

Vergaderjaar 2017–2018

23 987

Lidmaatschap van de Europese Unie

Nr. 230

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2018

Conform uw verzoek op 14 maart jl. (Handelingen II 2017/18, nr. 61, item 5) komt u hierbij de kabinetsreactie toe op het rapport van de Europese Rekenkamer (ERK) over de pretoetredingssteun van de EU aan Turkije, dat op 14 maart jl. werd gepubliceerd.

Pretoetredingssteun aan Turkije

Het onderzoek van de ERK richt zich op het beoordelen van het ontwerp en de doeltreffendheid van de uitvoering van het Instrument voor Pre-Accessiesteun (IPA) in Turkije, dat ten doel had te zorgen voor aanpassing van de kandidaat-lidstaat aan het *acquis* en zijn bestuurlijke capaciteit te versterken. De ERK onderzocht of de pretoetredingssteun aan Turkije goed werd ontworpen en doeltreffend was in het ondersteunen van de prioritaire sectoren in Turkije.

De ERK beoordeelde de programmeringsperioden van IPA I (2007–2013) en IPA II (2014–2020) en richtte zich daarbij op de prioritaire sectoren rechtsstatelijkheid, bestuur en menselijk potentieel (d.w.z. onderwijs, werkgelegenheid en sociaal beleid), waaraan EUR 3,8 miljard was toegewezen. Als gevolg van vertragingen bij de uitvoering van IPA II kon de ERK slechts de uitvoering van IPA I beoordelen.

Bevindingen en aanbevelingen

De ERK stelt vast dat de Commissie de IPA-doelstellingen goed had ontworpen. Deze waren relevant en gebaseerd op de behoeften die Turkije had vastgesteld als noodzakelijk om stappen te zetten in de richting van toetreding tot de EU. De ERK concludeert echter ook dat in de praktijk met de bestede IPA-middelen onvoldoende werd ingespeeld op enkele fundamentele behoeften op het gebied van rechtsstatelijkheid en bestuur. Volgens een analyse van de Commissie zelf was de vooruitgang op deze gebieden al meerdere jaren onbevredigend vanwege een gebrek aan politieke wil bij de Turkse autoriteiten, aldus de ERK.

Op gebieden waar sprake was van meer politieke wil, zoals douane en werkgelegenheid, droegen projecten volgens de ERK bij tot de aanpassing van Turkije aan het *acquis* en de versterking van de bestuurlijke capaciteit van het land. De ERK ziet wel een risico voor de duurzaamheid van deze resultaten als gevolg van problemen bij de besteding van IPA-middelen en de terugval na hervormingen. De ERK constateert dat ondanks de aanhoudend ontoereikende vooruitgang waarop werd gewezen in de verslagen van de Commissie over Turkije, er weinig gebruik is gemaakt van de IPA-conditionaliteit.

Tenslotte constateert de ERK enkele tekortkomingen op het gebied van monitoring en vertraging in de uitvoering van projecten. In het verslag worden vijf meetbare aanbevelingen uiteengezet om het ontwerp en de uitvoering van de pretoetredingssteun voor Turkije te verbeteren. Deze aanbevelingen betreffen de doeltreffendheid, de sectorale aanpak, conditionaliteit, monitoring en de achterstand.

Doeltreffendheid

De ERK heeft geconstateerd dat onvoldoende werd ingespeeld op enkele fundamentele behoeften: de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak, de strijd tegen corruptie op hoog niveau en georganiseerde misdaad, persvrijheid, het voorkomen van belangenconflicten en het versterken van externe controles en het maatschappelijk middenveld. De ERK beveelt de Commissie aan om IPA-middelen doelgericht aan te wenden op deze gebieden. De Commissie aanvaardt deze aanbeveling en overweegt een heroriëntering van de prioriteiten in de programmering voor 2018 overeenkomstig de genoemde beleidsrichtlijnen. Nederland zal er bij de Commissie op aandringen dat dit wordt meegenomen in de reeds gaande heroriëntering van pretoetredingssteun aan Turkije.

