

Speciaal verslag

De doeltreffendheid van de EU-steun voor prioritaire sectoren in Honduras



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6270-7	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/79851	QJ-AB-16-030-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-6307-0	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/45164	QJ-AB-16-030-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6268-4	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/476734	QJ-AB-16-030-NL-E

© Europese Unie, 2016

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

Speciaal verslag

De doeltreffendheid van de EU-steun voor prioritaire sectoren in Honduras

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheersthema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III, die onder leiding staat van ERK-lid Karel Pinxten en gespecialiseerd is in het uitgaventerrein externe maatregelen, veiligheid en justitie. De controle werd geleid door ERK-lid Bettina Jakobsen, ondersteund door kabinetschef Katja Mattfolk, attaché Kim Storup, hoofdmanager Alejandro Ballester-Gallardo en taakleider Werner Vlasselaer. Het controleteam bestond uit Thomas Arntz, Aurelia Petliza en Ainhoa Pérez-Infante.



Van links naar rechts: A. Pérez-Infante, W. Vlasselaer, B. Jakobsen, T. Arntz en A. Petliza.

Paragraaf

Afkortingen en acroniemen

I-VIII **Samenvatting**

1-9 **Inleiding**

1-4 **Honduras staat voor aanzienlijke ontwikkelingsuitdagingen**

5-9 **Van de Midden-Amerikaanse landen ontvangt Honduras de meeste EU-ontwikkelingshulp**

10-11 **Reikwijdte en aanpak van de controle**

12-62 **Opmerkingen**

12-20 **De EU-aanpak was over het algemeen relevant en goed gecoördineerd, maar was onvoldoende gericht**

13-16 De EU-strategieën waren gericht op belangrijke behoeften, maar de financiering was over te veel terreinen verdeeld

17-20 Ondanks een goede donorcoördinatiestructuur ontbreekt het nog aan een doeltreffende taakverdeling

21-31 **Begrotingssteun werd meestal verleend voor relevant nationaal beleid, maar het beheer ervan door de Commissie vertoonde een aantal gebreken**

22-23 Begrotingssteun werd over het algemeen verleend ter ondersteuning van relevante en geloofwaardige nationale strategieën

24-30 Het verlenen van begrotingssteun bracht aanzienlijke risico's met zich mee die de Commissie enigszins heeft beperkt

31 De EU-delegatie beschikte niet over de deskundigheid om begrotingssteunmaatregelen ter plaatse te beheren

32-38 **Het EU-optreden leverde over het algemeen de verwachte output op, maar de beoordeling van de bereikte resultaten werd bemoeilijkt door tekortkomingen van de monitoringinstrumenten**

33-35 Over het algemeen werd de verwachte output gerealiseerd, met enige vertraging, hoofdzakelijk als gevolg van de moeilijke context

36-38 Hoewel er diverse instrumenten werden gebruikt, vertoonde de prestatie-monitoring een aantal tekortkomingen

- 39-45 **De Commissie heeft zich ingespannen voor een constructieve beleidsdialoog om bij te dragen tot positieve veranderingen**
- 40-42 Voor de meeste prioritaire sectoren heeft de Commissie relevante strategieën voor de beleidsdialoog ontwikkeld
- 43-45 De beleidsdialoog van de Commissie vergemakkelijkt de uitvoering van EU-optreden en heeft tot enkele tastbare verbeteringen geleid
- 46-62 **Het EU-optreden heeft onder moeilijke omstandigheden in het land een bijdrage geleverd tot positieve ontwikkelingen, maar de algemene situatie in Honduras is nog steeds zorgwekkend**
- 47-56 De armoede is toegenomen
- 57-59 De EU-steun heeft de aanzet gegeven tot hervormingen op het gebied van bosbeheer, maar het is nog te vroeg voor een zichtbare algemene impact
- 60-62 De EU-steun heeft justitie en openbare veiligheidsinstanties geholpen om nauwer samen te werken, maar de toestand in het land blijft kritiek
- 63-67 **Conclusies en aanbevelingen**
- Bijlage I — Kaart van Honduras**
- Bijlage II — Indicatieve toewijzingen aan de prioritaire sectoren in Honduras voor de perioden 2007-2013 en 2014-2020**
- Bijlage III — Bilaterale steun aan Honduras: besluiten in de periode 2007-2015**
- Bijlage IV — Voorwaarden die zijn vastgelegd in financieringsovereenkomsten voor EU-optreden**

Antwoord van de Commissie

APN: Steun voor het nationale plan (Apoyo al Plan Nacional)

Bnp: Bruto nationaal product

EuroFor: Europees programma voor steun aan de bosbouwsector (Programa de apoyo europeo al sector forestal)

EuroJusticia: Bevordering van een snelle en toegankelijke rechtspleging in Honduras (Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras)

Eurosan: Voedselveiligheid, voeding en veerkracht in de droge corridor (Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco)

LSD: Landenstrategiedocument (meerjarige programmeringsinstrument)

Madigep: Steunmaatregelen voor institutionele opbouw en het beheer van het overheidsbeleid (Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y la Gestión de Políticas Públicas)

MIP: Meerjarig indicatief programma (strategische doelstellingen van de betrekkingen tussen de EU en Honduras voor de periode 2007-2013)

Mosef: Project voor de modernisering van de Hondurese bosbouwsector (Proyecto Modernización del Sector Forestal de Honduras)

NIP: Nationaal indicatief programma (de tijdsspanne van het LSD voor de periode 2007-2013 was opgesplitst in twee opeenvolgende NIP's, respectievelijk voor de perioden 2007-2010 en 2011-2013)

Paapir: Steunprogramma voor overheidsadministratie en regionale integratie (Programa de Apoyo a la Administración Pública y a la Integración Regional)

Papsac: Sectoraal steunprogramma voor water en waterkwaliteit (Programa de Apoyo Sectorial Agua y Calidad)

PASS: Steunprogramma voor de Hondurese veiligheidssector (Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras)

Unicef: Kinderfonds van de Verenigde Naties

WHO: Wereldgezondheidsorganisatie

I Honduras is een Centraal-Amerikaans land dat te kampen heeft met hoge armoedecijfers en wijdverbreid geweld. De afgelopen jaren hebben de EU en haar lidstaten de samenwerking met Honduras versterkt, met name door middel van de ondertekening van een associatieovereenkomst in 2012. De EU heeft de financiering van haar ontwikkelings samenwerking voor Honduras via projecten en begrotingssteun laten lopen.

II Wij beoordeelden de doeltreffendheid van de bilaterale ontwikkelingshulp van de EU aan prioritaire sectoren in Honduras. Daartoe onderzochten wij het beheer door de Commissie en de mate waarin de EU-doelstellingen op het gebied van ontwikkelingshulp zijn bereikt. De controle was toegespitst op de periode 2007-2015 waarin 119 miljoen euro aan EU-betalingen werden gedaan. De onderzochte prioritaire sectoren waren armoedevermindering, bosbouw, veiligheid en recht.

III Wij concludeerden dat de EU-ontwikkelingshulp aan prioritaire sectoren in Honduras tijdens de gecontroleerde periode gedeeltelijk doeltreffend was. Zij heeft bijgedragen tot een aantal positieve ontwikkelingen in deze sectoren, maar de impact ervan werd belemmerd door moeilijke omstandigheden in het land en een aantal tekortkomingen in het beheer. De algemene situatie in het land blijft zorgwekkend. De armoede is toegenomen, de hoeveelheid bosgrond is afgenomen en er is nog altijd sprake van wijdverbreid geweld en een zeer hoog aantal moorden.

IV De acties van de EU waren relevant en leverden in het algemeen de verwachte output, zij het met aanzienlijke vertraging die hoofdzakelijk is te wijten aan exogene factoren. De aanpak van de Commissie was onvoldoende gericht doordat de financiële steun over veel gebieden was gespreid, waardoor het effect ervan gevaar liep. Wij kwamen tekortkomingen tegen in de instrumenten die de Commissie gebruikte om de uitvoering van het EU-optreden te monitoren.

V Hoewel de structuur van de donorcoördinatie in Honduras goed is, was de daadwerkelijke samenwerking vrij beperkt, hetgeen in sommige specifieke gevallen heeft geleid tot overlapping van steun. Toch blijft de Commissie zich inzetten voor een gezamenlijke programmering met EU-lidstaten vanaf 2018.

VI De Commissie heeft dialoogstrategieën ontwikkeld voor de structurering van haar beleidsdialoog op verschillende gebieden met de regering van Honduras. Dit is een goede praktijk, hoewel zij nooit een schriftelijke evaluatie heeft verricht van de mate waarin de in haar dialoogstrategieën vastgelegde doelstellingen werden bereikt. Over het algemeen heeft de Commissie een constructieve beleidsdialoog gevoerd die heeft bijgedragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het EU-optreden.

VII

Voor het beheer van begrotingssteunmaatregelen ontbrak het de EU-delegatie in Honduras aan de nodige expertise op het gebied van het beheer van de overheidsfinanciën en het macro-economisch beheer. Bovendien bracht het verstrekken van begrotingssteun in Honduras aanzienlijke risico's met zich als gevolg van het instabiele macro-economisch kader en het tekortschietende beheer van de overheidsfinanciën. De Commissie is er ten dele in geslaagd om deze risico's te beperken. Zij heeft echter niet op voldoende gestructureerde wijze de subsidiabiliteit voor begrotingssteun beoordeeld om aan te tonen dat de door het land geboekte vooruitgang in overeenstemming was met duidelijk omschreven benchmarks en streefdoelen. Bovendien heeft de Commissie niet altijd consequent gereageerd wanneer het partnerland zich niet aan de subsidiabiliteitscriteria voor begrotingssteun hield. Daardoor zijn tegenstrijdige boodschappen gestuurd die nadelig zouden kunnen zijn voor de doeltreffendheid van de hulp.

VIII

Wij doen een aantal aanbevelingen voor de Commissie ter versterking van de EU-aanpak, het beheer van de begrotingssteunmaatregelen, de meting van de resultaten van EU-optreden en de beleidsdialoog in de prioritaire sectoren.

Honduras staat voor aanzienlijke ontwikkelingsuitdagingen

01

Honduras is een lager-middeninkomensland in Midden-Amerika (zie kaart in **bijlage I**) met meer dan 8 miljoen inwoners. Het land wordt sinds de algemene verkiezingen van november 2009, die plaatsvonden na een staatsgreep, steeds geregeerd door dezelfde politieke partij.

02

Honduras was nummer 131 van 188 op de index voor menselijke ontwikkeling van de Verenigde Naties¹ van 2015 en wordt daarom beschouwd als land met een gemiddeld menselijk ontwikkelingspeil. Het land heeft een van de hoogste armoedepercentages in Latijns-Amerika 68,2 % van de bevolking wordt hierdoor getroffen, en 39,7 % van de bevolking bevindt zich in een situatie van extreme armoede². Honduras is ook een van de meest ongelijke samenlevingen in Latijns-Amerika.

