

Vergaderjaar 2013–2014

33 838

Goedkeuring van het op 26 juni 2013 te Brussel tot stand gekomen Intern Akkoord tussen de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten van de Europese Unie, in het kader van de Raad bijeen, betreffende de financiering van de steun van de Europese Unie binnen het meerjarig financieel kader voor de periode 2014–2020, overeenkomstig de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst, en betreffende de toewijzing van financiële bijstand ten behoeve van de landen en gebieden overzee waarop de bepalingen van het vierde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing zijn (Trb. 2013, 145)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 april 2014

De regering dankt de algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor haar verslag met betrekking tot het voorstel van wet tot goedkeuring van het bovengenoemde verdrag. In deze nota naar aanleiding van het verslag worden de vragen van de commissie beantwoord. Vragen met dezelfde strekking zijn samengevoegd en in één keer beantwoord.

Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over het elfde EOF

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het wetsvoorstel wordt geregeld dat Nederland € 1,457 miljard bijdraagt aan het elfde Europese Ontwikkelingsfonds (EOF). Dat is 4.78% van de € 30,506 miljard die het totale EOF beslaat in de periode 2014–2020. Deze leden vinden het positief dat de begrotingscyclus van het EOF tegenwoordig gelijk loopt met die van de reguliere EU-begroting. De leden van de VVD-fractie waren en blijven echter wel van mening dat het beter zou zijn geweest als het EOF was opgenomen in de reguliere EU-begroting als geheel. De regering schrijft dat dit ook het streven is geweest van de Nederlandse regering. Kan de regering aangeven welke landen in EU-verband het hier niet mee eens waren, om welke reden niet en hoe de Nederlandse regering zich hierin in de EU-begrotingsonderhandelingen heeft opgesteld?

De Europese Raad van 7 en 8 februari 2013 heeft besloten dat de financiering van de samenwerking met de 79 landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (de ACS-landen), die

voortvloeit uit de Partnerschapsovereenkomst tussen de EU en de ACS-landen (het Verdrag van Cotonou), in de periode 2014–2020 blijft plaatsvinden via het intergouvernementele Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)¹. Nederland heeft er in de onderhandelingen over het meerjarig financieel kader (MFK) op aangedrongen dat het EOF onder de EU-begroting zou worden gebracht, overeenkomstig de onderhandelingsinzet zoals medegedeeld aan uw Kamer². Hiertegen bestond weerstand vanuit lidstaten die als gevolg van budgettering van het EOF meer zouden moeten gaan bijdragen, maar ook vanuit lidstaten die menen dat het EOF beter functioneert dan de instrumenten van het extern beleid van de EU die onder de EU-begroting vallen. Tot slot waren de ACS-landen geen voorstander van het budgetteren van het EOF: zij hebben onder het EOF veel meer geïnstitutionaliseerde inspraak dan overige partnerlanden van de EU. Hoewel Nederland zijn onderhandelingsinzet niet heeft gerealiseerd, is het kabinet tevreden dat in de conclusies van de Europese Raad van 7 en 8 februari 2013 is opgenomen dat de Commissie zal inzetten op budgetteren van het EOF vanaf 2021 wanneer het Verdrag van Cotonou is afgelopen. Een aantal stappen die budgettering op termijn moet vergemakkelijken is al gezet: de looptijd van het EOF is gelijkgetrokken met die van het MFK en de verdeelsleutels voor het EOF en het MFK zijn meer met elkaar in overeenstemming gebracht.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de gelden uit het EOF bestemd zijn voor de landen in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan (ACS-landen). Deze landen hebben weliswaar weinig met elkaar gemeen, maar de wijze waarop de EU uiting geeft aan haar binding met deze landen is historisch zo gegroeid. Het verdrag van Cotonou heeft een looptijd van 20 jaar en loopt derhalve af in 2020. Dat valt samen met de looptijd van het EOF. Kan de regering aangeven of het voornemen is om na deze periode in te zetten op opheffing van het EOF, dan wel op een aanpassing die recht doet aan de verhoudingen van dat moment? Is de regering voornemens om de groep van ACS-landen als groep te blijven benaderen, of is de regering bereid om in Europees verband te pleiten voor een modernisering van deze aanpak? De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de hulprelatie met ACS-landen wederzijdse preferenties dient op te leveren. Bovendien zijn de leden van de VVD-fractie, zoals eerder genoemd, van mening dat een verdere normalisering van de relaties tussen de EU en de ACS-landen ook betekent dat het EOF als zelfstandig instrument op den duur geen bestaansrecht meer heeft. Hoe kijkt de regering aan tegen een modernisering van de relatie tussen de ACS-landen en de EU en welke rol ziet zij weggelegd voor het EOF in de toekomst?

Het kabinet heeft nog geen standpunt bepaald ten aanzien van de vorm die de relatie tussen de EU en de ACS-landen moet aannemen na 2020 en de rol van het EOF hierin. Het Verdrag van Cotonou loopt in 2020 af. De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en de Commissie hebben gezamenlijk een informele werkgroep opgezet over de betrekkingen tussen de EU en de ACS-landen post-2020. Of deze na 2020 in de vorm van een verdrag moeten worden verankerd is voor het kabinet nog geen uitgemaakte zaak. Dat er ook na 2020 sprake zal zijn van een instrument waaruit de internationale samenwerking die de EU met haar partners beoogt, wordt gefinancierd, is evident. Of dat

¹ Kamerstuk II 2012–2013, 21 501-20, nr. 753.

² Kamerstuk II 2011–2012, 22 112, nr. 1313.

instrument echter betrekking heeft op de ACS-landen als groep, zoals het EOF nu, of een samenvoeging behelst met het Ontwikkelingssamenwerkingsinstrument (DCI) onder Categorie IV van de EU-begroting, moet in een nader stadium worden gezien. Nederland was en blijft voorstander van opname van het EOF in de EU-begroting, juist om ervoor te zorgen dat alle steun die de EU geeft aan derde landen onder hetzelfde juridisch raamwerk valt en dezelfde democratische controle door het Europees Parlement geniet. Nederland zou na 2020 zeker de goede dingen van «Cotonou» willen behouden – denk aan het geïntegreerde karakter van de samenwerking en de politieke dialoog – maar de modernisering van de relatie tussen de EU en de ACS-landen moet dan ook zijn beslag hebben gekregen. Dat de EU preferentiële relaties onderhoudt met de oud-koloniën van een aantal van haar lidstaten, vindt het kabinet niet meer van deze tijd. De relatie kan zakelijker worden vormgegeven en meer worden gebaseerd op wederkerigheid. Ook zal in een post-2020 raamwerk meer ruimte moeten zijn voor verdergaande regionalisering en moeten onderwerpen als migratie nadrukkelijker worden meegenomen. Differentiatie tussen landen op basis van hun ontwikkelingsperspectieven en mogelijkheden – die in het elfde EOF al nadrukkelijker wordt toegepast – dient na 2020 te worden voortgezet: de EU dient de wijze waarop haar relatie met een land vorm krijgt vooral te laten afhangen van wat dat land nodig heeft en vermag, en niet slechts te baseren op een «ACS»-label.

Onlangs heeft het kabinet de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) om een advies gevraagd met betrekking tot de herziening van het Verdrag van Cotonou. Uw Kamer ontving hiervan een afschrift³. Het kabinet wil dit advies, dat uiterlijk in januari 2015 zal worden afgerond, betrekken bij zijn standpuntbepaling over de vorm die de relatie tussen de EU en de ACS-landen zou moeten aannemen en, daaruit voortvloeiend, zijn inzet bepalen ten aanzien van het onderhandelingsmandaat voor de Commissie vis-à-vis de ACS-landen. Uiteraard zal uw Kamer hierover worden geïnformeerd.

De ACS-landen hebben niet alleen toegang tot grote hoeveelheden hulp gelden uit het EOF, het is ook de bedoeling dat deze landen Economic Partnership Agreements (EPA's) afsluiten, waarmee de handelspreferenties minder eenzijdig worden voor de ACS-landen en de WTO-regels beter worden gerespecteerd. De leden van de VVD-fractie horen graag van de regering op welke wijze er binnen het EOF druk uitgeoefend wordt om de ACS-landen EPA's te laten tekenen.

