

Vergaderjaar 2024–2025

**36 180**

## **Doen waar Nederland goed in is – Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking**

**Nr. 118**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSHULP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2024

Langs deze weg ontvangt u de kabinetsappreciatie van het Europese Rekenkamer rapport: «*Het EU-trustfonds voor Afrika – Ondanks nieuwe benaderingen bleef de steun ongericht*»<sup>1</sup> dat op 25 september 2024 is gepubliceerd. U ontvangt deze appreciatie op uw verzoek en mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken.

Het rapport van de Europese Rekenkamer biedt een waardevolle evaluatie van een complex en belangrijk fonds dat gericht is op het bevorderen van stabiliteit en de aanpak van de diepere oorzaken van irreguliere migratie en ontheemding in Afrika. Het rapport brengt zowel de successen als de tekortkomingen van de EUTF in kaart, hetgeen kan bijdragen aan de verbetering van toekomstige Europese initiatieven op het gebied van migratie, ontheemding en ontwikkelingshulp.

In de onderstaande appreciatie reageert het kabinet op het rapport. De appreciatie bestaat uit een samenvatting van het rapport, een beoordeling van de vier aanbevelingen die de Europese Rekenkamer doet en een conclusie.

#### **Samenvatting van het rapport**

Het rapport van de Europese Rekenkamer beoordeelt de prestaties van het EU trust-funds voor Afrika (het EUTF), dat in 2015 werd opgericht ter bevordering van stabiliteit en de aanpak van de diepere oorzaken van irreguliere migratie en ontheemding in Afrika. De aandacht van het EUTF gaat uit naar de crisissituatie in drie Afrikaanse regio's: de Sahel en het Tsjaadmeer, de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika. Het fonds bevordert de stabiliteit en een beter beheer van migratiestromen en is erop gericht de

<sup>1</sup> <https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2024-17>

diepere oorzaken van destabilisatie, gedwongen ontheemding en irreguliere migratie in 27 landen aan te pakken. Dit rapport vormt een vervolg op de eerste doelmatigheidscontrole van de Europese Rekenkamer uit 2018, waarin werd vastgesteld dat het EUTF een flexibel instrument is, maar dat een gerichtere opzet wenselijk was. In dit rapport wordt er een vervolg gegeven aan de eerdere aanbevelingen, waarvan inmiddels is geconstateerd dat deze gedeeltelijk zijn uitgevoerd. Op basis van een steekproef van 16 projecten uit een totaal van 248 projecten stelt de Europese Rekenkamer: «dat de EUTF-projecten veel van de geplande outputs hebben gerealiseerd en dat de doelstellingen gedeeltelijk zijn bereikt» (samenvatting, punt V). Tegelijkertijd stelt de Rekenkamer dat de steun nog steeds onvoldoende gericht is: er wordt een te breed scala aan acties op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp en veiligheid gesteund. Daarnaast zijn er tekortkomingen met betrekking tot de nauwkeurigheid en duurzaamheid van de gerapporteerde resultaten en was er geen integrale aandacht voor de risico's voor de mensenrechten (samenvatting, punt IV).

- Te brede inzet van middelen: De Europese Rekenkamer bekritiseert dat het EUTF middelen inzet voor een breed scala aan projecten, variërend van humanitaire hulp tot veiligheidsinitiatieven, zonder een duidelijke prioritering.
- Gebrek aan nauwkeurige monitoring: De Rekenkamer stelt dat *«projecten vaak te breed en zonder voldoende haalbaarheidstoets worden uitgevoerd, wat kan leiden tot verspilling van middelen»*. Deze lacune in monitoring heeft ertoe geleid dat bepaalde projecten hun gestelde doelen niet halen of voortijdig worden verlaten, zoals blijkt uit het voorbeeld van een gefinancierde solar-energiefaciliteit die leeg kwam te staan, omdat het initiatief niet levensvatbaar bleek.
- Risico's op mensenrechtenschendingen: De Rekenkamer stelt dat de Commissie de eerste stappen heeft gezet om de impact van de EUTF-activiteiten op de mensenrechten te monitoren. Monitoringverslagen van derden zijn een nieuwe, potentieel nuttige bron van informatie over risico's voor de mensenrechten, maar de Rekenkamer constateert dat het niet is aangetoond dat er follow-up aan wordt gegeven. Bovendien heeft de Commissie nog geen formele procedures gedefinieerd voor het melden van en het geven van follow-up aan aantijgingen van mensenrechtenschendingen en zijn er ook geen praktische richtsnoeren vastgesteld om te bepalen in welke situaties EU-steun kan worden opgeschort. Het rapport illustreert dit met voorbeelden. In Libië werd bijvoorbeeld een project gefinancierd in samenwerking met lokale veiligheidstroepen die later betrokken bleken te zijn bij misstanden tegen migranten.

