

Bijlage: Beleidsreactie

Appreciatie van de hoofdbevindingen

Onderstaand worden de hoofdbevindingen van IOB vetgedrukt weergegeven, gevolgd door de kabinetsappreciatie hiervan.

- 1. Het ministerie formuleerde in korte tijd een aangepast beleid m.b.t. de Arabische regio in reactie op de opstanden in de Arabische regio en de veranderende omstandigheden.**
- 2. Bij de formulering van dit beleid werd echter geen gebruik gemaakt van de toenemende hoeveelheid inzichten op basis van geleerde lessen op het gebied van ondersteuning van democratisering.**

Het kabinet is blij met de constatering van IOB dat na de omwentelingen in de Arabische regio snel door het ministerie werd gereageerd. Er is inderdaad in 2011 op korte termijn nieuw beleid geformuleerd en een ondersteuningsprogramma opgezet dat begin 2012 operationeel was. Door gebruik te maken van bestaande instrumenten kon al in de loop van 2011 ondersteuning worden gegeven. Bij het formuleren van het beleid voor de Arabische regio is destijds, zoals ook door IOB gesignaleerd, in de eerste plaats gebruik gemaakt van de in Midden- en Oost-Europa opgedane ervaringen met het ondersteunen van democratische transitie. Uiteraard zijn er naast overeenkomsten tussen de ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa in de periode 1989/1990 en die in de Arabische regio in de jaren 2010/2011 ook grote verschillen. Met die verschillen is bij de opzet van het Matra-zuid programma rekening gehouden, al had daarbij achteraf gezien meer gebruik kunnen worden gemaakt van de toenemende hoeveelheid inzichten op basis van geleerde lessen op het gebied van ondersteuning van democratisering.

- 3. Bilaterale hulp en diplomatie zijn belangrijk om het bereiken van beleidsdoelstellingen te ondersteunen en om bilaterale betrekkingen te bevorderen.**

IOB constateert terecht dat inzet via het diplomatieke kanaal en bilaterale steun beide belangrijk zijn. Deze twee vormen van inzet zijn complementair en versterken elkaar. Het kabinet ziet deze constatering dan ook als een ondersteuning van het beleid. IOB constateert tevens dat de aanpassing van de multilaterale inzet aan de gewijzigde situatie langer duurde dan die van de bilaterale Nederlandse inzet. Dit hoeft niet te verbazen, gezien de meer complexe besluitvorming in de betrokken instellingen, rigiditeit van procedures en lange doorlooptijd bij de programmering, waar aanzienlijke aantallen lidstaten tot overeenstemming moeten komen. Dit laat zien dat het van belang is om met een bilateraal programma flexibel op gewijzigde omstandigheden te kunnen inspelen. Ook kan met een bilateraal programma aandacht worden gegeven aan de specifieke Nederlandse doelstellingen, waar multilaterale organisaties hun eigen doelstellingen hebben, die niet noodzakelijkerwijs met de Nederlandse hoeven overeen te komen. Bovendien is het gebrek aan flexibiliteit één van de kritiekpunten op het Europees Nabuurschapsbeleid, dat juist is gericht op het bevorderen van stabiliteit, democratie, rechtsstaat en bescherming van mensenrechten. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op de herziening van het EU-Nabuurschapsbeleid (Kamerstuk 22112-1961, dd. 17 april 2015), pleit Nederland voor meer flexibiliteit om in te spelen op veranderingen in partnerlanden. Dit is onder de huidige omstandigheden een vereiste om de doelen van het nabuurschapsbeleid na te streven.

