

Vergaderjaar 2016–2017

23 432

De situatie in het Midden-Oosten

Nr. 441

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2016

Hierbij biedt het kabinet u het rapport «*How to break the vicious circle: evaluation of Dutch Development Cooperation in the Palestinian Territories 2008–2014*»¹ en de kabinetsreactie daarop aan. Hiermee geeft het kabinet uitvoering aan het verzoek van de Tweede Kamer van 11 november 2013. De IOB-evaluatie is uitgevoerd van augustus 2014 tot en met maart 2016.

Introductie

Het Nederlandse beleid in de Palestijnse Gebieden baseert zich op de Oslo-akkoorden van 1993–1995. De Oslo-akkoorden zijn – in essentie – afspraken over de overdracht van bestuur op de Westelijke Jordaanoever en in Gaza van Israël aan de Palestijnse Autoriteit. Met het akkoord tussen Israël en de *Palestine Liberation Organization* (PLO) werd de Palestijnse Autoriteit opgericht als een interim-administratie voor het – tijdelijk – besturen van de Palestijnse Gebieden, opbouw van noodzakelijk instituties en voor het ontwikkelen van een levensvatbare Palestijnse economie. Na een periode van maximaal vijf jaar zou er een definitieve overeenkomst zijn.

Veertien jaar na Oslo moet worden geconstateerd dat het akkoord niet de verwachte doorbraak bracht. 2017 markeert vijftig jaar Israëlische bezetting van de Palestijnse Gebieden, maar vrede en een tweestatenoplossing drijven steeds verder weg. Sinds 2014 zijn er geen rechtstreekse onderhandelingen meer tussen beide partijen. Diverse landen hebben initiatieven ontplooid, maar tot op heden zonder succes. De ontwikkelingen op de grond duiden eerder op een beweging weg van een tweestatenoplossing dan op een positieve inzet van partijen om de tweestatenoplossing overeind te houden. Ondertussen gaat Israël door met uitbreiding van nederzettingen en sloop van Palestijnse bezittingen in

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

het door Israël gecontroleerde Gebied C op de Westelijke Jordanoever en bepalen Israëlische veiligheidsrestricties nog altijd wie en wat Gaza in en uit mag.

De ontwikkelingen hebben het proces van staatsopbouw van de Palestijnse Autoriteit ondermijnd: staatsinstellingen functioneren minder goed, kwaliteit van de dienstverlening neemt af en een scherpe politieke aansturing ontbreekt. De interne Palestijnse politieke verdeeldheid, tussen Fatah en Hamas, werkt ook ten detrimente.

De politieke impasse, het Israëlische veiligheidsbeleid en de voortdurende bezetting hebben grote repercussies voor de Palestijnse economie. De Palestijnse bevolking verarmt.² Zo heeft 2.3 miljoen mensen humanitaire hulp nodig, waarvan 1.6 miljoen in Gaza.³ Het Internationaal Monetair Fonds berekent dat door het uitblijven van een politieke oplossing het BNP per hoofd van de bevolking 40 tot 130 procent lager is dan het had kunnen zijn.⁴ Deze trends leiden tot frustratie onder de Palestijnse bevolking, met name in Gaza. De gevestigde politieke partijen, Fatah en Hamas, zijn niet in staat hun onderlinge, en interne, verschillen op te lossen en een antwoord op de problemen te bieden. Het risico op radicalisering wordt steeds groter, zeker onder de generatie die na 1995 geboren is, na de Oslo-akkoorden.

Op verzoek van de Tweede Kamer, evalueerde de Inspectiedienst Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in de Palestijnse Gebieden over de periode 2008 – medio 2014. Na een korte samenvatting van de beleidsdoorlichting, volgt de beleidsreactie waarin het kabinet schetst hoe het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in de Palestijnse Gebieden aan te scherpen.

De IOB-beleidsdoorlichting

De IOB evalueert in de beleidsdoorlichting de relevantie, effectiviteit, coherentie en duurzaamheid van het door Nederland gevoerde beleid in de Palestijnse Gebieden en is «*overwegend positief*». De stichting van twee staten, Israël en een onafhankelijke en democratische Palestijnse staat, die naast elkaar in vrede, veiligheid en wederzijdse erkenning leven, was het einddoel van het door Nederland gevoerde beleid.⁵ De IOB concludeert dat het bereiken van dit doel niet eenvoudig was en afhankelijk van diverse factoren waar Nederland weinig invloed had. De voornaamste beperkende factoren voor de effectiviteit van het Nederlandse programma waren de voortdurende bezetting door Israël en de zwakke positie van de Palestijnse Autoriteit. Toch is de beleidsdoorlichting van oordeel dat het doel, hoewel ambitieus, effectief was als «*stip op de horizon*».

