



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 13.10.2011  
COM(2011) 638 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE  
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ  
VAN DE REGIO'S**

**DE TOEKOMSTIGE STRATEGIE INZAKE EU-BEGROTINGSSTEUN AAN DERDE  
LANDEN**

## 1. WAT IS BEGROTINGSSTEUN? WAAROM MAAKT DE EU GEBRUIK VAN DIT INSTRUMENT?

Begrotingssteun omvat beleidsdialoog, financiële transfers naar de rekening van de nationale schatkist van het partnerland, prestatie-evaluatie en capaciteitsopbouw, gebaseerd op partnerschap en wederzijdse verantwoordingsplicht. Begrotingssteun mag geen doel op zich zijn, maar moet worden beschouwd als een middel voor het geven van betere steunverlening en het verwezenlijken van de doelstellingen op het vlak van duurzame ontwikkeling door het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de partnerlanden inzake ontwikkelingsbeleid en hervormingsprocessen, en de tenuitvoerlegging van de hulpdoeltreffendheidsagenda en de verbintenissen die zijn aangegaan in het kader van de consensus van Monterrey (2002), de Europese consensus inzake ontwikkeling (2005), de Verklaring van Parijs inzake de doeltreffendheid van hulp (2005) en de Actieagenda van Accra (2008).

Begrotingssteun is een belangrijk instrument in het alomvattende ontwikkelingsbeleid van de EU ten opzichte van partnerlanden. De Commissie zal ervoor zorgen dat de begrotingssteun van de EU<sup>1</sup> in overeenstemming is met de overkoepelende beginselen en doelstellingen van het externe optreden (artikel 21 VEU) en het ontwikkelingsbeleid van de EU (artikel 208 VWEU).

Naar aanleiding van een mededeling over begrotingssteun in 2000<sup>2</sup> heeft de Commissie een resultaatgerichte aanpak op basis van resultaatindicatoren opgesteld. Stabiliteit, eigen inbreng en verantwoordingsplicht werden verder versterkt door de invoering van de contracten betreffende de millennium-ontwikkelingsdoelstellingen in 2008.

EU-begrotingssteun is geen blanco cheque en wordt ook niet aan elk land verleend. De "onderliggende beginselen" zijn van belang en de beleidsdialoog is een centraal onderdeel van het pakket. Bovendien moet vóór en tijdens het programma aan de subsidiabiliteitscriteria worden voldaan en moeten de voorwaarden vervuld zijn vooraleer betalingen worden verricht. Hierdoor worden middelen besteed voor de doeleinden waarvoor ze bestemd zijn, verminderen de risico's en worden betere prestaties en resultaten aangemoedigd. Daarnaast worden de partnerlanden van de EU ertoe aangespoord de werking van hun overheidsdiensten te verbeteren.

Op basis van de ervaring die de voorbije tien jaar op het vlak van begrotingssteun is opgedaan en de oproepen van belanghebbenden voor een verdere verbetering en verfijning van het mechanisme voor begrotingssteun heeft de Commissie besloten om eind 2010 een raadpleging te houden over " De toekomst van EU-begrotingssteun aan derde landen"<sup>3</sup>.

In deze mededeling stippelt de Commissie een nieuw beleid op het vlak begrotingssteun uit en doet zij voorstellen met het oog op een gecoördineerde EU-aanpak. Met de mededeling wordt beoogd het beleid op het vlak van begrotingssteun aan te passen aan het veranderende politieke en beleidsklimaat, inclusief het Verdrag van Lissabon, en van de begrotingssteun van de EU een doeltreffender beleidsinstrument te maken. Deze voorstellen mogen door de

---

<sup>1</sup> In de zin van begrotingssteun waarvoor de Commissie verantwoordelijk is.

<sup>2</sup> COM(2000) 58 van 2.2.2000.

<sup>3</sup> COM(2010) 586 van 19.10.2010.

lidstaten ook beschouwd worden als aanbevelingen met betrekking tot hun eigen bilaterale begrotingssteun, waarbij wordt gestreefd naar een gecoördineerde aanpak door de gehele EU.