03

In de loop der jaren heeft Honduras tal van strategieën vastgesteld om de ontwikkelingsuitdagingen aan te pakken (zie **tekstvak 1**).

- 1 Human Development Report 2015 van het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties.
- 2 Volgens gegevens uit 2014 van het nationaal instituut voor de statistiek („Instituto Nacional de Estadística”).

Tekstvak 1

Strategieën voor de ontwikkeling van de overheid

In 2001 heeft de regering een strategiedocument voor armoedebestrijding vastgesteld als kader voor het kanaliseren van ontwikkelingshulp. Het was het enige land in Latijns-Amerika dat dit heeft gedaan. Het was een vereiste om in aanmerking te komen voor schuldverlichting in het kader van het initiatief voor arme landen met een zware schuldenlast. De regering heeft de strategie voor armoedebestrijding in de periode 2006-2008 herzien om meer nadruk te leggen op de armsten, maar zij heeft de gewijzigde strategie nooit officieel goedgekeurd.

Na de staatsgreep in 2009 hebben de politieke partijen overeenstemming bereikt over een langetermijnplan, „Country Vision 2010-2038” genaamd³, en een plan voor de middellange termijn, het zogeheten „National Plan 2010-2022”⁴. Het langetermijnplan bevat vier ambitieuze algemene doelstellingen die betrekking hebben op het sociale, politieke en economische beleid dat in 2038 moet zijn gerealiseerd. Het moet worden uitgevoerd door middel van twee nationale plannen en zeven overheidsplannen. Het nationale plan voor de periode 2010-2022 is gericht op elf strategische gebieden.

3 „Visión de País 2010-2038”.

4 „Plan de Nación 2010-2022”.

Inleiding

04

Macro-economische instabiliteit wordt genoemd als een van de oorzaken van de lage groeicijfers en ontoereikende armoedevermindering. Honduras staat ook bekend als een zeer gewelddadig land met een van de hoogste moordcijfers per hoofd van de bevolking ter wereld. In combinatie met straffeloosheid en corruptie is dat een fundamentele belemmering voor ontwikkeling in Honduras.

Van de Midden-Amerikaanse landen ontvangt Honduras de meeste EU-ontwikkelingshulp

05

Na de Verenigde Staten is de EU de grootste handelspartner van Honduras. In juni 2012 hebben de EU en haar lidstaten een associatieovereenkomst ondertekend met de Midden-Amerikaanse landen. De overeenkomst steunt op drie pijlers: politieke dialoog, samenwerking en handel. In juli 2013 is het gedeelte met betrekking tot handel voor Honduras voorlopig in werking getreden, terwijl de pijlers inzake de beleidsdialoog en samenwerking zullen worden geactiveerd zodra alle lidstaten de overeenkomst hebben geratificeerd.

06

De EU en haar lidstaten hebben ook een overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking ondertekend met de Midden-Amerikaanse landen: deze trad in werking op 1 mei 2014. De overeenkomst voorziet in een beleidsdialoog op verschillende niveaus en biedt de mogelijkheid tot samenwerking op het gebied van het buitenslands en veiligheidsbeleid.

07

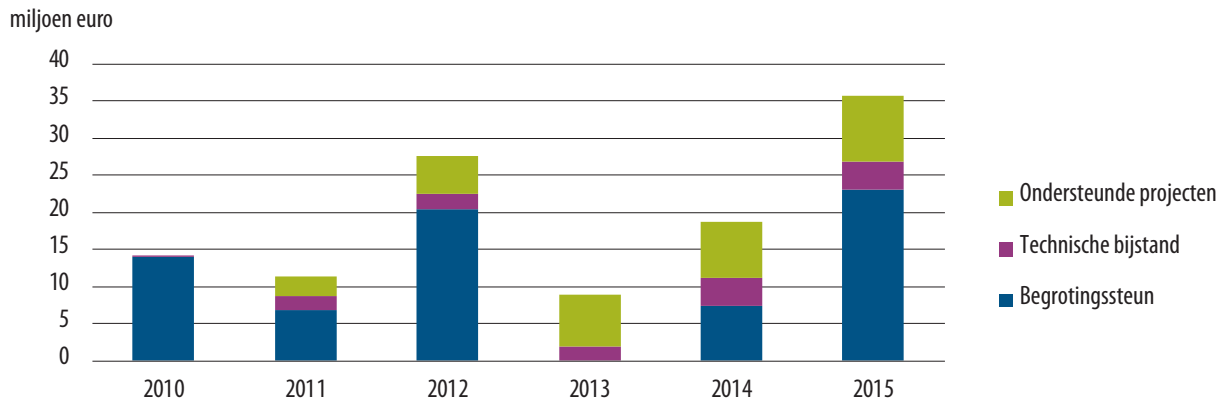
Onder de twaalf grootste donoren in Honduras neemt de EU de vierde plaats in; zij is goed voor 11 % van alle officiële ontwikkelingshulp in het land. De Commissie programmeert de bilaterale EU-steun voor perioden van zeven jaar. Het totaalbedrag is verhoogd van 223 miljoen euro voor de periode 2007-2013 tot 235 miljoen euro voor de periode 2014-2020 (zie **bijlage II**). De belangrijkste prioriteiten die waren vastgesteld voor de periode 2007-2013 waren armoedebestrijding, natuurlijke hulpbronnen, en veiligheid en recht. De belangrijkste prioriteiten voor de periode 2014-2020 zijn voedselzekerheid, met name gericht op familielandbouw, werkgelegenheid en behoorlijk werk en rechtsstaat.

08

Vanaf de periode 2007-2015 hebben deze toewijzingen in totaal geleid tot contracten ter waarde van 194 miljoen euro en betalingen van 119 miljoen euro (zie **figuur 1** en **bijlage III**). Ongeveer de helft van de bilaterale steun wordt verleend via begrotingssteun⁵, zowel algemene als sectorale begrotingssteun. De andere helft wordt ten uitvoer gelegd in de vorm van projecten. De Commissie begeleidt het EU-optreden met beleidsdialoog.

5 Begrotingssteun is een vorm van steun waarbij door de Commissie middelen worden overgedragen naar de nationale schatkist van een partnerland om te voorzien in aanvullende begrotingsmiddelen voor de ondersteuning van een nationale ontwikkelingsstrategie of een sectorale strategie. Deze gaat vergezeld van een beleidsdialoog, van prestatiebeoordeling en capaciteitsopbouw.

Figuur 1 Betalingen voor de EU-optreden waartoe werd besloten in de periode 2007-2015



Bron: Europese Commissie.

09

Naast geprogrammeerde bilaterale samenwerking heeft Honduras ook gebruikgemaakt van:

- a) regionale samenwerkingsprogramma's voor Latijns-Amerika. Deze hebben betrekking op sociale cohesie, goed bestuur, plaatselijke stedelijke ontwikkeling, kennis op het gebied van watervoorziening, energie voor geïsoleerde gemeenschappen en klimaatverandering. De totale regionale toewijzing is aanzienlijk gestegen: van 556 miljoen euro voor de periode 2007-2013 tot 805 miljoen euro voor 2014-2020;
- b) het subregionale programma voor Latijns-Amerika, dat gericht is op veiligheid en recht, klimaatverandering en de ontwikkeling van de particuliere sector om werkgelegenheid te scheppen. De totale toewijzing is ook substantieel gestegen: van 75 miljoen euro voor de periode 2007-2013 tot 120 miljoen euro voor 2014-2020;
- c) 47 projecten, die worden gefinancierd door middel van thematische begrotingslijnen zoals onderwijs, decentralisatie, voedselzekerheid en mensenrechten. Deze uitgaven waren goed voor 24 miljoen euro;
- d) de investeringsfaciliteit voor Latijns-Amerika, die voor Honduras 7 miljoen euro heeft toegezegd voor een wegenbouwproject en een elektriciteitsproject in voorbereiding heeft;
- e) een project ten bedrage van 1,1 miljoen euro dat wordt gefinancierd in het kader van het stabiliteitsinstrument ter ondersteuning van de Commissie voor waarheid en verzoening na de staatsgreep in 2009 (zie paragraaf 1).

Reikwijdte en aanpak van de controle

10

Wij beoordeelden de doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp van de EU aan prioritaire sectoren in Honduras. Daartoe onderzochten wij het beheer door de Commissie en de mate waarin de EU-doelstellingen op het gebied van ontwikkelingshulp zijn bereikt. De controle was toegespitst op de periode 2007-2015 en werd uitgevoerd tussen november 2015 en april 2016. De onderzochte prioritaire sectoren waren armoedebestrijding, natuurlijke hulpbronnen, en veiligheid en recht. Deze sectoren ontvingen 89 % van de uitgaven in het kader van bilaterale steun in de periode 2007-2015 (zie *bijlage III*).

11

Onze controlewerkzaamheden bestonden uit een controle aan de hand van stukken, vraaggesprekken met personeel op het hoofdkantoor van de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden, en een bezoek aan Honduras. Het doel van het bezoek was nadere informatie te verzamelen en gesprekken te voeren met personeel van de EU-delegatie, vertegenwoordigers van de nationale autoriteiten, begunstigers, andere donoren en organisaties uit het maatschappelijk middenveld.

De EU-aanpak was over het algemeen relevant en goed gecoördineerd, maar was onvoldoende gericht

12

Wij hebben onderzocht of de Commissie, in samenwerking met de Europese Dienst voor extern optreden, prioritaire sectoren voor steun heeft geselecteerd door op consistente wijze naar de voornaamste behoeften van het land te kijken. Ook onderzochten we of de Commissie haar aanpak naar behoren had gecoördineerd met andere donoren die actief zijn in Honduras.

De EU-strategieën waren gericht op belangrijke behoeften, maar de financiering was over te veel terreinen verdeeld

13

Bij de programmering van haar bilaterale steun voor Honduras heeft de Commissie zich op veel prioritaire gebieden gericht⁶. De programmeringsdocumenten van de Commissie boden doorgaans overtuigende argumenten voor het aanpakken van nieuwe gebieden, aangezien deze beantwoordden aan de grote behoeften die werden bestreken door relevante en geloofwaardige nationale strategieën. In sommige gevallen voorzag de strategie van de Commissie voor de periode 2011-2013 echter in steun op terreinen waarvoor de Hondurese regering geen sectorale strategie had vastgesteld (d.w.z. hernieuwbare energie, energie-efficiëntie en kwaliteitssystemen voor vergroting van het concurrentievermogen). Het is dus niet aangetoond dat de steun van de Commissie op deze gebieden eveneens een prioriteit voor de regering was.