Het EOF wordt niet ingezet als drukmiddel om de ACS-landen EPA's te laten tekenen. Wel worden EOF-fondsen beschikbaar gesteld om binnen de verschillende regio's de totstandkoming van EPA's en hun implementatie te faciliteren. Zo is in het EPA met West-Afrika, waarover een principe-akkoord is bereikt⁴ maar dat nog niet werd getekend, een ontwikkelingsenveloppe voorzien die deels wordt gefinancierd vanuit het EOF. Het betreft hier bijvoorbeeld steun op het gebied van «aid for trade», industrie, infrastructuur, energie en versterking van het handels gerelateerde maatschappelijk middenveld.

³ Kamerstuk II 2013–2014, 33 750 V, nr. 64.

⁴ Zie ook de op 25 maart 2014 verschenen Kamerbrief over de bevindingen van de EPA-stakeholder bijeenkomsten.

De leden van de PvdA-fractie steunen de visie van het kabinet om het EOF onder te brengen in het Meerjarig Financieel Kader (MFK) na 2020 om zo de democratische controle van het Europees Parlement te vergroten. De leden van de PvdA-fractie willen echter wel benadrukken dat dit niet mag leiden tot verdere bezuinigingen op EU- Ontwikkelingssamenwerking. Kan de regering zich hiervoor inzetten?

Er is noch sprake van een bezuiniging op noch van een stijging van het EOF: het EOF is nagenoeg reëel constant gebleven ten opzichte van de periode 2008–2013. Het kabinet vindt het voorbarig nu al uitspraken te doen over de omvang van middelen die na 2020 voor EU-ontwikkelingssamenwerking moeten worden uitgetrokken. Voor het kabinet staat voorop dat Europese middelen de komende periode effectief worden ingezet en resultaat boeken.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat Nederland zich heeft ingezet om de verhoging van de administratiekosten zo beperkt mogelijk te houden. Daar zijn de leden van de PvdA-fractie verheugd over. De leden van de PvdA-fractie willen wel graag weten wat de gevolgen zijn van de verlaging van de administratiekosten voor de operationele slagkracht van de (betreffende) Europese instellingen. Wat kan er niet meer gedaan worden nu de administratiekosten worden verlaagd? Heeft dit gevolgen voor hoe de monitoring en evaluatie van projecten zal verlopen? Kunnen administratiekosten worden uitbesteed, door deze bij (onder)aannemers neer te leggen? Zo ja, hoe wordt dit tegengegaan?

Bij de beantwoording van deze vraag is de beantwoording van de vraag van de leden van de SP-fractie over dit onderwerp meegenomen.

Onder het tiende EOF maakten administratiekosten 1,9 procent van het budget uit. Dat beperkte percentage was onvoldoende: een deel van de uitgaven die nodig waren om EOF-programmering en uitvoering te ondersteunen kwam uit de EU-begroting: het EOF lifte als het ware mee op het MFK. Meer strategische activiteiten zoals monitoring, studies en evaluaties zoals bedoeld in artikel 6 van het Intern Akkoord kwamen hiermee in het geding. Onder het nieuwe MFK (2014–2020) heeft de Commissie zich gecommitteerd aan een reductie in personeelskosten en overige efficiency maatregelen. Hierdoor is het niet langer mogelijk een deel van de EOF-administratiekosten op de EU-begroting te verhalen. De Commissie stelde om deze redenen onder het elfde EOF een verhoging van de administratiekosten voor naar 5 procent. Volgens de Commissie lag dit voorstel aan de lage kant gezien de complexiteit van de programmering onder het EOF – met relatief veel landen met beperkte institutionele capaciteit, zoals fragiele staten en minst ontwikkelde landen – en de hoge kosten die worden gemaakt voor het bereiken van kleine eilandstaten. De Commissie onderstreepte dat het over voldoende middelen dient te beschikken om het beheer van de EOF-middelen door haar partners te controleren.

Uiteindelijk is het percentage dat in rekening wordt gebracht voor administratiekosten uitgekomen op 3,45 procent: in het midden tussen de door de Commissie gewenste 5 procent en het bestaande percentage onder het tiende EOF. Het kabinet is hierover tevreden: in vergelijking met andere internationale donoren is dit percentage zeker niet overdreven (de Wereldbank

hanteert bijvoorbeeld een percentage van 5 procent voor de standaard trust funds). Dit percentage stelt de Commissie in staat de benodigde ondersteuning te verlenen aan ACS-landen en Landen en Gebieden Overzee (LGO) met betrekking tot de programmering van EOF fondsen, de noodzakelijke controles uit te voeren, en meer te investeren in monitoren en evalueren van projecten. Nederland heeft zich, mede naar aanleiding van de conclusie van de IOB-evaluatie naar het EOF, sterk gemaakt voor het verbeteren van de resultaat- en impactmeting van EOF-programma's: hiervoor worden onder het elfde EOF meer middelen uitgetrokken.

De Commissie kan overigens de administratiekosten niet uitbesteden, maar huurt wel de diensten van derde partijen in, bijvoorbeeld ten behoeve van evaluatie en monitoring.

In de toelichting bij het wetsvoorstel staat tevens dat op aandringen van Nederland er tenminste € 76,3 miljoen zal worden aangewend voor betere resultaat- en impactmetingen. De leden van de PvdA-fractie willen graag van de regering weten hoe deze resultaat- en impactmetingen eruit zien? Wie geeft deze vorm en hoe worden de metingen uitgevoerd?

Bij de beantwoording van deze vragen is de beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie naar monitoring van de sociale sectoren meegenomen.

Op 10 December 2013 is het *Commission Staff Working Document* verschenen met als titel: «Paving the way for an EU Development and Cooperation Results Framework»⁵. Dit document beschrijft in algemene termen de opzet en principes van het Europese resultatenkader, dat gebaseerd is op gelijksoortige resultaatmetingskaders van de Wereldbank, African Development Bank en DFID. Het kader bestaat uit de volgende niveaus: (1) lange termijn voortgang in ontwikkeling; (2) bijdrage van de EU aan deze ontwikkeling; (3) organisatorische effectiviteit – is het management effectief georganiseerd met het oog op resultaatbereiking; en (4) organisatorische efficiëntie – zijn de processen efficiënt ingericht vanuit het oogpunt van resultaten.

In 2014 wordt het resultatenkader concreet uitgewerkt. Op dit moment wordt gezien hoe indicatoren in de «Multi-annual Indicative Programming Documents» kunnen dienen als basis voor het resultatenkader. Vervolgens worden indicatoren geselecteerd die inzicht geven in de voortgang binnen de prioriteitsgebieden en sectoren van het betreffende EU-ontwikkelingsprogramma. De testfase van het resultatenkader, inclusief een resultatenrapportage, wordt in principe voor de zomer afgerond. In het najaar van 2014 wordt de ontwikkeling van het resultatenkader afgerond en van instructies en methodologische aanwijzingen voorzien, waarna het wordt uitgerold naar de vertegenwoordigingen van de EU in partnerlanden.

Sociale ontwikkeling blijft een belangrijk aandachtsgebied binnen de Europese ontwikkelingssamenwerking. Het resultatenkader behelst daarom ook monitoring en resultaatmeting van sociale sectoren. In het *Staff Working Document* is een

⁵ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST+17709+2013+INIT&r=http://register.consilium.europa.eu/pd/en/13/st17/st17709.en13.pdf>.

verwijzing opgenomen naar gangbare indicatoren die worden gehanteerd binnen sectoren als onderwijs, gezondheid, water en sanitatie en gendergelijkheid en vrouwenrechten. Een aantal van deze indicatoren zal na de pilot-fase figureren in het EU-resultatenkader.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat Nederland ervoor pleit om eenzelfde bedrag te reserveren voor de Landen en Gebieden Overzee (LGO) als het geval was onder het tiende EOF. De leden van de PvdA-fractie willen graag weten hoe Curaçao, St. Maarten, Aruba en de BES-eilanden deze bedragen aan kunnen wenden. Zijn daar al plannen voor? Om welke bedragen gaat het? Om welke bedragen ging het binnen het tiende EOF? Welke lessen met betrekking tot de planning en uitvoering zijn uit de opgedane ervaring met het tiende EOF getrokken, nu de Europese Commissie in januari 2013 melding heeft gemaakt van een onderzoek door het Europese antifraudebureau aangaande de projecten onder eerdere termijnen van het EOF?

In onderstaande beantwoording zijn ook de vragen van de leden van de VVD-fractie over dit onderwerp meegenomen.