- 4. Conditionaliteit werkt niet en roep om verandering binnen het betrokken land is essentieel.**

Het kabinet is het in zoverre met IOB eens dat te dogmatische toepassing van conditionaliteit niet effectief is en zelfs contraproductief kan werken. De constatering dat conditionaliteit in het geheel niet werkt gaat echter te ver. De incentive based benadering ('more for more') kan nuttig zijn als prikkel voor hervormingen in de Arabische regio, maar de toepassing daarvan moet dan wel voldoende op de specifieke situatie zijn toegesneden. Zo is het denkbaar dat juist gericht meer wordt ingezet op ondersteuning wanneer transitieprocessen niet vanwege onwil, maar vanwege onvermogen van een overheid haperen. Terugschroeven van transitiesteun in reactie op negatieve gebeurtenissen in het ontvangende land zal averechts kunnen werken indien het juist die organisaties raakt die zich inzetten voor democratische

transitie. Transitiesteun moet flexibel, op maat gesneden, soms met korte termijn acties en soms met gedegen, lange termijn ondersteuning plaatsvinden. Een «stop-and-go beleid» ten aanzien van transitiesteun moet worden vermeden. Bovendien is het van belang waar mogelijk constructief in gesprek te blijven met de betrokken landen met als doel op de lange termijn bij te dragen aan de bevordering van democratie en rechtsstaat in de Arabische regio. Met IOB is het kabinet het eens dat draagvlak voor het veranderingsproces bij de bevolking van de betrokken landen essentieel is.

Voor de goede orde dient dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken in zijn advies nr. 91 ook aandacht besteedde aan conditionaliteit. De kabinetsreactie op dit advies (2014-2015, 32623, nr. 146) is nog actueel.

5. Het ministerie is erin geslaagd om een relatief omvangrijke portefeuille aan bilaterale steun op te starten ondanks duidelijke personele beperkingen in Den Haag en op ambassades

De inzet was erop gericht om op korte termijn een operationeel programma te hebben om van het momentum van de omwentelingen in Tunesië, Egypte en Libië en de hervormingsbereidheid in Jordanië en Marokko optimaal gebruik te kunnen maken. Hiervoor is door de regiodirectie in Den Haag en de betrokken ambassades in de regio in een korte tijd veel werk verzet. Om het door IOB vermelde resultaat te kunnen bereiken is waar mogelijk gebruik gemaakt van bestaande instrumenten, die werden ingezet voor die landen waar gezien de ontwikkelingen op dat moment de beste resultaten werden verwacht. Toen kon nog niet worden voorzien hoe de verdere ontwikkelingen in de Arabische regio zouden zijn.

6. Het bereiken van beleidsdoelstellingen op het niveau van de onderdelen van het Matra-zuid programma is niet meetbaar, maar afzonderlijke projecten van drie programmaonderdelen scoren goed wat betreft effectiviteit.

Ondersteuning van democratische transitie is, zoals ook IOB aangeeft in het rapport, een proces van lange adem. De eerste activiteiten zijn aangevangen in 2012. Het kabinet is blij dat voor afzonderlijke projecten kan worden aangegeven dat zij effectief zijn, al zal het nog niet mogelijk zijn om aan te geven hoe deze projecten doorwerken in het totale transitieproces. Het feit dat de doelstellingen op het niveau van de onderdelen van het programma niet meetbaar zijn ziet het kabinet niet als reden tot zorg. Dit zal pas op veel langere termijn mogelijk blijken te zijn. Het feit dat er een grote mate van diversiteit van activiteiten is ziet het kabinet op zich niet als een probleem. Die diversiteit hangt vooral samen met het vraaggestuurde karakter, één van de uitgangspunten van het programma. Het is vooral van belang dat activiteiten aansluiten op vraag uit de betrokken landen zelf. Daarnaast moet voor een oordeel over de consistentie niet alleen worden gekeken naar andere door Nederland gesteunde activiteiten, maar ook naar activiteiten van andere actieve donoren. Het kabinet is het met IOB eens dat er winst valt te behalen bij de relevantie van ondersteuning van politieke partijen. Inzet van PSI middelen vond inderdaad maar beperkt plaats in Matra-zuid prioriteitslanden. Dat is een gevolg van het feit dat voor de PSI-inzet in de Arabische regio een afwijkende landenlijst van kracht was. Verder is IOB kritisch over de doelmatigheid van de overheidssamenwerking. In de afgelopen jaren is gebleken dat het onderdeel overheidssamenwerking in de landen van de Arabische regio maar langzaam van de grond kwam. Er bestond bij de doellanden van het programma zeker behoefte aan ondersteuning op diverse terreinen. Deze landen zijn in de meeste gevallen geen traditionele hulpontvangende landen. Daardoor ontbreken de daarvoor noodzakelijke coördinatiemechanismen. Het identificeren van de daadwerkelijke hulpbehoefte bleek daardoor lastig. De overheidssamenwerking is - na een voorzichtige start met verkenningsmissies over en weer - geleidelijk op gang gekomen. Het ging daarbij veelal om kleinere activiteiten met een daardoor relatief hoge overhead. In de afgelopen jaren is het fundament gelegd voor voortzetting van dit type samenwerking in de komende jaren op wat grotere schaal.