De sectorale aanpak

De Commissie heeft onder IPA II de sectorale aanpak geïntroduceerd, waarbij hervormingen in de hele sector worden ondersteund in plaats van afzonderlijke projecten. Voordat deze nieuwe aanpak werd toegepast, beoordeelde de Commissie of de sectoren klaar waren om de IPA II middelen te absorberen. De ERK constateert dat deze beoordelingen niet altijd alomvattend waren, met name ten aanzien van de beoordelingscriteria donorcoördinatie van Turkije, analyse van de sectorbegroting en het kader voor prestatiebeoordeling. De ERK beveelt de Commissie dan ook aan deze aspecten in de volgende actualisering van haar beoordelingen mee te nemen. De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Conditionaliteit

De ERK stelt vast dat de Commissie zelden gebruik maakte van de mogelijkheid om het beheer van projecten in het kader van het IPA te hercentraliseren of van corrigerende maatregelen wanneer niet aan de projectvoorwaarden was voldaan. De ERK constateert ook dat de mogelijkheid om financiering op te schorten bij niet-naleving van de beginselen van de democratie en rechtsstatelijkheid niet nadrukkelijk wordt genoemd in de IPA II verordening. De ERK beveelt aan dat de Commissie voorstellen voorlegt aan de LS waarbij IPA II middelen geheroriënteerd of verminderd kunnen worden om gevallen van achteruitgang in de sectoren rechtsstatelijkheid en bestuur aan te pakken. De Commissie zou daarnaast geleidelijk meer gebruik moeten maken van direct beheer om fundamentele behoeften aan te pakken wanneer sprake is van een gebrek aan politieke wil. De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. Het kabinet verwelkomt dit en ziet de aanbeveling nadruk-

kelijk in het licht van het verzoek van de Europese Raad aan de Commissie om de pretoetredingssteun aan Turkije te heroriënteren. Het kabinet wacht de voorstellen van de Commissie af.

Monitoring

Volgens de ERK was er sprake van tekortkomingen bij het monitoren van de prestaties van projecten. Zo waren de indicatoren soms irrelevant of onbetrouwbaar. Ook kan met het kader voor resultaatgericht toezicht (RGT) elk jaar slechts een deel van de IPA-projecten worden gemonitord. De ERK beveelt de Commissie aan om de reikwijdte van haar RGT-verslagen uit te breiden en de relevantie en betrouwbaarheid van haar projectindicatoren te verbeteren. De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. Het kabinet hecht veel waarde aan effectieve monitoring en zal hiervoor aandacht blijven vragen.

De achterstand

De ERK geeft in haar verslag tot slot aan dat het IPA aanzienlijke vertraging opliep vanwege grootschalige achterstanden bij de programmering en uitvoering. Deze vertraging werd veroorzaakt door een zwakke administratieve capaciteit bij Turkse ministeries om projectvoorstellen op te stellen, de overgang op de sectorale aanpak en het zeer grote personeelsverloop bij de Turkse instantie die het merendeel van de IPA-middelen beheert. De ERK beveelt de Commissie aan om in het kader van IPA II indirect beheer selectief toe te passen. Deze aanbeveling sluit aan bij de kritische houding van Nederland ten aanzien van besteding van IPA-middelen via de Turkse overheid. Het kabinet verwelkomt dan ook de aanvaarding van deze aanbeveling door de Commissie.

Vervolgstappen

Het kabinet hecht in algemene zin grote waarde aan de onafhankelijke onderzoeken die de ERK uitvoert en verwelkomt de reactie van de Commissie op het ERK-rapport. In haar reactie heeft de Commissie expliciet aangegeven de aanbevelingen van de ERK ter harte te nemen.

In lijn met de motie van de leden Roemer en Segers (Kamerstukken 32 824 en 29 279, nr. 158) pleit Nederland in Europees kader reeds geruime tijd voor de opschorting van pretoetredingssteun aan Turkije.¹ Hier was tot dusver onvoldoende draagvlak voor. Het kabinet voelt zich in zijn positie gesterkt door het rapport van de ERK en zal in Brussel met dit rapport in de hand blijven proberen om steun te vergaren voor opschorting.