## **2. EEN HEDENDAAGSE BENADERING VAN BEGROTINGSSTEUN**

### **2.1. Voortbouwen op succes**

Bij het verlenen van begrotingssteun moet de EU blijven zorgen voor een hoge mate van stabiliteit, een sterke nadruk op nationaal beheerde ontwikkelingsstrategieën en toewijzingen van tranches die afhankelijk zijn van de geleverde prestaties. De Commissie blijft zich inzetten voor resultaatgerichte begrotingssteunmaatregelen en is voornemens de evaluatie van de geboekte vooruitgang en de doorlichting van de resultaten verder te versterken, onder meer door een beroep te doen op proces- en prestatie-indicatoren om beter te kunnen aantonen en kenbaar maken op welke wijze de begrotingssteun van de EU bijdraagt tot de ontwikkeling van partnerlanden. Een betere zichtbaarheid van het optreden van de EU en een betere bekendmaking van de resultaten zullen bijdragen tot het behoud van de steun bij het publiek voor ontwikkelingssamenwerking.

De EU moet bij de toepassing van subsidiabiliteitscriteria een dynamische aanpak blijven volgen, waarbij zij zich moet toespitsen op de vooruitgang die wordt geboekt bij de tenuitvoerlegging van geloofwaardige en relevante hervormingsstrategieën. De Commissie is voornemens verbeteringen tot stand te brengen met betrekking tot de volgende punten: subsidiabiliteitscriteria, de wijze waarop die worden geëvalueerd en de toewijzing van middelen met het oog op een grotere doeltreffendheid van het begrotingsproces bij het verwezenlijken van de beleidsdoelstellingen.

De Commissie zal geen algemene doelstellingen opstellen voor de begrotingssteun van de EU aan derde landen. Zij is van oordeel dat de passende combinatie tussen de verschillende steuninstrumenten het best tot stand komt als onderdeel van een aanpak waarbij wordt uitgegaan van een waaier van verscheidene steuninstrumenten die kunnen worden ingezet in het licht van de specifieke behoeften van een partnerland, en overeengekomen ontwikkelingsdoelstellingen.

Overeenkomstig de aanbevelingen van de Rekenkamer zal de Commissie het kader voor risicobeheer voor EU-begrotingssteun versterken. Hierbij gaat het onder meer over nauwgezet toezicht op de vooruitgang die wordt geboekt in de strijd tegen corruptie en fraude om ervoor te zorgen dat duurzame ontwikkelingsvoordelen tot stand kunnen worden gebracht.

### **2.2. Inspelen op nieuwe ontwikkelingsproblemen en doelstellingen**

De nieuwe benadering moet resulteren in een versterking van de contractuele samenwerking over de EU-begrotingssteun tussen de EU en haar partnerlanden om de democratie te helpen opbouwen en consolideren, de duurzame economische groei voort te zetten en de armoede uit te roeien. Deze benadering moet gebaseerd zijn op wederzijdse verantwoordingsplicht en gemeenschappelijke inzet voor de fundamentele waarden van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. Dit moet leiden tot een grotere differentiatie van de begrotingssteunmaatregelen, waardoor de EU beter kan inspelen op de politieke, economische en sociale context van het partnerland. Dit vereist een nauwe samenwerking tussen de diensten van de Commissie, de EDEO en de lidstaten.

De Commissie is vastbesloten om op het vlak van de EU-begrotingssteun meer transparantie en verantwoordingsplicht tot stand te brengen door een specifiek subsidiabiliteitscriterium in te voeren met betrekking tot budgettaire transparantie en toezicht. Daarnaast is de Commissie voornemens relevante informatie over maatregelen voor EU-begrotingssteun bekend te maken.

De EU moet begrotingssteun verstrekken als een drager van veranderingen om de volgende uitdagingen en doelstellingen op het vlak van ontwikkeling te kunnen aanpakken.

### *2.2.1. Bevordering van mensenrechten en democratische waarden*

Inzet voor de fundamentele waarden van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat is essentieel voor de totstandkoming van elke vorm van partnerschap en samenwerking tussen de EU en derde landen.

Algemene begrotingssteun wordt per definitie al beschouwd als een impliciete erkenning dat het algemene beleid en het politiek bestuur van het partnerland zich op het juiste spoor bevinden. Algemene begrotingssteun moet dus worden verstrekt in omstandigheden waarin men erop kan vertrouwen dat de steun zal worden besteed om de waarden en doelstellingen na te streven die door de EU worden omschreven en waarbij partnerlanden zich ertoe verbinden vooruitgang te boeken bij het voldoen aan internationale normen.

Bij het verstrekken van algemene EU-begrotingssteun streeft de Commissie ernaar de binnenlandse verantwoordingsplicht te stimuleren en nationale controlemechanismen te versterken als basis voor een beter bestuur en naleving van fundamentele waarden.