De belangrijkste aanbevelingen richten zich op het verbeteren van de effectiviteit en duurzaamheid van de steun, de noodzaak van nauwkeurigere monitoring en het aanscherpen van de focus van de projecten om beter zichtbare resultaten te behalen. Verschillende media rapporteerden ook over de bevindingen van de Europese Rekenkamer en benoemden incidenten en de risico's op mensenrechtenschendingen.

## **Appreciatie**

Aanbeveling 1: Selecteer geografische gebieden en begunstigen meer op basis van empirisch onderbouwde informatie

*Appreciatie:*

De Rekenkamer benadrukt dat de steun te breed was verspreid over verschillende thema's en regio's, wat leidde tot een gebrek aan focus en minder optimale resultaten. Om prioriteit te geven aan en focus aan te

brengen in haar toekomstige steun voor de preventie en het beheer van irreguliere migratie, zou de Europese Commissie zich volgens de Europese Rekenkamer moeten richten op de meest relevante geografische gebieden en behoeften door gebruik te maken van migratie-specifieke gegevens en op onderzoek gebaseerde informatie.

Het kabinet ondersteunt deze aanbeveling. De aanbeveling van de Rekenkamer om hiervoor ook de informatie over migratie die via EUTF projecten is verzameld te gebruiken is waardevol. Het kabinet stelt ook vast dat de analyse van de Rekenkamer beter had kunnen ingaan op de specifieke omstandigheden en keuzes die de genoemde versnippering verklaren. De uitdagingen van werken in volatiele omgevingen zijn immers vaak aanzienlijk en vereisen maatwerk als het gaat om activiteiten; enige versnippering is niet altijd te voorkomen. Hierbij is het van belang om zorgvuldig te blijven afwegen of de projecten daarmee nog voldoende impact hebben.

Tevens constateert het kabinet dat de resultaten beperkt gekwantificeerd zijn. Hoewel de Europese Rekenkamer stelt dat «veel» van de geplande outputs zijn gerealiseerd, ontbreekt een heldere kwantitatieve definitie van wat dit precies inhoudt. Dit maakt het moeilijk om de werkelijke impact van het programma op een gestructureerde manier te beoordelen, hoewel de indicatie dat een aantal doelen gedeeltelijk zijn bereikt positief is.

Aanbeveling 2: Neem EUTF-documenten op in een centrale databank, zodat ze als input kunnen dienen voor toekomstige acties, en besteed in actiedocumenten meer aandacht aan getrokken lessen

*Appreciatie:*

De Europese Rekenkamer roept op om EUTF-documenten op te nemen in een centrale databank en meer aandacht te besteden aan de lessen die uit eerdere projecten zijn getrokken. De Europese Rekenkamer stelt dat deze kennis onder meer kan worden ingezet voor toekomstige migratie-gerelateerde projecten die vanuit het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI) – Europa in de wereld worden gefinancierd.

Het kabinet ondersteunt deze aanbeveling. Door de informatie over eerdere projecten centraal te beheren, kunnen toekomstige acties beter worden gebaseerd op ervaringen en goede voorbeelden uit het verleden. Dit zal bijdragen aan een betere besluitvorming en effectievere interventies. Nederland zal er op aandringen dat de Europese Commissie deze aanbeveling opvolgt.

Aanbeveling 3: Breng risico's voor de mensenrechten beter in kaart neem en risicobeperkende maatregelen

*Appreciatie:*

Het rapport wijst op de risico's van mensenrechtenschendingen in volatiele omgevingen en beveelt aan om deze beter in kaart te brengen en risico beperkende maatregelen te nemen.

De Europese Rekenkamer stelt voor om het *do-no-harm* beginsel (het rekening houden met mogelijke onbedoelde neveneffecten van hulpinterventies) beter te verankeren in de besluitvorming over toekomstige ontwikkelingsprojecten. Om deze verankering te bewerkstelligen zou de Europese Commissie systematisch het specifieke risiconiveau voor de mensenrechten moeten beoordelen. De Europese Commissie kan dit doen

in onder andere de ontwerp- en formuleringsfase, het opstellen en verspreiden van duidelijke interne procedures en het analyseren van informatie met betrekking tot mensenrechtenrisico's.