Onder het tiende EOF (2008–2013) is een bedrag van € 286 miljoen ter beschikking gesteld voor steun aan de Landen en Gebieden Overzee (LGO). Hiervan is € 195 miljoen gereserveerd voor directe hulp aan de landen en gebieden (de zogenaamde territoriale hulp) en € 40 miljoen voor regionale en thematische hulp. Van de territoriale hulp is € 8,88 miljoen gereserveerd voor Aruba; € 11,25 miljoen voor Curaçao; € 4,75 miljoen voor Sint Maarten; € 3 miljoen voor Bonaire; € 2 miljoen voor St Eustatius en € 3 miljoen voor Saba. De territoriale fondsen uit het tiende EOF worden aangewend voor: (1) verbetering onderwijs in Aruba; (2) verbeterde infrastructuur voor achterstandswijken in Curaçao; (3) een rioleringsproject in Sint Maarten; (4) rioleringswerkzaamheden in Bonaire; (5) verbeteren haven in St Eustatius; en (6) sociale huisvesting in Saba. Het – in omvang tot een project op Bonaire beperkte – onderzoek door het Europese antifraudebureau OLAF heeft ertoe geleid dat de EOF middelen niet meer via een uitvoeringsorganisatie ter beschikking worden gesteld. Met hulp van de EU-delegatie in Guyana wordt nu de uitvoering ter hand genomen van projecten onder het tiende EOF.

Onder het elfde EOF (2014–2020) wordt in totaal € 364,5 miljoen uitgetrokken voor steun aan de LGO. Hiervan is € 229,5 miljoen gereserveerd voor territoriale hulp aan de landen en gebieden en € 100 miljoen voor regionale en thematische hulp. Van de territoriale hulp is € 13,05 miljoen gereserveerd voor Aruba; € 16,95 miljoen voor Curaçao; € 7 miljoen voor Sint Maarten; € 3,95 miljoen voor Bonaire; € 2 miljoen voor St Eustatius en € 3 miljoen voor Saba. De fondsen onder het elfde EOF kunnen worden aangewend voor duurzame ontwikkeling van de LGO. De LGO zullen de komende periode – in nauwe samenspraak met de Europese Commissie – projecten identificeren die zij onder het elfde EOF willen uitvoeren. Ideeën over de programmering van middelen zijn op het moment van schrijven nog in een zeer pril stadium. Overigens hebben de eilanden op basis van het

LGO-besluit eveneens toegang tot horizontale EU-programma's – zoals het 7e kaderprogramma, Erasmus en LIFE⁶.

De projecten die gefinancierd worden uit de beschikbare Europese fondsen zullen ten goede komen aan de kwaliteit van de leefomgeving van de Caribische Koninkrijksdelen. Nederlandse fondsen en Europese fondsen zullen elkaar waar mogelijk versterken.

De leden van de SP-fractie wijzen op de passage in de memorie van toelichting waarin staat dat het Intern Akkoord twee maanden nadat alle EU lidstaten het Akkoord hebben geratificeerd, in werking treedt. Kan de regering aangeven of het in theorie mogelijk is dat het Intern Akkoord niet in werking treedt indien de Kamer het akkoord niet ratificeert? Indien dit niet het geval is, is de conclusie dan juist dat ratificatie door de Kamer dan feitelijk onnodig is? Zo nee, hoe zit het dan wel?

Het Intern Akkoord kan op grond van zijn artikel 14 pas in werking treden nadat alle lidstaten aan de Raad van de Europese Unie hebben laten weten dat zij de interne procedures hebben doorlopen die nodig zijn voor inwerkingtreding. In Nederland behelzen de interne procedures instemming van het parlement. Als het parlement niet instemt met dit verdrag, kan het dus niet in werking treden.

EU-verdragen, zoals dit Akkoord, die de lidstaten met elkáár sluiten, vallen volledig onder de exclusieve competentie van de lidstaten. Daarom is instemming van het parlement, zowel praktisch als theoretisch, doorslaggevend. Overigens wijst het kabinet er op dat de lidstaten op grond van artikel 4, lid 3, van de VEU geacht worden loyaal samen te werken. Het kabinet wijst er eveneens op dat de totstandkoming van dit elfde EOF voortvloeit uit het reeds door het parlement goedgekeurde Verdrag van Cotonou. Artikel 55 van dat verdrag bepaalt dat «de doelstellingen van samenwerking inzake ontwikkelingsfinanciering zijn het steunen en bevorderen, op basis van wederzijds belang en in een geest van onderlinge afhankelijkheid, van de inspanningen van de ACS-staten om de doelstellingen van deze overeenkomst te verwezenlijken, zulks door toereikende financiële middelen en passende technische bijstand te verstrekken.» Nederland was daarom gehouden mee te werken aan de totstandkoming van het elfde EOF. De invulling ervan (het Intern Akkoord) ligt nu ter goedkeuring aan het parlement voor.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of er voorafgaand aan het instemmen met het Intern Akkoord door de regering een behandelvoorbehoud door de Kamer had moeten worden gemaakt? Zo neen, waarom niet? Zo ja, wanneer en op welke wijze is de Kamer hiervan op de hoogte gesteld? Kan de regering tevens aangeven of er voorafgaand aan het instemmen met het Intern Akkoord door de regering een behandelvoorbehoud door de Kamer had kunnen worden gemaakt? Zo neen, waarom niet? Zo ja, wanneer en op welke wijze is de Kamer hiervan op de hoogte gesteld c.q. op welke wijze had de Kamer hier kennis van kunnen nemen?

Zoals hierboven reeds opgemerkt voorziet artikel 14 van het Intern Akkoord al in behandeling door de Kamer. Artikel 4 van de wet tot goedkeuring van het Verdrag van Lissabon biedt alleen de mogelijkheid van een behandelvoorbehoud als het gaat om een

⁶ Kamerstuk II 2013–2014 22 112, nr. 1726.

voorstel voor een EU-wetgevingshandeling. Een wetgevingshandeling is een handeling die tot stand is gekomen via de gewone of een bijzondere [EU-] wetgevingsprocedure (artikel 289, lid 3, VWEU). De besluiten tot ondertekening of sluiting van verdragen door de EU vallen hier niet onder. Verdragen waarvoor de lidstaten volgens de nationale constitutionele procedures goedkeuring moeten verlenen vallen hier evenmin onder.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven wanneer en op welke wijze aan de Kamer is meegedeeld dat voor de periode 2014–2020 onherroepelijk € 1.457 miljoen gecommiteerd zou worden aan het EOF? Kan de regering hierbij tevens ingaan op de vraag op welke wijze de Kamer had kunnen weten dat deze toezegging definitief zou zijn c.q. niet meer teruggedraaid zou kunnen worden door de Kamer? Kan de regering tevens aangeven hoe dit informatieproces tijdens de ratificatie van het tiende EOF is gegaan?

Onderhandelingen over de omvang van het elfde EOF vonden parallel plaats aan de onderhandelingen over het meerjarig financieel kader (MFK) voor de periode 2014–2020. De Kamer is over de Commissievoorstellen inzake de omvang van het elfde EOF alsmede de Nederlandse positie terzake geïnformeerd per BNC-fiche⁷. Over de voortgang in onderhandelingen over het MFK inclusief het EOF is de Kamer regelmatig geïnformeerd. Een besluit over de hoogte van het elfde EOF alsmede de verdeelsleutel voor lidstaten werd genomen door de Europese Raad van 7 en 8 februari 2013⁸. Het Intern Akkoord voor het elfde EOF is tot stand gekomen na het besluit van de Europese Raad over de omvang van het elfde EOF en ligt nu ter goedkeuring aan het parlement voor. Het Intern Akkoord is definitief op het moment dat het, na ratificatie van alle lidstaten, in werking treedt.

Het tiende EOF heeft dezelfde parlementaire procedure doorlopen die nu wordt gevolgd voor het elfde. Een besluit over de hoogte van het tiende EOF alsmede de verdeelsleutel voor lidstaten werd genomen door de Europese Raad van 25 en 26 december 2005. Het Intern Akkoord voor het tiende EOF werd op 17 juli 2006 ondertekend. Op 30 september 2006 werd de Raad van State om advies gevraagd over het Akkoord, welk advies dateert van 9 november 2006. Het nader rapport ging op 4 december 2006 uit en de goedkeuringsstukken werden aan de Tweede Kamer voorgelegd op 12 december 2006. Het tiende EOF werd door de Eerste Kamer goedgekeurd op 16 oktober 2007.