In gevallen waar de inzet van het partnerland voor fundamentele waarden aanzienlijk lijkt te verslechteren, moet op het niveau van zowel de EU als de lidstaten een passende en gecoördineerde responsstrategie worden opgesteld en uitgevoerd. Tenzij er zich een duidelijke situatie voordoet waarbij de financiële belangen en de reputatie van de EU moeten worden beschermd en de algemene begrotingssteun dus onmiddellijk kan worden opgeschort, moet de reactie op een verslechtering geleidelijk en evenredig zijn. In voorkomend geval moeten de EU en de lidstaten gezamenlijk – en in samenwerking met andere niet-EU donoren - maatregelen uitdenken om de gevolgen voor arme mensen te beperken. Hierbij kan het gaan om aanpassingen aan de omvang van elke vaste tranche en/of de overheveling van middelen naar sectorale programma's, toewijzing van middelen aan doelgroepen via niet-gouvernementele organisaties of de versterking van andere hulpinstrumenten zoals projecten.

Om deze fundamentele wijzigingen beter tot uiting te laten komen, wordt algemene begrotingssteun van de EU in de toekomst omschreven als "Overeenkomsten op het vlak van goed bestuur en ontwikkeling".

Wat de sectorale begrotingssteun van de EU betreft, verkiest de Commissie zich toe te spitzen op sectoren waar het beleid en de hervormingen meer kansen bieden om ontwikkeling en armoedebestrijding te bevorderen, de drijvende krachten voor verandering sterker zijn en gericht zijn op de basisbehoeften van de bevolking (bv. basisdiensten zoals gezondheidszorg, onderwijs, en drinkwatervoorziening en rioolwaterzuivering). In de meeste gevallen is het efficiënter om uitvoeringsinstrumenten van de overheid te benutten om de bevolking via sectorale begrotingssteunprogramma's te bereiken. Hierdoor kan ook de duurzaamheid van de programma's worden verhoogd door de doeltreffendheid en de efficiency van de sectorale uitvoeringsstructuur van de overheid te verbeteren. Zelfs indien de voorwaarden voor het

gebruik van een overeenkomst op het vlak van goed bestuur en ontwikkeling niet vervuld zijn, blijft sectorale begrotingssteun dus een nuttig instrument, omdat het vaak het beste uitvoeringsinstrument blijft en kan worden ingezet als een mechanisme om beter bestuur tot stand te brengen. Bij het evalueren van de EU-begrotingssteun in het licht van goed bestuur moet een zorgvuldige afweging worden gemaakt met de noodzakelijke hulpverlening en bescherming van de bevolking. Bij een ernstige verslechtering van het politieke bestuur moet de EU haar algemene samenwerking het partnerland opnieuw evalueren, met inbegrip van de sectorale begrotingssteun.

### *2.2.2. Verbetering tot stand brengen op het vlak van financieel beheer, macro-economische stabiliteit, met inbegrip van groei en corruptie- en fraudebestrijding*

Begrotingssteun, en met name "Overeenkomsten op het vlak van goed bestuur en ontwikkeling", moet worden ingezet om de kernstructuur van de overheid te versterken, bv. het beheer van de overheidsfinanciën en het openbaar bestuur. Begrotingssteun moet bijdragen tot het bevorderen van de macro-economische stabiliteit en de budgettaire houdbaarheid, zorgen voor doeltreffende en verantwoordingsplichtige instellingen en resulteren in een alomvattende en transparante begrotingstoewijzing. Begrotingssteun moet worden gebruikt om de problemen aan te pakken die een duurzame groei verhinderen en om de "groene economie" te bevorderen, inclusief de bescherming en het duurzaam gebruik van overheidsmiddelen en natuurlijke hulpbronnen, waarbij erop wordt toegezien dat de voordelen van de groei iedereen ten goede komen.

Aangezien de verbetering van de kernstructuur van de overheid, en in het bijzonder de plaatsing van overheidsopdrachten, deel uitmaakt van de doelstellingen van begrotingssteun, wordt begrotingssteun benut voor corruptie- en fraudebestrijding. Partnerlanden moeten bereid zijn om de Commissie, en in het algemeen alle partners, in kennis te stellen van vermeende gevallen van fraude of corruptie die onder de aandacht zijn gebracht van de nationale autoriteiten. Voor zover mogelijk en onverminderd de lopende onderzoeken moeten de Commissie en in het algemeen alle partners in kennis worden gesteld van de bevindingen van de desbetreffende nationale opsporingsdiensten en elke voorgestelde maatregel.

### *2.2.3. Bevordering van sectorale hervormingen en verbetering van sectorale dienstverlening*

Bij de bevordering van dienstverlening of hervormingen in een specifieke sector (of een aantal onderling gerelateerde sectoren) op basis van een sectorale strategie van een partnerland, kan de verstrekking van sectorale begrotingssteun bepalend zijn bij de versterking van de capaciteit van de overheid bij de uitoefening van haar taken en de verwezenlijking van sectorale doelstellingen.

