

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 22
Den Haag

Directie Integratie Europa
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland

T +31.70.3485462
F +31.70.3486381

DIE-1557/2010

Datum 10 december 2010
Betreft Groenboek EU-begrotingssteun

Geachte Voorzitter,

Leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer stellen in de brief van 26 november (kenmerk 147542U, ontvangen op 1/12/2010) enkele vragen en maken een aantal opmerkingen over het groenboek van de Europese Commissie over de toekomst van EU-begrotingssteun en - voor zover het de opmerkingen van de leden van de SP-fractie betreft - ook over de kabinetsreactie op dit groenboek die de Eerste Kamer toeging op 19 november jl. In reactie op de brief kan ik u het volgende antwoorden.

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat niet alle literatuur positief is over de effecten van begrotingssteun. Mede in dit licht zou het forse gebruik van begrotingsteun door de Commissie herzien moeten worden.

In de kabinetsreactie op het groenboek wordt ook in deze richting gedacht. Het kabinet erkent weliswaar de waarde van begrotingssteun onder bepaalde omstandigheden, maar concludeert bovenal dat de Commissie een grotere terughoudendheid aan de dag moet leggen bij het verstrekken van begrotingssteun.

De leden van de CDA-fractie vragen naar effecten van algemene begrotingssteun op harmonisering, aanpassing van wetgeving en op versterking van de eigen verantwoordelijkheid van het ontvangende land. Dit naar aanleiding van de opmerkingen van de Commissie hierover in het groenboek (kader 4).

Wat betreft harmonisatie zou ik willen wijzen op het feit dat begrotingssteundonoren in landen als Mozambique, Tanzania, Zambia, Mali, Ghana en Burkina Faso algemene begrotingssteun verlenen op basis van een gezamenlijk met de overheid overeengekomen *Memorandum of Understanding (MoU)*. In dat MoU staan doelen opgenomen die gezamenlijk worden gedeeld (*Performance Assessment Framework - PAF*) en ook gemonitord. De regelmatige beleidsdialoog wordt door deze donoren ook gezamenlijk gevoerd. In bijvoorbeeld Mozambique gaat het om 19 donoren (waaronder Nederland en de Commissie) die hierbij gezamenlijk optreden. Over het harmoniserende effect van begrotingssteun – vergeleken met afzonderlijke projecten – bestaat dan ook geen twijfel.

Aanpassing van wetgeving kan in sommige gevallen een onderdeel zijn van afspraken over begrotingssteun maar de door de Commissie aangehaalde evaluatie uit 2006 bevat hierover geen conclusies. Naar alle waarschijnlijkheid hebben de Commissiediensten een vertaalfout gemaakt in kader 4¹. Wat betreft versterking van de eigen verantwoordelijkheid (bedoeld wordt het begrip *ownership*) van de ontvangende overheden kan gewezen worden op het feit dat begrotingssteun aansluit bij de eigen prioriteiten van het ontvangende land, gebruik maakt van de eigen structuren en de regeringen ook verantwoordelijk maakt voor de uitkomsten en resultaten, waardoor *ownership* van hervormingen toeneemt. De activiteiten, bijvoorbeeld ter versterking van het onderwijsniveau, worden niet uitgevoerd in projectvorm met behulp van externe deskundigen, maar door de diensten van de overheid zelf. Overheden moeten zo zelf verantwoordelijkheid nemen voor de afgesproken verbeteringen, zoals verwezenlijking van de MDGs. De evaluatie uit 2006 noemt op dit gebied concrete positieve ontwikkelingen in onder meer Burkina Faso, Mozambique en Rwanda.

Directie Integratie Europa

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
DIE-1557/2010

Wat betreft de door de leden van de CDA-fractie genoemde minimum eisen die zouden moeten worden gesteld aan begrotingssteun zou ik in de eerste plaats willen wijzen op de voorwaarden die in het regeerakkoord en in de kabinetsreactie worden genoemd: bij twijfel over de inzet op het gebied van corruptie, mensenrechten of goed bestuur dient de EU geen begrotingssteun toe te kennen. De gedachte van de leden van de CDA-fractie dat bij de verstrekking van begrotingssteun beter gekeken moet worden naar de mate waarin ontwikkelingslanden eigen belastinginkomsten genereren, spreekt mij aan. Daarbij kan ook specifiek gekeken worden naar (vrijstellingen van) directe vormen van belasting, (zoals de inkomstenbelasting) voor midden- en hogere klassen. Ik zal de Commissie in de definitieve versie van de kabinetsreactie verzoeken hier in de toekomst voldoende aandacht aan te besteden.

