

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie

BZDOC-1081320984-74

Datum 25 april 2017

Betreft Beantwoording vragen over het bericht dat de EU-steun aan Afrika ten zuiden van de Sahara voor het genereren van inkomsten "nog niet doeltreffend" is.

Uw Referentie

2017Z03453

Bijlage(n)

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de schriftelijke vragen gesteld door de leden Taverne en Ten Broeke over het bericht dat de EU-steun aan Afrika ten zuiden van de Sahara voor het genereren van inkomsten "nog niet doeltreffend" is. Deze vragen werden ingezonden op 2 maart 2017 met kenmerk 2017Z03453.

De Minister voor Buitenlandse Handel
en Ontwikkelingssamenwerking,

Lilianne Ploumen

Antwoorden van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op vragen van de leden Taverne en Ten Broeke (beiden VVD) over het bericht dat EU-steun aan Afrika ten zuiden van de Sahara voor het genereren van inkomsten "nog niet doeltreffend" is.

Onze Referentie
BZDOC-1081320984-74

Vraag 1

Bent u bekend met het rapport van de Europese Rekenkamer over het verlenen van 1,7 miljard euro begrotingssteun aan Sub-Sahara Afrika? 1)

Antwoord

Ja

Vraag 2

Kunt u per aanbeveling van de Europese Rekenkamer reflecteren op de opmerkingen van de Europese Commissie?

Antwoord

De Europese Rekenkamer onderzocht of de Europese Commissie doeltreffend gebruikmaakte van contracten voor begrotingssteun om het genereren van binnenlandse inkomsten te ondersteunen in lage - en lage middeninkomenslanden in Afrika ten zuiden van de Sahara. Volgens de Europese Rekenkamer speelt het verbeteren van de mate waarin ontwikkelingslanden binnenlandse inkomsten (belasting- en andere inkomsten) weten te mobiliseren een cruciale rol in hun duurzame ontwikkeling. De Europese Rekenkamer concludeert dat de Europese Commissie nog geen doeltreffend gebruik heeft gemaakt van contracten voor begrotingssteun om lage - en lage middeninkomenslanden in Afrika ten zuiden van de Sahara te ondersteunen bij het genereren van binnenlandse inkomsten. De Europese Rekenkamer constateert in het bijzonder tekortkomingen in de planning en uitvoering, en een gebrek aan passende monitoringinstrumenten.

Naar aanleiding van zijn onderzoek doet de Europese Rekenkamer zes aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Versterk beoordelingen en risicoanalyse voor de mobilisering van binnenlandse inkomsten

De Europese Rekenkamer beveelt de Europese Commissie aan dat zij consistent alomvattende beoordelingen over de mobilisering van binnenlandse inkomsten uitvoert voordat de Commissie nieuwe contracten voor begrotingssteun en uitbetalingen daarvan goedkeurt. De beoordelingen moeten zien op macro-economische stabiliteit en het beheer van de overheidsfinanciën. De Europese Rekenkamer beveelt verder aan dat risico's beter in kaart worden gebracht. De Europese Rekenkamer wijst in het bijzonder op risico's inzake andere inkomsten dan belastinginkomsten, zoals inkomsten uit de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, en op risico's rondom belastingvrijstellingen.

De Commissie neemt deze aanbeveling over. De reactie van de Commissie is in overeenstemming met de verplichtingen aangegaan in het kader van het mede door Nederland geïnitieerde Addis Tax Initiative. Het kabinet onderschrijft de reactie van de Commissie.

Aanbeveling 2: Maak intensiever gebruik van specifieke uitbetalingsvoorwaarden.

De Europese Rekenkamer vindt dat de Commissie de uitbetaling van de (eventuele) variabele tranches van begrotingssteun moet verbinden aan specifieke

afspraken op het gebied van de mobilisering van binnenlandse inkomsten. De Europese Rekenkamer beveelt aan dat deze voorwaarden de doeltreffendheid van de mobilisering van binnenlandse inkomsten moeten bevorderen, en haalbaar en afdwingbaar moeten zijn.