Is de regering van mening dat het de Kamer actief heeft geïnformeerd over alle sleutelmomenten rondom het instemmen met het Intern Akkoord, inclusief de financiële verplichtingen die het met zich mee bracht? Zo ja, kunt u dit toelichten? Het Interne Akkoord dateert van 26 juni 2013 maar het wetsvoorstel is pas in januari 2014 naar de Kamer gestuurd. Kan de regering toelichten waarom dit zo een vertraging heeft opgelopen en wat dit betekent voor de democratische controle mogelijkheden van het parlement?

Hierboven staat aangegeven op welke momenten uw Kamer is geïnformeerd over de omvang van het elfde EOF en de verdeelsleutel voor de bijdragen van de lidstaten. Uw Kamer is geïnformeerd over het ondertekenen van het Intern Akkoord voor het

⁷ Kamerstuk II 2011–2012, 22 112, nr. 1313.

⁸ Kamerstuk II 2012–2013, 21 501-20, nr. 753.

elfde EOF met het verslag van de Raad Buitenlandse Zaken/ Ontwikkelingssamenwerking van 28 mei 2013⁹. Het opstellen van de Memorie van Toelichting en de afstemming van de goedkeuringstukken namen vervolgens enkele maanden in beslag: de stukken werden voorgelegd aan de ministerraad van 8 november 2013, en vervolgens, met instemming van de Koning, aan de Raad van State op 29 november 2013. Het advies van de Raad van State dateert van 11 december 2013 en het nader rapport is uitgegaan op 18 december 2013. Na machtiging door de Koning zijn de goedkeuringstukken op 7 januari 2014 aan het parlement overlegd. De tijd die gemoeid was met het voorbereiden en doorlopen van de procedure doet geen enkele afbreuk aan de controlemogelijkheden van het parlement.

Naar de leden van de SP-fractie hebben begrepen voorziet het elfde EOF in een verhoging van ruim € 8 miljard ten opzichte van het tiende EOF. De Nederlandse bijdrage aan het elfde EOF voorziet in een verhoging van € 350 miljoen ten opzichte van het tiende EOF. De leden van de SP-fractie vinden een dergelijke substantiële verhoging moeilijk te rechtvaardigen gezien de algemene bezuiniging op ontwikkelingssamenwerking in Nederland en de kritische IOB evaluatie over het EOF. Deze leden vragen de regering om een reactie.

Het is niet juist dat het elfde EOF voorziet in een verhoging van ruim € 8 miljard zoals hierboven gesteld. De looptijd van het tiende EOF (2008–2013) bedroeg immers zes jaar, terwijl de looptijd van het elfde EOF (2014–2020) is gelijkgetrokken met het meerjarig financieel kader (MFK) en zeven jaar bedraagt. Om een vergelijking tussen het tiende en elfde EOF mogelijk te maken, wordt gewerkt met een fictieve looptijd van zeven jaar voor het tiende EOF. Hierbij is gerekend met de standaard deflator van 2 procent zoals deze voor het MFK is vastgelegd. Uitgedrukt in prijzen van 2011 bedraagt het tiende EOF dan € 26,8 miljard, terwijl het elfde EOF (ook in prijzen van 2011) € 26,9 miljard bedraagt. De omvang van het elfde blijft derhalve nagenoeg reëel constant ten opzichte van de vorige periode. De verdeelsleutel voor de bijdragen van lidstaten is daarnaast meer in lijn gebracht met de verdeelsleutel die geldt voor de EU-begroting. De Nederlandse percentuele bijdrage voor de periode 2014–2020 is vastgesteld op 4,78 procent. De Nederlandse bijdrage aan het tiende EOF bedroeg 4,85 procent.

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering schrijft dat Nederland zich heeft ingezet om een verhoging van administratiekosten onder het elfde EOF zo beperkt mogelijk te houden met als resultaat dat het oorspronkelijke voorstel van de Commissie om 5 procent van de middelen hiervoor beschikbaar te stellen is verlaagd naar 3,45 procent (€ 1.052,5 miljoen). Deze leden vragen de regering of het juist is dat onder het tiende EOF de administratiekosten 2% waren. Wat is het oordeel van de regering over deze substantiële stijging van de administratiekosten ten opzichte van het vorige EOF? Hoe rechtvaardigt de regering dit?

De beantwoording van deze vraag is hierboven reeds ter hand genomen (bij de beantwoording van de vraag van de PVDA-fractie over dit onderwerp).

⁹ Uit dat verslag: «HV Ashton memoreerde dat de Europese Raad in februari jl. een bedrag van EUR 30,5 mld. was overeengekomen voor het Elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF11). Het Intern Akkoord bij EOF11 zal door lidstaten worden getekend tijdens de RBZ van 24 juni.» [Kamerstuk 2012–2103, 21 501-04, nr. 154].

De leden van de SP-fractie vragen de regering of door het laten samenvallen van de looptijd van het elfde EOF met die van het meerjarig financieel kader voor de periode 2014–2020 er feitelijk sprake is van een uitholling van het budget aangezien de elfde EOF de facto een langere periode beslaat dan voorgaande rondes van het EOF? Zo nee, hoe zit het dan?

Het budget voor het elfde EOF is nagenoeg reëel constant gebleven ten opzichte van het budget voor het tiende EOF. Om een vergelijking tussen het tiende en elfde EOF mogelijk te maken, wordt gewerkt met een fictieve looptijd van zeven jaar voor het tiende EOF, zoals hierboven uiteengezet.

Kan de regering aangeven of in voorgaande rondes van het EOF eveneens een deel van de ACS-middelen kon worden gebruikt om externe en onvoorziene behoeften op te vangen, waaronder humanitaire noodhulp, wanneer dergelijke steun niet vanuit de begroting van de Unie kon worden gefinancierd? Indien dit niet het geval was, kan de regering dan toelichten waarom daar nu wel voor is gekozen? Is de regering van mening dat hier een risico in schuilt, namelijk van uitholling van het EOF-budget voor de reguliere activiteiten? Zo nee, waarom niet?

De formulering zoals gehanteerd wordt in artikel 2 van het Intern Akkoord over het gebruik van EOF-middelen om externe en onvoorziene behoeften op te vangen, waaronder humanitaire noodhulp, wanneer dit niet vanuit de begroting van de Unie kan worden gefinancierd, stemt overeen met het vergelijkbare artikel van het Intern Akkoord voor het tiende EOF en is tevens in lijn met de tekst van het Verdrag van Cotonou (artikel 72.5 van het Verdrag van Cotonou en artikel 3.2b van Annex 4 van dit Verdrag). De werking van deze clause is als volgt: aan het begin van ieder EOF wordt een bepaald bedrag in reserve gehouden. Indien nodig – afhankelijk van behoeften en prestaties van het land in kwestie en als tussentijdse evaluaties hiertoe aanleiding geven – kunnen initiële landentallocaties worden aangepast, bijvoorbeeld naar aanleiding van een crisis. Het gebruik van EOF-middelen voor humanitaire hulp blijft echter relatief beperkt (ter indicatie: onder het tiende EOF werd effectief € 235 miljoen aan EOF-middelen door ECHO gebruikt voor humanitaire hulp). Het merendeel van de EOF-middelen wordt gebruikt voor nationale en regionale meerjarenprogrammering en intra-ACS samenwerking. Het kabinet acht dan ook niet dat sprake is van uitholling van het EOF-budget voor reguliere activiteiten.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de conclusies van de Europese Raad van 8 februari 2013 is opgenomen dat de Commissie zich inzet om het EOF vanaf 2021 onder de EU-begroting te brengen. De leden van de CDA-fractie steunen deze ontwikkeling, maar vinden dat het in verband met democratische controle beter zou zijn als dit eerder zou gebeuren. Het Europees Parlement heeft nu vrijwel niets te zeggen. Welke mogelijkheden ziet de regering om hieraan bij te dragen?

In onderstaande beantwoording zijn ook de vragen van de leden van de fractie van D66 meegenomen.