In de praktijk koos Nederland ervoor zich te richten op het bereiken van twee intermediaire doelstellingen: de ontwikkeling van een functionerende Palestijnse staat en een levensvatbare Palestijnse economie. Daarnaast richtte het beleid zich op het behoud van politieke stabiliteit in

² Tussen 2012 en 2015 daalde het BNP per hoofd van de bevolking. Bron: International Monetary Fund, *West Bank and Gaza, Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 5 april 2016.

³ 25% van de Palestijnse bevolking was arm in de eerste helft van 2016: 16% op de Westelijke Jordanoever en 39% in Gaza. Bron: Office of the UN Special Coordinator for the Middle East Peace Process (UNSCO), *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 18-19 september 2016.

⁴ International Monetary Fund, *West Bank and Gaza, Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 26 augustus 2016.

⁵ Zie Multi-Annual Strategic Plan 2014–2017 Palestinian Territories «*Towards a Palestinian State*». Nederlandse Vertegenwoordiging bij de Palestijnse Autoriteit, december 2013.

de Palestijnse gebieden en op een politieke dialoog met Israël en de Palestijnse Autoriteit.

Gegeven de complexiteit concludeert IOB dat Nederland bewuste en strategische keuzes heeft gemaakt. In het evaluatierapport wordt het beleid daarom als «*smart*» getypeerd. Verder stelt de IOB-beleidsdoorlichting: «*Het Nederlandse beleid droeg bij aan het leggen van een fundament voor een Palestijnse staat, maar de bijdrage aan de ontwikkeling van een levensvatbare economie was niet substantieel.*» Zo profiteerden kleine boerenbedrijven, aldus IOB, onvoldoende van het Nederlandse voedselzekerheidsprogramma.

De IOB beschouwt de Europese Unie als een betrouwbare partner voor de Palestijnse staatsopbouw, maar is kritisch over de mate waarop de Europese Unie zijn invloed heeft gebruikt bij Israël en de Palestijnse Autoriteit om de beperkende factoren aan te pakken. Hoewel de Europese Unie heeft bijgedragen aan het versterken van de Palestijnse instituties en ondersteuning van de bevolking, had de Europese Unie meer invloed kunnen hebben op de effectiviteit van de staatsopbouw, door conditionaliteit te verbinden aan de steun. De Europese Unie heeft hier vooruitgang mee geboekt in 2015 door met de Palestijnse Autoriteit afspraken te maken om de resultaten van de steun via PEGASE⁶ beter te meten. Dat heeft ertoe geleid dat de voortgang beter meetbaar is geworden en dat er een dialoog over de indicatoren tussen de Europese Unie en Palestijnse Autoriteit is gestart. IOB concludeert dat de huidige steun en niet-conditionele financiering van lopende uitgaven niet duurzaam zijn.

De belangrijkste aanbevelingen van IOB zijn:

- De tweestatenoplossing blijft einddoel.
- Er is meer aandacht nodig voor ontwikkelingsrelevantie en de armoedefocus van het Nederlandse programma.
- De Palestijnse Autoriteit moet haar verantwoordelijkheid nemen voor de ontwikkeling van de staat en de economie en haar legitimiteit onder de Palestijnse bevolking versterken.
- Nederland moet het maatschappelijk middenveld in de Palestijnse Gebieden en Israël ondersteunen om een meer prominente rol te spelen.

De beleidsreactie: herijking van het Nederlandse beleid in de Palestijnse Gebieden

Op basis van de aanbevelingen van de IOB en de actuele ontwikkelingen gaat het kabinet het ontwikkelingssamenwerkingsprogramma in de Palestijnse Gebieden bijstellen. Het Nederlandse programma blijft zich richten op ontwikkelings- én politieke doelen, maar wordt ontwikkelings-relevanter en krijgt een sterkere armoedefocus. Politieke doelen zijn vrede en de stichting van twee staten. Ontwikkelingsdoelen zijn het ontwikkelen van een levensvatbare economie, inclusief en duurzaam, en opbouw van een functionele en democratische Palestijnse rechtsstaat. Samenhang en samenspel tussen beide doelen is van belang. Voorbeeld van deze inzet zijn de door Nederland geplaatste scanners bij de grenzen van Gaza en de binnenkort te plaatsen scanner bij de grensovergang met Jordanië.⁷

⁶ De Europese Unie geeft via het PEGASE mechanisme (Mécanisme Palestino-Européen de Gestion de l'Aide Socio-Economique) directe financiële steun aan de Palestijnse Autoriteit voor uitgaven als ambtenarensalarissen, pensioenen en sociale zekerheid.