Wat betreft de aandacht voor resultaten waar de leden van de SP-fractie aan refereren: in 2011 zal Nederland opnieuw een resultatenrapportage uitbrengen, vergezeld van een communicatiestrategie die erop gericht zal zijn de resultaten van het Nederlandse OS-beleid breder bekend te stellen. Ik ben het met de leden van de SP-fractie eens dat veel aandacht moet worden besteed aan het bereiken van een breder publiek met de resultaten van onze inspanningen. Dat geldt ook voor de Europese hulpinspanning.

De leden van de SP-fractie wijzen terecht op het belang om als begrotingssteundonoren goed in de gaten te houden of de beschikbaar gestelde middelen ook daadwerkelijk tot de afgesproken intensiveringen leiden in het beleid van het ontvangende land. Over het algemeen gebeurt dit door het monitoren van de begroting over een reeks van jaren en door regelmatige bespreking in de beleidsdialoog van de voortgang op de doelen in het *Performance Assessment Framework* zijn afgesproken. Het is daarbij zaak dat de begrotingssteundonoren waar voor hun geld krijgen. Ik zal hiervoor in de definitieve reactie aan de Commissie extra aandacht vragen.

¹ In de oorspronkelijke Engelse versie van het groenboek staat: "It found that GBS had positive effects on harmonisation *and alignment*, and on strengthening government ownership and accountability". Deze zin is in het Nederlands (foutief) vertaald als "De evaluatie kwam tot de bevinding dat algemene begrotingssteun positieve effecten had op de harmonisering en *aanpassing van de wetgeving*, en op de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de regeringen en de verantwoordingsplicht."

In reactie op het verzoek van de leden van de SP-fractie is hieronder een overzicht opgenomen van de begrotingssteun die de Europese Commissie en Nederland in 2009 hebben verstrekt (in miljoenen Euro's). Wat betreft de Europese Commissie gaat het om uitgaven voor Algemene Begrotingssteun (ABS) en Sectorale Begrotingssteun (SBS) onder het EOF (Europees Ontwikkelingsfonds).

Directie Integratie Europa

Fout! Onbekende naam voor documenteigenschap.
DIE-1557/2010

EU begrotingssteun uit EOF 2009	ABS	SBS		ABS	SBS
Benin	42	22	Liberia	7	
Botswana		13	Malawi	12	
Burkina Faso	59	11	Mali	27	10
Burundi	35		Mauritius	32	
Centraal Afrikaanse Republiek	17		Mozambique	59	16
Comoren	2		Namibië		16
Dominicaanse Republiek	19	9	Rwanda	45	
Ethiopië	22		Senegal	30	
Ghana	51	1	Sierra Leone	41	
Grenada	7		Togo	11	
Guinee-Bissau	21		Seychellen	8	
Guyana	6		Tanzania	54	
Haïti	15		Oeganda	30	
Jamaica	15	14	Vanuatu	1	
Kaapverdië	6	4	Zambia	30	24

NL begrotingssteun 2009		
	ABS	SBS
Benin	10.000	
Bhutan	2.000	
Burkina Faso	20.500	
Colombia		5.265
Georgië	2.661	
Ghana	25.000	25.000
Kaapverdië		3.500
Macedonië	7.000	
Mali	10.000	29.000
Mozambique	18.000	
Oeganda		22.000
Rwanda		9.900
Senegal	10.044	12.250
Zambia	10.000	
TOTAAL	115.205	106.915

Tenslotte wijden de leden van de SP-fractie een beschouwing aan de mogelijkheden om op het gebied van begrotingssteun een specifieke rol voor de EU zeker te stellen. Enerzijds wordt gedacht aan een rol waarbij de Commissie als enige EU-donor algemene begrotingssteun verstrekt, anderzijds aan de mogelijkheid om alleen een vorm van begrotingssteun te verstrekken die vooral bedoeld zou zijn om regionale integratie te versterken. De leden van de SP-fractie geven zelf al aan geen voorstander te zijn van de eerste mogelijkheid. Wat betreft de tweede mogelijkheid zou ik er op willen wijzen dat het buitengewoon moeilijk is om regionale integratie in Afrika (maar ook elders) van buitenaf op te leggen. De EPA-onderhandelingen waren juist bedoeld om regionale integratie een stimulans te geven, maar zijn gestuit op het beperkte enthousiasme van de overheden in kwestie. Ik ben dan ook niet onmiddellijk overtuigd dat geld ter beschikking stellen voor regionale integratie in de vorm van begrotingssteun een goede besteding van schaarse hulpmiddelen zou zijn.

Ik hoop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben. Een afschrift van de definitieve kabinetsreactie op het groenboek EU-begrotingssteun zal de Eerste en Tweede Kamer tegen het einde van dit jaar toegaan.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,

Ben Knapen

Directie Integratie Europa

Fout! Onbekende naam voor
documenteigenschap.
DIE-1557/2010