Het kabinet deelt de wens het EOF onder de EU-begroting te brengen. Zoals hierboven aangegeven speelt het vergroten van de democratische controle door het Europees Parlement (EP) hierbij eveneens een rol. Het EP heeft ten aanzien van het EOF niet dezelfde bevoegdheden als die het geniet ten aanzien van de

instrumenten van het extern beleid van de Unie. Het kabinet vindt dit onwenselijk. Zoals uiteengezet in een brief aan uw Kamer over de instrumenten van het extern beleid van de EU¹⁰ heeft het EP op grond van het Verdrag van Lissabon een grotere bevoegdheid gekregen bij de vormgeving en programmering van deze instrumenten, waarvan het ook volop gebruik heeft gemaakt: zo heeft het EP in grote lijnen in de verordeningen voor verschillende instrumenten, waaronder het Ontwikkelingssamenwerkingsinstrument (DCI), laten vastleggen naar welke thema's en regio's het gros van de ontwikkelingsfondsen moet gaan door middel van het opnemen van percentages. Ook heeft het EP een belangrijke rol voor zichzelf opgeëist in de programmering van Europese steun. Deze toegenomen rol heeft zijn weerslag gekregen in een strategische dialoog tussen het EP en de Commissie voorafgaand aan de programmering. In deze strategische dialoog zal de voorgenomen programmering, inclusief landenallocaties en prioriteiten, worden besproken. De algemene oriëntaties die het EP met de Commissie zal delen tijdens de dialoog zullen niet bindend zijn, maar de invloed die het EP als toezichthouder vooraf kan uitoefenen op de programmering van EU ontwikkelingshulp is hiermee sterk toegenomen. Voor het EOF, als intergouvernementeel fonds, gelden deze bevoegdheden voor het Parlement niet. Het EP heeft formeel geen rol bij het EOF anders dan via het verlenen van een decharge over het financieel management van het EOF en de EU-ACS parlementaire assemblee. Het is echter een gegeven dat de Commissaris belast met OS vaak in het EP moet verschijnen om verslag te doen van de activiteiten van het EOF.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Europese Raad in haar conclusies van 8 februari 2013 een totaalbedrag van 30,5 miljard euro heeft vastgelegd voor het elfde EOF. De Nederlandse bijdrage in de periode 2014–2020 is bepaald op 1,4 miljard euro. Het gaat om veel geld. De vraag is hoe hard de afspraken over deze bedragen zijn? In hoeverre is Nederland juridisch geboden aan deze bijdrage in de periode 2014–2020? En zijn ook volgende kabinetten, alsmede de oppositie hieraan gebonden?

Nederland is juridisch gebonden aan de bijdrage vanaf het moment van inwerkingtreding van het Intern Akkoord. Daarnaast geldt dat Nederland zich overeenkomstig artikel 18 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, en ook in het kader van artikel 4, lid 3, VEU, ook vóór de inwerkingtreding al dient te onthouden van handelingen die indruisen tegen voorwerp en doel van het Verdrag. De juridische binding, die de staat betreft en niet een kabinet of (een deel van) een parlement, bestaat vanaf de inwerkingtreding van het Akkoord tot de buitenwerkingtreding ervan. Artikel 14, lid 3, van het Intern Akkoord laat dat moment van buitenwerkingtreding samenvallen met het aflopen van het meerjarig financieel kader voor 2014–2020 en het LGO-besluit (2014–2020), dat wil zeggen 31 december 2020.

De Europese Rekenkamer heeft recentelijk zeer kritische rapporten uitgebracht over de effectiviteit, transparantie en verantwoording over ontwikkelingshulp door de EU (Congo, Palestijnse Gebieden, Egypte). De leden van de CDA-fractie pleiten ervoor een extra evaluatiemoment in te plannen in 2016. Tijdens die evaluatie willen deze leden helder hebben in hoeverre de EU verbeterlagen heeft gemaakt ten opzichte van bijvoor-

¹⁰ Kamerstuk II 2013–2014, 21 501-20, nr. 837.

beeld de wijze waarop hulp is verstrekt aan Congo, Egypte en de Palestijnse Gebieden. Vervolgens kan op basis van deze informatie een besluit genomen worden over de financiering van het EOF in de periode 2017 – 2021. Tegen die tijd kan ook bekeken worden hoe de EU op dat moment omgaat met algemene begrotingssteun. Dan kan ook worden besloten of Nederland eventueel minder wil gaan geven. Hoe beoordeelt de regering deze standpunten?

Omdat de juridische binding aan het Intern Akkoord, zoals hierboven is uiteengezet, geldt tot de buitenwerkingtreding van het Verdrag, is het niet mogelijk halverwege de looptijd van het elfde EOF een besluit te nemen over de vervolfinanciering ervan door afzonderlijke lidstaten. Nog los van de juridische onmogelijkheid acht het kabinet deze vrijblijvendheid ook niet wenselijk: het zou de betrouwbaarheid van de Europese Unie als partner van de ACS-landen bijzonder schaden als de EU zich halverwege uit de samenwerking zou terugtrekken. Dat laat onverlet dat het kabinet groot belang hecht aan effectieve besteding van de EOF-middelen. Nederland heeft bij de onderhandelingen over de Uitvoeringsverordening voor het elfde EOF, die recent pas zijn afgerond, ingezet op het opnemen van een *performance mechanisme* in het elfde EOF, op basis waarvan landen die betere resultaten behalen vanuit een oogpunt van democratie, mensenrechten en goed bestuur/rechtsstaat, meer steun verdienen. Het gaat hierbij nadrukkelijk om behaalde resultaten, en niet om uitgesproken intenties. Het is voor het eerst dat een dergelijk performance mechanisme in een EOF is opgenomen. De Commissie heeft verklaard voor dit mechanisme € 2 miljard te zullen uittrekken en wil samen met lidstaten nadere invulling geven aan het mechanisme. Daarnaast heeft Nederland voor de uitvoeringsverordening van het elfde EOF stevig ingezet op een sterke resultaat- en impactmeting¹¹, indachtig de conclusies van de IOB-evaluatie over het Europees ontwikkelingsbeleid¹² en de verschillende, hierboven al aangehaalde, rapporten van de Europese Rekenkamer.

De leden van de D66-fractie merken op dat het elfde EOF met ingang van 1 januari 2014 van start is gegaan. Hoe wordt gezorgd voor transparantie en stevige controle op de besteding van het Europese ontwikkelingsgeld?

Het kabinet steunt het streven naar transparantie en een stevige controle op de besteding van EOF-middelen. Het kabinet merkt op dat de EU «transparantie» hoog in het vaandel draagt: de EU maakt sinds 2011 al haar steun inzichtelijk via het International Assistance Transparency Initiative (IATI). In 2013 was de EU nummer dertien op de transparantie-index (van de 67 aangesloten organisaties; Nederland was nummer 16). De regels voor de financiële uitvoering en implementatie van het elfde EOF zijn vervat in het Financieel Reglement van het elfde EOF. Dit Reglement volgt waar mogelijk de structuur en inhoud van het onlangs herzien Financieel Reglement voor de algemene EU-begroting. Het BNC fiche over (o.a.) het Financieel Reglement van het elfde EOF ging de Kamer in oktober jl. toe.¹³

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de Nederlandse bijdrage aan het elfde EOF geheel wordt gefinancierd uit

¹¹ Kamerstuk II 2013–2014, 22 112, nr. 1733.

¹² Kamerstuk II 2013–2014, 21 501-04, nr. 156.

¹³ Kamerstuk II 2013–2014, 22 112, nr. 1733.

ODA-middelen. Zij lezen tevens in de toelichting dat handel één van de drie pijlers is van het Verdrag van Cotonou waarin de samenwerking tussen de EU en de 79 ACS-landen wordt geregeld. Heeft de regering, conform de inzet zoals verwoord in de beleidsnota «Wat de wereld verdient», tijdens de onderhandelingen over het akkoord ook het belang van ontwikkelingsrelevantie bij handelsactiviteiten naar voren gebracht? Zo ja, op welke wijze en met welk resultaat? Op welke wijze wordt er in het akkoord in voorzien dat de inzet op handel ook steeds ontwikkelingsrelevantie kent?

Voor het kabinet is de ontwikkelingsrelevantie van handelsactiviteiten van groot belang. In dat licht moet ook de Nederlandse inzet worden gezien om als «honest broker» de vastgelopen onderhandelingen over de Economische Partnerschapsovereenkomsten tussen de EU en groepen ACS-landen, te helpen vlot trekken. Ontwikkelingsrelevantie van handel is in het Verdrag van Cotonou reeds stevig verankerd: artikel 34 van dat Verdrag bepaalt dat de economische en handelsgerelateerde samenwerking tussen de EU en de ACS-landen in dienst staat van hun duurzame ontwikkeling. Dit beginsel staat als een huis: de onderhandelingen over het Intern Akkoord tussen 28 lidstaten raakten niet aan de inhoud van het Verdrag van Cotonou dat tussen de EU en haar lidstaten en de 79 ACS-landen is gesloten. Het kabinet geeft actief invulling aan ontwikkelingsrelevantie van handelsactiviteiten onder andere bij de totstandkoming van Economische Partnerschapsovereenkomsten tussen de EU en verschillende ACS-regio's.