Er moeten duidelijke doelstellingen worden bepaald, hoofdzakelijk op het vlak van een betere toegang tot en het gebruik van een hoogwaardige dienstverlening, en in het bijzonder in de landen uit de nabuurschap, inzake steun voor de partnerschapsagenda. Specifieke sectorale voorwaarden moeten ertoe leiden dat op gezette tijden een beleidsdialoog plaatsvindt, onder meer over begrotingstoewijzingen aan de sector, tenuitvoerlegging van de hervormingen, versterking van instellingen en systemen, de geboekte vooruitgang bij het verwezenlijken van de sectorale doelstellingen en efficiënte dienstverlening. De nadruk zal worden gelegd op kwesties die betrekking hebben op eerstelijnsdienstverlening, met name vraagstukken op het vlak van een beleid ten behoeve van de armen, gelijke kansen en kinderen, en het vermogen

om de resultaten van sectoraal onderzoek te integreren en te benutten, alsook op het creëren van voorwaarden voor inclusieve en duurzame groei voor menselijke ontwikkeling.

Voorts zullen ook "betaling bij levering"-benaderingen worden onderzocht, waarbij gebruik zal worden gemaakt van de ervaring die is opgedaan met de variabele tranche en rekening zal worden gehouden met het ontwikkelingsniveau en de financieringsbehoeften van elk land.

De Commissie is voornemens vaker een beroep te doen op sectorale begrotingssteun om sectorale problemen aan te pakken, hervormingen te bevorderen en de dienstverlening aan de bevolking te verbeteren. Om deze fundamentele wijzigingen beter tot uiting te laten komen, wordt sectorale begrotingssteun van de EU in de toekomst omschreven als "Overeenkomsten inzake sectorale hervormingen".

#### 2.2.4. *Staatsopbouw in kwetsbare staten en aanpak van de ontwikkelingsvraagstukken in kleine insulaire ontwikkelingslanden (SIDS) en landen en gebieden overzee (LGO)*

Wanneer partnerlanden zich in een kwetsbare situatie bevinden, moet bijstand worden verstrekt om de uitoefening van vitale overheidstaken te verzekeren, de overgang naar ontwikkeling te ondersteunen, goed bestuur, de naleving van de mensenrechten en democratie te bevorderen en ervoor te zorgen dat de bevolking over basisdiensten beschikt. Deze situaties vereisen een algemene, samenhangende en gecoördineerde reactie waarbij begrotingssteun een belangrijke rol kan vervullen. Samen met andere hulpinstrumenten (humanitaire hulp, gebundelde fondsen, projectsteun, technische bijstand, enz.) moet begrotingssteun gepaard gaan met een versterkte politieke en beleidsdialog.

Het besluit om EU-begrotingssteun te verstrekken moet geval per geval worden genomen en gebaseerd zijn op een evaluatie van de verwachte voordelen en potentiële risico's. De Commissie zal ervoor zorgen dat bij deze besluiten rekening wordt gehouden met de algemene politieke en veiligheidssituatie, de financiële risico's en de potentiële kosten die kunnen ontstaan indien niet wordt opgetreden. Wanneer enigszins mogelijk moet de veranderingsdynamiek worden beoordeeld op basis van een gemeenschappelijke analyse van de EU en de lidstaten. Dit moet de grondslag vormen voor de coördinatie met de belangrijkste ontwikkelingspartners. De voorkeur moet worden gegeven aan een geleidelijke en gefaseerde aanpak van EU-begrotingssteun om zo goed mogelijk te kunnen inspelen op de specifieke omstandigheden en de risico's onder controle te houden.

In de toekomst moet deze steun worden omschreven als "Overeenkomsten voor staatsopbouw" om deze aspecten beter tot uiting te brengen.

De EU zal ook aandacht besteden aan kleine insulaire ontwikkelingslanden (SIDS) en landen en gebieden overzee (LGO). In deze gevallen kan begrotingssteun een belangrijke impact hebben, in het licht van de grote verantwoordingsplicht en inzet om hun structurele kwetsbaarheid en de problemen op het vlak van klimaatverandering aan te pakken, inclusief de achteruitgang van de biologische diversiteit en andere milieushocks. Met begrotingssteun kunnen deze sectoroverschrijdende, langdurige en structurele problemen en bedreigingen op een efficiënte wijze worden aangepakt.