7. De bilaterale hulpactiviteiten waren onvoldoende gericht op de prioriteitslanden en evenmin op de beleidsdoelen democratisering en rechtsstaatontwikkeling.

Bij de instelling van het Matra-zuid programma en de inzet van PSI voor de Arabische regio is ervoor gekozen een substantieel deel van het budget in te zetten voor economische ontwikkeling, met name via het PSI-programma. Achtergrond daarvan was dat economische

ontwikkeling en bevordering van werkgelegenheid cruciaal is voor het behoud van draagvlak onder de bevolking in de betrokken landen. De opstanden in de Arabische regio waren in eerste instantie gebaseerd op de roep om politieke en economische rechten, een eind aan wijdverbreide corruptie en meer welvaart: burgers vroegen zowel een toekomst als invloed op die toekomst. Het instrument PSI stond binnen de Arabische regio niet alleen open voor de prioriteitslanden van Matra-zuid, maar ook voor enkele andere landen. PSI was een vraaggestuurd programma. Het ministerie kon daardoor niet op voorhand bepalen waar de steun terecht zou komen. Ontvangers van PSI-subsidie investeerden die vooral in andere kwalificerende landen dan de prioriteitslanden van het Matra-zuid programma. Die substantiële aandacht voor economische ontwikkeling betekende dat een beperkt deel van het budget beschikbaar was voor democratisering en rechtsstaatontwikkeling. In tegenstelling tot PSI werd steun op het gebied van democratisering en rechtsstaat wel vooral in de Matra-zuid prioriteitslanden ingezet.

Lessen en consequenties voor het Nederlandse beleid

Voor de toekomst doet IOB de volgende aanbevelingen:

1. Wat betreft beleid: maak gebruik van bestaande inzichten en kennis over democratiseringssteun om de beleidsformulering verder te verbeteren. Formuleer beleid voor een langere termijn. Aannames moeten worden gecontroleerd en niet alle beleidsuitgangspunten kunnen in de Arabische regio worden toegepast.
2. Wat betreft implementatie: streven naar coherentie tussen verschillende bilaterale instrumenten en tussen bilaterale en multilaterale hulp kan de inzet om aan transitie in de Arabische regio bij te dragen verder verbeteren. Geef meer aandacht aan het evenwicht tussen financieringskanalen en instrumenten. De personele bezetting moet in overeenstemming zijn met de beleidsmatige ambities.

Op basis van de bevindingen van IOB en bovenstaande aanbevelingen voor de toekomst komt het kabinet tot de onderstaande inzet voor democratische transitie in de Arabische regio.

De begin 2011 aangevangen democratische transitie in de Arabische regio zal nog vele jaren vergen. In een aantal landen zal het proces voorspoediger verlopen dan in andere. Daarbij kan niet worden uitgesloten dat er in sommige gevallen sprake zal zijn van teruggang, al dan niet tijdelijk. Het gaat niet om een lineair proces. Dat er veranderingen gaande zijn is onomkeerbaar, al valt niet te voorzien waartoe deze veranderingen zullen leiden. Dit betekent dat langjarige betrokkenheid nodig is, zoals ook is vermeld in de evaluatie en in het eerdergenoemde AIV-advies. Daarom zal het Nederlandse bilaterale programma voor ondersteuning van democratische transitie in de Arabische regio na 2015 vooralsnog met tien jaar worden voortgezet. Daarbij zullen wel tussentijdse toetsmomenten worden ingebouwd met het oog op het periodiek kunnen bijsturen van het programma.

