



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken
De heer prof.dr. H.P.M. Knapen
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Binnenhof 22
postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070-312 92 00
fax 070-312 93 90

e-mail postbus@eerstekamer.nl
internet www.eerstekamer.nl

datum 26 november 2010

betreft Groenboek 'De toekomst van EU-begrotingssteun aan derde landen' (COM(2010)58)

ons kenmerk 147542u

Geachte heer Knapen,

Het Groenboek van de Europese Commissie 'De toekomst van EU-begrotingssteun aan derde landen', COM(2010)586, d.d. 19 oktober 2010 is door de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer aangemerkt als prioritair Europees dossier en wordt derhalve intensief behandeld¹. De behandeling van het onderhavige voorstel in de commissie heeft de fracties van CDA en SP aanleiding gegeven tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen.

Algemeen

Graag willen de leden van de **CDA**-fractie de regering enkele vragen stellen en suggesties doen als inbreng voor het werk rond het Groenboek over de toekomst van EU begrotingssteun aan derde landen. Het is volgens deze leden positief te waarderen dat de Europese Commissie zichzelf de vraag stelt hoe door te gaan met begrotingssteun aan arme landen. Het Groenboek gaat er echter *a priori* van uit dat dit soort steun moet doorgaan en besteedt weinig aandacht aan de toch in de moderne ontwikkelingsliteratuur grote vragen die er bestaan aan het überhaupt verstreken van begrotingssteun.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het Groenboek, van de reactie hierop door de Nederlandse regering, van de verslaglegging rond dit onderwerp tijdens de Europese Ontwikkelingsraad van 20-21 oktober jl. en van een schriftelijke gedachtewisseling met de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 21.501-04, nrs. 116-118). Graag leveren deze leden inbreng op dit belangrijke onderwerp. Ook zouden de leden van de SP-fractie graag een overzicht ontvangen wat per ontvangend land de omvang van algemene en sectorale begrotingssteun is geweest over de afgelopen 10 jaar, door Nederland en door de Europese Commissie.

Effectiviteit begrotingssteun

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat in kader 2 (pag. 5) in het Groenboek de onthullende mededeling wordt gedaan dat de Europese Rekenkamer tot de conclusie kwam dat algemene begrotingssteun aan de gezondheidssector tot dusver geen doeltreffende bijdrage had geleverd

¹ Zie dossier E100060 op www.europapoort.nl



datum 26 november 2010

ons kenmerk 147542u

blad 2

aan de verbetering van de gesteunde gezondheidsdiensten. De Rekenkamer blijkt ook voornemens een speciaal verslag over de onderwijssector te publiceren.

In kader 4 (pag. 6) in het Groenboek wordt de uitspraak gedaan dat algemene begrotingssteun positieve effecten had op de harmonisering en aanpassing van de wetgeving en op de versterking van de eigen verantwoordelijkheid. Het zou volgens de leden van de CDA-fractie goed zijn als de regering kon navragen in welk specifiek geval hiervan sprake was en hoe een en ander gemeten werd. In hetzelfde kader 4 wordt gesteld dat de uitgebreide evaluatie uit 2006 twijfels had opgeleverd over de impact op de terugdringing van de armoede en de kwaliteit van de fundamentele dienstverlening.

De leden van de CDA-fractie vragen of, als er al met al een dusdanig duidelijk negatief oordeel over een deel van het werk geveld wordt en overigens ook uit de literatuur blijkt dat begrotingssteun de minst effectieve vorm van steunverlening is, het dan niet raadzaam is om de EU te laten overwegen dit programma geheel stop te zetten of alleen het hoogstnodige uit te voeren? Dat wil zeggen slechts 10-15 % van de huidige uitgaven aan bijvoorbeeld het programma richting kandidaat EU-lidstaten. Men zou kunnen overwegen om de resterende 11 miljard euro te besteden aan steun bij het opzetten van bedrijven en aan innovatie in derde landen, of aan klimaatmitigerende maatregelen. Het uitgangspunt van de leden van de CDA-fractie is dat gestreefd moet worden naar een meer effectieve vorm van ontwikkelingssamenwerking en niet naar een verlaging van de Nederlandse bijdrage.

De leden van de **SP**-fractie zijn verheugd met de aandacht in de kabinetsreactie op het Groenboek om zoveel mogelijk succes kwantitatief zichtbaar te maken. Dit is volgens deze leden niet altijd eenvoudig, maar wel van groot belang, zowel voor het ontvangende land, als voor de belastingbetaler in het EU-land. Verdere methodieke ontwikkeling op dit punt achten deze leden zeer wenselijk, evenals een effectieve communicatiestrategie. Zo biedt de tweejaarlijkse resultatenmonitor van het DGIS een mooi overzicht van behaalde successen, maar zolang dit noch Henk, noch Ingrid ter ore komt, verandert het niets aan het publieke gevoel over de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking. Welke weg denkt de regering op dit punt te bewandelen?

Criteria voor begrotingssteun

In kader 3 (pag. 6) in het Groenboek wordt de evolutie van begrotingssteun geschetst. Is de regering met de leden van de **CDA**-fractie van oordeel dat er absolute minimumeisen gesteld moeten worden aan begrotingssteun, zoals belastingheffing waarbij de middenklassen en de hogere klassen inderdaad belasting betalen?

