheten gedelegeerde samenwerking, zoals bepaald in Artikel 10 van de *Constitutive Agreement* van het EUTF. Zoals in het antwoord op vraag 2 en 3 is aangegeven is het uitroepen van crisis binnen het EUTF niet de enige factor die het selectieproces bepaalt. De Commissie geeft aan dat 14% van het bedrag dat aan lidstaten is gecontracteerd is uitgevoerd door lokale of internationale maatschappelijke organisaties. Nederland heeft consequent gepleit voor meer eigenaarschap van Afrikaanse landen en organisaties binnen het EUTF.

Vraag 11 en 12

Deelt u de mening dat lokaal eigenaarschap fundamenteel is voor succesvolle ontwikkelingssamenwerking, zoals onderstreept in de Paris Declaration on Aid Effectiveness, de Accra Agenda for Action en de Busan Partnership Agreement?

Deelt u de mening dat het EUTF en andere vormen van Europese en Nederlandse ontwikkelingssamenwerking gericht op migratie geen of weinig recht doen aan deze eigenaarschapsagenda? Zo ja, wat bent u van plan om dat te verbeteren? Zo nee, kunt u beschrijven op welke manier lokaal eigenaarschap is vormgegeven binnen deze programma's, met specifieke verwijzing naar het EUTF?

Antwoord 11 en 12

Het kabinet is van mening dat lokaal eigenaarschap een belangrijke factor is voor succesvolle ontwikkelingssamenwerking. Daarom heeft Nederland hier vanaf de oprichting van het EUTF ook expliciet voor gepleit. Het fonds zet immers in op de aanpak van een gedeeld probleem met gedeelde verantwoordelijkheden. Nederland verwelkomde daarom in 2015 de opzet van het EUTF waarbij wordt voortgebouwd op bestaande gezamenlijke strategieën en betrokken landen als waarnemer plaatsnemen in de strategische board en betreffende uitvoeringscomités (*Operational Committees*). Tijdens de Top in Valletta werd bovendien gezamenlijk besloten over de invulling en strategie van het fonds.

Vraag 13

Klopt het dat Afrikaanse partnerlanden slechts deelnemen aan de *Strategic Board* en *Operational Committee* van het EUTF als waarnemers? Zo ja, hoe verhoudt dit zich tot de Overeenkomst van Cotonou, waarvan de beginselen stellen dat de partners gelijk zijn en dat de landen in Afrika, de Cariben en de Stille Oceaan (ACS) hun eigen ontwikkelingsbeleid bepalen?

Antwoord 13

Het klopt dat partnerlanden als waarnemers deelnemen aan bijeenkomsten van de *Strategic Board* en de *Operational Committees* van het EUTF. Dit was een bewuste keuze bij de oprichting van het fonds, juist om partnerlanden blijvend te betrekken bij de besluitvorming rondom het EUTF. Aan het beheerscomité van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), waaruit activiteiten voortvloeiend uit het verdrag van Cotonou worden gefinancierd, nemen partnerlanden niet deel.

Vraag 14

Welk percentage van de financiële middelen in het EUTF kwam oorspronkelijk uit andere fondsen en middelen bestemd voor ontwikkelingssamenwerking?

Antwoord 14

Het totale volume van het EUTF is momenteel EUR 4,7 miljard. Het EUTF wordt gefinancierd vanuit overdrachten van EU instrumenten zoals het Europees Ontwikkelingsfonds, het Europees Nabuurschapsinstrument en het *Development Cooperation Instrument* (ca. EUR 4,1 miljard, 87%), bijdragen van lidstaten (ca. EUR 600 miljoen) en bijdragen via co-financiering (ca. 190 miljoen). Een groot deel van de overdrachten uit EU-instrumenten komt uit reserves van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF, ca. EUR 2 miljard). Het 11^e EOF (dat loopt van 2014 tot en met 2020) heeft in het totaal een volume van ca. EUR 30,5 miljard.

Vraag 15

Bent u voorts bekend met het artikel «*Europe spends billions stopping migration. Good luck figuring out where the money actually goes*» van De Correspondent?⁶

⁶ De Correspondent, 9 december 2019, «Europe spends billions stopping migration. Good luck figuring out where the money actually goes» (<https://thecorrespondent.com/154/europe-spends-billions-stopping-migration-good-luck-figuring-out-where-the-money-actually-goes/20366228498-b2c9baad>)

Antwoord 15

Ja.

Vraag 16

Deelt u de strekking van het artikel dat de besteding van ontwikkelingsgelden van de Europese Unie en de lidstaten, waaronder Nederland, niet transparant en overzichtelijk is? Zo ja, wat gaat u doen om dit te verbeteren? Zo nee, waarom hebben zelfs onderzoeksjournalisten zoveel moeite om de bestemming en besteding van de middelen te achterhalen?