14

De Commissie heeft haar strategieën uitgevoerd door middel van maatregelen waarvoor financiële bijstand werd verleend (zie **bijlage III**). De doelstellingen van deze maatregelen (zie **tekstvak 2**) werden breed geformuleerd, met name wat betreft armoedebestrijding, een van de prioritaire sectoren voor de periode 2007-2013. Zij hadden betrekking op vele gebieden zoals onderwijs, volksgezondheid, water en sanitaire voorzieningen, kwaliteitssystemen, statistische systemen en het beheer van de overheidsfinanciën. De beperkte specifieke aandacht hield in dat de inspanningen en de financiële bijstand over tal van gebieden werden verspreid, waardoor hun potentiële impact gevaar liep. Bovendien heeft de Commissie haar strategische keuzes frequent gewijzigd omdat zij op flexibele wijze heeft gereageerd op veranderingen in de nationale strategieën. Daardoor werd op een aantal van deze gebieden slechts gedurende een relatief korte periode steun ontvangen. De belangrijkste voorbeelden betroffen steun voor basisonderwijs, volksgezondheid, water en sanitaire voorzieningen en kwaliteitssystemen, welke gedurende drie of vier jaar prioritaire gebieden waren.

6 De Commissie heeft voor de perioden 2007-2013 en 2014-2020 zes „prioritaire sectoren” geïdentificeerd. Deze prioritaire sectoren bestreken een groot aantal verschillende gebieden, zoals onderwijs, volksgezondheid, water en sanitaire voorzieningen, bosbouw, hernieuwbare energie, veiligheid en recht. Zie voor nadere informatie **bijlage II**.

Doelstellingen van de EU-maatregelen in de onderzochte prioritaire sectoren

Armoedebestrijding

APN (2009)	Steun voor de tenuitvoerlegging van de nationale plannen en strategieën, met bijzondere aandacht voor de kwaliteit van het basisonderwijs en strategieën voor de volksgezondheid ter bestrijding van moeder- en kindersterfte. In mindere mate steunverlening voor de hervorming van het ambtenarenapparaat en het nationaal instituut voor de statistiek ⁷ .
Papsac (2012)	Het verbeteren van de waterkwaliteit en sanitaire voorzieningen en het concurrentievermogen van de agrovoedingssector, met de nadruk op kwaliteit.

Natuurlijke hulpbronnen

Mosef (2011)	Versterking van het Instituut voor bosbehoud en bosbeheer ⁸ en het bosbeheer op lokaal niveau.
EuroFor (2013)	Ondersteuning van de tenuitvoerlegging van het nationale bosbouwprogramma en op de gemeenschap gebaseerde bosbeheer.

Veiligheid en recht

PASS (2008)	Ondersteuning van de veiligheidssector door de goedkeuring van het nationale veiligheids- en justitiebeleid, de ontwikkeling van institutionele capaciteiten, preventie- en reclasseringsbeleid, en verbeteringen van de omstandigheden in gevangenissen.
EuroJusticia (2013)	Hoofdzakelijk gericht op justitie, de versterking van institutionele capaciteiten voor het vervolgen en bestraffen van corruptie en gewelddadige misdaad, ontwikkeling van interne en externe controles in de sector en verbetering van de toegang tot de rechter.

⁷ „Instituto Nacional de Estadística”.

⁸ „Instituto de Conservación Forestal”.

15

De activiteiten in het kader van de maatregelen voor de uitvoering van de strategieën van de Commissie waren complementair en goed gecoördineerd met andere EU-steun in de vorm van bilaterale, regionale en thematische programma's. Bovendien waren de doelstellingen en activiteiten in de meeste gevallen in overeenstemming met de behoeften van de ondersteunde sector. Bij de controle zijn desondanks de volgende twee uitzonderingen geconstateerd:

- Een gedeelte van de door Mosef aan gemeenten verleende steun beantwoordde niet aan de behoeften van de bosbouwsector. Een voorbeeld hiervan zijn de opleiding op het gebied van de beginselen van algemene hygiëne, de aanleg van waterreservoirs voor de algemene watervoorziening, de installatie van vuilnisbakken op lagere scholen, de aanleg van paden en kiosken in een stadspark en de installatie van zonnepanelen. Met het EU-optreden is de onzekerheid op het gebied van grondbezit, een van de belangrijkste tekortkomingen in de bosbouwsector, echter onvoldoende aangepakt. Deze onzekerheid wordt veroorzaakt

Opmerkingen

door het feit dat de aanduiding „bosgrond” op ongecoördineerde wijze werd gegeven door de drie instellingen. Dit had een nadelige invloed op de strijd tegen ontbossing, bosbranden en illegale houtkap.

- b) Net als andere donoren steunde de EU de onderwijssector door zich te richten op het kleuter- en basisonderwijs (de klassen 1 tot 6) in plaats van op de derde cyclus (de klassen 7 tot en met 9), hoewel deze laatste categorie volgens de nationale autoriteiten meer aandacht nodig had⁹.

16

Er is technische bijstand verstrekt als onderdeel van de maatregelen of, in het geval van armoedebestrijding, in de vorm van specifieke maatregelen¹⁰. De nationale autoriteiten hadden prioriteit gegeven aan technische bijstand. Hierdoor konden relevante behoeften worden aangepakt en kon overlapping worden vermeden. Aangezien de Commissie echter vele terreinen heeft aangepakt (zie de paragrafen 13 en 14), was de beschikbare financiering niet toereikend om de aanzienlijke behoeften in de prioritaire sectoren aan te pakken, ondanks specifieke verzoeken van de verantwoordelijke vakministeries. Deze verzoeken hielden verband met relevante behoeften die door andere donoren ook niet werden bestreken.

- a) Een aantal verzoeken om technische bijstand van het Ministerie van Volksgezondheid werd niet gehonoreerd, met inbegrip van verzoeken om een bevolkingsonderzoek naar een gebrek aan vitaminen en mineralen, en voor de ontwikkeling van een geïntegreerd volksgezondheidsstelsel en de aanverwante informatiesystemen.
- b) Slechts enkele lokale overheden die de bevoegdheid kregen om water en sanitaire voorzieningen te beheren, konden gebruikmaken van steun voor capaciteitsontwikkeling, en bepaalde algemene verzoeken om technische bijstand in de sector water en sanitaire voorzieningen werden niet gehonoreerd. De behoeften waarin niet was voorzien, hadden betrekking op bijstand bij het opstellen van wetgeving, het formuleren van lokale projecten en de ontwikkeling van een beheersinformatiesysteem.
- c) De technische bijstand die is verleend om de kwaliteitssystemen voor verbetering van het concurrentievermogen te versterken, had geen betrekking op enkele van de belangrijkste door de regering vastgestelde behoeften, zoals het opstellen van een verordening ter uitvoering van de wet ter bevordering van de kwaliteit, de validatie van methoden voor het opsporen van toxische residuen in levensmiddelen, de consolidatie van de verschillende nationale strategieën en de ontwikkeling van een strategisch plan voor het Hondurese Accreditatiebureau.

Ondanks een goede donorcoördinatiestructuur ontbreekt het nog aan een doeltreffende taakverdeling

17

Het belangrijkste coördinatiemechanisme verenigt de belangrijkste donoren¹¹ en wordt op drie niveaus georganiseerd (zie **figuur 2**), waaronder op sectoraal niveau, waar donoren informatie delen en van gedachten wisselen. De Commissie neemt actief deel aan verschillende van deze werkgroepen.

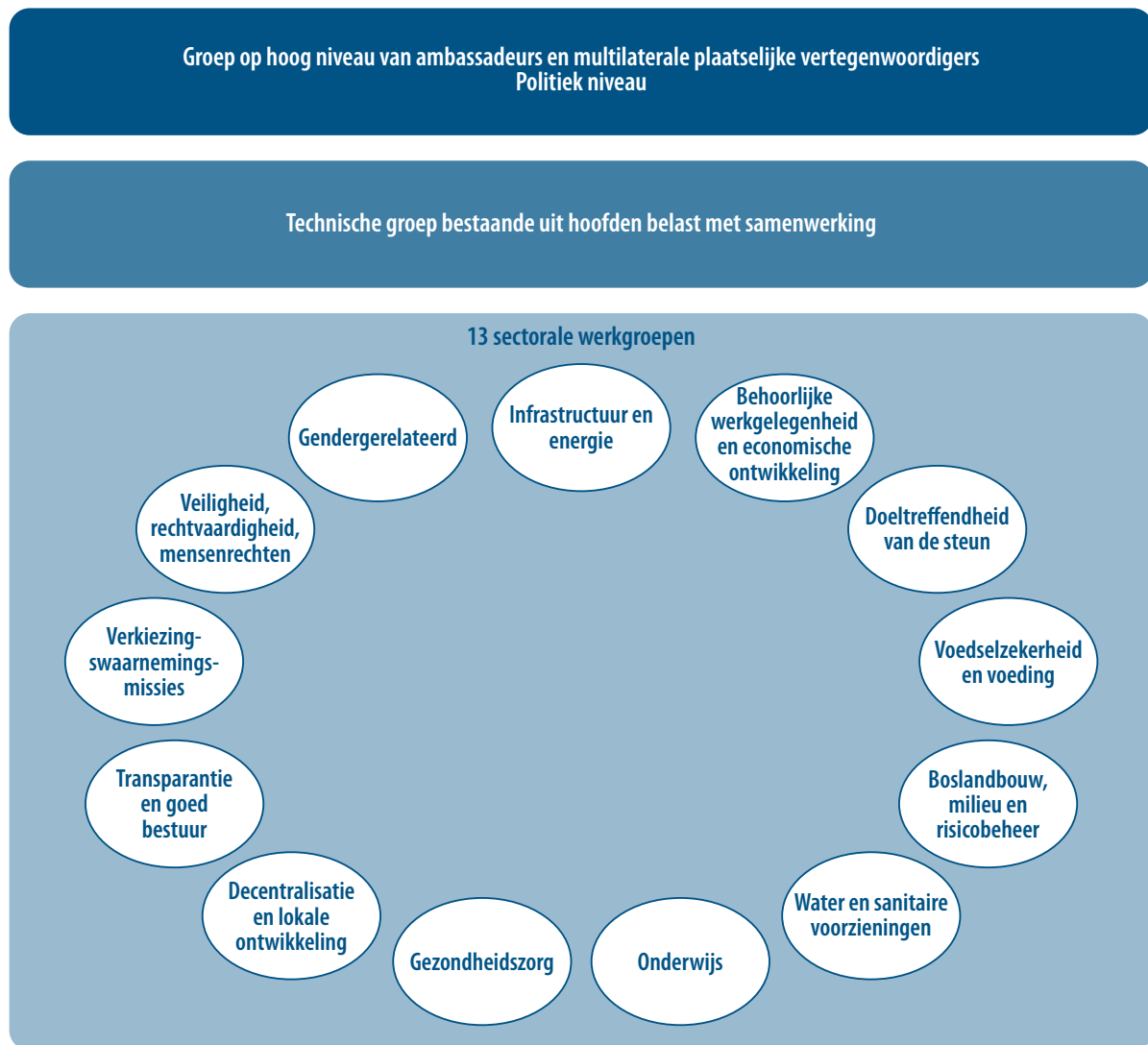
9 Zoals aangegeven in het nationaal onderwijsplan („Plan de educación 2010-2014; Para el cambio ya!”).