De Commissie neemt deze aanbeveling over en zegt toe de prestatie-indicatoren voor de mobilisering van binnenlandse inkomsten beter te formuleren dan in de huidige richtsnoeren voor begrotingssteun is opgenomen. De Commissie wijst er op dat de regeringen van partnerlanden verantwoordelijk zijn voor binnenlandse hervormingen. Het kabinet is het met de Commissie eens dat voor het behalen van deze prestatie-indicatoren de inspanningen van de regeringen van partnerlanden essentieel zijn.

Aanbeveling 3: Versterk de verslaglegging over het gebruik van begrotingssteun ter verbetering van de mobilisering van binnenlandse inkomsten.

De Europese Rekenkamer stelt dat de Commissie meer informatie moet geven over het aantal, de soort en de waarde van contracten met binnenlandse inkomstenmobilisering als specifieke doelstelling.

De Commissie neemt ook deze aanbeveling over en zal in toekomstige rapportages over begrotingssteun en over de uitvoering van het Addis Tax Initiative meer informatie verschaffen over de mobilisering van binnenlandse inkomsten. De Commissie wil verder via casestudies (in de vorm van evaluaties) beter communiceren over de effecten van begrotingssteun voor de mobilisering van binnenlandse inkomsten. Het kabinet verwelkomt meer informatievoorziening en evaluaties over de bijdrage van begrotingssteun aan de mobilisering van binnenlandse inkomsten.

Aanbeveling 4: Versterk de beleidsdialoog met partnerlanden.

De Europese Rekenkamer constateert dat voor het vaststellen van, onderhandelen over en vervolgens monitoren van specifieke voorwaarden voor de mobilisering van binnenlandse inkomsten, uitgebreide besprekingen met de partnerlanden nodig waren. De Rekenkamer stelt verder vast dat de Commissie de beleidsdialoog als een kernonderdeel van doeltreffende begrotingssteun beschouwt, maar hiervoor geen strategieën had ontwikkeld met op het partnerland toegespitste duidelijke doelstellingen. De Europese Rekenkamer vindt dat de Commissie dergelijke dialoogstrategieën moet ontwikkelen voor toekomstige begrotingssteuncontracten met partnerlanden.

De Commissie neemt deze aanbeveling over. De Commissie zal een betere begeleiding bij de beleidsdialoog opnemen in de aanpassing van de richtsnoeren voor begrotingssteun. De Commissie geeft echter wel aan dat rekening gehouden moet worden met omstandigheden in de afzonderlijke landen en de noodzakelijke vertrouwelijkheid van bepaalde aspecten (zoals belastinghervorming) die besproken worden in de dialogen. Het kabinet verwelkomt dat de Commissie de beleidsdialoog in het kader van de begrotingssteun beter wil verankeren in de komende herziening van de richtsnoeren voor begrotingssteun.

Aanbeveling 5: Versterk het gebruik van capaciteitsontwikkeling.

De Europese Rekenkamer stelt vast dat administratieve capaciteit een belangrijk onderdeel is van doeltreffende inkomstenmobilisering in Afrika ten zuiden van de Sahara, maar dat partnerlanden geen gebruik maakten van de daarvoor beperkt beschikbare middelen. De Europese Rekenkamer vindt dat het bewustzijn bij de partnerlanden over beschikbare middelen voor capaciteitsontwikkeling voor het mobiliseren van binnenlandse inkomsten moet worden vergroot en het gebruik van deze middelen vergemakkelijkt. Dit gaat met name op in het geval wanneer

door andere donoren onvoldoende wordt voorzien in de behoeften voor capaciteitsontwikkeling.

De Commissie neemt deze aanbeveling over, maar voegt toe dat capaciteitsopbouw voor de mobilisering van binnenlandse inkomsten deel uit maakt van alle activiteiten gericht op capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden. Mobilisering van binnenlandse inkomsten maakt immers, aldus de Commissie, onderdeel uit van het macro-economische beheer (begrotingsbeleid) en het beheer van de openbare financiën (in het bijzonder de belastingen) van het partnerland. Het kabinet onderschrijft de reactie van de Commissie.