#### 2.2.5. *Betere inzet van binnenlandse middelen en verminderde afhankelijkheid van hulp*

Bij de programmering van EU-begrotingssteun, en in het bijzonder bij Overeenkomsten op het vlak van goed bestuur en ontwikkeling, is de Commissie voornemens meer aandacht te

besteden aan de inzet van binnenlandse middelen, inclusief natuurlijke hulpbronnen. Billijke en transparante belastingstelsels zijn cruciaal bij het bevorderen van burgerschap en staatsopbouw, en resulteren in een grotere binnenlandse verantwoordingsplicht en politieke participatie. De EU is weliswaar bereid door middel van begrotingssteun stabiele steun te verlenen, maar deze bijstand moet de eigen inspanningen van het partnerland om binnenlandse middelen in te zetten aanvullen (en dus niet vervangen).

In landen die rijk zijn aan natuurlijke hulpbronnen, moet de EU de steun voor uitgebreide hervormingsprogramma's versterken, waarbij een beter beleid inzake natuurlijke hulpbronnen, transparantie en verantwoordingsplicht worden bevorderd, overeenkomstig het EU-beleid op het vlak van de uitdagingen en oplossingen voor de grondstoffen en grondstoffenmarkten<sup>4</sup>.

Door partnerlanden te helpen bij het aanpakken van de problemen bij het inzetten van binnenlandse middelen, bevordert de EU de ontwikkeling op eigen kracht en vermindert zij de langdurige afhankelijkheid van steun.

### 3. GECOÖRDINEERDE EU-AANPAK

De belangrijkste doelstelling van een gecoördineerde EU-aanpak voor begrotingssteun is een verhoging van de doeltreffendheid van dit instrument bij het ondersteunen van het ontwikkelings- en hervormingsbeleid en het verstrekken van samenhangende en consistente reactie op de problemen die zich aandienen. In het bijzonder met het oog op "één enkele EU-overeenkomst op het vlak van goed bestuur en ontwikkeling" moet de EU samenwerken met de lidstaten. Door samenwerking kan meer gewicht in de schaal worden gelegd bij de politieke en beleidsdialoog en wordt de impact van de EU en bilaterale begrotingssteun van de lidstaten op de ontwikkeling van de partnerlanden verhoogd. De volgende basisbeginselen moeten dienen als richtsnoeren voor de coördinatie:

- *soevereine besluitvorming*, waarbij wordt erkend dat individuele EU-lidstaten ministeriële autoriteit moeten behouden over begrotingssteunmaatregelen en dat de EU haar juridisch bindende overeenkomsten en financiële reglementen moet in acht nemen;
- ten minste *systematische gegevensuitwisseling*, met als uiteindelijk doel gecoördineerde reacties en een gemeenschappelijke benadering van begrotingssteuninstrumenten;
- EU-coördinatie moet coördinatie door andere donoren en door landen georganiseerde coördinatie ondersteunen;
- zowel de hoofdzetel als de diensten ter plaatse moeten betrokken zijn bij de coördinatie, die moet steunen op bestaande organen, samenwerkingsmechanismen en bestaande rechtskaders.

In overeenstemming met die beginselen moet de EU:

- de initiële evaluatie van de inzet van het partnerland voor de fundamentele waarden van de EU delen met andere partners om een gemeenschappelijke aanpak tot stand te kunnen brengen;
- in voorkomend geval de diagnose en evaluatie van de subsidiabiliteitsvoorwaarden delen;

---

<sup>4</sup> COM(2011) 25 van 2.2.2011 en Raadsdoc 7029/11 van 10.3.2011.

- een zo groot mogelijke harmonisatie tot stand brengen van de instrumenten voor risico-evaluatie en een gecoördineerde dialoog over risicobeperkende maatregelen bevorderen;
- gezamenlijke beoordelingen op nationaal niveau uitvoeren en op gezette tijden de begrotingssteunmaatregelen gezamenlijk evalueren;
- zorgen voor een hoge mate van deskundigheid voor een doeltreffende beleidsdialoog met de partnerlanden, onder meer door middel van een gedelegeerde samenwerking en regelingen voor financiële overdrachten;
- gezamenlijk een politieke dialoog op hoog niveau aangaan, inclusief het toezicht op de naleving van de fundamentele waarden en de wenselijkheid van de voortzetting van de overeenkomst op het vlak van goed bestuur;
- gezamenlijk de lokale belanghebbenden in kennis stellen van de verrichte uitbetalingen en de naleving van de uitbetalingsvoorwaarden.

