

# EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

---

*Begrotingscommissie*

***BEGROTINGSPROCEDURE 2007***

29.9.2006

## **WERKDOCUMENT NR. 14**

Over de rol van NGO's bij de tenuitvoerlegging van het EU-ontwikkelingsbeleid

Begrotingscommissie

Rapporteur: James Elles

## De rol van NGO's bij de tenuitvoerlegging van het EU-ontwikkelingsbeleid

*"Hoe gefragmenteerd de wereld ook is, hoe fel nationale rivaliteiten ook kunnen opblazen, wij kunnen niet om het feit heen dat we elke dag meer van elkaar afhankelijk worden."*

*Jacques Yves Cousteau*

### Inleiding

1. Dit werkdocument bestaat uit drie delen. Het eerste deel geeft bijzonderheden over de betrokkenheid van niet-gouvernementele organisaties (NGO's) bij de tenuitvoerlegging van het EU-ontwikkelingsbeleid, in de context van eerder werk dat in dit verband door het Europees Parlement is verricht. In deel twee wordt een korte beschrijving gegeven van het verband tussen dit onderwerp en de begrotingsprocedure 2007. In het bijzonder wordt hierbij ingegaan op de waar-voor-geldbenadering en de hoorzitting over de externe beleidsmaatregelen die op 30 mei in de begrotingscommissie gehouden werd. Tijdens deze zitting gaf Ashraf Ghani, hoofd van de Universiteit van Kaboel en voormalig minister van Financiën van Afghanistan, een presentatie. In het derde deel worden enkele opties uiteengezet voor verdere werkzaamheden en analyse op dit gebied uitgevoerd door het Europees Parlement en de Begrotingscommissie.

### Deel 1 – NGO's en het EU-ontwikkelingsbeleid

2. Met de bilaterale ontwikkelingshulp van de EU-lidstaten en de bedragen die worden uitbetaald via het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), is de Europese Unie de grootste verlener van ontwikkelingshulp. Bij de uitvoering van elk van deze kanalen van EU-ontwikkelingshulp zijn NGO's betrokken. Dit werkdocument richt zich op de ontwikkelingshulp die verleend wordt via communautaire kanalen, waarover het Europees Parlement medebeslissings- en kwijtingsbevoegdheid heeft en derhalve de plicht heeft de tenuitvoerlegging nauwkeurig te onderzoeken. NGO's zijn op grote schaal betrokken bij de uitvoering van de programma's op het gebied van externe betrekkingen en ontwikkeling van de EU. Van een totaalbedrag van circa 5,1 miljard euro uit rubriek 4 van de EU-begroting van 2005 werd, naar schatting, aan NGO's alleen al zo'n 800 à 900 miljoen euro, d.w.z. zo'n 15-18%<sup>1</sup>, toegekend.
3. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat de vorige Commissie het bedrag op een gegeven moment op zo'n 1,6 miljard euro stelde. Na verschillende verzoeken van de Begrotingscommissie om dit nader toe te lichten, werd dit bedrag uiteindelijk naar beneden bijgesteld omdat het ook betrekking had op verschillende andere niet-overheidsactoren, zoals universiteiten, kerken, stichtingen, vakbonden, enz. Tijdens de procedure van 2004 besloot de algemeen rapporteur (de heer Mulder, ALDE) dat een bedrag van naar schatting 1 miljard euro naar NGO's zou gaan.

---

<sup>1</sup> Deze schatting is gebaseerd op de gegevens over NGO's verschaft door de Commissie in 2004, en de kosten-batenstudie over ontwikkeling in het kader van de begrotingsprocedure 2007.

4. Als alle niet-overheidsactoren worden meegerekend, met inbegrip van "internationale organisaties" zoals de VN-agentschappen en de Rode Kruisfamilie, zal het desbetreffende bedrag waarschijnlijk nog stijgen tot boven de 2 miljard euro, misschien zelfs wel tot 2,5 miljard euro, d.w.z. de helft van het totale bedrag aan financiële bijstand dat in het kader van rubriek 4 van de begroting wordt uitbetaald.
5. Voor de periode 2000-2006 bleek het aandeel in de begroting van externe maatregelen dat voorziet in de financiering van NGO's relatief stabiel en ook relatief hoog te zijn.
6. De belangrijkste uitgavengebieden van NGO's in het kader van rubriek 4 zijn de volgende (nomenclatuur gewijzigd in VOB 2007):
  - Niet-overheidsactoren op ontwikkelingsgebied (21 03), een gebied dat voorheen bestond uit de twee begrotingslijnen; de lijn betreffende cofinanciering met NGO's en de lijn betreffende gedecentraliseerde samenwerking (nomenclatuurwijziging in VOB 2007)
  - Interventies in het kader van thematische programma's/begrotingslijnen (zoals mensenrechten en democratie)
  - Interventies in het kader van geografische programma's
  - Interventies in het kader van ECHO (humanitaire hulp)

Het merendeel van deze interventies ligt op het terrein van de thematische maatregelen en cofinanciering met NGO's, terwijl de deelname van NGO's in de geografische programma's beperkter lijkt.

