

Vergaderjaar 2016–2017

21 501-04

Ontwikkelingsraad

Nr. 196

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2017

Op 1 maart 2016 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de omvang van de Europese begrotingssteun en de uitsplitsing over verschillende modaliteiten (algemene begrotingssteun, sectorale begrotingssteun en stabiliteitssteun aan fragiele staten) op basis van een rapportage hierover van de Europese Commissie over 2014 (Kamerstuk 21 501-04, nr. 183). Inmiddels heeft de Commissie ook een rapport gepubliceerd over 2015, dat ik u hierbij doe toekomen¹. Hierin is een overzicht van de financiële uitvoering van de programma's, een risicoanalyse en een overzicht van resultaten opgenomen.

Financiële uitvoering

Het rapport geeft een overzicht van de begrotingssteunoperaties gefinancierd uit de verschillende externe financieringsinstrumenten van de EU, zoals het Europees Nabuurschapsinstrument (ENI), het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en het Ontwikkelingssamenwerkingsinstrument (DCI). Begrotingssteun is binnen deze instrumenten één van de manieren waarop de EU de ontwikkeling van landen buiten Europa ondersteunt. In het rapport komen vier vormen van EU-begrotingssteun aan bod: algemene begrotingssteun, *Good Governance and Development Contracts*, *Sector Reform Contracts* en *State Building Contracts*. Algemene begrotingssteun heeft als doel een bijdrage te leveren aan het gehele ontwikkelingsbeleid van een staat om armoede te verminderen en economische groei te bevorderen. *Good Governance and Development Contracts* richten zich op versterking van kerntaken van de overheid en versterking van lokale controlemechanismen. *Sector Reform Contracts* zijn een vorm van begrotingssteun gericht op sectoren als gezondheidszorg en onderwijs: de specifieke doelstellingen van de programma's zijn gericht op sectorbeleid en -hervormingen, waardoor voorwaarden worden gecreëerd voor vermindering van armoede en bevordering van econo-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

mische groei. *State Building Contracts* worden verstrekt in fragiele staten of post-conflictlanden in situaties waar het noodzakelijk is om vitale staatsfuncties te waarborgen en basisdiensten aan burgers te leveren.

Op 1 januari 2016 was EUR 12,8 mld gecommiteerd, waarvan EUR 2,3 mld nieuw ten opzichte van 2014, aan 265 contracten in 90 landen. Van deze contacten was 6,8 procent algemene begrotingssteun (tegenover 12 procent in 2014); 3,4 procent via *Good Governance and Development Contracts*; 81,1 procent was sectorale begrotingssteun; en 8,7 procent was stabiliteitssteun via *State Building Contracts*. In deze cijfers is de reeds ingezette trend van verschuiving van algemene- naar sectorale begrotingssteun wederom zichtbaar.

Nederland heeft zich altijd ingezet voor een meer politieke benadering van het verstrekken van begrotingssteun door de EU². De politieke toetsing op fundamentele waarden, bijvoorbeeld op het gebied van mensenrechten en corruptie, beperkt de inzet van algemene begrotingssteun en leidt tot een verschuiving van inzet van algemene begrotingssteun naar sectorale begrotingssteun. Het kabinet is van mening dat sectorale begrotingssteun gericht kan worden ingezet voor sectorhervormingen en daarmee de leidende rol van de overheid binnen die sector kan versterken. In 2015 betroffen de sectorale begrotingssteun programma's van de EU voornamelijk onderwijs, gevolgd door gezondheidszorg, landbouw, rurale ontwikkeling en voedselveiligheid.

Begrotingssteun wordt uitbetaald in verschillende tranches. Betaling van tranches vindt plaats indien het ontvangende land voldoende voortgang heeft geboekt op overeengekomen hervormingen en/of het behalen van benchmarks. In 2015 is gemiddeld 54 procent van de tranches ingezet via variabele tranches. Het gebruik van variabele tranches is een belangrijk instrument om verbeteringen in onder andere het beheer van publieke middelen te bevorderen en om een gerichte beleidsdialoog te kunnen voeren. Door heldere voorwaarden te stellen aan de uitkering van deze tranches kan hervorming worden gestimuleerd. Het kabinet acht het van belang dat de trend van verschuiving naar variabele tranches wordt doorgezet en ziet een belangrijke rol voor de Commissie om de indicatoren en de politieke dialoog te versterken om de impact van het instrument te vergroten en hervorming te stimuleren.

Risico beoordeling

Het rapport bevat ook een risicoanalyse gebaseerd op de 90 zogenoemde «Risico Management Kaders» die zijn opgesteld voor de landen waar begrotingssteun plaatsvindt. Deze kaders stellen de Commissie in staat systematisch risico's te identificeren.

Corruptie en frauderisico's blijken nog steeds de meest prominente risico's. Daarnaast laat het rapport zien dat de effectiviteit van de overheid en de kwaliteit van openbare financiën invloed hebben op de effectiviteit van de begrotingssteun. De Commissie bouwt in toenemende mate mitigerende maatregelen in begrotingssteunprogramma's in om de gevolgen van deze risico's te beperken. Zo worden ondersteuning van anti-corruptie instituties en versterking van het maatschappelijk middenveld vaak ingezet om corruptierisico's te beperken. Verder wordt de monitoring versterkt op programma's waar een significant risico is op corruptie.

² 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

De macro-economische risico's zijn in 2015 toegenomen als gevolg van lagere mondiale economische groei en dalende grondstofprijzen, waardoor een groot aantal landen te kampen heeft met lagere inkomsten en toegenomen begrotingstekorten. De Commissie neemt maatregelen om de gevolgen van deze macro-economische risico's te beperken. De Commissie werkt nauw samen met het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank op dit terrein. Daarnaast vormt het stellen van conditionaliteiten op het gebied van voortgang bij fiscale en macro-economische hervormingen een belangrijke maatregel om risico's op het gebied van ontwikkeling, macro-economie en openbare financiën bij het verlenen van begrotingssteun te mitigeren.

Het kabinet onderkent de door de Commissie beschreven risico's en verwelkomt dan ook de stappen die door de Commissie op dit vlak genomen worden.

Resultaten

Hoewel causaliteit tussen begrotingssteun en de resultaten niet onderzocht is in het rapport, constateert de Commissie net als in haar rapportage over 2014 dat landen die begrotingssteun ontvingen over het algemeen een hogere economische groei bereikten en minder gevoelig waren voor economische tegenslag dan landen die geen begrotingssteun ontvingen. Uit het rapport blijkt verder dat de impact van begrotingssteun op economische groei en de bestrijding van armoede per regio verschilt.

Begrotingssteun is en blijft een belangrijk instrument voor de EU: het aandeel begrotingssteun van de totale ODA-uitgaven van de EU is 20 procent. De combinatie van begrotingssteun met andere instrumenten stelt de EU in staat op een effectieve manier in te spelen op de uitgaven in een bepaald beleidsterrein of sector in een land. Het kabinet blijft van mening dat EU-begrotingssteun alleen effectief kan zijn als deze gepaard gaat met stevige dialoog, heldere criteria en concrete maatregelen om risico's te beperken. Nederland blijft erop toezien dat deze maatregelen worden genomen, criteria worden nageleefd en de opportuniteit van de programma's in een politieke context wordt beoordeeld.

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