⁷ De scanners bevorderen de export uit Gaza en de Westelijke Jordaanoever en genereren daarmee extra inkomen voor Palestijnen, rekening houdend met Israëlische veiligheidseisen. Tegelijkertijd maken ze het mogelijk om bij de Israëlische autoriteiten de noodzaak tot versoepeling van zeer strikte regels voor grensoverschrijdend verkeer van goederen aan te kaarten.

Het kabinet zoekt daarbij, binnen de prioritaire thema's van het bredere Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, naar die terreinen, sectoren en regio's waar Nederland duidelijke meerwaarde heeft en verschil kan maken.

Grotere armoedefocus en ontwikkelingsrelevantie: bescherming van kwetsbare groepen

De Palestijnse Autoriteit heeft het afgelopen decennium goede vooruitgang geboekt op sociale indicatoren als vaccinatiegraad, kindersterfte en scholing, maar niet iedereen profiteert hiervan in gelijke mate. Bepaalde groepen hebben aanzienlijk meer te lijden onder het conflict en de daaraan gekoppelde economische situatie dan anderen. De Verenigde Naties identificeert in haar landenanalyse 2016⁸ twintig *extra* kwetsbare groepen, waaronder vrouwen, jongeren, inwoners van Gaza, Oost-Jeruzalem en het onder Israëliisch bestuur staande Gebied C. Zo hebben vrouwen, vooral gescheiden vrouwen en weduwes, beduidend lagere inkomens, minder toegang tot krediet en banen, hebben ze vaker te maken met geweld en genieten ze minder rechtsbescherming. Ook jongeren komen vaker in aanraking met geweld, vooral in Oost-Jeruzalem. Inwoners in Gebied C hebben vooral te maken met geweld door *settlers*, wetteloosheid en een daarmee samenhangende hoge criminaliteit. Als gevolg van Israëliische restricties hebben zij bovendien slechts beperkt toegang tot diensten als rechtspraak, scholing en medische zorg. Ook Gazanen hebben een (veel) mindere toegang tot medische zorg. Daarnaast kent Gaza een ernstige drinkwatercrisis. In een situatie waarin vrede met Israël uitblijft, de interne politieke verdeeldheid voortduurt en het functioneren van de Palestijnse Autoriteit afglijdt, komen deze groepen steeds meer in de verdrukking.

Het kabinet gaat de programma's meer richten op gemarginaliseerde groepen en gebieden. Zo worden de Nederlandse activiteiten vooral gericht op regio's waar de meeste armen wonen, als Gaza, het door Israël gecontroleerde Gebied C op de Westelijke Jordaanoever en Oost-Jeruzalem. Dit zijn gebieden waar de impact van de negatieve trends en het risico op escalatie en radicalisering het grootst zijn. Nederland wil bijvoorbeeld jonge vrouwen en mannen in Gaza helpen om als *freelancer* of startende ondernemer in de informatietechnologie aan de slag te komen. De vraag naar informatietechnologie is groot, vooral binnen de Arabische regio. Bovendien zijn deze diensten niet aan grenzen gebonden. Versterken van de economie en vergroten van de werkgelegenheid, in samenwerking met de Palestijnse Autoriteit, het maatschappelijk middenveld en internationale organisaties, helpen Palestijnen niet alleen aan een inkomen maar ook hoop te houden op een betere toekomst.

Stevigere inzet op inclusieve economische ontwikkeling en verbetering ondernemingsklimaat

De economische ontwikkeling in de Palestijnse Gebieden stagneert. Dit komt onder meer door Israëliische controle op Palestijnse grenzen en hulpbronnen als land en water, maar ook door onvoldoende Palestijns politieke aansturing. De productiecapaciteit van de Palestijnse economie is geërodeerd de afgelopen jaren, met een aanzienlijke afname van de bijdrage van industrie en landbouw in de economie.⁹ Ook zijn er niet genoeg banen. Het werkloosheidscijfer in het tweede kwartaal van 2016 was 27 procent, 2 procent hoger dan het jaar daarvoor. Vooral onder

⁸ UNSCO, *UN Common Country Analysis 2016 – Leave No One Behind: A Perspective on Vulnerability*, 17 oktober 2016 and *Structural Disadvantage in Palestine*.

