Kabinetsreactie Groenboek EU-begrotingssteun
Nederlandse reactie op het Groenboek van de Europese Commissie 'De toekomst van EU-begrotingssteun aan derde landen', COM(2010) 586, dd 19 oktober 2010.

Algemene opmerkingen
Het kabinet waardeert dat de Europese Commissie een groenboek over het onderwerp EU-begrotingssteun heeft uitgebracht en hierover een publieke consultatie organiseert. Begrotingssteun is immers een hulpmodaliteit die tot veel politiek debat heeft geleid en waarover in nationale parlementen en in het publieke debat uitgesproken opinies bestaan. Het kabinet neemt als uitgangspunt in het regeerakkoord: "*begrotingssteun wordt niet gegeven als sprake is van corruptie, schending van mensenrechten en onvoldoende good governance*" Nederland zal de Commissie en partnerlanden in de nabije toekomst informeren over de wijze waarop het kabinet invulling zal geven aan het bilaterale beleid terzake.

Nederland heeft de afgelopen jaren bij meerdere gelegenheden in de Raad aangedrongen op herbezinning op dit onderdeel van het EU ontwikkelingsbeleid. Het kabinet ziet de consultatie als opmaat voor een betere coördinatie van de inzet van de lidstaten en het beleid van de Europese Commissie ten aanzien van begrotingssteun. Een dergelijke '*EU coordinated approach on budget support*'[1] zou de Raad zo spoedig mogelijk na afronding van de consultatiefase in raadsconclusies vast moeten leggen.

Begrotingssteun neemt een belangrijke plaats in bij de verstrekking van EU-hulp. De Commissie gebruikt deze hulpmodaliteit (algemene + sectorale begrotingssteun) bij een kwart van de hulptoezeggingen in de laatste 6 jaar. Het gebruik van begrotingssteun is in lijn met de Europese Consensus inzake Ontwikkeling (2005) en de beginselen van effectiviteit van hulp opgesteld in OESO-DAC-kader (Verklaringen van Parijs 2005 en Accra 2008).
Nederland heeft ook oog voor de voordelen die begrotingssteun in EU-kader onder de juiste omstandigheden (zie hieronder) kan bieden ten opzichte van andere vormen van steun. Met begrotingssteun sluiten donoren aan op de eigen ontwikkelingsprioriteiten van het ontvangende land, kunnen ze de vaak nog zwakke overheidsstructuren versterken en via deze structuren kernactiviteiten op het gebied van onderwijs, zorg, infrastructuur, etc. een sterke impuls geven om duurzame resultaten te bereiken. Ook kan het gebruik van begrotingssteun indirect de kwaliteit en transparantie van de begroting en het beheer van publieke middelen in OS-landen vergroten en verantwoordingsmechanismen versterken. Begrotingssteun biedt bovendien mogelijkheden voor een brede dialoog waarin belangrijke afspraken kunnen worden gemaakt. Ten slotte werkt begrotingssteun harmoniserend tussen donoren en voorkomt het een versnipperde inzet van hulp.

Het kabinet is echter van oordeel dat de Commissie soms onvoldoende de bijbehorende risico's en de gevoeligheden van deze hulpmodaliteit onderkent en daardoor in bepaalde gevallen te snel tot toepassing van deze hulpmodaliteit overgaat. Om deze redenen heeft Nederland in beheerscomités recentelijk geen steun kunnen geven aan een aantal voorstellen voor begrotingssteun van de Europese Commissie (DRC, Namibië, Armenië, Algerije, Nicaragua). De Commissie zou, in overleg met de lidstaten, strikter moeten beoordelen of het ontvangende land (nog) wel aan basisvoorwaarden op het gebied van goed bestuur, mensenrechten en corruptiebestrijding voldoet en of de steun wel oplevert waarvoor het is bedoeld. Dit zou in het algemeen tot een

[1] Council Conclusions on an Operational Framework on Aid Effectiveness, 17 november 2009.

grotere terughoudendheid moeten leiden. Daarnaast moet de dialoog met de ontvangende landen over deze basisvoorwaarden scherper worden aangezet.