Op welke wijze zal Nederland zich ervoor inzetten dat klimaatfinanciering op Europees niveau additioneel blijft aan bestaande ontwikkelingsuitgaven? Hoe zal de monitoring van de verschillende benchmarks eruit zien?

Europa streeft naar een stijging van de publieke en private middelen voor klimaatactiviteiten in ontwikkelingslanden. Klimaat en ontwikkeling zijn niet los van elkaar te zien omdat ze zich op dezelfde thema's richten zoals toegang tot duurzame energie, het verbeteren van het waterbeheer of investeringen in voedselzekerheid. Nederland staat daarom, net als de Commissie, een benadering voor waarbij de twee onderwerpen geïntegreerd worden zodat ze elkaar niet onderling uitsluiten. Monitoring van de uitgaven voor klimaat wordt gedaan middels de OESO Rio-markers. Belangrijkste punten van de Nederlandse inzet voor klimaatfinanciering zijn: meer betrokkenheid van de private sector, armoede focus bij klimaatuitgaven, aandacht voor gender en versterking van de rampenparaatheid.

Nederland heeft er tijdens de onderhandelingen over het MFK voor gepleit het EOF op te nemen in de reguliere EU begroting. Budgetteren van het EOF versterkt de democratische controle van het Europees Parlement, zo stelt de regering. De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over het gebrek aan democratische controle op het EOF. Het Europees Parlement heeft weinig tot geen bevoegdheden binnen het EOF. Het mag enkel achteraf wat zeggen, bij de kwijting. Hiermee schiet de democratische controle op de besteding van Europees ontwikkelingsgeld ernstig te kort. Hoe ziet het Europese krachtenveld eruit ten aanzien van het Nederlandse pleidooi om de democratische controle van het Europees Parlement op de bestedingen van het EOF te vergroten? Is daarbij ook gekeken naar mogelijkheden om de democratische controle binnen het EOF zelf te vergroten? Wat is de reden dat het pleidooi van Nederland niet

succesvol is geweest? Op grond waarvan is de Raad tot de conclusie gekomen dat de Commissie zich moeten inzetten om het EOF vanaf 2021 onder de EU-begroting te brengen?

De beantwoording van deze vragen is hierboven reeds ter hand genomen bij de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie en van de CDA-fractie.

Uitgangspunten van het elfde EOF

De leden van de VVD-fractie constateren dat een deel van de hulp gelden terecht komt binnen het eigen Koninkrijk. Niet alleen de zelfstandige landen binnen het Koninkrijk, maar ook de zogeheten BES-eilanden. Kan de regering aangeven om hoeveel geld dit gaat? Wat wordt hieruit gefinancierd? Welke gevolgen heeft dit voor de Nederlandse financiële relatie met de Caribische delen van het Koninkrijk?

De beantwoording van deze vragen is hierboven reeds ter hand genomen bij de

beantwoording van de vragen van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie constateren dat Aruba een GDP per capita (PPP) van 25.300 US dollar heeft (2011). De leden van de VVD-fractie constateren tevens dat EU-lidstaat Bulgarije een GDP per capita (PPP) heeft van 13.900 US dollar (2011). Kan de regering aangeven hoeveel ACS-landen hulp krijgen uit het EOF die een hoger inkomen per hoofd van de bevolking hebben dan bijvoorbeeld EU-lidstaat Bulgarije? Om welke landen gaat het en hoeveel geld krijgen deze landen uit het EOF? Zijn er ook ACS-landen die hulp uit het EOF krijgen die een inkomen per hoofd van de bevolking hebben dat boven het EU-gemiddeld ligt? Zo ja, welke landen zijn dit en hoeveel hulp krijgen deze landen? Is de regering het met de leden van de VVD-fractie eens dat het onwenselijk is dat dergelijk rijke landen geld ontvangen uit het EOF, puur en alleen omdat ze nu eenmaal tot een bepaalde, lang geleden vastgestelde, groep landen behoren?

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat het elfde EOF een sterke focus heeft op de minst ontwikkelde en lagere inkomenslanden. De leden van de PvdA-fractie willen graag weten hoe deze focus zal worden vormgegeven en of echt de armste landen het meeste geld krijgen?

Eén van de uitgangspunten van het herzien Europees ontwikkelingsbeleid is een gedifferentieerde benadering. Dat betekent dat middelen daar moeten worden ingezet waar ze het hardst nodig zijn en waar ze de meeste impact kunnen hebben. Het kabinet is groot voorstander van deze gedifferentieerde benadering. In het allocatiemodel dat de Commissie hanteert voor het elfde EOF (en ook voor het Ontwikkelingssamenwerkingsinstrument onder de EU-begroting, het DCI) staat differentiatie centraal. Dat betekent dat nog maar een heel beperkt deel van de EOF-fondsen in hogere midden-inkomenslanden zal worden uitgegeven. De armoedefocus van het EOF, die al heel hoog was – zoals IOB ook constateerde¹⁴ –, neemt daarmee nog toe. Omdat de landenallocaties voor de periode 2014–2020 nog niet zijn vastgesteld, is het niet mogelijk aan te geven hoeveel steun nog wel zal gaan naar hogere midden-inkomenslanden. De verwachting is dat in ieder geval een groep kleine eilandstaten in de Cariben en de Stille Oceaan steun – van beperkte omvang – zal blijven krijgen vanuit

¹⁴ Kamerstuk II 2013–2014, 21 501-04, nr. 158.

het EOF, ook al hebben deze landen een hoger inkomen dan andere ACS-landen. Gezien hun bijzondere problematiek als kleine eilandstaten kan het kabinet dit billijken. Hetzelfde geldt overigens voor Aruba, een hoger midden-inkomensland, waarvoor een bedrag van € 13,05 mln is gereserveerd voor de periode 2014–2020. Dit betreft een fractie van het totaalvolume van het elfde EOF. Het kabinet acht de EOF-steun aan de Landen en Gebieden Overzee van belang om hun duurzame ontwikkeling te bevorderen en de betrekkingen tussen EU en LGO te bestendigen, op een manier die verder reikt dan het in stand houden van een preferentiële relatie die wordt ingegeven door de bijzondere band met een lidstaat, maar die meer in het teken staat van wederzijdse belangen. Nederland zal er in het uitvoerend comité van het EOF op toezien dat het beginsel van differentiatie consequent wordt toegepast bij de programmering van fondsen.

De PvdA-fractie leden willen graag weten of, naast de focus op goed bestuur en mensenrechten, inclusieve groei ook een hoge prioriteit blijft binnen het elfde EOF?

Bij de programmering van fondsen uit het elfde EOF laat de EU zich leiden door de prioriteiten die in het herzien Europees ontwikkelingsbeleid (de *Agenda for Change*) zijn neergelegd. De Commissie identificeert hier twee pijlers: (1) democratisering, mensenrechten, rechtsstaat en goed bestuur en (2) inclusieve en duurzame groei.

De leden van de SP-fractie vragen de regering aan te geven welk percentage onder het elfde EOF naar private sectorontwikkeling gaat (incl. de Investeringsfaciliteit)? Hoeveel was dat percentage bij het tiende en negende EOF?

Onder het elfde EOF is voorzien dat minimaal 10 procent van dit fonds zal worden besteed aan activiteiten die specifiek zijn gericht op private sector ontwikkeling. Onder het negende en het tiende EOF bedroeg dit percentage ongeveer 4 procent. Wanneer bredere activiteiten die ten goede komen aan de private sector zoals activiteiten gericht op transport, infrastructuur, energie, landbouw, industrie en handel eveneens in beschouwing worden genomen, komt dit percentage voor het elfde EOF waarschijnlijk rond de 40 procent uit, ten opzichte van gemiddeld 33 procent voor het negende en tiende EOF. De bijdrage vanuit het EOF aan de Investeringsfaciliteit bedroeg voor het negende en tiende EOF gemiddeld 18,5% van het totale EOF en zal voor het elfde EOF op ongeveer hetzelfde niveau liggen, waarbij de terugbetalingen (reflows) en rentesubsidies zijn meegerekend.

De leden van de D66-fractie constateren dat de uitgangspunten uit de *Agenda for Change* richtinggevend zullen zijn bij de uitvoering van het elfde EOF. De EU-programmering voor de periode 2014–2020 omvat onder meer een nadruk op mensenrechten. Op welke wijze is de *human rights based approach* daarin meegenomen? In hoeverre wordt hier ook extra ingezet op vrouwenrechten en geweld tegen vrouwen en meisjes in het bijzonder? In hoeverre pleit Nederland bij de EU voor het versterken van de waakhondfunctie van non-gouvernementele organisaties?