10 Paapir en Madigep.

11 Canada, Frankrijk, Duitsland, Italië, Japan, Nederland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Zweden, Zwitserland, de Midden-Amerikaanse Bank voor economische integratie, de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank, de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en de Europese Commissie.

Figuur 2

Donorcoördinatie in Honduras



Bron: Europese Rekenkamer.

18

De Commissie heeft nauw samengewerkt met de EU-lidstaten, met name door met Duitsland en Spanje delegatieovereenkomsten op het gebied van de bosbouwsector, respectievelijk justitie te sluiten. Er is nog geen sprake van een doeltreffende taakverdeling, maar de Commissie spant zich in voor een gezamenlijke programmering vanaf 2018¹².

12 In 2013 werd tussen de EU en de lidstaten die actief zijn in Honduras overeenstemming bereikt over een routekaart voor gezamenlijke programmering.

19

De samenwerking met andere donoren was minder intensief. Ten tijde van de controle was er geen sprake van een werkelijke taakverdeling, hetgeen betekent dat verschillende donoren met uiteenlopende benaderingen actief waren in de prioritaire sectoren, met name in de sectoren onderwijs¹³, volksgezondheid, en watervoorziening en sanitaire voorzieningen. In sommige gevallen heeft dit zelfs geleid tot overlapping bij de financiering (zie **tekstvak 3**). De belangrijkste belemmeringen voor een betere coördinatie tussen de donoren was het gebrek aan medewerking van de regering van Honduras en weerstand bij sommige donoren.

13 Donoren richtten hun aandacht op de eerste twee cycli van het basisonderwijs, maar er werd slechts weinig steun gegeven voor de derde cyclus van het basisonderwijs of voor het voortgezet onderwijs.

Tekstvak 3**Overlapping in de financiering**

In de sectoren veiligheid en recht was er in zekere mate sprake van overlapping van financiering op het niveau van het ministerie van Veiligheid, waar opleidingsactiviteiten op het gebied van het strafrechtelijk onderzoek voor de nationale politie werden verzorgd door meerdere donoren die verschillende benaderingen en doctrines volgden.

In de sector water en sanitaire voorzieningen ontving de helft van alle gemeenten helemaal geen steun, maar kregen veel andere gemeenten tegelijkertijd steun van diverse donoren.

20

Een andere belemmering was het ontbreken van een goed overzicht van de steun van donoren. De nodige inventarisaties werden niet voor alle sectoren uitgevoerd (bijv. kwaliteitssystemen voor vergroting van het concurrentievermogen), waren onvolledig en/of niet regelmatig geactualiseerd.

Begrotingssteun werd meestal verleend voor relevant nationaal beleid, maar het beheer ervan door de Commissie vertoonde een aantal gebreken**21**

Wij onderzochten of begrotingssteun werd verleend ter ondersteuning van relevante en geloofwaardige nationale strategieën. Wij hebben ook onderzocht of er adequaat was gereageerd op risico's in verband met het verlenen van begrotingssteun en of de Commissie bij de EU-delegatie voldoende passend gekwalificeerd personeel had ingezet voor het beheer van de begrotingssteunmaatregelen.

Begrotingssteun werd over het algemeen verleend ter ondersteuning van relevante en geloofwaardige nationale strategieën

22

De Commissie heeft een aanzienlijk deel van haar financiële bijstand verleend in de vorm van begrotingssteun (zie paragraaf 8). Voor armoedebestrijding gebeurde dat sinds 2010 (APN en Papsac) en voor de bosbouwsector in combinatie met projectondersteuning sinds 2013 (EuroFor). Meer recent werd er ook een verbintenis aangegaan om deze vorm van steun vanaf 2016 in te zetten ter ondersteuning van voedselzekerheid (Eurosán). Door begrotingssteun te verstrekken, steunt de Commissie in de meeste gevallen de nationale ontwikkelingsstrategieën (zie **tekstvak 1**), die onder meer doelstellingen voor de betrokken gebieden omvatten, en relevante en geloofwaardige sectorale strategieën:

- a) In de periode 2010-2014 had de regering voor de sector armoedebestrijding strategieën voor onderwijs („*Plan de educación ¡Para el cambio ya!*”) en volksgezondheid („*Plan nacional salud*”), welke beide waren gericht op de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling. Het land had ook een strategisch plan voor de modernisering van de sector water en sanitaire voorzieningen.
- b) De bosbouwsector werd bestuurd door middel van het nationale bosbouwprogramma 2004-2021¹⁴, dat erop is gericht de kwetsbaarheid van het milieu te verminderen en het vermogen van de sector om bij te dragen tot de economie te ontwikkelen.
- c) Op het gebied van de voedselzekerheid werd in 2010 de nationale strategie voor voedselzekerheid en voeding bijgewerkt, die is gericht op het vergroten van de voedselzekerheid, de beschikbaarheid en de kwaliteit van voeding. De president van Honduras heeft in 2014 verklaard dat de voornaamste prioriteit de zogeheten „droge corridor” was, een regio¹⁵ waar men te kampen heeft met chronische ondervoeding. De regering voert haar strategie uit door middel van een nationaal programma, genaamd de „alliantie voor de droge corridor”.

23

Er was echter geen duidelijke regeringsstrategie¹⁶ voor de Papsac-doelstelling de kwaliteitssystemen te verbeteren om het concurrentievermogen te vergroten¹⁷. Hoewel in het nationale plan wordt verwezen naar de noodzaak het concurrentievermogen en de productiviteit van het land te vergroten, wordt de noodzaak van het verbeteren van de kwaliteitssystemen daarin niet genoemd. In de nationale strategie voor concurrentie¹⁸ wordt evenmin aangegeven dat de verbetering van de kwaliteitssystemen een prioriteit is. Bovendien waren de nationale inspanningen ter verbetering van de kwaliteitssystemen gefragmenteerd, was daarvoor geen specifiek budget uitgetrokken en waren de betrokken instellingen¹⁹ niet bevoegd om beleid en hervormingen te ontwikkelen.

- 14 „*Programa Nacional Forestal 2004-2021*”.
- 15 Deze regio omvat het centrale deel, het westen en het zuiden van Honduras.
- 16 Volgens de richtsnoeren inzake begrotingssteun van de Europese Commissie zijn programma's voor sectorale begrotingssteun gekoppeld aan het bestaan van een relevante en geloofwaardige sectorale strategieën.
- 17 Kwaliteitssystemen zijn bedoeld voor normalisatie, metrologie, accreditering en conformiteitsborging.
- 18 „*Estrategia nacional de competitividad*”.
- 19 Het nationale kwaliteitssysteem en het Ministerie van Planning en Buitenlandse samenwerking.

Het verlenen van begrotingssteun bracht aanzienlijke risico's met zich die de Commissie enigszins heeft beperkt

24

Er kleven aanzienlijke risico's aan het verstrekken van begrotingssteun in Honduras, in het bijzonder met betrekking tot macro-economische instabiliteit en gebreken in het beheer van de overheidsfinanciën, zoals fraude en corruptie. Overeenkomstig haar kader voor risicobeoordeling²⁰ heeft de Commissie deze risico's beschreven en geprobeerd deze te beperken.

Macro-economische stabiliteit

25

Macro-economische stabiliteit van het begunstigde land is een essentiële voorwaarde om ervoor te zorgen dat de begrotingssteun van de EU doeltreffend is. Het macro-economische beleid van Honduras was niet stabiel. In 2008 is het Internationaal Monetair Fonds er niet in geslaagd overeenstemming te bereiken met Honduras nadat het had geoordeeld dat de regering zijn aanbevelingen in verband met monetair en wisselkoersbeleid, kostenbeheersing en het toezicht op het bankwezen niet opvolgde. Pas in oktober 2010 werd een nieuwe overeenkomst gesloten met het Internationaal Monetair Fonds, maar deze werd in maart 2012 opnieuw opgeschort na meningsverschillen over het noodzakelijke macro-economische beleid, in het bijzonder met betrekking tot de noodzaak de valutamarkt te liberaliseren. In december 2014 hebben het Internationaal Monetair Fonds en de Hondurese regering uiteindelijk nieuwe overeenstemming bereikt over een macro-economisch beleid, dat sindsdien met succes is uitgevoerd. Niettemin blijft het land kwetsbaar voor externe invloeden, in het bijzonder met betrekking tot de groei van de economie van de Verenigde Staten en de olieprijs.

26

De Commissie voert mitigerende maatregelen uit waaronder een dialoog, die bijzonder intensief is met het Ministerie van Financiën, dat daarmee ook haar deskundigheid vergroot. Technische bijstand wordt met name ook gebruikt om de situatie te analyseren, de risico's te beoordelen en om economische projecties op te maken. De voorwaarden van de Commissie voor de uitbetaling van de middelen (zie **bijlage IV**) omvatten ook de vereiste van een geloofwaardig en op stabiliteit gericht macro-economisch beleid. Er waren echter slechts weinig bijzonderheden over hetgeen precies werd verwacht. Er werd naar een aantal indicatoren verwezen, maar doelstellingen of drempels werden niet vastgesteld. De besluiten van de Commissie om begrotingssteun te verstrekken en uit te betalen, waren dus niet gebaseerd op een voldoende gestructureerde beoordeling dat de vooruitgang bevredigend was. Deze benadering is van bijzonder belang met betrekking tot besluiten die zijn genomen gedurende de jaren dat Honduras geen overeenkomst met het Internationaal Monetair Fonds had, omdat het risico van een instabiel macro-economische kader aannemelijker was (zie paragraaf 25).

20 Het kader voor risicobeoordeling werd ingevoerd in overeenstemming met een aanbeveling van de Rekenkamer in haar Speciaal verslag nr. 11/2010 „Het beheer door de Commissie van de algemene begrotingssteun in landen van de ACS, Latijns-Amerika en Azië” (<http://eca.europa.eu>) en COM(2011) 638 definitief van 13 oktober 2011 „De toekomstige strategie inzake EU-begrotingssteun aan derde landen”.

