

Antwoorden van Lilianne Ploumen, Minister voor Buitenlandse Handel en

Ontwikkelingssamenwerking, op vragen van de leden De Caluwé en Verheijen (beiden VVD) aan de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over verdwenen EU-gelden in Congo (ingezonden 3 oktober 2013)

1

Bent u bekend met het bericht '€1bn of EU aid to Congo wasted, auditors say'?¹

Ja.

2

Deelt u de bevindingen van het rapport van de Europese Rekenkamer?

3

Deelt u de mening dat het met name schokkend is dat de Europese Commissie corruptie over het hoofd zag, zeker daar de EU er prat op gaat dat er strenge voorwaarden aan hulp verbonden worden?

In het rapport van de Europese Rekenkamer wordt een aantal ernstige tekortkomingen geconstateerd². Hoewel de EU steun aan de DRC is ingebed in een deugdelijke samenwerkingsstrategie, de EU zich richt op de belangrijkste noden op het gebied van bestuur en een aantal resultaten is behaald, is de voortgang langzaam, ongelijk en, *overall*, beperkt, aldus de Rekenkamer. Minder dan de helft van de programma's en projecten heeft het merendeel van de verwachte resultaten gerealiseerd, of gaat dit naar verwachting doen. Dat de behaalde resultaten duurzaam zullen zijn, is niet waarschijnlijk. De EU heeft bekende risico's – de Rekenkamer noemt: gebrek aan politieke wil, donor-gedreven dynamiek en gebrek aan absorptiecapaciteit – onvoldoende in ogenschouw genomen bij het ontwerp van programma's, waardoor doelstellingen vaak te ambitieus zijn. Van conditionaliteit gaat slechts een zwakke prikkel uit en de beleidsdialoog tussen de EU en de autoriteiten van de DRC is niet ten volle benut, noch is deze afdoende afgestemd met lidstaten op alle terreinen. De Rekenkamer concludeert dan ook dat de EU, als belangrijke ontwikkelingspartner van de DRC, de effectiviteit van haar hulp significant moet opschroeven. Dat kan de EU doen door realistischer te programmeren aan de ene kant en meer te eisen van de Congolese autoriteiten aan de andere kant – waarbij de inzet van conditionaliteit niet moet worden geschuwd. In het rapport staat niet dat de EU "corruptie over het hoofd zou hebben gezien".

Nederland onderkent de moeilijke omstandigheden in de DRC. Ook in een moeilijke omgeving dienen mensen hier en daar erop toe te zien dat de effectiviteit van steun en de rechtmatigheid van uitgaven voorop staan. Het kabinet is het eens met de aanbevelingen die de Rekenkamer doet om de effectiviteit van steun te vergroten en zal er, nu de programmering van het Elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF11) van start gaat, bij Commissaris Piebalgs op aandringen dat de EU gevolg geeft aan deze aanbevelingen. Het kabinet ziet deze als ondersteuning van zijn beleid, zoals uiteengezet in de kabinetsvisie op Europees ontwikkelingsbeleid en in de kabinetsreactie op de recente evaluatie van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Europees ontwikkelingsbeleid³. Zeker waar het gaat om vragen over en toepassen van conditionaliteit – óók, of beter gezegd, *juist*, in moeilijke omstandigheden – treffen de uitspraken van de Europese Rekenkamer doel: de EU moet de voorwaarden die zij hanteert geloofwaardiger inzetten en beter afdwingen en haar beleidsdialoog met de Congolese autoriteiten tot een politieke dialoog opwaarderen: dat is in het

¹ <http://euobserver.com/economic/121637>

² De Europese Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het effect van EU-steun op de verbetering van de kwaliteit van het bestuur in de DRC. Het in de media genoemde bedrag van EUR 1,9 mld. betreft de totale EU steun die voor de DRC werd uitgetrokken in de periode 2003-2011 terwijl de steekproef van de Europese Rekenkamer een financiële omvang heeft van EUR 395,42 mln. De Europese Rekenkamer doet uitspraken op basis van deze representatieve steekproef.

³ Kamerstuk 21501-04 nr. 149 en Kamerstuk 21501-04 nr. 156

belang van de bevolking van de DRC en in het belang van de eigen geloofwaardigheid.

4

Wat is uw mening over de reactie van Eurocommissaris Piebalgs, die aangeeft dat sommige projecten zich nog in een pril stadium bevinden en dat de resultaten moeten worden beoordeeld, rekening houdend met de bijzondere omstandigheden en serieuze obstakels in het land? Deelt u de mening dat dit soort moeilijke omstandigheden onderdeel moeten uitmaken van een voorafgaande inschatting van een project en haar doelstellingen?

Dat de omstandigheden in de DRC buitengewoon weerbarstig zijn en dat er sprake is van serieuze obstakels voor ontwikkeling en voor ontwikkelingssamenwerking is evident: de DRC is één van de meest fragiele staten ter wereld. Toen ik er begin 2013 zelf was, werd mij dat ook weer duidelijk⁴. Vanzelfsprekend moeten deze moeilijke omstandigheden worden meegewogen in een risicoanalyse die zijn weerslag heeft op het ontwerp van programma's en projecten, zodat de normen die de EU hanteert voor effectiviteit van uitgaven in deze programma's voldoende geborgd zijn.

Tegelijkertijd is het kabinet het in zijn algemeenheid met Commissaris Piebalgs eens dat moeilijke omstandigheden niet op voorhand de verlening van steun moeten uitsluiten: er zijn immers ook risico's verbonden aan niets doen, die mogelijk tot hogere kosten – en nog meer menselijk leed – leiden. In fragiele staten – waar we weten dat de meest basale structuren soms ontbreken – moet die afweging nadrukkelijk worden gemaakt. Nederland heeft ingestemd met de Europese steun aan de DRC omdat het kabinet de Congolese bevolking niet aan haar lot wenst over te laten – en ook vanuit de overweging dat de EU als één van de belangrijkste partners daar een groter verschil kan maken dan afzonderlijke lidstaten.