7. De Begrotingscommissie heeft gedurende deze periode diverse begrotings- en aansprakelijkheidsaspecten van NGO's nauwkeurig onderzocht, zoals:
  - het totaal aan NGO's verstrekte middelen in het kader van rubriek 4;
  - financieringselementen die overeenkomen met de normale aanbestedingsvoorschriften;
  - elementen van financiering verstrekt met gebruikmaking van de uitzondering "directe gunning" in het Financieel Reglement;
  - indicaties voor wat betreft de administratieve kosten van door de Europese Commissie gefinancierde NGO-projecten;
  - maatregelen van de Europese Commissie om de aansprakelijkheid van de NGO-begunstigden te controleren;
  - de algehele financieringsstructuur van NGO's (aandeel financiering uit, respectievelijk, regerings- en niet-gouvernementele bronnen).
8. Met name in de begrotingen voor 2004 en 2005 heeft dit, met brede steun van de Begrotingscommissie, geleid tot de vorming van verschillende reserves. De Commissie werd gevraagd de Begrotingscommissie van substantieel bewijs hiervan te voorzien. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de Commissie deze verzoeken inwilligde en tamelijk uitgebreide rapporten verstrekte. Ten slotte werden de reserves, hetzij bij de tweede lezing, hetzij via overboekingen tijdens het begrotingsjaar, verhoogd.

9. Tijdens de Begrotingsprocedure 2006 werden vergelijkbare reserves gecreëerd; deze keer met het doel om meer licht te werpen op de middelen die aan internationale organisaties, met name het VN-systeem, de Wereldbank en de Rode Kruisfamilie, verstrekt worden. Hierop kwam de Commissie opnieuw met een tamelijk gedetailleerd rapport dat in november naar het EP verzonden werd, waardoor de reserves bij de tweede lezing verhoogd konden worden.
10. Op deze wijze heeft de Begrotingscommissie de organisatie en de door de Commissie aangetoonde grip op de financiering van NGO's grondig onderzocht. Toen dit proces op gang kwam, bestonden er nog geen geschikte systemen en procedures waarmee totaalcijfers geproduceerd konden worden. In de laatste jaren is er vanuit begrotingsoogpunt aanzienlijke vooruitgang geboekt, en heeft de Commissie zich coöperatief getoond.

## **Deel II- Van verbeterde informatie over de begroting naar goede waar voor geld**

11. De drie hoofdthema's voor het Europees Parlement in haar benadering van de begrotingsprocedure 2007, zoals uiteengezet in haar resolutie over de jaarlijkse beleidsstrategie van de Commissie, zijn: het stellen van beleidsprioriteiten; het verkrijgen van waar voor geld; en het voorbereiden van de tussentijdse beoordeling 2008/2009 van het meerjarig financieel kader (MFK) voor 2007-2013. De Begrotingscommissie heeft een aantal vernieuwende werkwijzen toegepast bij de bestudering van de begroting 2007 met de bedoeling om betere waar voor geld te leveren. Deze omvatten: hoorzittingen over het beleid; het verrichten van kosten-batenstudies op een aantal terreinen van het EU-beleid, waaronder het ontwikkelingsbeleid; en een versterkte koppeling tussen de jaarlijkse begroting en kwijtingsprocedures via een aantal begrotingsamendementen gekoppeld aan een grondige bestudering van documenten waarin de tenuitvoerlegging van het EU-beleid wordt onderzocht, zoals de speciale rapporten van de Europese Rekenkamer.
12. In mei 2006 heeft de Begrotingscommissie een hoorzitting gehouden over vraagstukken betreffende het externe beleid. Een van de politieke conclusies die uit deze hoorzitting over de externe maatregelen in de begroting 2007 naar voren kwam, was dat de rol van NGO's verenigbaar moest zijn met de doelstelling dat de ontvangende landen "eigenaar" zijn van de externe hulpprogramma's. Er moet op worden toegezien dat de NGO's (en het internationale hulpsysteem in het algemeen) geen taken overnemen die de staten zelf zouden moeten verzorgen. Het is noodzakelijk dat de landen de verantwoordelijkheid voor hun eigen ontwikkeling op zich nemen; de internationale hulp dient hierbij ter versterking van de binnenlandse capaciteiten om dit te bereiken en niet om deze te vervangen. Het is belangrijk dat de interventies van NGO's niet voorbijgaan aan de inspanningen van de opkomende democratieën of hier tegengaan. Dit punt werd in het bijzonder benadrukt door Ashraf Ghani, die met kracht betoogde dat de staat het primaire kanaal dient te zijn waar de ontwikkelingshulp doorheen moet stromen om het ontstaan van sterke binnenlandse instellingen te bevorderen. Sterke instellingen, zo zei hij, waren een

noodzakelijke voorwaarde om ontwikkelingshulp te vertalen in duurzame vooruitgang op economisch, sociaal en democratisch gebied.