Het kabinet vindt dit een terechte aanbeveling. De Europese Commissie is verantwoordelijk voor de besteding van de EU-middelen voor migratie. Nederland dringt erop aan dat de Europese Commissie middelen voor ontwikkelingshulp en migratie effectief en binnen de kaders van het internationaal en humanitair recht besteedt. Nederland zal dit via de gebruikelijke gremia bij de Europese Commissie blijven benadrukken en zal in EU-kader erop aandringen dat de toetsing en monitoring van de mensenrechtensituatie in het ontvangende land wordt versterkt. Daarnaast zal het kabinet, in lijn met de bevindingen uit het rapport, er bij de Europese Commissie op aandringen om procedures inzichtelijk te maken voor het melden van en het geven van follow-up aan aantijgingen van mensenrechtenschendingen en het eventueel opschorten van EU-steun.

#### Aanbeveling 4: Verbeter de nauwkeurigheid van gerapporteerde resultaten

##### *Appreciatie:*

Om de nauwkeurigheid van de verslaglegging over de verwezenlijkingen te verbeteren, stelt de Europese Rekenkamer dat de Europese Commissie onder andere zou moeten nagaan hoe ervoor kan worden gezorgd dat projectuitvoerders meer gedetailleerde informatie uitwisselen. Ook zou de Commissie in haar monitoring en projectevaluatie controles moeten opnemen van de nauwkeurigheid en duurzaamheid van de gerapporteerde resultaten. Tot slot zou de Commissie moeten vaststellen welke projecten ten onrechte zijn beoordeeld als volledig in aanmerking komend voor de kwalificatie van *official development assistance (ODA)* en indien dit niet het geval is dit moeten corrigeren bij de rapportage over ODA-bestedingen bij de OESO-DAC.

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling om de rapportage van resultaten te verbeteren. Het rapport wijst op het feit dat de gerapporteerde resultaten te vaag waren om een duidelijk inzicht te bieden in de werkelijke impact van de projecten. Een nauwkeurigere en transparantere rapportage is van groot belang voor de verantwoording naar zowel de Europese burgers als andere betrokkenen. Dit zal ook helpen om beter inzicht te krijgen in wat werkt en wat verbetering behoeft in toekomstige migratieprogramma's. Het kabinet onderschrijft ook het belang van zorgvuldige ODA-rapportages bij de OESO-DAC.

#### **Conclusie**

Het betreft hier een kritisch rapport van de Europese Rekenkamer dat tekortkomingen bloot legt in de programmering van de Europese Commissie. Dit gaat ten koste van de effectiviteit van de uitgaven en draagt soms bij aan mensenrechtenschendingen. Om dit te voorkomen is het cruciaal dat alle aanbevelingen met hoge urgentie worden opgevolgd. De Europese Commissie heeft aangegeven dat ze dat wil gaan doen. Nederland zal er bij de Europese Commissie stevig op aandringen dat dit ook gebeurt en zal de Europese Commissie vragen de lidstaten hierover te informeren.

Het is wel positief dat over het geheel genomen de Europese Rekenkamer concludeert dat de EUTF-projecten veel van de geplande outputs hebben gerealiseerd en dat de doelstellingen gedeeltelijk zijn bereikt. Het niet

effectief gebruiken van middelen is echter ongewenst en moet te allen tijde zoveel mogelijk voorkomen worden. Tegelijkertijd is realisme geboden: niet alle effecten van beleid zijn duidelijk meetbaar, zeker niet als het effecten op de langere termijn betreft. Wel kunnen kan het monitoren van outputs helpen om voortgang te volgen en zijn ze relevant voor bredere evaluatie. Het kabinet zal dit ook zo communiceren richting de Europese Commissie. De aanbevelingen kunnen de EU helpen de inzet van middelen in de toekomst effectiever te maken. Het kabinet verwelkomt dan ook het voornemen van de Europese Commissie om de bevindingen en aanbevelingen uit het rapport op te volgen, en zal hierop toezien.

Het kabinet erkent dat er uitdagingen zijn geweest, zoals benoemd in het rapport. De brede en soms versnipperde inzet van middelen en de risico's op mensenrechtenschendingen in volatiele omgevingen vormen aandachtspunten. Het kabinet deelt de visie dat het van belang is de effectiviteit van de inzet te vergroten en de transparantie richting Europese burgers te waarborgen.

Er bestaat geen pasklare formule om migratie te beheersen. Het is een leerproces waarin uitvoerders nog zoeken naar de meest effectieve manier om deze middelen binnen de kaders van het internationaal en humanitair recht in te zetten. De effectiviteit kan mogelijk verder worden vergroot door programma's onderdeel maken van bredere partnerschappen met derde landen. Deze partnerschappen moeten gebaseerd zijn op wederzijdse belangen, waarbij de EU onder andere streeft naar een betere grip op migratie. Nederland zal de discussie daarover met Europese partners vervolgen.

Al met al is het rapport een waardevol instrument om de lessen van de EUTF in kaart te brengen en biedt het concrete aanbevelingen voor de toekomst.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp,  
R.J. Klever