Begrotingssteun vormt één van de modaliteiten en instrumenten die de EU in het kader van het bredere externe beleid van de Unie in kan zetten in ontwikkelingslanden. Voor de Unie zal de EDEO (Europese Dienst voor het Externe Optreden) voortaan de strategische eerste drie fasen van programmering van Europese fondsen voor haar rekening nemen, in nauw overleg met de Commissie. In de meerjaren landendocumenten (*Country Strategy Papers*) en de Nationale Indicatieve Programma's zal de EDEO derhalve een eerste kwalificatie moeten geven of partnerlanden aan de hierboven genoemde principes voldoen. Deze contextanalyse, die ook met het Europees Parlement wordt gedeeld, zal de basis zijn voor beslissingen over eventuele begrotingssteun die vervolgens aan de lidstaten worden voorgelegd. Het kabinet realiseert zich dat bij de besluitvorming over het wel of niet toekennen van EU-begrotingssteun de stem van één lidstaat niet bepalend is – lidstaten hebben geen veto op dit terrein. Besluitvorming over voorstellen van de Europese Commissie geschiedt immers binnen de besluitvormingsprocedures van de comitologie (waarbij een gekwalificeerde meerderheid - een gekwalificeerde minderheid in het geval van het EOF - nodig is om een wijziging af te dwingen). Voor het behoud van de steun voor de bredere EU-inzet in ontwikkelingslanden is het echter van belang dat de signalen van lidstaten over een grotere terughoudendheid bij het gebruik van begrotingssteun goed op EU-niveau worden opgepakt.

Het kabinet geeft hieronder in meer detail haar oordeel over een aantal door de Commissie opgebrachte kwesties over EU-begrotingssteun. In de laatste paragraaf worden de belangrijkste elementen van de Nederlandse positie samengevat.

Geschiktheid van partnerlanden t.a.v. begrotingssteun (eligibility)
De Europese Commissie hanteert een drietal basiscriteria voor het toekennen van begrotingssteun: er moet sprake zijn van een degelijk nationaal beleid, een op stabiliteit gericht macro-economisch kader (waarbij het IMF-oordeel leidend is) en een geloofwaardig en relevant programma voor verbetering van het beheer van de overheidsfinanciën.

Deze criteria zijn naar het oordeel van Nederland belangrijk, maar in de praktijk onvoldoende onderscheidend. Nederland is van oordeel dat aanvullend een scherpere beoordeling nodig is van kandidaat-landen voor begrotingssteun op het gebied van bestuur, mensenrechten en corruptiebestrijding (zie ook het de passage over begrotingssteun in het regeerakkoord).

De Commissie lijkt soms een te technische beoordeling te hanteren, terwijl een meer politieke en coherente appreciatie van de opportuniteit en effectiviteit van begrotingssteun noodzakelijk is. Begrotingssteun is een vorm van hulp waarbij de donor de zeggenschap over de besteding van de hulp in hoge mate overlaat aan de ontvangende regering; het is een investering van de ene overheid in de andere, met als doel om zo effectief mogelijk duurzame resultaten op het gebied van armoedebestrijding te bereiken. Het gaat daarbij vaak om aanzienlijke bedragen. Begrotingssteun is daarmee een bijzondere vorm van hulp die alleen kan worden toegepast indien de donor voldoende politiek vertrouwen kan hebben in de ontvangende overheid. Nederland stelt zich op het standpunt dat bij twijfel geen *algemene* begrotingssteun moet worden verstrekt. Gerichte steun voor een specifiek doel binnen een bepaald deel van de overheid - sectorale begrotingssteun - kan in EU-kader over het algemeen eerder worden toegepast. Sectorale begrotingssteun is ook te

verkiezen indien een specifieke beleidsdialoog en hervormingen in een bepaalde sector worden gezocht. Daarbij dienen echter ook de genoemde randvoorwaarden goed in het oog te worden gehouden.

Beleidsdialoog en politieke dialoog (underlying principles)
Is eenmaal besloten tot toekenning van begrotingssteun, dan dient de dialoog met de regering in kwestie voortvarend en intensief te worden opgepakt door de samenwerkende begrotingssteun donoren, waaronder de Commissie. De dialoog vormt wat Nederland betreft een integraal en cruciaal onderdeel van begrotingssteun. Via die dialoog en de bijbehorende monitoring van de afgesproken doelen houdt de donor zicht op de uitvoering van de afspraken over te behalen resultaten en op het aanwezig blijven van de randvoorwaarden voor de continuering van begrotingssteun.

Zeker als er sprake is van algemene begrotingssteun, moeten de donoren in de dialoog naar het oordeel van Nederland alle voorkomende kwesties kunnen behandelen. Dat impliceert dat ook bredere politieke ontwikkelingen die van belang kunnen zijn voor de continuering van begrotingssteun daarin besproken moeten worden. De Commissie is vaak te terughoudend op dit punt. Kwesties zoals het hinderen van de oppositie bij verkiezingen moeten aan de orde kunnen worden gesteld, naast bijvoorbeeld de voortgang op het gebied van corruptiebestrijding in een bepaalde sector of inperking van de persvrijheid. Het betreft hier immers kwesties die van invloed kunnen zijn op de politieke houdbaarheid van de begrotingssteunafspraken. Dergelijke besprekingen moeten wel plaatsvinden op adequaat niveau.