Bij de beantwoording van deze vragen is ook de vraag van de leden van de SP-fractie over de opname van kinderrechten in het EOF meegenomen.

De Raad nam in mei 2012 conclusies aan over het nieuwe Europees ontwikkelingsbeleid (zoals vervat in de *Agenda for Change*) waarin een *rights-based* benadering wordt omarmd. De Raad specificeert deze benadering als volgt: recht op universele en niet-discriminatoire toegang tot basisdiensten; deelname aan politieke processen; transparantie en verantwoording; recht en rechtsstaat, met een focus op arme en kwetsbare groepen. Hoe de programmering van EOF-middelen in partnerlanden hieraan specifiek gevolg geeft, is nog niet te zeggen, omdat deze op het moment van schrijven nog in volle gang is – het voortouw ligt bij de EU-delegaties in de partnerlanden. Dat EOF-fondsen in belangrijke mate aan vrouwen en kinderen ten goede zullen komen, is voor het kabinet evident. Overigens staan de EU ook andere instrumenten dan het EOF ter beschikking om – kleinschaligere – activiteiten te financieren specifiek op het terrein van vrouwen- en kinderrechten. Zo richt het Europees Instrument voor Democratisering en Mensenrechten (EIDHR) zich op de bevordering van mensenrechten en de versterking van de rechtsstaat in de wereld. Binnen EIDHR zijn vrouwenrechten, waaronder maatregelen ter bestrijding van alle vormen van geweld tegen vrouwen en meisjes, en kinderrechten benoemd als thema's waarop de steun van de EU in het bijzonder is toegespitst. Daarnaast staat onder het Ontwikkelingssamenwerkingsinstrument van de EU (DCI) een thematisch fonds open voor alle partnerlanden dat zich richt op de versterking van maatschappelijke organisaties. Ook voor dit fonds vormen vrouwen- en kinderrechten specifieke aandachtspunten.

Het kabinet hecht groot belang aan de functie van maatschappelijke organisaties in partnerlanden, niet alleen als waakhond vis-à-vis de eigen overheid, maar ook als belangrijke stem in de programmering van EOF-middelen. Dat belang wordt door de EU volledig gedeeld. De Commissie heeft haar beleid ten aanzien van de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties neergelegd in een mededeling «Maatschappelijk Engagement»¹⁵. De bevordering van significante en gestructureerde participatie van maatschappelijke organisaties in het binnenlands beleid van de partnerlanden, in de EU-programmeringscyclus en in internationale processen is één van de prioriteiten van de EU. Om hieraan gevolg te geven, zal de Commissie op lokaal niveau meer investeren in een resultaatgerichte dialoog waaraan alle betrokken spelers kunnen deelnemen. Er worden *road maps* ontwikkeld om het maatschappelijk middenveld van het partnerland te engageren. Daarnaast zet de Commissie zwaarder in op betrokkenheid van de private sector, partnerregeringen, lokale autoriteiten, parlementen en andere nationale instellingen. Het kabinet juicht dit beleid toe en zal in de partnerlanden van de EU graag aan de uitvoering ervan bijdragen.

De leden van de D66-fractie merken op dat onderhavig Intern Akkoord pas in werking treedt nadat het door alle lidstaten is goedgekeurd en geratificeerd. In hoeverre verschilt het onderhavige akkoord van de vorige die ten behoeve van EOF 10 was afgesloten? Welke artikelen van het elfde EOF kennen een voorlopige toepassing in afwachting van de definitieve goedkeuring en ratificatie van het intern akkoord?

Het Intern Akkoord voor het elfde EOF komt qua bepalingen in grote lijnen overeen met het Intern Akkoord voor het tiende EOF. Anders dan in de memorie van toelichting nog wordt aangekondigd, is inmiddels afgezien van een Raadsbesluit tot voorlopige toepassing van enkele artikelen van het elfde EOF. In

¹⁵ Kamerstuk II 2012–2013, 21 501-04, nr. 145.

de plaats daarvan is op 12 december 2013 een overbruggingsfaciliteit voor het elfde EOF door de Raad aangenomen. Deze waarborgt tot aan de inwerkingtreding van het Intern Akkoord dat er middelen beschikbaar zijn die kunnen worden ingezet om de tijdige uitvoering van prioritaire activiteiten onder het elfde EOF te financieren. Er ontstaat dus geen financieringsgat als ratificatie tijdig kan worden afgerond: de Commissie verwacht dat dit halverwege 2015 voor alle lidstaten het geval zal zijn en het Akkoord tegen die tijd dus in werking zal treden.

ARTIKELSGWIJZE TOELICHTING

Financiële middelen

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel staat dat, mocht het nodig blijken, het elfde EOF verhoogd kan worden met de restanten uit het tiende EOF. De leden van de PvdA-fractie willen graag weten hoe zo'n verhoging van het elfde EOF met restanten uit het tiende EOF in zijn werk gaat? Wanneer is dit nodig? Wat gebeurt er met de restanten van het tiende EOF als het niet nodig blijkt te zijn? Kunnen die niet standaard worden opgenomen in de nieuwe EOF? Als er in het tiende EOF behoorlijk onderbesteding is, hoe wordt voorkomen dat dat in het elfde EOF weer gebeurt? Kan de regering aangeven hoe de programma's in het elfde EOF worden geïmplementeerd?

Ook de leden van de CDA-fractie merken op dat met de regeling in het derde en vierde lid van artikel 1 de mogelijkheid wordt geboden om het elfde EOF eventueel te verhogen met restanten uit het tiende EOF, mocht dit nodig blijken. Is de regering er voorstander van om van deze mogelijkheid gebruik te maken? Hoeveel middelen uit eerdere EOF's kunnen worden overgeboekt naar het elfde EOF? Kunnen deze middelen ook terug naar de lidstaten en is de regering bereid zich hiervoor in te zetten?

De Raad nam op 12 december 2013 een besluit over de overbruggingsfaciliteit voor het elfde EOF, zoals voorgesteld door de Commissie¹⁶. Restantfondsen uit het tiende en eerdere EOF's zijn met instemming van de lidstaten ingezet ten behoeve van de overbruggingsfaciliteit voor het elfde EOF, op dezelfde wijze als restantfondsen uit het negende en eerdere EOF's destijds werden ingezet in de aanloop naar de inwerkingtreding van het tiende EOF. Dit is nodig, omdat het Intern Akkoord voor het elfde EOF pas in werking treedt wanneer ratificatie is afgerond; hiermee is vanzelfsprekend enige tijd gemoeid. De overbruggingsfaciliteit moet waarborgen dat prioritaire activiteiten onder het elfde EOF kunnen worden gefinancierd voorafgaande aan de inwerkingtreding van het Intern Akkoord. Deze prioritaire activiteiten omvatten in ieder geval de bijdrage vanuit het EOF aan de African Peace Facility en bijdragen aan landen die snel steun nodig hebben. Het gaat hier niet om additionele middelen maar om resterende fondsen uit voorgaande EOF's. De faciliteit wordt in mindering gebracht op het totaalbedrag voor het elfde EOF – en dus op de bijdragen van lidstaten aan het EOF in de periode 2014–2020.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt gerefereerd aan de Investeringsfaciliteit (IF). De leden van de PvdA-fractie willen graag weten wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen de Investerings-

¹⁶ Kamerstuk II 2013–2014, 22 112, nr. 1733.

faciliteit en het Dutch Good Growth Fund (DGGF)? Is het IF aanvullend of overlappend met het DGGF? Is er samenwerking of kennisuitwisseling tussen het IF en het DGGF?

Zowel de Investeringsfaciliteit (IF) als het Dutch Good Growth Fund (DGGF) zijn revolverende fondsen met een ontwikkelingsdoelstelling. Beiden werken additioneel aan de markt op basis van een hoger risico-profiel. Er zitten echter duidelijke verschillen in de doelstellingen van de fondsen en in de manier waarop ze zijn opgezet. Het DGGF richt zich primair op het bevorderen van Nederlandse investeringen in en handel met 66 lage- en middeninkomenslanden. Het IF richt zich op alle ACS-landen. Het DGGF biedt naast investeringsfinanciering ook exportfinanciering en heeft een sterke focus op het MKB. Het IF verstrekt geen exportfinanciering. Het IF verschaft naast het MKB ook financiering aan grotere bedrijven en projecten, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur. De fondsbeheerders voor het DGGF gaan per 1 juli 2014 van start met de uitvoering en zullen waar mogelijk ook zoeken naar samenwerking met andere investeerders, voor zover deze dezelfde doelstellingen nastreven.