#### **4. OPZET EN UITVOERING**

De EU moet nagaan of voldaan is aan de voorafgaande voorwaarden om overeenkomsten op het vlak van goed bestuur en ontwikkeling af te sluiten met een partnerland, dus beoordelen of hetzij de fundamentele waarden van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat worden nageleefd, hetzij een duidelijk pad is uitgestippeld voor het bereiken van internationale normen en controleren of een dergelijke overeenkomst deze tendens duidelijk kan versnellen.

Om een echte politieke en beleidsdialoog op hoog niveau te kunnen voeren met landen die in aanmerking komen voor begrotingssteun in het algemeen en voor overeenkomsten op het vlak van goed bestuur en ontwikkeling in het bijzonder, moet de personeelsbezetting in de EU-delegaties op nationaal en regionaal vlak worden herzien, zowel inzake niveau als deskundigheid. Hiertoe zal de Commissie ervaren regionale teams oprichten, op het hoofdkantoor en in de delegaties, met de deelname van de betrokken Commissiediensten en de EDEO. In voorkomend geval zullen deze teams ook advies vragen van de lidstaten.

##### **4.1. Subsidiabiliteitscriteria voor begrotingssteun**

*i) De Commissie zal de drie bestaande subsidiabiliteitscriteria blijven toepassen, waarbij evenwel meer aandacht zal uitgaan de volgende aspecten van de criteria:*



- 4.1.1. Stabiel macro-economisch kader.** De Commissie zal bijzondere aandacht besteden aan het feit of het begrotingsbeleid en de budgettaire doelstellingen sporen met macro-economische stabiliteit en worden beheerd overeenkomstig de solide regels van budgettaire transparantie en houdbaarheid van de schuldpositie. De inzet van binnenlandse middelen is ook een belangrijke dimensie die zal worden versterkt als een sectoroverschrijdend thema binnen de macro-economische subsidiabiliteitscriteria (begrotingsbeleid) en subsidiabiliteitscriteria inzake het beheer van de openbare financiën (belastingdiensten). De evaluatie zal in overeenstemming zijn met het EU-beleid op het vlak van belastingen en ontwikkeling<sup>5</sup>.
- 4.1.2. Nationaal/sectoraal beleid en hervormingen.** Hierbij moet de aandacht worden toegespitst op duurzame groei en armoedevermindering overeenkomstig het beleid dat is uitgestippeld in de mededeling "EU-ontwikkelingsbeleid – een agenda voor verandering: het EU-ontwikkelingsbeleid trefzekerder maken"<sup>6</sup>. Bovendien vereist een solide sociaal netwerk een hoge mate van rechtvaardigheid en billijkheid op het vlak van belastinginning en uitgavenbesteding (vraagstukken op het vlak van een beleid ten behoeve van de armen, gelijke kansen en kinderen), doeltreffende sociale bescherming en vooruitgang bij de verbetering van de werkgelegenheid en de kwaliteit van de banen.
- 4.1.3. Beheer van de overheidsfinanciën.** Vooraleer een begrotingssteunprogramma wordt ingeleid, zal de Commissie het institutionele, wetgevende en regelgevende kader alsook de prestatie van het openbare financiële beheer (OFB) in het partnerland evalueren om een grondslag vast te stellen waarop de dynamische benadering kan worden gebaseerd. De cruciale hervormingen komen aan de orde bij de uitvoering van de beleidsdialogo, capaciteitsopbouw en de uitbetalingsvoorwaarden.

Geval per geval kan de Commissie beslissen of het voorafgaand aan de aanvang van begrotingssteunmaatregelen in een land met een zwak OFB passend zou zijn enkele maatregelen op korte termijn te eisen die zijn geselecteerd uit de OFB- hervormingsstrategie van het partnerland.

Corruptie- en fraudebestrijding zijn essentieel en moeten in het kader van dit criterium een prominentere plaats krijgen. De Commissie zal specifieke aandacht besteden aan corruptiebestrijding en zal ernaar streven dat intensiever gebruik wordt gemaakt van anti-corruptiebepalingen. Partnerlanden moeten zich actief inzetten bij de corruptie- en fraudebestrijding en beschikken over passende en doeltreffende mechanismen om fraude en corruptie te voorkomen en op te sporen (inclusief bekwame controlediensten en toereikende juridische capaciteit) alsook passend reageren en beschikken over doeltreffende sanctie-instrumenten. Tekortkomingen op dit vlak kunnen tot gevolg hebben dat de EU-begrotingssteun wordt opgeschort.

ii) De Commissie zal ook een nieuw subsidiabiliteitscriterium invoeren.