Volgens de leden van de **SP**-fractie zou naast de in het Groenboek geformuleerde criteria voor begrotingssteun (deze leden ondersteunen hierbij de aanvullingen die de regering formuleert op de criteria van de Europese Commissie) ook gekeken moeten worden naar het zogenaamde 'schaduwbudget'. Hoe zou het land in kwestie budgetteren zónder begrotingssteun? Dit zou zicht bieden op mogelijk strategisch gedrag waarbij een ontvangende regering een terrein dat prioritair zou moeten zijn laat slossen 'omdat daar toch wel begrotingssteun voor komt'. De leden van de SP-fractie ontvangen hierop graag een reactie van de regering.



datum 26 november 2010

ons kenmerk 147542u

blad 3

Rol van de Europese Unie

Het valt de leden van de SP-fractie zoals wel vaker op dat in de genoemde stukken de EU weer sterk naar voren komt als de 28^e Europese donor. Het valt voor deze fractie niet te verklaren waarom zowel de EU als de lidstaten hetzelfde type begrotingssteun zouden moeten geven. Er is volgens deze leden grote behoefte ook op dit terrein subsidiariteitsdenken in te voeren, waarbij ontwikkelingssamenwerking op Europees niveau zich wezenlijk onderscheidt van die op nationaal niveau. De leden van de SP-fractie schetsen hieronder twee mogelijke modellen, waarop zij graag een reactie van de regering zien.

- a. De Europese Commissie geeft **als enige** algemene begrotingssteun, waarbij de lidstaten met een mandaat vanuit het parlement, via de Raad (en wat de leden van de SP-fractie betreft dus niet de EDEO) sturend zijn en regelmatig toetsen op gezamenlijk overeen gekomen randvoorwaarden. Besluitvorming kan geschieden op basis van gekwalificeerde meerderheid. Zoals de regering aangeeft dienen de randvoorwaarden niet alleen technisch van aard te zijn, maar ook een politieke en coherentie-dimensie te hebben. De drie OVSE-dimensies zouden als voorbeeld kunnen dienen. Terugval van een ontvangend land zou relatief grote consequenties hebben omdat de lidstaten hun begrotingssteun in één pot stoppen. Het voorkomt ook dat bevrozing en herstel van begrotingssteun het huidige ad hoc karakter behoudt, wat bij ontvangende landen al dan niet terechte irritatie veroorzaakt. Lidstaten kunnen hiernaast sectorale begrotingssteun en projectsteun blijven geven. Evaluaties laten zien dat begrotingssteun redelijk succesvol is geweest. Een aanpak zoals hierboven geschetst zou verdere voordelen bieden op het gebied van coherentie (en daarmee de Parijs en Accra-trajecten verder vorm geven) en verdere rijping van de relatie tussen EU- en OS-landen. De 'brede dialoog' in het ontvangende land kan gevoerd worden door de EU Delegation plus een aantal aan te wijzen lidstaten. De dialoog moet de 'politieke stevigheid' hebben die de regering suggereert in de kabinetsreactie op het Groenboek, maar wel met de nodige empathie en welwillendheid. Deze variant kent een aantal voordelen, maar de leden van de SP-fractie is er op het moment geen voorstander van omdat, (a) een bevoegdheid die formeel op nationaal niveau thuishoort wordt gedelegeerd naar de EU, (b) de interne benchmarks van de Commissie onoverzichtelijk zijn en niet goed door de delegaties worden uitgevoerd. Tot nu toe heeft de Commissie dan ook geen goed *track record*, (c) de beleidsdialoog het hart vormt van de internationale betrekkingen met ontwikkelingslanden. Als je die door de Commissie laat voeren, in plaats van door de in het betrokken land actieve lidstaten, ben je iedere vorm van *leverage* kwijt.
- b. De EU geeft algemene begrotingssteun **vanuit regionaal perspectief**, met regionale doelen als randvoorwaarden. Zo kan de EU bijvoorbeeld via deze steun de interne markt helpen versterken in regio's als ECOWAS en COMESA, of, op een al wat geïntegreerder niveau: de East-African Community en UEMOA. Dergelijke steun zal ook nodig zijn om gederfde douane-inkomsten op te vangen wanneer met één binnentarieef gewerkt gaat worden. Een dergelijke focus past de EU goed gezien het parallelle schaalniveau en de ervaringen met bijvoorbeeld het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. In zo'n benadering zou ook speciale aandacht kunnen worden geschonken aan achterblijvers, die misschien nog niet voldoen aan criteria voor begrotingssteun, maar die het wel hard nodig hebben, enerzijds om terugval te voorkomen, anderzijds om het gat met de andere landen in de regio te dichten (De Mano River Union bijvoorbeeld in de ECOWAS regio). Tenslotte dient te worden aangekend dat naar de mening van de Leden van de SP-fractie de Economic Partnership



datum 26 november 2010

ons kenmerk 147542u

blad 4

Agreements (EPAs) het hier geschetste model waarschijnlijk zullen tegenwerken, aangezien ze de groei van lokale bedrijvigheid eerder zullen afremmen dan stimuleren. Zoals iedereen weet, heeft de EU zelf zich eerst via marktbescherming weten te herstellen van de na-oorlogse chaos, om daarna te kunnen profiteren van een opener wereldmarkt. Die noodzakelijke beschermingsfase is Afrika tot nog toe ontzegd. Ook ondermijnen de EPAs de eenheid van de regionale blokken aangezien die zowel Minst Ontwikkelde Landen (MOLs) als niet-MOLs omvatten (Ghana en Ivoorkust bijvoorbeeld in ECOWAS), waarvoor verschillende trajecten gelden.

De commissie ziet spoedige beantwoording van de vragen met belangstelling tegemoet, bij voorkeur uiterlijk donderdag 2 december 2010.

Hoogachtend,

Mr. G.J. de Graaf

Voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking