

Vergaderjaar 2014–2015

21 501-04

Ontwikkelingsraad

Nr. 168

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2015

Tijdens het algemeen overleg van 11 december 2014 (Kamerstuk 21 501-04, nr. 167) zegde ik toe uw Kamer te informeren over de omvang van de Europese begrotingssteun en de uitsplitsing over verschillende modaliteiten: algemene begrotingssteun (ABS), sectorale begrotingssteun (SBS) en stabiliteitssteun aan fragiele staten, op basis van een rapportage hierover van de Europese Commissie¹. Hierbij doe ik u het beloofde rapport toekomen dat de Europese Commissie op 18 december 2014 heeft gepubliceerd op uitdrukkelijk verzoek van Nederland en andere lidstaten². Het rapport biedt een overzicht van de financiële uitvoering van de programma's, een risicoanalyse en een overzicht van resultaten.

Het kabinet is tevreden dat de gevolgen van de nieuwe begrotingssteun-richtlijnen³ duidelijk zichtbaar zijn in deze analyse van EU begrotingssteun over het jaar 2013 – al is nog steeds sprake van *work in progress*. De nieuwe richtlijnen waren mede het resultaat van de Nederlandse inzet voor een striktere, meer politieke benadering voor het verstrekken van begrotingssteun door de EU⁴.

Financiële uitvoering

Aan het eind van 2013 was EUR 10,8 mld gecommiteerd aan 256 begrotingssteunprogramma's in 84 landen. Hiervan was 13 procent ABS, waarvan 5 procent via nieuwe *Good Governance and Development Contracts* (de overige algemene begrotingssteun dateert van vóór de

¹ Zie ook de geannoteerde agenda voor de Raad Buitenlandse Zaken / Ontwikkelingssamenwerking van 12 december 2014 [Kamerstuk 21 501-04, nr. 166]

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/budget_support_guidelines_part-1_en.pdf

⁴ Zie ook Kamerbrief «Aanbieding van overzicht van voorwaarden die de EU hanteert bij het verlenen van begrotingssteun» [Kamerstuk 21 501-04, nr. 148] en Kamerstuk 31 271, nr. 11

nieuwe richtlijnen); 83 procent was SBS; en 4 procent was stabiliteitssteun via *State Building Contracts* (SBCs). Hiermee is een duidelijke verschuiving van ABS naar SBS waar te nemen, zoals op grond van de nieuwe richtlijnen te verwachten was. In 2012 betrof 34,5 procent van de commiteringen nog ABS en was 65,3 procent SBS⁵.

Het kabinet acht deze verschuiving wenselijk. De nieuwe politieke toetsing op de fundamentele waarden, beperken de inzet van ABS ten faveure van SBS (en in mindere mate stabiliteitssteun), waardoor begrotingssteun gericht wordt ingezet voor sectorhervormingen. SBS kan als effectief en voorspelbaar instrument worden ingezet om de capaciteit van de overheid te versterken binnen een sector. Hierbij speelt het argument dat transactiekosten lager zijn dan bij andere instrumenten. Het gaat bij SBS om resultaten in een sector, zodat het niet nodig is dat de EU op alle facetten van het overheidsbeleid volledige overeenstemming heeft met het partnerland, zoals het geval is bij ABS.

Risico beoordeling

De nieuwe begrotingssteunrichtlijnen omvatten twee toetsen. Nieuw is de politieke toetsing op de fundamentele waarden (mensenrechten, rechtsstaat en democratisering). Daarnaast bestaat de inhoudelijke toetsing op de zogenaamde toelatingscriteria: sectorbeleid, macro-economisch beleid, kwaliteit van de openbare financiën, transparantie en toezicht op de begrotings(uitvoering). Resultaten van de toetsing worden meegenomen in het ontwerp van de begrotingssteunprogramma's en de politieke dialoog. Om voor ABS in aanmerking te komen is commitering aan de fundamentele waarden randvoorwaardelijk. Bovendien wordt hierop gemonitord tijdens de uitvoering en kan leiden tot eventuele stopzetting van ABS.

Het «Risico Management Kader» wordt sinds 2013 toegepast. Hiermee is de Commissie in staat systematischer risico's te identificeren op het gebied van de hierboven genoemde criteria. Corruptie en fraude- en ontwikkelingsrisico's blijken de meest prominente risico's, gevolgd door risico's voortvloeiend uit de kwaliteit van de openbare financiën en politieke en macro-economische risico's. Het kabinet verwelkomt dat de Commissie door de betere identificatie van de risico's ook beter in staat is mitigerende maatregelen in de begrotingssteunprogramma's in te bouwen. Deze maatregelen zijn voornamelijk gericht op capaciteitsopbouw, hervormingen van het beheer van de overheidsfinanciën en verbeteren van de politieke en beleidsdialoog.

In dit verband speelt ook het nieuwe *Budget Support Steering Committee* (BSSC) een rol. Alle belangrijke besluiten en betalingen worden voorgelegd aan het BSSC voor sturing en toetsing op politieke en beleidsmatige aspecten en het verzekeren van de samenhang van de EU-begrotingssteunactiviteiten⁶. Bovendien worden de programma's altijd ter goedkeuring voorgelegd aan de betreffende beheerscomités waarin de lidstaten vertegenwoordigd zijn. Nederland zal er ook via deze weg op blijven toezien dat adequate maatregelen zijn ingebouwd om risico's te beperken.

⁵ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annual-report-2013-eu-development-external-assistance-policies-implementation-in-2012_en.pdf

⁶ Alle ABS en SBC besluiten en de SBS besluiten in een land met substantiële of hoge risico's.

Resultaten

Hoewel causaliteit tussen begrotingssteun en de resultaten niet onderzocht is, constateert de Commissie dat landen die begrotingssteun ontvingen over het algemeen een hogere economische groei bereikten en minder gevoelig zijn voor economische tegenslag dan landen die geen begrotingssteun ontvingen. Ook blijken landen met een hoger percentage extreme armoede die begrotingssteun ontvangen iets succesvoller te zijn in het reduceren daarvan. Ongelijkheid neemt echter niet af. Hoewel externe controle en toezicht nog altijd laag scoren, laat het beheer van de openbare financiën enige vooruitgang zien, zeker ten opzichte van landen die geen begrotingssteun ontvangen. De constatering in het rapport worden gestaafd door de IOB evaluatie uit 2012⁷.

Begrotingssteun is en blijft een belangrijk instrument voor de EU. Hoewel de uitgaven in 2013 zijn gedaald ten opzichte van eerdere jaren, is het aandeel begrotingssteun van de totale ODA-uitgaven van de EU nagenoeg gelijk gebleven: 22 procent. Het kabinet blijft van mening dat EU-begrotingssteun alleen effectief kan zijn als deze vergezeld gaat van een stevige dialoog en concrete maatregelen om risico's te beperken. Dan kan de EU impact hebben. Nederland zal er daarom op blijven toezien dat de opportuniteit van EU-begrotingssteun in zijn politieke context wordt beoordeeld en dat de criteria worden nageleefd.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

⁷ IOB Evaluatie, «Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden» (2012) [Kamerstuk 31 271, nr. 6]