27

Als gevolg van de macro-economische situatie in 2012 en het ontbreken van een overeenkomst tussen het land en het Internationaal Monetair Fonds, heeft de Commissie de betalingen van begrotingssteun herhaaldelijk geweigerd, totdat de vooruitzichten voor de macro-economische stabiliteit waren verbeterd en het Internationaal Monetair Fonds onderhandelingen voerde over een nieuwe overeenkomst. Door deze goede praktijk werd een krachtig signaal aan de Hondurese regering gezonden en werd de situatie mede rechtgezet. In de periode waarin de Commissie de begrotingssteun had opgeschort²¹, ondertekende zij niettemin de Eurofor-financieringsovereenkomst die voorziet in aanvullende begrotingssteun. Wij houden er rekening mee dat daardoor tegenstrijdige boodschappen zijn gestuurd die nadelig zouden kunnen zijn voor de doeltreffendheid van de hulp.

Beheer van de overheidsfinanciën

28

Degelijke systemen voor het beheer van de overheidsfinanciën zijn van cruciaal belang voor de uitvoering van beleid en de verlening van openbare diensten en zijn daarom een andere belangrijke voorwaarde voor doeltreffende begrotingssteun. Het beheer van de overheidsfinanciën in Honduras vertoont aanzienlijke gebreken, maar de regering heeft opeenvolgende programma's vastgesteld om de situatie te verbeteren. Een in juni 2011 vastgesteld hervormingsplan²² voldeed niet aan de verwachtingen van de Commissie doordat het niet voldoende gedetailleerd was en geen kwantificeerbare indicatoren en doelstellingen bevatte. De Commissie was van mening dat het verbeterde hervormingsplan van mei 2012 geloofwaardig was, maar nog wel steeds vrij algemeen.

29

Het beheer van de overheidsfinanciën is verbeterd, maar niet zo snel als verwacht. Over het algemeen blijft dit zwak. Volgens de Commissie zijn de volgende problemen hardnekkig:

- a) De uitgaven van de regering overstijgen de goedgekeurde begroting en het beschikbare inkomen;
- b) het niveau van de betalingsachterstanden is onbekend;
- c) de begroting wordt niet volledig beheerd door middel van het systeem van één enkele rekening van de schatkist;
- d) de doeltreffendheid van de Hondurese rekenkamer²³ is beperkt;
- e) het e-platform voor overheidsopdrachten is niet transparant;
- f) het corruptieniveau blijft problematisch.

21 In totaal werd de begrotingssteun voor de APN en Papsac gedurende respectievelijk 17 en 23 maanden ingetrokken.

22 „Plan para la mejora de la gestion, transparencia y escrutinio de las finanzas públicas 2012-2014”.

23 „Tribunal Superior de Cuentas”.

30

De Commissie heeft zich ingespannen om de risico's met betrekking tot het beheer van de overheidsfinanciën te beperken.

- a) De Commissie heeft bijgedragen tot beoordelingen inzake overheidsuitgaven en financiële verantwoordingsplicht, en via de technische bijstandsmaatregel Paapir is deskundigheid geboden, wat heeft geleid tot meer doelmatige en vereiste maatregelen. Er werd capaciteit ontwikkeld bij het presidentschap, het Ministerie van Financiën en interne controle eenheden. Ook werd er steun verleend voor de analyse van de hervormingen en naleving van de voorwaarden voor begrotingssteun. Tot slot werd steun op korte termijn ingezet om het hervormingsplan te verbeteren, certificaten inzake de beschikbaarheid van begrotingsmiddelen uit te breiden om niet op de begroting opgevoerde uitgaven te vermijden, en om personeel vertrouwd te maken met begrotingssteun.
- b) Sinds 2012, na de opstelling van de strategieën voor beleidsdialoog (zie paragraaf 42), is de Commissie een actievere rol gaan spelen in de beleidsdialoog over het beheer van de overheidsfinanciën. De voornaamste doelstelling van deze dialoog is het verbeteren van het begrotingsbeheer, met betrekking tot onderwerpen zoals belastingontvangsten, budgettaire transparantie en controle van openbare tekorten en uitgaven (bijv. lonen). De dialoog had een positief effect op bijvoorbeeld de goedkeuring van de eerste meerjarige begroting (2016-2018) en de invoering van uitgavencertificaten om uitgaven buiten de begroting om te beperken. Het systeem van certificaten vereist dat ministeries ervoor zorgen dat er financiering beschikbaar is voordat er verbintenissen worden aangegaan.
- c) In de voorwaarden van de Commissie is ook de vereiste²⁴ opgenomen van een programma voor verbeteringen inzake politieke prioriteiten, programma's en projecten, hervormingen, indicatoren, streefdoelen en uitgangswaarden. Deze vereiste heeft bijgedragen tot de vaststelling van het hervormingsplan van 2011 (zie paragraaf 29). Wat betreft de uitvoering van de hervormingsplannen heeft de Commissie sinds 2012 gestructureerde beoordelingen van het beheer van de overheidsfinanciën opgesteld zodat de verwachtingen van de hervormingen kunnen worden vergeleken met de gemaakte vorderingen. Dit is een goede praktijk, hoewel niet duidelijk is in welke mate of wanneer de hervormingen naar verwachting moeten zijn gerealiseerd, doordat de verwachtingen niet nauwkeurig waren gedefinieerd (zie **tekstvak 4**).

24 De voorwaarde was opgenomen in de financieringsovereenkomst voor de APN.

Voorbeelden van niet-specifieke verwachtingen van de hervorming

- Niet op de begroting opgevoerde uitgaven dienen aanzienlijk te worden verminderd, maar er is niet aangegeven wanneer of met hoeveel.
- Voor de invoering van een boekhoudsysteem op transactiebasis is geen termijn aangegeven.
- Voor het gebruik van het systeem van één enkele rekening van de schatkist is geen termijn aangegeven.
- Het bereik van de controle moet worden uitgebreid, maar er zijn geen streefdoelen bepaald.

De EU-delegatie beschikte niet over de deskundigheid om begrotingssteunmaatregelen ter plaatse te beheren

31

Het beheer van begrotingssteun vereist andere vaardigheden dan projectbeheer. Voor het beheer van begrotingssteunmaatregelen ter plaatse ontbrak het de EU-delegatie in Honduras aan de nodige expertise op het gebied van het beheer van de overheidsfinanciën en macro-economisch beheer. Tot 2013 steunde de EU-delegatie op bijstand van de regionale delegatie in Nicaragua voor kwesties rond begrotingssteun en macro-economische analyse. Hoewel de EU-delegatie in Honduras tot op zekere hoogte op steun van het hoofdkantoor kan vertrouwen, is het gebrek aan expertise in het land nog steeds van invloed op het beheer van begrotingssteun. Dit is met name van belang in Honduras, waar begrotingssteun werd verleend ondanks chronische macro-economische instabiliteit (zie de paragrafen 25 en 26).

Het EU-optreden leverde over het algemeen de verwachte output op, maar de beoordeling van de bereikte resultaten werd bemoeilijkt door tekortkomingen van de monitoringinstrumenten

32

Wij hebben onderzocht of maatregelen volgens plan werden uitgevoerd en de beoogde projectoutput werd geleverd. Ook onderzochten wij of de Commissie de tenuitvoerlegging en de uitvoering van haar optreden adequaat monitort.

Over het algemeen werd de verwachte output gerealiseerd, zij het met enige vertraging, hoofdzakelijk als gevolg van de moeilijke context

33

De onderzochte activiteiten, die waren gepland in het kader van maatregelen van de Commissie voor de prioritaire sectoren, vonden in de regel plaats en de output werd grotendeels verwezenlijkt. In de sectoren veiligheid en recht werd de output echter slechts ten dele gerealiseerd. Dit was te wijten aan de moeilijke context na de staatsgreep van 2009 en ook aan het feit dat de nationale autoriteiten niet voldoende samenwerkten bij de uitvoering van de projecten. Als gevolg daarvan is de harmonisatie van het wetgevingskader, een van de voornaamste doelstellingen van het PASS-programma, niet gerealiseerd.

34

Hoewel de output over het algemeen is bereikt, is bij de uitvoering in alle prioritaire sectoren vertraging opgetreden als gevolg van de staatsgreep van 2009, het ontbreken van een overeenkomst tussen het land en het Internationaal Monetair Fonds in de periode 2012-2014 (zie paragraaf 35) en capaciteitsbeperkingen waarmee de nationale autoriteiten te maken hadden.

35

Vertragingen werden het meest waargenomen in de bosbouwsector en deze werden voor het merendeel veroorzaakt door de staatsgreep van 2009. Na de intrekking van de aanvankelijke bosbouwprogramma's in 2009 kon de Commissie de Mosef- en EuroFor-financieringsovereenkomsten pas in de tweede helft van de programmeringsperiode ondertekenen (respectievelijk 2011 en 2013) en de uitvoering daarvan ging pas van start vanaf het einde van de periode (2012 en 2014). Mosef had vervolgens ook te kampen met vertraging bij de sluiting van contracten en de uitvoering. Alle lokale subsidies en de meeste projecten die gericht waren op het instituut voor bosbehoud werden ondertekend in de laatste maand vóór de uiterste termijn voor contractsluiting afliep. Door dit alles zal de EU-steun voor de bosbouwsector waarschijnlijk worden voortgezet tot 2019, hoewel deze volgens de aanvankelijke planning zou moeten zijn afgesloten in 2014.

Hoewel er diverse instrumenten werden gebruikt, vertoonde de prestatie-monitoring een aantal tekortkomingen

36

De Commissie gebruikte verschillende instrumenten voor de monitoring van EU-steun, zoals indicatoren, bezoeken ter plaatse, resultaatgerichte monitoring en evaluaties. De selectie en het gebruik van indicatoren werd beïnvloed door tekortkomingen.

- a) Bijna de helft van de PASS-indicatoren was niet voldoende relevant, aangezien zij geen betrekking hadden op de doelstellingen van de maatregel.
- b) De vorderingen in de richting van sommige doelstellingen werden niet gemonitord met behulp van indicatoren. Voorbeelden waren de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening in de sector water en sanitaire voorzieningen, het terugdringen van de moeder- en kindersterfte en het scheppen van fatsoenlijke banen in de bosbouwsector.
- c) In de sector water en sanitaire voorzieningen hadden indicatoren alleen betrekking op activiteiten, niet op resultaten, en zij waren niet volledig in overeenstemming met nationale strategieën. Zo verwezen zij naar het aantal mensen dat nieuwe of betere toegang had gekregen tot water en sanitaire voorzieningen in plaats van naar het nationale aandeel van huishoudens met toegang tot drinkwater in plattelandsgebieden.
- d) Indicatoren waren vaak niet voorzien van uitgangswaarden. Een precies uitgangspunt is nodig om de vooruitgang te meten en om na te gaan of de doelstellingen voldoende realistisch en ook ambitieus zijn. Voor zover er wel uitgangswaarden waren vastgesteld, waren deze niet altijd betrouwbaar vanwege tekortkomingen in het verzamelen van gegevens door de Hondurese autoriteiten.
- e) Tijdens onze gesprekken betwistten de regering van Honduras en verschillende ministeries de kwaliteit en relevantie van de door het nationaal instituut voor de statistiek verzamelde monitoringgegevens, die soms afweken van de door de betrokken ministeries verzamelde monitoringgegevens.
- f) In sommige gevallen waren indicatoren niet geloofwaardig (bijv. nul illegale houtkap) of pas vastgesteld nadat de middelen waren vastgelegd. De indicatoren en streefdoelen voor de APN werden pas geselecteerd nadat de financieringsovereenkomst was ondertekend.