De Europese Raad van 19-20 oktober 2017 vroeg de Commissie, vanwege de ontwikkelingen in Turkije, de pre-accessiesteun aan Turkije te korten en om te buigen.² De Commissie werkt de gevraagde herschikking momenteel uit. Uw Kamer zal hierover geïnformeerd worden zodra nadere informatie van de Commissie is verkregen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

¹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 1801

² Kamerstuk 21 501-20, nr. 1260

Aanvullende vragen van de vaste commissie voor Europese Zaken

Vragen en opmerkingen namens de fractie van de VVD

Is het kabinet het eens met de VVD dat dit rapport nog eens een extra onderbouwing is om de zogeheten pre-accessiegelden aan Turkije te stoppen?

Ja, zie hierboven.

Vragen en opmerkingen namens de fractie van de PVV

Welke consequenties gaat de Minister verbinden aan het rapport van de Europese Rekenkamer?

Het kabinet voelt zich door het rapport van de ERK in zijn positie gesterkt en zal in Brussel met dit rapport in de hand blijven proberen om steun te vergaren voor opschorting van pretoetredingssteun aan Turkije.

Kan de Minister een uitputtende lijst doen toekomen van alle projecten die vallen onder de pretoetredingssteun van 2007 tot en met 2020 die door Turkije met EU geld worden gefinancierd?

Op de website van de Europese Commissie zijn alle projecten te vinden die tot en met 2017 zijn gefinancierd uit het Instrument voor Pre-Accessiesteun (IPA).³ De Commissie werkt momenteel aan de voorstellen voor projecten in 2018. Deze zullen later in het jaar aan de lidstaten worden voorgelegd.

Zal de Minister inzetten op het formeel afbreken van de onderhandelingen over de toetreding van Turkije tot de EU?

De toetredingsonderhandelingen met Turkije liggen feitelijk stil. Dat zal in de huidige omstandigheden zeker zo blijven. Dit is door de inzet van Nederland ook formeel vastgelegd in de Voorzitterschapsconclusies van 13 december 2016.

Is de Minister voornemens te pleiten voor het volledig dichtdraaien van de geldkraan richting Turkije?

Nederland pleit conform de motie van de leden Roemer en Segers (Kamerstukken 32 824 en 29 279, nr. 158) in Europees kader reeds geruime tijd voor de opschorting van pretoetredingssteun aan Turkije en zal dat blijven doen.

Worden deze of andere eisen meegenomen bij de onderhandelingen over de nieuwe meerjarenbegroting van de EU?

Nederland bepleit al geruime tijd dat pretoetredingssteun voor Turkije moet worden opgeschort. Aldus kan ook het totale budget voor pretoetredingssteun in het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK) omlaag.

³ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/turkey_en

Is de Minister voornemens, met dit rapport in het achterhoofd, geld te geven aan Brussel voor uitbetaling van de 2^e tranche van 3 miljard in het kader van de Turkse deal? Zo ja, hoeveel?

Nederland zet in op volledige financiering van de tweede tranche van EUR 3 miljard in het kader van de Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije (FRIT) uit de EU-begroting.

Vragen en opmerkingen namens de fractie van het CDA

Wat is de agenda van de bijeenkomst op 26 maart met Turkije?

De agenda van de leidersbijeenkomst op 26 maart met Turkije is nog niet bekend.

Kan de Minister een kabinetsreactie op het rapport geven?

Ja, zie hierboven.

Kan de Minister tevens de Kamervragen van maandag 12 maart 2018 over dit onderwerp beantwoorden (inclusief de lijst van projecten, die gefinancierd zijn)?

De antwoorden op genoemde vragen zullen u binnen drie weken toekomen, zoals gevraagd in de Kamervragen zelf.

Is het kabinet bereid om ervoor te zorgen dat de Europese Rekenkamer ook kijkt naar de projecten onder de vluchtelingendeal?