Daarmee wordt tevens gevolg gegeven aan de aanbeveling in het bovengenoemde advies van de AIV dat Nederland en de EU moeten doorgaan met hun programma's ter bevordering van de rechtsorde en democratisering. In de kabinetsreactie op dat advies (2014-2015, 32623, nr. 146) werd reeds aangegeven dat het kabinet deze visie van de AIV deelt.

Met ondersteuning van democratische transitie in de Arabische regio is eveneens een Nederlands belang gediend. De maatschappijen in Europa en de omringende landen, waaronder de Arabische regio, zijn in toenemende mate met elkaar verweven. Instabiliteit in de Arabische regio heeft grote gevolgen voor Europa. Hierbij valt onder meer te denken aan zaken als migratie en radicalisering op grote schaal.

Gebleken is dat anders dan in Midden-Europa in de Arabische regio de naam Matra niet aanslaat. Daarom zal voor de toekomst gebruik worden gemaakt van een naar verwachting meer aansprekende term: 'Partnerschap', in het Arabisch 'Shiraka', voluit wordt de naam: Nederlands-Arabisch partnerschap. In het kader van de publieksdiplomatie zal meer aandacht worden gegeven aan de Nederlandse inzet op het gebied van transitiesteun.

De laatste zin van het voorwoord van de evaluatie stelt dat de bevindingen van IOB aantonen dat transitiesteun aan Arabische landen *presence*, *patience* en *partnership* vereisen. Een programma met een looptijd van tien jaar en het gebruik van de term 'partnerschap' sluit hierop aan.

De doelstelling van het nieuwe programma blijft het ondersteunen van een duurzame transitie in de Arabische regio die leidt tot:

- democratisering, waaronder vergroting van *accountability* van de overheid;
- opbouw van de rechtsstaat en bescherming van de mensenrechten en van minderheden;
- economische groei mede door opbouw van de economische infrastructuur inclusief bevordering van werkgelegenheid.

De volgende uitgangspunten blijven van kracht:

- doeltreffende inzet via multilaterale en bilaterale kanalen
- vraaggestuurde aanpak
- geen nieuwe structuren
- adequate (inter)nationale coördinatie

Conditionaliteit zal, zoals ook eerder in deze beleidsreactie vermeld en ook in het verslag van een schriftelijk overleg van 6 mei 2015 (2014–2015, 32623, Nr. 149) niet te dogmatisch worden toegepast.

Bij de nadere uitwerking van het beoogde beleid zal gebruik worden gemaakt van internationale lessen over steun aan democratiseringsprocessen, alsmede de bevindingen van IOB en de adviezen van de AIV. Er zal meer personele capaciteit voor het programma worden ingezet, zowel op het ministerie als op de posten.

Essentie van democratische transitie is de veranderende relatie tussen burger en overheid. De burger moet beter worden beschermd tegen politieke willekeur en heeft recht op functionerende overheidsstructuren die het belang van de burger dienen, terwijl de overheid meer verantwoording moet afleggen aan de burger. Het nieuwe programma zal zich daarom net als het huidige Matra-zuid programma richten op ondersteuning van zowel maatschappelijke organisaties als overheden. Daarbij gaat het om centrale én decentrale overheden. Op lokaal niveau staat de overheid, vaak door afwezigheid van een betekenisvol maatschappelijk middenveld, het dichtst bij de burger.