13. De volgende logische stap voor het Parlement zou zijn om voort te bouwen op eerder werk dat in de Begrotingscommissie is verricht op het gebied van het financieren van NGO's en op de eerste uitkomsten van de hoorzittingen over de externe beleidsmaatregelen via een analyse die gericht is op het leveren van goede waar wanneer het gaat om geld uit EU-fondsen op het gebied van ontwikkelingshulp. Het rapport over "de beoordeling van begrotingsmiddelen op het gebied van ontwikkeling en samenwerking", dat in verband met de begrotingsprocedure 2007 namens de Begrotingscommissie door de Economisti Associati werd opgesteld en een kosten-batenanalyse omvat, kan gezien worden als een eerste stap in dit proces.
14. De noodzaak voor een dergelijke benadering en voor verdere werkzaamheden op dit gebied lijken ondersteund te worden door de bevindingen van deze studie, waarvan de belangrijkste onderdelen als volgt kunnen worden samengevat:
  - grote verschillen tussen de NGO's (sommige presteren goed, andere slecht) maar onvoldoende beoordelingen op velerlei gebied om de kosteneffectiviteit goed te kunnen inschatten;
  - grote verschillen tussen de NGO's voor wat betreft de hulpkosten; sommige slagen erin 80% van de middelen door te sluisen naar de uiteindelijke begunstigen, andere slechts 30%;
  - geen systematisch bewijs dat NGO's kosteneffectiever zijn dan overheidsinstellingen.

### **Deel III- Opties voor verdere werkzaamheden in de Begrotingscommissie**

15. Op basis van bovenstaande analyse van eerder werk op dit gebied en de analyse die verricht is in verband met de begrotingsprocedure 2007, wil de rapporteur drie ideeën aandragen met betrekking tot toekomstig werk op dit gebied.
16. Ten eerste is de rapporteur van mening dat in het licht van het succes van de hoorzittingen die in mei en juni 2006 zijn gehouden (samengevat in werkdocument 12 van de rapporteur), de Begrotingscommissie in 2007 wellicht nog wel meer van dergelijke hoorzittingen zou kunnen houden. Voor wat betreft de rol van de NGO's bij de uitvoering van de ontwikkelingshulp, dit zou het onderwerp kunnen zijn van een hoorzitting in begin 2007 die gericht is op de externe beleidsmaatregelen en ten doel heeft de benadering van het Parlement ten aanzien van de prioriteiten voor de externe beleidsmaatregelen voor de begroting van 2008 over te brengen. Dergelijke hoorzittingen dienen, volgens de rapporteur, in nauwe samenwerking met de relevante gespecialiseerde commissies georganiseerd te worden.
17. Ten tweede is de rapporteur van mening dat een verdere analyse verricht zou kunnen worden die met name is toegespitst op de rol van NGO's bij de totstandbrenging van goede waar voor geld binnen de externe ontwikkelingshulp van de EU. Dit zou gedaan kunnen worden met gebruikmaking van de onderzoeksbegroting waartoe de

Begrotingscommissie haar toevlucht kan nemen. Door analyse kan een kwalitatieve vergelijking gemaakt worden ten aanzien van de effectiviteit van hulpverlening via diverse kanalen. Om tot goedgefundeerde conclusies te komen, zou een dergelijke analyse waarschijnlijk gebaseerd moeten worden op gedetailleerd casestudy-onderzoek uit een kleine selectie van programma's. Het is waarschijnlijk noodzakelijk de breedte van de te analyseren programma's qua geografische en sectorale spreiding zorgvuldig te bepalen en te controleren om een redelijke mate van vergelijkbaarheid van de resultaten te garanderen.

18. Ten derde geeft de rapporteur de Begrotingscommissie in overweging na te denken over de instrumenten waarover zij bij de jaarlijkse begrotings- en kwijtingsprocedures kan beschikken die haar in staat zouden kunnen stellen om betere waar voor geld te garanderen ten aanzien van de inzet van NGO's bij de ontwikkelingshulp. Wanneer er juiste en betrouwbare informatie beschikbaar is uit kosten-batenstudies, rapporten van de Rekenkamer of andere bronnen, kan deze gebruikt worden als basis voor begrotingsamendementen die erop gericht zijn dat, gezien de vaak moeilijke omstandigheden in de armere landen, het geld op de meest effectieve en efficiënte manier wordt besteed.