Antwoord 16

Zowel de Europese Commissie als Nederland rapporteren op transparante wijze over de besteding van ontwikkelingsgelden. In lijn met de motie Becker-Bouali (Kamerstuk 21 501-04, nr. 209) wordt de Kamer tevens ten minste jaarlijks geïnformeerd over de externe financieringsinstrumenten van de Europese Unie.⁷

De Europese Commissie rapporteert jaarlijks uitgebreid over de resultaten die middels het externe financieringsinstrumentarium van de Unie zijn bereikt.⁸

In de financiële annexen van de rapportage wordt inzicht gegeven in de verdeling van de fondsen op geografisch en thematisch gebied. Naast deze jaarlijkse rapportage bestaat er voor verschillende programma's, trustfondsen en initiatieven een aparte website. Dit is ook het geval voor het EUTF.⁹

De besteding van ontwikkelingsgelden van de EU en lidstaten is daarnaast grotendeels terug te vinden via EU Aid Explorer¹⁰, een online tool waarmee informatie kan worden verkregen over zowel ontwikkelingssamenwerking door de EU als door haar lidstaten. Op deze website is informatie te vinden over programma's en projecten sinds 2007.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking informeert uw Kamer jaarlijks over de voortgang en resultaten van het Nederlandse beleid. Als aanvulling op dit jaarverslag wordt er met de Resultatenrapportage een online overzicht van behaalde resultaten gepresenteerd, geïllustreerd met voorbeeldprojecten.¹¹

De publiekelijk gedeelde informatie is veelal overkoepelend van aard. Het blijft een uitdaging om over ieder project en uitgave op publieke wijze te rapporteren, ook gezien de hoeveelheid aan informatie.

Vraag 17

Kunt u aangeven hoeveel middelen van de begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor 2019 zijn gereserveerd voor migratiegerelateerde projecten in Nigeria?

Antwoord 17

In 2019 is er vanuit het budget «Migratie en Ontwikkeling» (BHOS begrotingsartikel 4) in Nigeria EUR 2,6 miljoen besteed aan migratieprojecten. Dit betreft bijvoorbeeld projecten die de capaciteit van relevante Nigeriaanse autoriteiten versterken om mensenhandel en -smokkel tegen te gaan en bewustwordingscampagnes over de risico's van irreguliere migratie. Daarnaast wordt ook het *Local Employment in Africa for Development* (LEAD) programma in Nigeria uitgevoerd. Met LEAD wordt perspectief geboden aan jongeren door het creëren van werkgelegenheid. In Nigeria betrof dit in 2019 een bedrag van EUR 1,3 miljoen.

⁷ 21 december 2018: Kabinetsinzet EU Ontwikkelingssamenwerking (Kamerstuk 34 952, nr. 41). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34952-41.html>

16 juli 2019: Jaarlijkse brief over EU ontwikkelingssamenwerking (Kamerstuk 34 952, nr. 80). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34952-80.html><https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34952-80.html>

⁸ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/32623bb5-216a-11ea-95ab-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>

⁹ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en

¹⁰ <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/>

¹¹ <https://www.osresultaten.nl/>

Vraag 18

Deelt u de mening van de auteurs dat de coördinatie tussen de verschillende lidstaten en de Europese Commissie op landniveau, in Nigeria in dit geval, veel te wensen overlaat, en zich veelal beperkt tot een passieve vorm van coördinatie door elkaar op de hoogte te houden van de verschillende programma's, maar dat proactieve coördinatie tekortschiet? Zo ja, wat bent u van plan te ondernemen om dat te verbeteren? Zo nee, kunt u aangeven hoe proactieve coördinatie plaatsvindt in het geval van Nigeria?

Antwoord 18

Nee, deze mening deelt het kabinet niet. Ten minste elk kwartaal wordt er een zogeheten *Migration & Mobility Meeting* belegd door de EU-vertegenwoordiging in Abuja, waarbij door lidstaten en de EU informatie over projecten wordt uitgewisseld en input wordt gegeven op geplande programmering van de EU en van individuele lidstaten. Ook wordt er door de EU delegatie een overzicht bijgehouden van lopende en geplande migratieprogramma's van EU lidstaten die actief zijn in Nigeria. Daarnaast is er in Abuja regelmatig contact tussen de verschillende ambassades die actief zijn op het gebied van migratie en relevante Nigeriaanse overheidsagentschappen. Er bestaan bovendien verschillende andere coördinatieplatforms en consultatiefora op het gebied van migratie in Nigeria, op zowel federaal als statelijk niveau. Hieraan nemen donoren, implementatiepartners en de Nigeriaanse overheid deel. Binnen deze samenwerkingsverbanden is sprake van proactieve coördinatie en consultatie; onder andere over geplande programmering, beleid, en «*lessons learned*». De Nigeriaanse overheid consulteert en informeert donoren en implementatiepartners met een zekere regelmaat. Zo organiseert het een jaarlijkse nationale migratiedialoog en een aantal van de eerder genoemde consultatiefora wordt georganiseerd en gecoördineerd door Nigeriaanse overheidsagentschappen. Naast verhoogde transparantie en een kleiner duplicatierisico, faciliteren deze overlegstructuren de duurzaamheid van de gezamenlijke inzet.