37

Bezoeken ter plaatse werden door de Commissie ook gebruikt voor monitoringdoel-einden. Hoewel de Commissie haar bezoeken ter plaatse heeft gedocumenteerd, werden deze niet op basis van een risicoanalyse gepland.

38

De resultaatgerichte monitoring werd uitgevoerd door externe adviseurs tijdens of na de uitvoering van de maatregelen. Tijdens de onderzochte periode werden alle prioritaire sectoren en alle maatregelen met aanzienlijke vooruitgang gemonitord. De adviseurs hebben aanbevelingen gedaan die niet consequent werden opgevolgd. In sommige gevallen (APN) kwam dit doordat de aanbevelingen pas tegen het eind van de uitvoeringsperiode werden gedaan, terwijl het in andere gevallen enkel kwam doordat de nationale autoriteiten niet de nodige maatregelen namen om de aanbevelingen uit te voeren.

De Commissie heeft zich ingespannen voor een constructieve beleidsdialoog om bij te dragen tot positieve veranderingen

39

Wij hebben onderzocht of de Commissie voor haar beleidsdialoog een gestructureerde aanpak hanteerde met duidelijke doelstellingen, een frequente interactie, registratie van de voortgang en de beoordeling van de resultaten. Ook onderzochten we of de beleidsdialoog in overeenstemming was met de doelstellingen van de EU-maatregelen en of deze actief en constructief was en toereikend om een reëel effect te hebben.

Voor de meeste prioritaire sectoren heeft de Commissie relevante strategieën voor de beleidsdialoog ontwikkeld

40

De voorwaarden van de beleidsdialoog van de EU met Honduras werden vastgesteld in de overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking (zie paragraaf 6) en zullen in de toekomst worden bepaald door de associatieovereenkomst (zie paragraaf 5). Het algemene kader voor de beleidsdialoog is adequaat. Sinds 2012 heeft de EU-delegatie in Honduras acht strategieën voor beleidsdialoog ontwikkeld in verband met het macro-economisch beleid, het beheer van de overheidsfinanciën, ontwikkelingsbeleid, behoorlijk werk, voedselzekerheid, bosbouw, water en sanitaire voorzieningen, en kwaliteitssystemen voor de verbetering van het concurrentievermogen.

Opmerkingen

41

Deze strategieën, die werden bijgewerkt in 2013 en 2015, bevatten de doelstellingen voor de beleidsdialoog. Zij vormen een goede praktijk, hoewel zij vaak algemeen en onduidelijk zijn wat betreft het aantal en het niveau van de vereiste contacten. Bovendien dekken zij niet alles af: er is nog geen specifieke strategie voor dialoog op het gebied van armoedebestrijding of voor veiligheid en rechtspleging.

42

Belangrijke aspecten van de beleidsdialoog worden gedocumenteerd in de landenrapporten die door de delegatie worden opgesteld voor het hoofdkantoor van de Commissie. De dialoog is ook deels gedocumenteerd door projectbeheerders die door middel van „back-to-office-verslagen” verslag uitbrengen aan de Commissie over belangrijke bijeenkomsten. Dergelijke verslagen werden bijvoorbeeld ingediend met betrekking tot volksgezondheid, onderwijs, bosbouw en kwaliteitssystemen voor de verbetering van het concurrentievermogen. De uitvoering van strategieën voor beleidsdialoog is echter niet uitvoerig gedocumenteerd. Verder heeft de Commissie geen beoordeling gemaakt van de verwezenlijking van de doelstellingen van haar strategieën voor beleidsdialoog.

De beleidsdialoog van de Commissie vergemakkelijkt de uitvoering van EU-optreden en heeft tot enkele tastbare verbeteringen geleid

43

De beleidsdialoog wordt geleid door de donoren in plaats van de nationale autoriteiten, wat erop neerkomt dat de op één na beste benadering wordt gekozen. De Commissie heeft een grote inspanning geleverd om te komen tot een relevante en constructieve beleidsdialoog op alle niveaus. Wanneer de dialoog wordt gecoördineerd met andere donoren is de Commissie betrokken bij de meeste initiatieven. De Commissie organiseert ook dialogen op bilateraal niveau of in stuurgroepen om toezicht te houden op de door haar gefinancierde maatregelen, bijvoorbeeld op het gebied van bosbouw of veiligheid en rechtspleging. De dialoog van de Commissie was over het algemeen in overeenstemming met de doelstellingen van de maatregel en droeg bij tot de uitvoering ervan.

44

Hoewel de EU een van de grootste donoren is in Honduras, bedroeg haar financiële bijdrage gedurende de onderzochte periode gemiddeld slechts 0,2 % van het bbp van het land. Het hefboomeffect dat zij naar verwachting kan uitoefenen door middel van een beleidsdialoog is derhalve beperkt, veel minder bijvoorbeeld dan dat van de Verenigde Staten, de grootste handelspartner van Honduras. De dialoog van de Commissie heeft desondanks ook geleid tot een impact die verder ging dan de doelstellingen van de maatregel. Enkele voorbeelden:

- a) Naast haar maatregelen was er in de dialoog van de Commissie voor de bosbouwsector ook aandacht voor andere relevante kwesties, zoals de bestrijding van een schorskeverplaag en onderhandelingen over een vrijwillige partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Honduras inzake wetshandhaving, bestuur en handel in de bosbouw. Deze onderhandelingen zijn met succes afgerond en de overeenkomst, die zal worden ondertekend in 2016, zal Honduras ertoe verplichten uitsluitend in legaal gekapt hout te handelen en een systeem te ontwikkelen om de legaliteit van het hout te controleren. De onderhandelingen hebben ook bijgedragen tot de vergroting van de capaciteiten in de bosbouwsector.
- b) Op het gebied van de mensenrechten²⁵ heeft de beleidsdialoog van de Commissie een cruciale rol gespeeld bij de bevordering van de opening van een kantoor van de Hoge Commissaris van de VN voor de mensenrechten in Honduras. De Hondurese regering heeft zich akkoord verklaard en het bureau wordt naar verwachting binnenkort geopend. De Commissie heeft met succes aangedrongen op wettelijke hervormingen, zoals een wet inzake de bescherming van verdedigers van de mensenrechten. Zij heeft ook bijgedragen tot het creëren van een platform voor dialoog met het maatschappelijk middenveld over mensenrechten en voor uitwisseling met de regering.

45

Bepaalde factoren hebben afbreuk gedaan aan de potentiële impact van de dialoog van de Commissie:

- a) Wij hebben voor sommige van de gebieden die worden gesteund door de APN weinig bewijs aangetroffen dat de Commissie deze door middel van haar dialoog heeft ondersteund. Zo waren er slechts weinig technische bijeenkomsten met de nationale autoriteiten om een oplossing te zoeken voor grote moeilijkheden bij de verwezenlijking van de streefdoelen met betrekking tot onderwijs²⁶. De dialoog met de andere donoren op dit gebied had betrekking op algemene aspecten, zoals systemen voor het beheer en de nieuwe onderwijswet. Daarmee is het niet gelukt het hoge aantal zittenblijvers en schoolverlaters in het onderwijs aan te pakken. Bovendien is er geen enkel bewijs dat de beleidsdialoog van de Commissie betrekking had op de uitvoering van de nationale strategie voor statistiek voor 2011-2015 of de hervorming van het ambtenarenapparaat, hoewel het wel de bedoeling was dat deze zaken onderdeel zouden zijn van het plan.
- b) De Hondurese autoriteiten stonden niet altijd open voor de beleidsdialoog met de Commissie. Ondanks de inspanningen van de EU heeft de regering bijvoorbeeld geen nationaal beleid vastgesteld op het gebied van veiligheid en recht. Bovendien heeft de Commissie het met steun van de EU opgerichte waarnemingscentrum voor de rechterlijke macht niet met succes gepromoot. De zichtbaarheid en doeltreffendheid ervan staan op het spel vanwege overheidssteun voor het creëren van een ander waarnemingscentrum²⁷.

25 Dit gebied houdt nauw verband met veiligheid en recht.

26 In 2011 twee vergaderingen, één in 2012 en één in 2013.

27 Het andere waarnemingscentrum werd gepland door een internationale commissie die is ingesteld om corruptie te onderzoeken, de „Mission against Corruption and Impunity in Honduras“. De organisatie van Amerikaanse Staten heeft het voorstel voor het waarnemingscentrum gedaan om de autoriteiten gedurende vier jaar te ondersteunen bij het onderzoek naar en de vervolging van strafbare feiten en de hervormingen van het rechtssysteem.

Het EU-optreden heeft onder moeilijke omstandigheden in het land een bijdrage geleverd tot positieve ontwikkelingen, maar de algemene situatie in Honduras is nog steeds zorgwekkend

46

Wij hebben onderzocht of de maatregelen een positieve impact hebben gehad. Daartoe hebben wij de ontwikkelingen in de prioritaire sector beoordeeld en ook eventuele verbanden tussen deze ontwikkelingen en de steun van de EU.

De armoede is toegenomen

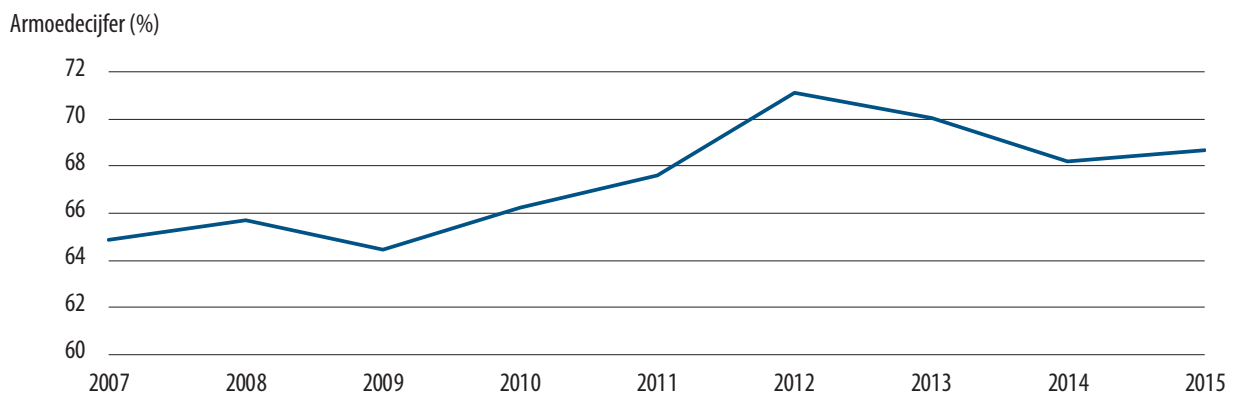
47

Ondanks een verhoging van de sociale uitgaven is de armoede, berekend op basis van de inkomsten en de basisbehoeften, in de periode 2007-2015 gestegen (zie **figuur 3**). Hoewel armoede met name voorkomt in plattelandsgebieden, is extreme armoede sterk toegenomen in stedelijke gebieden. Honduras blijft een van de armste en meest ongelijke²⁸ landen in Latijns-Amerika.