⁹ Wereldbank, *Economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 30 september 2016

jongeren (20 tot 24-jarigen) is de werkloosheid ongekend hoog met gemiddeld 43 procent en 68 procent voor vrouwen. De werkloosheids-cijfers in Gaza zijn de hoogste ter wereld.¹⁰

Economische ontwikkeling en handel zijn noodzakelijk om verdere verarming van de Palestijnse bevolking te voorkomen. Het kabinet gaat daarom steviger inzetten op *inclusieve* economische ontwikkeling, gericht op verbetering van het ondernemingsklimaat, inkomensgenererende activiteiten en ondernemerschap, vooral voor jongeren en vrouwen.

Het kabinet kiest daarbij voor die economische sectoren, waar Nederlandse deskundigheid en kennis meerwaarde heeft en waar Nederland een gerespecteerde partner is voor de Palestijnse Autoriteit én Israël, zoals water, (duurzame) energie en landbouw. Ook blijft Nederland een voortrekkersrol spelen bij het bevorderen van grensoverschrijdend verkeer van goederen en mensen. Om voortgang op deze sectoren mogelijk te maken, wil Nederland, met instemming van premier Netanyahu en president Abbas, expertbijeenkomsten faciliteren met beide partijen. Door deze politieke dialoog probeert Nederland obstakels voor economische ontwikkeling weg te nemen om zo kleine en grote, maar vooral concrete, stappen te maken.

De private sector is één van de beter functionerende delen van de Palestijnse economie en een belangrijke werkgever. Verdere groei van vooral het midden- en kleinbedrijf is cruciaal voor het terugdringen van de hoge werkloosheid, vooral onder jongeren. Het kabinet blijft daarom aandringen op versoepeling van grensoverschrijdend verkeer van goederen en mensen. Zo oefent Nederland druk uit op de Israëlische overheid om de door Nederland gefinancierde scanners bij Gaza maximaal te benutten. Nederland gaat ook door met interventies voor een betere toegang tot natuurlijke hulpbronnen als land en water, vooral in moeilijke gebieden als Gebied C, nabij nederzettingen of langs de grens Gaza – Israël.

Inzet van het Nederlandse bedrijfsleveninstrumentarium wordt geïntensiveerd in de Palestijnse Gebieden. Te denken valt aan strategische *matchmaking* tussen Palestijnse en Nederlandse bedrijven, marktstudies en handelsmissies. Het kabinet zet Nederlandse kennis en expertise in ten behoeve van de private sector, onder meer via het Programma Uitzending Managers (PUM) en door het bevorderen van samenwerking tussen academische instellingen. Andere mogelijkheden zijn programma's als het *Dutch Good Growth Fund* spoor 2, *Develop2Build*, inzet van het Centrum ter Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (CBI) en de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO)¹¹.

Versterken van legitimiteit door een functionele en democratische Palestijnse rechtsstaat

Het perspectief op een tweestatenoplossing staat of valt bij het bestaan van een legitieme Palestijnse overheid die rechtsbescherming en veiligheid biedt aan haar bevolking. Het ontbreken van veiligheid en rechtsorde leidt tot armoede en onderontwikkeling. Ook economische

¹⁰ In het tweede kwartaal van 2016 was de werkloosheid 44 procent voor vrouwen en 22 procent voor mannen. De werkloosheid in Gaza was 42 procent en op de Westelijke Jordaanoever 18 procent. Bron: Office of the UN Special Coordinator for the Middle East Peace Process (UNSCO), *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 18-19 september 2016

¹¹ Bijvoorbeeld voor financiering van projecten voor zonne-energie of ondersteuning van microfinancieringsorganisaties.

ontwikkeling en stabiliteit zijn afhankelijk van een goed functionerende en democratische rechtsstaat.¹²

Nederland blijft daarom inzetten op veiligheid en rechtsorde, maar wel met nieuwe accenten als meer steun aan kwetsbare groepen en een betere dienstverlening aan burgers. Zo zal de rechtshulp aan alleenstaande vrouwen binnen het *Access-to-Justice*-programma worden uitgebreid en gekoppeld aan psychosociale en economische programma's. Dienstverlening door de overheid is onder meer te verbeteren door decentralisering van diensten als rechtbanken en het tegengaan van wetteloosheid in Gebied C en de buitengebieden van Jeruzalem. Nederland blijft in gesprek met Israël over het vergroten van de jurisdictie van de Palestijnse Autoriteit in deze gebieden en een betere toegang voor de Palestijnse politie en veiligheidsdiensten tot het gebied.