In dit verband acht Nederland het van belang dat aan de afspraken over begrotingssteun in het MoU (*Memorandum of Understanding*) tussen donor(en) en ontvangende regering expliciet heldere 'onderliggende beginselen' (*underlying principles*) zijn toegevoegd. Deze principes moeten de uitgangspunten weerspiegelen op basis waarvan de begrotingssteunrelatie is aangegaan, in het bijzonder de principes op het gebied van corruptiebestrijding, mensenrechten en goed bestuur. De Commissie is hiertoe naar het oordeel van Nederland gerechtigd -- of zelfs verplicht -- op basis van zowel de algemene principes die ten grondslag liggen aan het externe optreden van de Unie volgens het Verdrag betreffende de Europese Unie (art. 21.1), als -- voor de ACS-landen-- de essentiële en fundamentele elementen in het Cotonou Partnerschapsakkoord (CPA art. 8 en 9). Ook de essentiële elementen in de associatieakkoorden en partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten die de EU heeft afgesloten zijn hierbij leidend. In bepaalde gevallen kunnen nog andere principes worden toegevoegd, zoals het bijdragen aan vrede & veiligheid in de regio (vgl. Grote Merengebied).

Nederland is van oordeel dat onderliggende principes besproken kunnen worden in zowel de begrotingssteun dialoog als in de EU politieke dialoog die plaatsvindt op basis van artikel 8 CPA; deze fora kunnen elkaar wederzijds versterken. Op basis van recente ervaringen in onder meer Mozambique en Tanzania constateert het kabinet dat gezamenlijk optreden van begrotingssteundonoren in geval van een dreigende schending van onderliggende principes het meest effectief kan zijn.

Begrotingssteun in kwetsbare situaties
Het kabinet hecht veel waarde aan het bredere externe beleid van de EU dat onder meer gericht is op vergroting van stabiliteit en veiligheid in ontwikkelingslanden. Het is voor een internationaal georiënteerd land als Nederland van belang dat fragiele staten niet vervallen tot *failed states* en dat kwetsbare democratiseringsprocessen in een *post-conflict* situatie niet

vroegtijdig stranden. Het recente verleden laat zien dat Europa hiervan vaak rechtstreeks de negatieve gevolgen ondervindt, zowel op het gebied van veiligheid (mislukte staten als vrijhavens voor terrorisme en piraterij) als in de vorm van migratiestromen.
In dit verband kunnen zich bijzondere situaties voordoen waarbij de EU de verstrekking van financiële steun aan een bepaalde regering wenselijk zou vinden (denk bijvoorbeeld aan de situatie in Liberia na de democratische verkiezingen van 2005). Het doel van dergelijke EU-steun is dan niet zozeer een bijdrage leveren aan het bereiken van concrete ontwikkelingsresultaten, maar bovenal het voorkomen van terugval of het weer in elkaar storten van de staat, met alle grensoverschrijdende risico's van dien. In dit verband zou de EU overigens beter niet van begrotingssteun kunnen spreken, maar van bijvoorbeeld 'stabiliteitssteun'.
Het is evident dat de door Nederland gewenste strikte criteria voor toepassing van begrotingssteun in deze gevallen tot een negatief oordeel zouden leiden. In principe is Nederland derhalve ook in deze situaties tegen verstrekking van begrotingssteun door de EU. Mocht het kabinet echter van oordeel zijn dat met de beoogde financiële steun een belangrijke bijdrage aan stabiliteit en veiligheid wordt geleverd, dan zou bij hoge uitzondering kunnen worden ingestemd met dergelijke EU stabiliteitssteun. De Nederlandse regering zal derhalve haar positie ten aanzien van dergelijke specifieke EU-interventies van geval tot geval vaststellen.

Verantwoording binnen het ontvangende land (domestic accountability)
Ontwikkeling moet uiteindelijk binnen de nationale context tot stand komen. Een belangrijk argument vóór begrotingssteun is dat de middelen die donoren ter beschikking stellen onder de democratische controle van het parlement van het ontvangende land worden gebracht en er door een nationale rekenkamer controle op kan worden uitgeoefend. Deze middelen vloeien immers via de staatskas van het ontvangende land, hetgeen bij projectsteun doorgaans niet het geval is.