**4.1.4. Transparantie en toezicht op de begroting.** De openbaarheid van de begrotingsgegevens is essentieel voor de bevordering van een strenger toezicht op de

---

<sup>5</sup> COM(2010) 163 van 21.4.2010 en Raadsdoc 11082/10 van 14.6.2010.

<sup>6</sup> COM(2011) 637.

*begroting. Op basis van de meest relevante budgettaire gegevens zal de Commissie een "beginpunt" vaststellen om dit subsidiabiliteitscriterium te beoordelen. Landen zullen moeten aantonen dat zij de relevante gegevens openbaar maken of op korte termijn vooruitgang zullen boeken bij de openbaarmaking van gegevens. Dit kan ook een beoordeling van het statistische systeem impliceren, en in het bijzonder van de kwaliteit van de budgettaire gegevens. Bovendien zal de Commissie een dynamische aanpak volgen door zich toe te spitsen op de tenuitvoerlegging van een geloofwaardige hervorming om geleidelijk aan een volledige openbaarmaking van de budgettaire gegevens tot stand te kunnen brengen. Bij de toepassing van dit criterium zal de Commissie ook rekening houden met de specifieke kenmerken van kwetsbare staten en kleine insulaire ontwikkelingslanden (SIDS)/landen en gebieden overzee (LGO).*

## **4.2. Risicobeheer**

De diensten van de Commissie en in voorkomend geval de EDEO zullen een verbeterd kader voor risicobeheer ontwikkelen dat aangepast is aan het specifieke risicoprofiel van begrotingssteun en betrekking heeft op politiek goed bestuur, macro-economische stabiliteit, ontwikkelingsrisico, beheer van de overheidsfinanciën, corruptie en fraude. Dit kader wordt een belangrijk aanvullend instrument bij de programmering, het opzetten en de uitvoering van programma's en voor het aangaan van de beleidsdialoog. Met behulp van dit kader worden risico's vastgesteld, beoordeeld en beheerd overeenkomstig de niveaus die door de Commissie aanvaardbaar worden geacht. Reactie op risico's en risicobeperkende maatregelen zullen worden voorgesteld op basis van het evenwicht tussen risico's en voordelen.

## **4.3. Hoeveel EU-begrotingssteun kan ter beschikking van een partnerland worden gesteld?**

De Commissie zal een brede kwalitatieve beoordeling uitvoeren van de volgende behoeften- en prestatie-indicatoren:

- financieringsbehoeften van het partnerland beoordeeld op basis van het begrotingskader op middellange termijn en/of de nationale/sectorale ontwikkelingsstrategieën;
- bereidheid van het partnerland om overeenkomstig de ontwikkelingsstrategie en –doelstellingen nationale begrotingsmiddelen toe te wijzen;
- doeltreffendheid, rendement en impact van de specifieke toegevoegde waarde die de begrotingssteun tot stand zal brengen bij het verwezenlijken van de beleidsdoelstellingen van het partnerland;
- verwezenlijkingen en opnamecapaciteit van vroegere uitbetalingen en de doeltreffendheid waarmee afgesproken doelstellingen met begrotingssteunmaatregelen konden worden tot stand gebracht;
- resultaatgerichtheid in de ontwikkelingsstrategie van het partnerland, met inbegrip van een systeem voor het uitoefenen van toezicht.

## **4.4. Beleidsdialoog**

De beleidsdialoog moet in overeenstemming zijn met de algemene politieke dialoog die de EU met de partnerlanden voert. De Commissie zal de beleidsdialoog versterken om ervoor te zorgen dat belangrijke hervormingen worden besproken en volledig van middelen worden voorzien, doelstellingen worden bepaald en resultaten worden geëvalueerd.

Beleidsmaatregelen en controleerbare resultaten moeten de kern vormen van een meer strategische en gerichte dialoog.

De reikwijdte van de beleidsdialoog op nationaal niveau hangt af van de specifieke doelstellingen van de begrotingssteunmaatregelen en omvat subsidiabiliteitscriteria. De Commissie zal ervoor zorgen dat zij vaker een beroep kan doen op de knowhow die noodzakelijk is voor een doeltreffende beleidsdialoog door akkoorden over gedelegeerde samenwerking af te sluiten en/of in te stemmen met regelingen voor financiële overdrachten in samenwerking met de lidstaten.