28 Gini-coëfficiënt van 0,58 % in 2014.

Figuur 3

Het niveau van de armoede in Honduras (%)



Bron: Nationaal Instituut voor de statistiek.

Onderwijs

48

Op het gebied van onderwijs zijn een aantal positieve resultaten bereikt. Het Ministerie van Onderwijs heeft een nieuwe onderwijswet²⁹ en verschillende verordeningen vastgesteld. Het belangrijkste terrein waarop door de internationale gemeenschap vooruitgang is onderkend, is de naleving van het vereiste minimum van 200 lesdagen per jaar in het openbare schoolsysteem. Bovendien zijn er ieder jaar ongeveer 400 centra voor prebasisonderwijs geopend in achterstandsgebieden en daarnaast hebben verbeteringen in administratiesysteem voor personeelsbeheer geleid tot het verdwijnen van zo'n 15 000 posten die werden bezet door niet-bestaande leerkrachten.

49

Het in 2015 in de millenniumdoelstellingen vastgestelde streefdoel met betrekking tot het aantal kinderen dat het basisonderwijs afrondt, werd echter niet bereikt. Slechts drie van de zeven streefdoelen voor 2013 in het nationaal plan voor de periode 2010-2022 (zie **tekstvak 1**) werden verwezenlijkt³⁰. Van de door het regeeringsplan voor de periode 2010-2014 gedefinieerde onderwijsindicatoren zijn er zeven niet meetbaar, vertoonden er tien goede vooruitgang en bleven er elf achter bij de verwachtingen³¹. Geen van de acht streefdoelen die in het kader van de APN in 2014 moesten zijn bereikt, werden gerealiseerd. De resultaten van zes daarvan waren zelfs lager dan de uitgangswaarde³².

50

Er zijn geen aanwijzingen dat de APN veel impact heeft gehad op de onderwijssector. Hoewel de begroting van het Ministerie van Onderwijs in de periode 2007-2010 aanzienlijk is gestegen, stagneerde deze vervolgens tijdens de uitvoering van de APN. Daarentegen verbeterde de doelmatigheid met een betere financiële toewijzing voor het prebasisonderwijs en een daling van de loonkosten van 55 % van de uitgaven in 2007 tot 49 % in 2014.

Volksgezondheid

51

Vier van de vijf APN-streefdoelen met betrekking tot de volksgezondheid zijn bereikt. Het aantal institutionele geboorten nam toe, evenals de percentages prenatale en postnatale zorg. Het aantal medische consulten in landelijke kenniscentra nam ook toe. De algemene gezondheidsdoelstelling van het APN werd behaald, aangezien de kinder- en moedersterftecijfers in de gecontroleerde periode enigszins zijn gedaald. De streefdoelen van het nationale plan voor de volksgezondheid voor 2010-2014 en de millenniumontwikkelingsdoelstellingen werden desondanks niet gehaald (zie **tabel 1**).

- 29 Algemene wet inzake onderwijs („*Ley Fundamental de Educación*”).
- 30 Het aantal dagen op school, de percentages in de onderbouw van de middelbare school en het gemiddeld aantal jaren op school.
- 31 Zoals geconcludeerd door de Hondurese rekenkamer.
- 32 De nettodekking van pre-basisonderwijs, de nettodekking van de derde cyclus van het basisonderwijs, de rekvaardigheid in het derde jaar van het basisonderwijs, het percentage kinderen dat het systeem verlaat, de taalvaardigheid in het Spaans in zowel de eerste als de tweede cyclus van het basisonderwijs.

Percentages kindersterfte en moedersterfte

		Kindersterftecijfer (per 1 000 levendgeborenen)	Moedersterftecijfer (per 100 000 levendgeborenen)
Situatie in 2009		26	108
Streefdoelen	Nationaal plan voor de volksgezondheid 2010-2014 (streefdoelen voor 2014)	15	60
	Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (streefdoelen voor 2015)	16	45
Situatie in 2014		24	73

Bron: Nationaal Instituut voor de statistiek, nationaal plan voor de volksgezondheid, millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling.

52

Niettemin werd de nodige politieke wil getoond door de aanzienlijke verhoging van de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid in de periode 2007-2015 en de inspanningen om de uitgaven doelmatiger te maken. In dit verband zijn de centrale uitgaven gedaald, waarbij de salariskosten werden teruggebracht van 18 % tot 15,4 % van de uitgaven. Samen met andere donoren heeft de EU tot deze verbeteringen bijgedragen. Verdere vooruitgang werd echter belemmerd door structurele gebreken, terugkerende uitbraken van ziekten³³ en de frequente wisseling van ministers.

Water en sanitaire voorzieningen

53

In Honduras heeft een relatief hoog percentage van de bevolking toegang tot water (86 % van alle huishoudens in 2012) en sanitaire voorzieningen (80 % van alle huishoudens in 2012)³⁴. Deze cijfers komen dicht bij, of liggen hoger dan, de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling voor 2015 (respectievelijk 88 % en 75 %). Desondanks bestaan er aanzienlijke verschillen tussen stedelijke gebieden en het platteland. Drinkbaar water vormt ook een grote uitdaging. Naar schatting heeft slechts 10 % van de plattelandsbevolking toegang tot water dat is behandeld met chloor, tegenover 70 % in stedelijke gebieden³⁵.

54

Sinds het begin van de uitvoering van Papsac in 2012 is er geen verbetering geweest in de toegang tot leidingwater (zie **figuur 4**) en de tarieven voor sanitaire voorzieningen³⁶ als gevolg van ontoereikende investeringen³⁷. De toegewezen begroting voor de nationale waterleverancier³⁸ nam toe in de periode 2007-2014, maar de aanvullende middelen die werden ontvangen door de dienstverlener werden hoofdzakelijk geabsorbeerd door niet-discretionaire uitgaven, zoals salarissen en de aflossing van schulden.

33 Zoals chikungunya en dengue, malaria en het zikavirus.

34 Nationale demografische en gezondheidsenquête 2011-2012, verslag van de regering over het nationale plan 2010-2014 en *Foro Nacional de Convergencia*, een maatschappelijke organisatie die toeziet op de tenuitvoerlegging van nationale ontwikkelingsstrategieën.

35 Nationaal programma ter verbetering van de drinkwaterkwaliteit, een onderdeel van het nationale plan voor drinkwater en sanitaire voorzieningen.

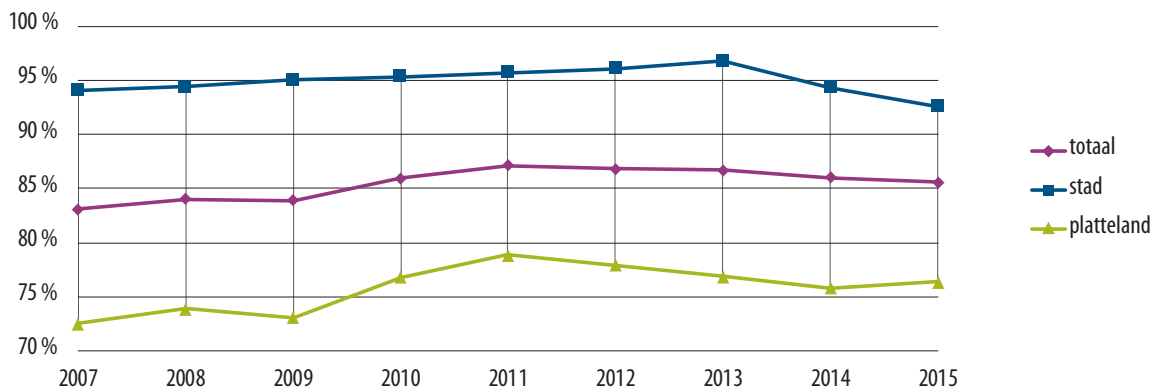
36 Gezamenlijk monitoringprogramma van de WHO en UNICEF voor water en sanitaire voorzieningen. Honduras. Geactualiseerd in juni 2015. Ook gegevens verkregen van het nationaal instituut voor de statistiek.

37 Wereldbank, 2013. Honduras — A Public Expenditure Review: Decentralisation of water and sanitation services.

38 *Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados*.

Figuur 4

Huishoudens met toegang tot leidingwater in Honduras



Bron: Nationaal Instituut voor de statistiek.

55

In deze context was de bijdrage van de EU aan de sector relatief beperkt. De nationale autoriteiten gebruikten de financiering van verschillende donoren om 13 957 mensen toegang te bieden tot water en sanitaire voorzieningen, waarbij tegelijkertijd 20 gemeentelijke waterschappen en lokale eenheden voor toezicht en controle werden versterkt, drie stroomgebiedsraden werden ingesteld en het nationale plan voor drinkwater en sanitaire voorzieningen en de daarmee verband houdende financiële regels werden goedgekeurd.

Kwaliteitssystemen voor verbetering van het concurrentievermogen

56

De Papsac-streefdoelen werden bereikt. Dit waren streefdoelen met betrekking op de output van het aantal geaccrediteerde processen, gecertificeerde producenten en bewustmakingscampagnes. De uiteindelijke gevolgen van deze steun voor het concurrentievermogen van de Hondurese producten kunnen niet worden gemeten. Er zijn aanwijzingen dat het effect vrij beperkt was. Van 2012 tot en met 2015 nam het uitgevoerde volume enigszins toe, maar de totale waarde daarvan nam af. De omvang van de uitvoer naar de EU wisselde, maar de piek van 2011³⁹ werd niet opnieuw bereikt, ondanks de sluiting van de associatieovereenkomst in 2012 (zie paragraaf 5).

39 2 800 miljoen kilogram met een totale waarde van 2 100 miljoen dollar (bron: Centrale Bank van Honduras).