Aanbeveling 6: Evalueer de impact van begrotingssteun op de mobilisering van binnenlandse inkomsten.

Deze aanbeveling van de Europese Rekenkamer houdt in dat de Commissie in haar toekomstige evaluaties een oordeel geeft over de wijze waarop begrotingssteun bijdraagt aan de mobilisering van binnenlandse inkomsten. De Commissie neemt deze aanbeveling over. De Commissie zegt ernaar te streven om deze aspecten van begrotingssteun tijdig te analyseren. De Commissie doet haar evaluaties over de effecten en resultaten van begrotingssteun aan de hand van de OESO/DAC richtlijnen voor evaluatie. De Commissie wijst er echter op dat mobilisering van binnenlandse inkomsten geen expliciet onderdeel vormt van deze evaluatierichtlijnen. Het kabinet verwelkomt de aanbeveling en onderkent dat een analyse van de effecten van begrotingssteun op de mobilisering van binnenlandse inkomsten methodologisch complex is. Het kabinet onderstreept dat het in het kader van het Addis Tax Initiative van belang is dat de effecten hiervan op een duidelijke manier kunnen worden geëvalueerd en beoordeeld.

Vraag 3

Sinds wanneer geeft de Europese Commissie ontwikkelingshulp via begrotingssteun?

Antwoord

Begrotingssteun is voor het eerst ingezet door de Europese Commissie in de jaren negentig, ten behoeve van de Afrikaanse, Caribische en Stille Oceaan landen. Na 2000 is het instrument toegepast op andere regio's. In 2011 heeft de EU drie types contracten geïntroduceerd om beter aan te sluiten bij de behoeften van de partnerlanden (*Sector Reform Contracts, State-Building Contracts, Good Governance and Development Contracts*).¹ Met deze hervorming is de link versterkt tussen begrotingssteun en de fundamentele waarden van de Europese Unie op het gebied van mensenrechten, democratie en rechtsstatelijkheid. Daarnaast zijn de criteria voor het verlenen van begrotingssteun op het gebied van transparantie en toezicht op de uitvoering van de begroting van het ontvangende land versterkt. Ook is de interne EU coördinatie op het gebied van verstrekking van begrotingssteun versterkt.

Vraag 4

Wat vindt u ervan dat er al die tijd niet is vastgesteld dat begrotingssteun doeltreffend is?

Antwoord

¹ Zie voor een uiteenzetting van de vormen van EU-begrotingssteun Kamerbrief 'Nadere informatie over de verschillen tussen algemene en sectorale begrotingssteun en stabiliteitssteun' [Kamerstuk 31271 nr. 11 d.d. 15 mei 2013.]

Het rapport van de Europese Rekenkamer geeft een beoordeling over de gebruikmaking van begrotingssteun ter verbetering van de mobilisering van binnenlandse inkomsten in de landen in Sub Sahara Afrika; het geeft geen oordeel over de algehele doeltreffendheid van het instrument begrotingssteun. Het mobiliseren van binnenlandse inkomsten is één van de resultaten, die de EU binnen het instrument begrotingssteun nastreeft. Begrotingssteun staat niet op zichzelf, maar wordt altijd ingezet in combinatie met andere instrumenten van het EU beleid.

Evaluaties over begrotingssteun, zoals de IOB-evaluatie uit 2012, hebben laten zien dat begrotingssteun een positief effect kan hebben op het verminderen van armoede, vooral door een verbeterde toegang tot dienstverlening met name op het terrein van onderwijs en gezondheidszorg, op een verbeterd beheer van de openbare financiën en op lagere transactiekosten dan andere hulpinstrumenten. Ook laten evaluatierapporten zien dat begrotingssteun een zogenaamd multipliereffect kan hebben, waardoor overheden van de ontvangende landen als gevolg van de begrotingssteun zelf meer zijn gaan bijdragen aan armoedevermindering.

Vraag 5

Hoeveel procent van de hulp van de Europese Commissie wordt in de periode 2017 t/m 2020 uitgegeven via begrotingssteun? Hoeveel procent van dat geld wordt besteed aan de mobilisering van binnenlandse inkomsten van ontwikkelingslanden?