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat er in het elfde EOF op wordt toegezien dat de Europese Commissie de lidstaten van tevoren informeert over alle bijkomende bedragen die uit de begroting van de EU aan de uitvoering van het EOF worden besteed.

De leden van de SP-fractie vragen om een nadere toelichting van de regering op artikel 3 «Middelen voor de LGO». Wat betekent het dat de onderhandelingen over het nieuwe LGO-besluit nog gaande zijn?

Ten tijde van het opstellen van de Memorie van Toelichting waren de besprekingen over het LGO-besluit nog in volle gang. De Raad heeft inmiddels per besluit van 25 november 2013 het herziene LGO-besluit aangenomen. Voor een overzicht van de uitkomst van de onderhandelingen wordt verwezen naar de brief die uw Kamer hierover op 29 oktober 2013 toeging¹⁷.

De leden van de CDA-fractie willen dat er bij financiering door de Europese Investeringsbank (EIB) in ontwikkelingslanden ook specifiek wordt ingezet op het MKB in die landen. Dit sluit goed aan bij het Dutch Good Growth Fund. Deelt de regering deze opvatting?

Het belangrijkste doel van de Europese Investeringsbank (EIB) in de ACS-landen is het genereren van duurzame economische groei en, hierdoor, bijdragen aan de vermindering van armoede door het scheppen van banen en het verbeteren van toegang tot productiemiddelen. Het MKB is veelal het fundament van de economie in ontwikkelingslanden. De EIB richt zich dan ook specifiek op toegang tot financiering voor het MKB via lokale banken en fondsen, het afgeven van garanties en het verstrekken van risicokapitaal. Dit sluit nauw aan bij de benadering van het DGGF.

Uitvoering en slotbepalingen

De leden van de SP-fractie vragen hoe artikel 7 «Bijdragen aan het elfde EOF» geïnterpreteerd moet worden. Deze leden vragen de regering een nadere toelichting te geven. Betekent dit bijvoorbeeld dat lidstaten een

¹⁷ Kamerstuk II 2013–2014, 22 112, nr. 1726.

gedeelte van de middelen terug zouden kunnen krijgen uit het tiende EOF en/of dit door kunnen sluizen naar het elfde EOF? Hoe worden deze verrekeningen inzichtelijk gemaakt voor de Kamer?

Met de aanneming van een overbruggingsfaciliteit heeft de Raad inderdaad ingestemd met het doorsluizen van middelen uit het tiende en eerdere EOFs naar het elfde EOF. De resterende fondsen die naar het elfde EOF worden overgeheveld worden afgetrokken van de totale omvang van het elfde EOF en dus van de bijdragen van lidstaten aan het elfde EOF. Voor uw Kamer worden de Nederlandse bijdragen aan het EOF inzichtelijk via de jaarlijkse begroting. Verrekeningen worden niet inzichtelijk gemaakt.

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten of het Comité van het Europees Ontwikkelingsfonds inhoudelijk of procedureel toetst? Wat is de precieze werkwijze?

Besluiten over individuele bestedingen onder het elfde EOF worden voorgelegd aan het uitvoeringscomité van het EOF (het EOF-comité) of, daar waar het uitvoering door de Europese Investeringsbank betreft, aan het comité van de investeringsfaciliteit (IF-comité). Lidstaten hebben zitting in deze comités. Stemverhoudingen in deze comités zijn bepaald in artikel 8 van het Intern Akkoord op basis van de verdeelsleutel voor de bijdragen van de lidstaten aan het elfde EOF. Het EOF-comité toetst inhoudelijk, op basis van voorstellen voor bestedingen die de Commissie voorlegt. Nederland vraagt de ambassade in het betreffende land vooraf om een oordeel over de kwaliteit van de Commissievoorstellen. Tevens toetst Nederland het voorstel aan de fundamentele waarden en algemene uitgangspunten binnen het Europees ontwikkelingsbeleid die zijn vervat in de *Agenda for Change*, waaronder de situatie op het gebied van democratie, mensenrechten en rechtsstaat. In het geval van voorgestelde begrotingssteun kijkt Nederland kritisch of de Commissie zich aan haar eigen – met ingang van 2013 aangescherpte – richtlijnen heeft gehouden inclusief de opportuniteit van begrotingssteun als hulpmodaliteit. In het EOF-comité gelden, zolang het fonds nog buiten de EU-begroting valt, andere stemverhoudingen, die voor Nederland gunstiger zijn dan in de uitvoeringscomités voor de instrumenten van het extern beleid van de Europese Unie (Categorie IV van de EU-begroting)¹⁸. In het EOF-comité is het voldoende een blokkerende minderheid te mobiliseren om Commissievoorstellen aan te passen of van tafel te krijgen, terwijl in de overige comités een blokkerende meerderheid (QMV) op de been moet worden gebracht. Nederland kan in het EOF-comité dan ook relatief gemakkelijker invloed aanwenden en heeft hiervan reeds veelvuldig gebruik gemaakt, bijvoorbeeld bij het aanhouden van EU-begrotingssteun aan Rwanda, het aanscherpen van voorwaarden voor stabiliteitssteun aan Mali en het uitstellen van projecten in Gambia vanwege de mensenrechtensituatie. De steun van gelijkgezinde lidstaten is hierbij onontbeerlijk: Nederland heeft geen veto.

Tevens vragen deze leden of de regering kan toelichten waarom de uitvoeringsbepalingen van het elfde EOF nog niet zijn vastgesteld? Heeft dit te maken met de ratificatie? Wanneer zal de Raad naar verwachting

¹⁸ Zie de Kamerbrief over de instrumenten van het extern beleid van de Europese Unie [Kamerstuk II 2013–2014, 21 501-20, nr. 837].

een besluit nemen over een uitvoeringsverordening voor het elfde EOF en wat betekent dit precies?

Over de uitvoeringsverordening van het elfde EOF is tot kort geleden onderhandeld, onder andere over het door Nederland voorgestelde op te nemen performance mechanisme (zie hierboven). De Raad zal deze uitvoeringsverordening naar verwachting op korte termijn aannemen. De uitvoeringsverordening maakt geen deel uit van het Intern Akkoord en ratificatie ervan is niet aan de orde: het betreft hier een wetgevend instrument, geen verdrag.

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe het kan dat er nog geen Raadsbesluit is genomen tot voorlopige toepassing van delen van het Intern Akkoord en de overbruggingsfaciliteit, terwijl het al 1 januari 2014 is geweest? Hoe wordt momenteel voorkomen dat er een financieringsgat bestaat tot de inwerkingtreding van het Intern akkoord?

Anders dan in de memorie van toelichting nog wordt aangekondigd, is afgezien van een Raadsbesluit tot voorlopige toepassing van enkele artikelen van het elfde EOF. Zoals eerder genoemd, is voor het elfde EOF op 12 december 2013 een overbruggingsfaciliteit aangenomen door de Raad. Deze faciliteit waarborgt tot aan de inwerkingtreding van het Akkoord dat er middelen beschikbaar zijn die kunnen worden ingezet om de tijdige uitvoering van prioritaire activiteiten onder het elfde EOF te financieren. Er ontstaat dus geen financieringsgat als ratificatie tijdig kan worden afgerond: de Commissie verwacht dat dit halverwege 2015 voor alle lidstaten het geval zal zijn.

Kan de regering voorts aangeven hoe de monitoring van het EOF plaatsvindt voor de sociale sectoren zoals onderwijs en sociale bescherming? Welke instantie is hiermee belast en hoe gebeurt dit?

De beantwoording van deze vragen is meegenomen bij de beantwoording van de vragen van de leden van de PvdA-fractie hierover.

Kan de regering aangeven op welke wijze kinderrechten zijn opgenomen in het nieuwe EOF en hoe dit wordt gemonitord?

De beantwoording van deze vraag is meegenomen bij de beantwoording van de vragen van de leden van de D66-fractie hierover.

De leden van de SP-fractie vragen tot slot of de regering kan aangeven wanneer het wetsvoorstel naar verwachting ter ratificatie aan de Kamer zal worden voorgelegd?

Het voorstel van wet ter goedkeuring van het Intern Akkoord is op 7 januari 2014 aan de Tweede Kamer voorgelegd.