Om de steun van de burgers voor het transitieproces te behouden zullen de regeringen van de betrokken landen resultaten op economisch gebied moeten laten zien. Vooral jongeren moeten een toekomstperspectief krijgen. Daarvoor zijn economische groei en terugdringen van de werkloosheid nodig. Het ontbreken van perspectief voor velen in de Arabische regio was één van de oorzaken van de omwentelingen in 2010 en 2011. In het nieuwe programma zal daarom aandacht voor de economische component blijven. De nadruk zal echter liggen op de voorwaardenscheppende kant, door ondersteuning van goed economisch bestuur en relevante maatschappelijke organisaties. Bedrijven kunnen een beroep doen op het bestaande bedrijfsleveninstrumentarium van het ministerie, dat open staat voor veel landen in de Arabische regio. Specifiek gaat het daarbij om het *Dutch Good Growth Fund (DGGF)*. Daarnaast is voor een viertal landen in de Arabische regio ook de faciliteit *Local Employment in Africa for Development (LEAD)* beschikbaar, waarmee maatschappelijke organisaties en sociale ondernemingen een extra impuls kunnen geven aan jeugdwerkgelegenheid.

Wat betreft overheidssamenwerking zal worden voortgebouwd op het hiervoor in de afgelopen periode gelegde fundament. Daarmee zal versterking van de rechtsstaat tevens meer aandacht krijgen.

In het huidige programma nemen trainingen een belangrijke plaats in: trainingen voor ambtenaren, jonge diplomaten en het MENA-beurzenprogramma. IOB constateert dat niet alle thema's van de ambtenarentrainingen even relevant zijn voor de doellanden. De thema's zullen daarom nog eens kritisch worden bezien en het streven naar gelijke deelname uit de diverse doellanden zal worden losgelaten. Ook zullen meer landen voor deze trainingen in aanmerking komen. De training voor jonge diplomaten zal ook in de toekomst worden aangeboden, maar de duur van de training zal worden verminderd en het aantal doellanden zal eveneens worden vergroot. Het MENA-beurzenprogramma, dat vanaf medio 2013 op een nieuwe leest werd geschoeid, met meer flexibiliteit dan voordien, lijkt in

een behoefte te voorzien. Dit onderdeel, dat geen deel uitmaakte van de evaluatie, zal daarom vooralsnog ongewijzigd worden voortgezet. Daarnaast zal, in landen die daarom vragen, ook aandacht worden gegeven aan verbetering van onderwijs, met name onderwijsbeleid.

Het bestaan van effectieve politieke partijen is een essentieel onderdeel van democratisering. Ondersteuning daarvan zal dan ook in de toekomst plaatsvinden. In het licht van de kritische kanttekening van IOB bij de huidige vorm van ondersteuning zal in overleg met de politieke partijstichtingen worden bezien op welke wijze de inzet effectiever kan worden gemaakt. Daarbij is het belangrijk om ervoor te zorgen dat er ruimte is voor gestructureerde informatie-uitwisseling tussen mijn Ministerie en de politieke partijstichtingen.

Het huidige Matra-zuid programma staat in beginsel open voor de hele Arabische regio met uitzondering van de twee partnerlanden en met prioriteit voor Egypte, Jordanië, Libië, Marokko en Tunesië. Ook de komende jaren zal het programma zich in beginsel op de hele Arabische regio richten met uitzondering van de beide partnerlanden. De verschillende trainingsprogramma's zullen echter wel openstaan voor deze partnerlanden. De intensiteit van de Nederlandse inzet in de afzonderlijke landen zal afhangen van de perspectieven voor democratische transitie en praktische mogelijkheden voor samenwerking. Dat betekent dat niet alle onderdelen van het programma in alle landen zullen worden ingezet.

Het transitieproces verloopt in de diverse landen van de Arabische regio op een uiteenlopende manier. Daarop zal met het nieuwe programma worden ingespeeld door te komen tot een meer landenspecifieke aanpak, waarbij de verschillende instrumenten elkaar door een samenhangende inzet versterken. De Nederlandse ambassades in de betrokken landen krijgen daarbij een prominentere rol dan nu. Ook zal meer dan tot nog toe worden aangesloten bij initiatieven van anderen, waaronder ook internationale organisaties. Dat draagt bij aan betere donorcoördinatie, een versterkte inzet en tevens aan vermindering van de werklast.