Antwoord

Voor het huidige Meerjarig Financieel Kader (2014-2020) is geen kwantitatief doel vastgesteld voor de inzet van begrotingssteun. De toekenning van begrotingssteun is afhankelijk van het voldoen aan de toekenningscriteria, die zijn vastgelegd in de richtlijnen voor begrotingssteun van de Europese Commissie². In de afgelopen 10 jaar bedroeg het percentage begrotingssteun in de totale ontwikkelingssamenwerking van de Commissie tussen de 20% en 25%. De Europese Commissie heeft recent een rapportage gepubliceerd over begrotingssteun in 2015³. Hierover is uw Kamer middels een Kamerbrief geïnformeerd (referentienummer Minbuza-2017.560040). Dit rapport toont aan dat het aandeel van begrotingssteun in de totale ODA-uitgaven licht is gedaald ten opzichte van 2014.

Het is niet direct traceerbaar hoeveel procent van begrotingssteun besteed wordt aan de mobilisering van binnenlandse inkomsten van ontwikkelingslanden. Het kenmerk van begrotingssteun is dat de hulp niet geoormerkt is en wordt overgemaakt op basis van behalen van vooraf afgesproken prestaties door het ontvangende land. Deze afspraken staan vastgelegd in het contract tussen de EU en het ontvangende land. Het mobiliseren van binnenlandse inkomsten is een voorbeeld van een vooraf afgesproken prestatie-indicator. De Commissie heeft in haar reactie op aanbeveling 3 toegezegd in het kader van de jaarlijkse rapportage over begrotingssteun en de rapportage over de uitvoering van het initiatief van Addis Abeba inzake belastingen, meer informatie over de mobilisering van binnenlandse inkomsten te verstrekken.

² https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-budget-support-guidelines-201209_en_2.pdf

³ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annual-report-2016-com2016-810_en.pdf

Vraag 6

Op welke momenten heeft u sinds 2012 tijdens (in)formele Raden Ontwikkelingssamenwerking namens Nederland het standpunt naar voren gebracht dat de Europese Commissie zou moeten stoppen met het verlenen van begrotingssteun? Waarom was er tot nu toe geen steun in Europa voor het Nederlandse standpunt?

Onze Referentie

BZDOC-1081320984-74

Antwoord

De uitgangspunten van de Nederlandse inzet ten aanzien van begrotingssteun door de EU zijn neergelegd in de Kamerbrief over de voorwaarden die worden gesteld aan EU-begrotingssteun d.d. 25 oktober 2012 (Kamerstuk 21501-04 nr. 148) en in de Kamerbrief over de Kabinetsvisie op het Europees beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking van 11 december 2012 (Kamerstuk 21-501-14 nr. 149).

Nederland heeft sindsdien gepleit voor een meer politieke benadering voor het verstrekken van begrotingssteun door de EU in overeenstemming met de Raadsconclusies van 14 mei 2012 (9323/12). De Nederlandse inzet op EU-begrotingssteun in de afgelopen jaren is met uw Kamer gedeeld in de Kamerbrieven over de EU-begrotingssteun van 2013 (Kamerstuk 21 501-04, nr. 168) en 2014 (Kamerstuk 21 501-04, nr. 183). De Europese Commissie heeft daarnaast recent een rapportage gepubliceerd over begrotingssteun in 2015⁴, waarover uw Kamer recent geïnformeerd is (referentienummer Minbuza-2017.560040). Het kabinet is van mening dat EU-begrotingssteun alleen effectief kan zijn als deze gepaard gaat met stevige dialoog, heldere criteria en concrete maatregelen om risico's als corruptie en fraude te beperken. Nederland blijft erop toezien dat genoemde maatregelen worden genomen, criteria worden nageleefd en de opportuniteit van de programma's in een politieke context wordt beoordeeld.