Nederland vindt het van het grootste belang dat begrotingssteundonoren er alles aan (blijven) doen om het nationale parlement en andere belangrijke actoren (maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, media) te betrekken bij begrotingssteunoperaties. De resultaatafspraken en voorwaarden zouden zoveel mogelijk openbaar moeten worden gemaakt, door publicatie van de onderliggende documenten (MoU met *Performance Assessment Framework*). Overigens gebeurt dit al vaak. Verder zouden parlementen moeten kunnen profiteren van de verbeterde transparantie over het financiële beleid van regeringen. Ook de versterking van nationaal accountantsonderzoek en rekenkamers die donoren vaak eisen kan de parlementen en de media in de ontvangende landen beter in staat stellen om hun controlerende functies te vervullen. Afhankelijk van de situatie, zouden parlementen en maatschappelijke organisaties ook nauwer betrokken kunnen worden bij de reguliere beleidsdialoog over begrotingssteun.

Resultaten
Het kunnen aantonen van ontwikkelingsresultaten krijgt naar het oordeel van Nederland vaak nog te weinig aandacht bij het verstrekken van begrotingssteun. Nederland is het daarom eens met de aanbeveling van de Europese Rekenkamer dat bij de verstrekking van begrotingssteun altijd duidelijke landenspecifieke doelstellingen moeten worden overeengekomen op basis waarvan de resultaten van de steun beter gemeten kunnen worden.
De Commissie voert op dit moment een aantal evaluaties uit waarin een nieuwe methodologie wordt getest om een verband te leggen tussen begrotingssteun en resultaten. Recent heeft de Commissie ook een rapport

gepubliceerd waarin zij beargumenteert dat dankzij begrotingssteun van de Commissie de afgelopen vijf jaar verschillende concrete zaken zijn gerealiseerd (bv meer dan 9 miljoen kinderen extra naar school, 720.000 onderwijzers werden opgeleid, 5000 gezondheidscentra geopend, enzovoort)[2]. Verder publiceerde de Commissie een onderzoek[3] waarin een correlatie aannemelijk wordt gemaakt tussen het geven van veel begrotingssteun aan landen en het beter scoren van deze landen op de Millennium Development Goals (deelname basisonderwijs, toegang meisjes tot scholing, kindersterfte, drinkwatervoorziening).
Dit is het soort gegevens en methodieken dat nodig is om de effectiviteit van begrotingssteun beter aan te tonen. Nederland is van oordeel dat de Commissie op deze weg door moet gaan en nog meer werk moet maken van de rapportage over de resultaten van begrotingssteun.

Samenvatting/conclusie
Nederland hecht eraan in de consultatie over de toekomst van EU-begrotingssteun de volgende hoofdpunten naar voren te brengen:

- Begrotingssteun is een hulpmodaliteit die de EU onder de juiste omstandigheden kan gebruiken om bij te dragen aan duurzame armoedebestrijding en een betere vervulling van kernfuncties van de overheid in ontwikkelingslanden op het gebied van onder meer onderwijs, gezondheidszorg, water en sanitatie, enzovoort.
- De Commissie moet echter een grotere terughoudendheid aan de dag leggen bij het verstrekken van begrotingssteun. De Commissie zou de huidige selectiecriteria moeten aanvullen en scherper toepassen. Bij twijfel over de inzet op het gebied van corruptie, mensenrechten of goed bestuur dient de EU geen begrotingssteun toe te kennen. Gerichte sectorale steun kan over het algemeen sneller worden ingezet, al gelden ook hiervoor de basisvoorwaarden.
- Alleen in uitzonderlijke situaties kan van deze criteria worden afgeweken, indien de EU met behulp van gerichte stabiliteitssteun kan helpen voorkomen dat een zwakke overheid in bv een post-conflict situatie (weer) vervalt tot een *failed state*.
- De Commissie moet de dialoog met de ontvangende regeringen stevig aanzetten. Zowel de voortgang op de afgesproken doelstellingen als de bredere politieke ontwikkelingen in het land dienen regelmatig onderwerp van intensieve bespreking te zijn op voldoende hoog niveau. De beleidsdialoog rond begrotingssteun en de EU politieke dialoog (art. 8 CPA) zijn complementair en moeten elkaar wederzijds gaan versterken.
- De Commissie moet erop toezien dat parlementen, rekenkamers en non-state actors (maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, media) bij de verstrekking van begrotingssteun zoveel mogelijk worden gefaciliteerd in het vervullen van hun controlerende functies ten opzichte van de overheid.
- Een sterkere gerichtheid op resultaten en rapportage van resultaten is noodzakelijk om de effectiviteit van begrotingssteun aan te kunnen tonen.

[2] EU Contribution to the Millennium Development Goals; Some key results from European Commission programmes, 2010.
[3] Budget Support and MDG Performance, Development Paper 2010/01, Brussel, maart 2010.