Daarnaast zijn de ontwikkelingen in de DRC de afgelopen jaren minder positief dan na de vredesakkoorden van 2007 werd verwacht. De politieke wil om tot hervormingen te komen is laag gebleken, waardoor programma's werden vertraagd. Nederland is voorstander van meer politieke druk op de DRC om overeengekomen doelen te bereiken. Het aantreden van Speciale Gezant van de Secretaris Generaal van de VN Robinson – met wie ik en marge van de AVVN onlangs persoonlijk sprak over de situatie in het Grote Merengebied – biedt hiertoe een nieuwe gelegenheid.

5

Kunt u inschatten welk percentage van de EU-hulpgelden afkomstig was uit de jaarlijkse Nederlandse bijdrage hieraan?

Het rapport van de Europese Rekenkamer heeft betrekking op steun die grotendeels vanuit het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) wordt gefinancierd. Sommige projecten komen daarnaast uit Categorie IV van de EU-begroting (zoals activiteiten gefinancierd vanuit het Mensenrechteninstrument). Tussen 2003 en 2011 heeft DRC ongeveer 1,9 miljard euro ontvangen uit deze fondsen. De Nederlandse bijdrage aan het EOF en aan de EU-begroting bedroeg in de periode 2008-2013 respectievelijk 4,85 procent en circa 5 procent.

6

Hoe beoordeelt u de uitspraken van de Voorzitter van de Europese Raad, Van Rompuy, over rapporten afkomstig van de Europese Rekenkamer?

Wat betreft de uitspraken van Van Rompuy wil het kabinet juist het belang van de werkzaamheden van de Europese Rekenkamer als onafhankelijke waakhond over de rechtmatige en doelmatige besteding van EU-begrotingsmiddelen en het EOF onderstrepen. De EU zou zich meer rekenschap mogen geven van het feit dat negatieve evaluaties het draagvlak voor Europese

⁴ Kamerstuk 29237 nr. 147

ontwikkelingssamenwerking ondermijnen.

7

Hoe gaat u ervoor waken dat dezelfde fouten als in Congo niet ook worden gemaakt in andere fragiele staten, waarvoor de EU een ambitieuze, speciale aanpak voor wederopbouw heeft opgezet waar lidstaten een gecoördineerde bijdrage aan leveren, bijvoorbeeld voor Mali, waar Nederland flink aan bijdraagt?

Nederland dringt aan op een conflict sensitive benadering door de EU, die begint met een risicoanalyse, zodat de doelstellingen, programma-opzet en verantwoordings-eisen inclusief financiële controles hierop kunnen worden afgestemd. De EU volgt deze benadering steeds meer.

Tijdens de internationale bijeenkomst over de effectiviteit van hulp in Busan in 2011 is een nieuwe aanpak (*New Deal*) overeengekomen voor hulpverlening aan fragiele staten, waar de noden hoog zijn en de omstandigheden moeilijk. Donoren, ontwikkelingspartners en internationale organisaties zoeken met de *New Deal* een uitweg uit fragiliteit die gebaseerd is op de systemen en structuren van het land, die duidelijk capaciteitsopbouw vergen – maar waar tegelijkertijd verscherpt risicobeheer wordt gevoerd – door donoren gezamenlijk waar dat kan. Nederland en de EU hebben zich aan deze *New Deal* gecommitteerd en onderschrijven hiermee de noodzaak van interventies in landen en gebieden waar omstandigheden moeilijk zijn. Oog houden voor en het beheren en beheersen van risico's maakt onlosmakelijk deel uit van deze aanpak.

In het specifieke geval van Mali heeft Nederland bij Commissaris Piebalgs geïnsisteerd op het benoemen van heldere politieke indicatoren bij het verlenen van steun in de vorm van een *State Building Contract*. De Nederlandse inzet heeft tot een aantal aanpassingen van deze aard geleid. Het kabinet ziet nauw toe op de verdere uitvoering ervan. Ook ter plaatse spant de Nederlandse vertegenwoordiging zich in de effectiviteit van steun te vergroten, onder andere door het belang van gezamenlijke programmering tussen EU en lidstaten te benadrukken.

8

Deelt u de mening dat het feit dat het ontbreken van resultaten bij Europese ontwikkelingshulp, ondanks het uitgeven van grote sommen geld, aanleiding geeft tot een grondige heroverweging van de wijze waarop dit geld besteed wordt en een debat over op welk niveau ontwikkelingshulp het beste plaats kan vinden?

De bevindingen van de Europese Rekenkamer wijzen zeker op grote dilemma's in de hulpverlening aan fragiele staten die aanleiding geven tot een debat. Dat debat voert het kabinet met Commissaris Piebalgs en in de Raad. De EU moet bij de programmering van EOF11-fondsen – samen met lidstaten – nadrukkelijk bezien hoe steun op een meer realistische en doelmatige leest kan worden geschoeid en hoe de risico's van steun aan overheden in fragiele staten kunnen worden verminderd - de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer indachtig. Dat het bestuur en de rechtsstaat in dit soort landen moeten worden versterkt, leidt echter geen twijfel: het zijn basisvoorwaarden om aan fragiliteit te ontkomen. Overigens zet het kabinet bij de programmering van fondsen onder EOF11 sterk in op verbeterde resultaatmeting conform de aanbevelingen van de recente evaluatie van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Europees ontwikkelingsbeleid⁵.

⁵ Kamerstuk 21501-04 nr. 149 en Kamerstuk 21501-04 nr. 156