Nederland wijst binnen de beheerscomités van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en het Ontwikkelingssamenwerkingsinstrument (DCI) regelmatig op het belang van financiering van projecten via uitvoerende organisaties in plaats van begrotingssteun. Daarnaast ziet Nederland in deze comités toe op de navolging van de richtlijnen voor begrotingssteun. Nederland blijft bij de beoordeling van de programma's kritisch op programma's in landen met een hoog niveau van corruptie of landen waarvan de overheidsinstellingen beperkte capaciteit hebben om de toegekende programma's goed te implementeren. Besluitvorming in de beheerscomités van het EOF en het DCI vindt plaats met gekwalificeerde meerderheid. Dat betekent dat besluitvorming slechts met een voldoende grote groep Lidstaten kan worden tegenhouden; Nederland kan dat niet alleen.

Vraag 7

Wat moet er volgens u – het rapport in ogenschouw nemende – veranderen aan de wijze waarop Europese ontwikkelingshulp wordt geboden aan landen in Afrika ten zuiden van de Sahara?

⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/annual-report-2016-com2016-810_en.pdf

Antwoord

Het kabinet is positief over het feit dat de Europese Commissie alle aanbevelingen uit het rapport van de Europese Rekenkamer overneemt en acht concrete opvolging van de aanbevelingen uit het rapport van belang.

Het kabinet blijft van mening dat EU-begrotingssteun alleen effectief kan zijn als deze gepaard gaat met stevige dialoog met het partnerland, heldere criteria en concrete maatregelen om risico's te beperken.

Vraag 8

Bent u bereid het rapport van de Europese Rekenkamer te agenderen voor de informele Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) Ontwikkelingssamenwerking op 16 maart 2017 en de RBZ Ontwikkelingsraad op 19 mei 2017?

Vraag 9

Bent u bereid in aanloop naar beide Raden naar aanleiding van het rapport van de Europese Rekenkamer contact op te nemen met gelijkgestemde EU-lidstaten en de Kamer over de uitkomsten van deze overleggen te informeren voor het Algemeen Overleg RBZ Ontwikkelingssamenwerking op 17 mei 2017?

Antwoord op vraag 8 en 9

Ja. De RBZ Ontwikkelingssamenwerking zal zich in raadsconclusies uitspreken over het Speciaal verslag nr. 35/2016 "Gebruikmaking van begrotingssteun ter verbetering van de mobilisering van binnenlandse inkomsten in Afrika ten zuiden van de Sahara" van de Europese Rekenkamer. Het Voorzitterschap is voornemens de aanneming van deze conclusies te agenderen voor de RBZ Ontwikkelingssamenwerking van 19 mei.

Nederland zal zoals gebruikelijk zijn inzet voor de raadsconclusies afstemmen met gelijkgestemde EU-lidstaten en zal de Kamer hierover voorafgaand aan het Algemeen Overleg informeren.

Overigens blijft Nederland zich kritisch opstellen in de beheerscomités bij de beoordeling van voorstellen van de Europese Commissie voor verlening van begrotingssteun.

Vraag 10

Herinnert u zich de antwoorden op schriftelijke vragen van het lid Taverne over trainingen inzake belastingverdragen voor ambtenaren van de belastingdienst van Zimbabwe? 2)

Antwoord

Ja

Vraag 11

Bent u nog steeds van mening dat de assistentie aan Zimbabwaanse belastingambtenaren bijdraagt aan een versterking van het economisch bestuur van Zimbabwe voor de langere termijn? Zo ja, waar baseert u dat op? Welke monitoringsinstrumenten gebruikt u om bewijs te verkrijgen dat deze vorm van hulp effectief is?

Onze Referentie

BZDOC-1081320984-74

Antwoord

Na één gerichte training in Amsterdam in 2014 op het gebied van verdragsonderhoud (bijhouden en actualiseren van reeds afgesloten verdragen; volgen actuele ontwikkelingen met betrekking tot tax planning en verdragsteksten) voor negen Afrikaanse landen, waarbij twee Zimbabwaanse belastingambtenaren waren uitgenodigd om deel te nemen, is het aanbod van Nederland op vervoltrainingen ingetrokken omdat het gezien de politieke context in Zimbabwe voor Nederland niet opportuun werd geacht om directe steun aan de Zimbabwaanse belastingdienst voort te zetten.

Onze Referentie

BZDOC-1081320984-74