De rechtstreeks Nederlandse financiële steun aan de Palestijnse Autoriteit wordt onder de loep genomen.¹³ Het is niet wenselijk om de Palestijnse Autoriteit met donorgelden te blijven steunen voor meer dan 28% van haar begroting, terwijl het functioneren van staatsinstellingen en de kwaliteit van de dienstverlening niet verder toeneemt. Ook andere donoren zijn in toenemende mate kritisch over directe financiering aan de Palestijnse Autoriteit. Nederland gaat met partners als de Europese Unie, Europese lidstaten, Verenigde Naties en Wereldbank in gesprek om te onderzoeken op welke wijze de Palestijnse Autoriteit het beste kan worden gesteund. Te denken valt aan gerichte capaciteitsopbouw van staatsinstellingen, waaronder ondersteuning van justitiële instituties, opbouw van een energiebeleid en -bestuursinfrastructuur, training van de Palestijnse Waterautoriteit op het gebied van publiek-private partnerschappen of ondersteuning van het *Directorate General Property Tax* voor het ontwikkelen van een doeltreffend systeem voor het heffen van onroerend-goedbelasting op gemeentelijk niveau.

Een prominenter rol voor het maatschappelijk middenveld

Naast steun aan de Palestijnse Autoriteit, blijft het kabinet inzetten op versterking van toezichhoudende instanties als de Algemene Rekenkamer en AMAN, de Palestijnse *Transparency International*. Het kabinet intensiveert de kritische dialoog met de Palestijnse Autoriteit over samenspraak en tegenspraak met het maatschappelijk middenveld om de druk op de Palestijnse overheid om een goed sociaal en economisch beleid te voeren te vergroten en zo haar legitimiteit onder de bevolking te verbeteren. Verder blijft Nederland de Palestijnse Autoriteit aanspreken op aangevane verplichtingen in internationale verdragen, waaronder het Verdrag tegen foltering en andere wreedheden, het Verdrag voor burgerrechten en politieke rechten en het Vrouwenverdrag.

De democratische ruimte in de Palestijnse Gebieden wordt kleiner. Het is daarom belangrijk dat Nederland op strategische wijze maatschappelijke organisaties in de Palestijnse Gebieden en Israël steunt opdat zij een prominente rol kunnen spelen in de opbouw van een democratische rechtsstaat in de Palestijnse Gebieden en het bredere vredesproces. Uiteraard ziet het kabinet er scherp op toe dat Nederland geen activiteiten ondersteunt die aanzetten tot discriminatie en haatzaaien. Tevens wordt

¹² O. Ismael en D. Hendrickson (2009). *What is the case for a security and justice focus in development assistance programming. An assessment of existing literature and evidence*. Londen, King's College London.

¹³ Het betreft het programma PEGASE. De Nederlandse bijdrage loopt via de Europese Unie, welke het programma beheert. De Nederlandse bijdrage aan PEGASE wordt gebruikt voor salarissen van ambtenaren in de justitiesector.

strikt vastgehouden aan de lijn dat Nederland geen activiteiten financiert die BDS¹⁴ tegen Israël propageren.

Conclusie

Met bovenstaande aanpassingen wordt het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid ontwikkelingsrelevanter en inclusiever. Tegelijkertijd dient deze herijking van het Nederlandse beleid ook politieke doelen. Politieke doelen zijn onder meer het behoud van Palestijnse aanwezigheid in omstreden gebieden en het tegengaan van verdere uitbreiding van nederzettingen. Hiermee draagt Nederland bij aan het behoud van de tweestatenoplossing. Daarnaast spelen eveneens belangrijke politieke doelstellingen als behoud van stabiliteit en voorkomen van radicalisering. Bovendien houdt Nederland met deze beleidsinzet de mogelijkheid open om via een stevige politieke dialoog druk op Israël en de Palestijnse Autoriteit uit te oefenen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

¹⁴ BDS=*Boycott, Disinvestment and Sanctions*