De Europese Rekenkamer heeft in haar werkprogramma 2018 reeds aangekondigd onderzoek te doen naar de projecten in het kader van FRIT.⁴

Vragen en opmerkingen namens de fractie van GroenLinks

De Europese Commissie heeft beperkt gebruik gemaakt van conditionaliteit. Wat zijn hiervoor volgens de Minister de redenen? Hebben lidstaten de Europese Commissie beïnvloed bij de keuze om hier gebruik van te maken?

Het kabinet deelt de conclusie van de ERK dat de Commissie meer gebruik zou moeten maken van conditionaliteit en haar politieke *leverage* beter zou moeten inzetten. Dit heeft Nederland de Commissie ook meegegeven in zijn inbreng voor de publieke consultatie over de thematische evaluatie van EU-steun voor de hervorming van het openbaar bestuur vanuit het Instrument voor Pre-Accessiesteun en het Europese Nabuurschapsinstrument.⁵

Is er een eerdere evaluatie geweest? Welke conclusies zijn toen getrokken en wat is hiermee gedaan?

Het laatste controleverslag van de ERK over pretoetredingssteun aan Turkije werd in 2009 gepubliceerd.⁶ Het onderzoek betrof de voorloper van het IPA en bekeek projecten in de periode 2002–2004. De ERK constateerde dat met name verbeteringen nodig waren bij het vaststellen van de prioriteiten en het beoordelen van de doeltreffendheid van de finan-

⁴ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/WP2018/WP2018_EN.pdf

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 2488

⁶ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR09_16/SR09_16_NL.PDF

ciering. De Commissie heeft de tekortkomingen grotendeels geadresseerd in de IPA programmering door onder andere de toepassing van indicatoren en uitgangsgegevens verplicht te stellen voor de controle van projectresultaten.

Is het mogelijk om de resultaten van pre-accessiesteun duurzamer te maken?

De ERK stelt in haar verslag vast dat de duurzaamheid van projecten gevaar loopt vanwege een gebrek aan politieke wil aan Turkse zijde. Dit wordt volgens de ERK verergerd door de context van de terugval in Turkije, waaronder de ontslagen en schorsingen van ambtenaren op grote schaal. Gezien de gevolgen voor de duurzaamheid van projecten beveelt de ERK de Commissie aan om het gebruik van conditionaliteit te verbeteren en de inzet van politieke en projectvoorwaarden uit te breiden. Het kabinet kan zich goed vinden in deze aanbeveling.

Hoe en wanneer wordt dit rapport betrokken bij de Europese besluitvorming over pre-accessiesteun?

Het verslag van de ERK dient ter input voor de tussentijdse evaluatie van IPA II door de Commissie en voor de strategie van de EU voor toewijzingen van pretoetredingssteun aan Turkije in het kader van IPA II (2014–2020) en de volgende programmeringsperiode.

Wijkt de evaluatie af van de evaluatie van pre-accessiesteun voor landen die wel zijn toegetreden?

Kroatië is de meest recent toegetreden lidstaat. De ERK onderzocht in 2011 of de pre-accessiesteun voor Kroatië dat land goed voorbereidde om EU financiering na toetreding goed te beheren (European Court of Auditors, Special Report No 14/2011: »Has EU Assistance improved Croatia's capacity to manage post-accession funding?«). De ERK stelde vast dat pre-accessiesteun hieraan inderdaad had bijgedragen, maar deed tegelijkertijd een aantal aanbevelingen om de steun nog effectiever te maken, waaronder versterkte corruptiebestrijding. In 2016 publiceerde de ERK een studie naar de effectiviteit van pre-accessiesteun voor de versterking van bestuurlijke capaciteit op de Westelijke Balkan (European Court of Auditors, Special report No 21/2016: «EU pre-accession assistance for strengthening administrative capacity in the Western Balkans: A meta-audit»). In deze studie stelde de ERK vast dat de steun behoorlijk effectief was geweest, maar dat er wel significante tekortkomingen waren bij de nationale overheden van de zes landen op de Westelijke Balkan.