#### **4.5. Prestatieprikkels en voorwaarden**

Begrotingssteun moet blijven bestaan uit een combinatie van vaste tranches die gekoppeld zijn aan subsidiabiliteit en variabele prestatietranches die naast de subsidiabiliteitscriteria afhankelijk worden gesteld van de ten opzichte van indicatoren geboekte vooruitgang. De indicatoren zijn afkomstig van het nationale en/of sectorale ontwikkelingsbeleid of hervormingsprogramma van elk land. Doorgaans gaat het om een combinatie van proces-, output- en resultaatindicatoren. In het kader van elke jaarlijkse evaluatie moeten indicatoren en doelstellingen worden beoordeeld en kunnen zij in het licht van de opgedane ervaring worden aangepast. Voor overeenkomsten op het vlak van goed bestuur en ontwikkeling kunnen voorwaarden worden gekoppeld aan de steun voor democratie en mensenrechten.

#### **4.6. Stabiliteit**

De Commissie zal ervoor zorgen dat programma's op het vlak van EU-begrotingssteun stabiel zijn door erop toe te zien dat subsidiabiliteitsvoorwaarden en de wijze waarop die voorwaarden worden geëvalueerd, zo duidelijk mogelijk worden gespecificeerd. Voorts zal de Commissie verbintenissen op langere termijn maken in landen die overtuigende resultaten hebben geboekt bij de besteding van de begrotingssteun, waarbij rekening werd gehouden met de ervaring die is opgedaan bij de MDG-contracten.

#### **4.7. Grotere binnenlandse en wederzijdse verantwoordingsplicht**

Binnenlandse en wederzijdse verantwoordingsplicht over begrotingssteun moet worden versterkt door:

- meer openheid, transparantie en verantwoordingsplicht over het begrotingsproces;
- ondersteuning van een participatieve benadering van begrotingssteun;
- systematische integratie van programma's ter ondersteuning van nationale wetgevende organen en toezichhoudende instanties, alsook van subnationale autoriteiten en maatschappelijke organisaties;
- grotere transparantie door bekendmaking van relevante informatie over financieringsovereenkomsten voor begrotingssteun en prestatiebeoordelingen.

#### **4.8. Capaciteitsontwikkeling**

Capaciteitsontwikkeling moet systematisch worden beoordeeld met het oog op de versterking van de capaciteit van de overheid om het beleid uit te voeren en dienstverlening voor de

eindgebruikers tot stand te brengen; de actieve betrokkenheid van alle binnenlandse belanghebbenden te bevorderen en het nationale statistische systeem te versterken. De Commissie zal vraaggestuurde, aan een duidelijke output gekoppelde capaciteitsontwikkeling ondersteunen, door geharmoniseerde en onderling afgestemde initiatieven.

#### **4.9. Toezicht, evaluatie en communicatie**

Het partnerland moet beschikken over een betrouwbaar en functionerend systeem voor het toezicht en de evaluatie (M&E – *monitoring & evaluation*) van de resultaten. Indien tekortkomingen worden vastgesteld, moeten afspraken worden gemaakt over maatregelen ter versterking van het M&E-systeem. Hierbij zal de Commissie aan de volgende punten bijzondere aandacht besteden:

- institutionele structuur van een M&E-systeem;
- koppeling van het bestaande M&E-plan aan de doelstellingen en essentiële processen van het ontwikkelingsbeleid;
- kwaliteit, regelmaat en betrouwbaarheid van gegevens, inclusief officiële statistieken, informatiesystemen, indicatoren (input, afwikkeling, output en resultaat) en rapporteringsdocumenten.
- capaciteitsopbouw ter ondersteuning van M&E-functies.

Het M&E-stelsel moet bijdragen tot de versterking van de inspraak en legitimiteit van nationale belanghebbenden in het begrotingsproces van de partnerlanden en ervoor zorgen dat feitelijke en controleerbare gegevens over begrotingssteunmaatregelen openbaar worden gemaakt.

De EU moet beter communiceren over zowel EU- als bilaterale begrotingssteun, op basis van analyse, kaders voor prestatie-evaluatie, de resultaten van daadwerkelijke evaluaties en opgedane ervaring.

## **5. CONCLUSIES**

De Commissie verzoekt de Raad om de voorgestelde mededeling goed te keuren, die tot doel heeft:

- de EU-begrotingssteun efficiënter en doeltreffender te maken bij het boeken van ontwikkelingsresultaten en met betrekking tot de bilaterale begrotingssteun deze voorstellen goed te keuren, om
- ervoor te zorgen dat de EU en haar lidstaten kunnen beschikken over een gecoördineerde EU-aanpak over begrotingssteun.

De richtsnoeren die in deze mededeling aan de orde zijn gekomen, zullen in de programmering en uitvoering van de EU-begrotingssteun worden opgenomen.