De EU-steun heeft de aanzet gegeven tot hervormingen op het gebied van bosbeheer, maar het is nog te vroeg voor een zichtbare algemene impact

57

De EU-steun voor de bosbouwsector vormde de aanzet tot verdere hervormingen. De combinatie van projectondersteuning en de mogelijkheid van sectorspecifieke EU-begrotingssteun leidde ertoe dat het enkelvoudige sectorale beleid, waarmee aan het instituut voor bosbehoud bevoegdheden werden verleend, versneld werd opgesteld en in 2013 werd vastgesteld. De EU-steun droeg ook bij tot hervormingen die waren gericht op de verbetering van het bestuur in de sector, versterking van het gemeentelijke bosbeheer, en vereenvoudiging van administratieve procedures.

58

Over het geheel genomen hebben de hervormingen nog niet veel effect gesorteerd. Het percentage bosgrond in Honduras is zelfs gedaald van 59 % in 2011 tot 48 % in 2014⁴⁰. Daardoor is niet alleen het bosareaal van het land afgenomen, maar werd ook de biodiversiteit beïnvloed. Dat een kleinere oppervlakte onder bosbeheer viel, heeft daarin een belangrijke rol gespeeld, zoals uit de daling van het aantal bosbeheersplannen blijkt⁴¹. Als gevolg daarvan valt één op twee hectare niet langer onder een beheersplan. Bijgevolg zijn horizontale kwesties zoals bosbranden moeilijker aan te pakken. Het aantal branden en de oppervlakte daarvan zijn sinds 2012 gestaag toegenomen.

59

De redenen dat een duidelijke impact vooralsnog ontbreekt, zijn onder meer de volgende:

- a) De versterking van het instituut voor bosbehoud werd beïnvloed door veranderingen bij de wetgeving. Ten gevolge daarvan was het instituut op het moment dat EuroFor van start ging niet op volle operationele sterkte. Dit was een gemiste kans om aan doelmatigheid te winnen bij de uitvoering van het bosbouwbeleid in het algemeen en Eurofor in het bijzonder.
- b) De nationale autoriteiten hebben zeer weinig gebruik gemaakt van de dankzij EU-steun beschikbare extra begrotingsmiddelen om de doelstellingen van de bosbouwsector te verwezenlijken⁴².
- c) De sector werd geconfronteerd met aanzienlijke bijkomende uitdagingen, zoals de schorskeverplaag (zie paragraaf 44, onder a)).

40 Hondurese statistische jaarboeken inzake bosbouw voor de jaren 2011 en 2014.

41 Een bosbeheersplan is een technisch, juridisch en operationeel document waarin wordt beschreven hoe een bepaald bos op duurzame wijze moet worden beheerd gedurende een periode van ten minste vijf jaar. Het omvat doelstellingen, een investeringsplan en een actieprogramma.

42 De middelen die elk jaar uit de nationale schatkist van Honduras worden overgedragen voor het instituut voor bosbehoud, zijn in 2013 en 2014 niet gestegen. In 2015 was er sprake van een stijging (1,3 miljoen euro), maar dit bedrag was aanzienlijk lager dan de tot dan toe betaalde EU-begrotingssteun (1,8 miljoen euro).

De EU-steun heeft justitie en openbare veiligheidsinstanties geholpen om nauwer samen te werken, maar de toestand in het land blijft kritiek

60

Sinds 2011 heeft de bestrijding van geweld, straffeloosheid en corruptie in Honduras aanzienlijk aan momentum gewonnen. Met de steun van de EU heeft dit tot enige vooruitgang geleid. De stuurgroepen voor PASS en EuroJusticia hebben de informatie-uitwisseling tussen justitiële en openbare veiligheidsinstellingen verbeterd en een positief resultaat daarvan was de totstandkoming van interinstitutionele akkoorden betreffende, bijvoorbeeld, gezamenlijke opleiding. De interinstitutionele coördinatie blijft niettemin beperkt door het feit dat elke instelling een eigen strategie volgt. Bovendien zijn pogingen om één enkel nationaal veiligheids- en justitiebeleid vast te stellen en het juridisch kader te harmoniseren mislukt vanwege institutionele tekortkomingen en de moeilijke context na de staatsgreep van 2009.

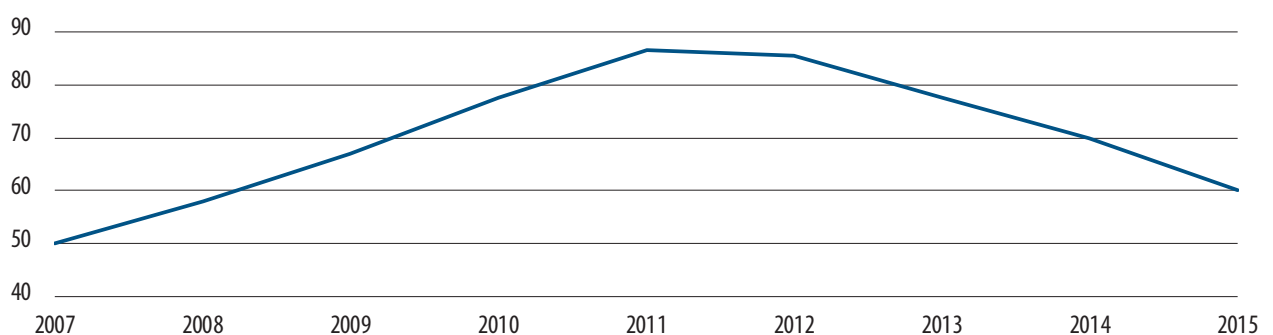
61

Geweld is nog steeds een wijdverbreid probleem. Hoewel het aantal moorden geen perfecte afspiegeling van de algehele veiligheidssituatie is, is het een belangrijke indicator (zie **figuur 5**). Ondanks een daling sinds 2012 blijft de hoeveelheid moorden zeer hoog voor deze regio (minder dan 30 slachtoffers per 100 000 inwoners in Midden-Amerika) en wereldwijd (minder dan tien slachtoffers per 100 000 inwoners⁴³).

43 Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding, „Global Study on Homicide 2013” (wereldwijde studie over doodslag - 2013), beschikbaar op <https://www.unodc.org/gsh/>

Figuur 5

Aantal moorden per 100 000 inwoners in Honduras per jaar



Bron: Hondurese politie.

62

Er zijn verschillende verklaringen mogelijk voor de daling van het aantal moorden. De regering kiest voor een hardhandige aanpak, bijvoorbeeld door militaire politie in te zetten in plaats van de nadruk op preventie te leggen. Hoewel het mogelijk is dat preventieve maatregelen en de versterking van de openbare veiligheidsinstellingen tot de afname hebben bijgedragen, zijn daar geen harde bewijzen voor. Aangezien de financiële bijdrage van de EU relatief klein was en enkele van de voornaamste doelstellingen van het PASS-programma niet zijn verwezenlijkt, is het waarschijnlijk dat de impact van de EU-financiering vrij beperkt was.

63

Bij de controle werd de doeltreffendheid beoordeeld van de ontwikkelingshulp van de EU aan prioritaire sectoren in Honduras. Wij hebben vastgesteld dat het EU-optreden, onder moeilijke omstandigheden in het land, relevant was, in het algemeen de verwachte output leverde en bijdroeg tot een aantal positieve ontwikkelingen in deze sectoren. Tegelijkertijd blijft de algemene situatie in het land zorgwekkend. De armoede is toegenomen, de hoeveelheid bosgrond is afgenomen en er is nog altijd sprake van wijdverbreid geweld en een zeer hoog moordcijfer. Wij hebben ook gebreken aangetroffen in het beheer door de Commissie van EU-ondersteuning. Op basis van deze elementen concluderen wij dat de EU-ontwikkelingshulp aan prioritaire sectoren in Honduras gedeeltelijk doeltreffend was.

64

De aanpak door de Commissie van ontwikkelingshulp in Honduras had de juiste gerichtheid op gebieden met grote behoeften waarin in de meeste gevallen werd voorzien door relevante en geloofwaardige nationale strategieën. De flexibiliteit van deze aanpak betekende echter dat verschillende gebieden slechts voor een relatief korte periode EU-steun ontvingen, waardoor het risico toenam dat de potentiële impact ervan werd beperkt. Bovendien hebben wij geconstateerd dat het EU-optreden voor het verlenen van steun zeer brede doelstellingen had, en dat de financiële steun dus werd verspreid over een groot aantal gebieden, of dat niet werd beantwoord aan enkele prioritaire behoeften. Hoewel de structuur van de donorcoördinatie in Honduras goed is, was de daadwerkelijke samenwerking vrij beperkt, hetgeen in sommige specifieke gevallen heeft geleid tot overlapping van steun. Toch blijft de Commissie zich inzetten voor een gezamenlijke programmering met EU-lidstaten vanaf 2018 (zie de paragrafen 12-20).

Aanbeveling 1 — Versterking van de EU-aanpak door een grotere consistentie en sterkere focus

Voor de volgende veranderingen in haar strategie voor de ondersteuning van prioritaire sectoren in Honduras moet de Commissie haar aanpak versterken door:

- a) ervoor te zorgen dat de steun aan prioritaire sectoren lang genoeg wordt verleend om de gestelde doelen te bereiken;
- b) haar maatregelen toe te spitsen op minder duidelijk afgebakende gebieden die betrekking hebben op de ondersteuning van een beperkt aantal instellingen;
- c) naar een gezamenlijke programmering met de EU-lidstaten te blijven streven en haar aanpak beter te coördineren met andere donoren.

Conclusies en aanbevelingen

65

De Commissie heeft een aanzienlijk deel van haar financiële bijstand verleend in de vorm van begrotingssteun, waarbij zij over het algemeen relevante en geloofwaardige nationale strategieën heeft gesteund. Het ontbrak de EU-delegatie echter aan de nodige expertise voor het beheer ter plaatse van begrotingssteunmaatregelen op het gebied van het beheer van de overheidsfinanciën en macro-economisch beheer. Bovendien brengt het verstrekken van begrotingssteun in Honduras aanzienlijke risico's met zich in verband met het instabiele macro-economisch kader en het beheer van de overheidsfinanciën. De Commissie kon deze risico's gedeeltelijk beperken door middel van een dialoog en technische bijstand, en door voorwaarden te stellen waaraan moest zijn voldaan vóór de uitbetaling van begrotingssteun. De Commissie heeft niet op voldoende gestructureerde wijze de subsidiabiliteit met betrekking tot begrotingssteun beoordeeld om aan te tonen of de verwachte vooruitgang werd geboekt in overeenstemming met de nagestreefde duidelijk omschreven benchmarks. In één geval heeft zij begrotingssteun toegezegd terwijl zij tegelijkertijd betalingen opschortte vanwege niet-naleving van de algemene subsidiabiliteitsvoorwaarden. Daardoor kreeg het partnerland inconsistente signalen waardoor de doeltreffendheid van de steun in gevaar werd gebracht (zie de paragrafen 21-31).

Aanbeveling 2 — Versterk het beheer van begrotingssteunmaatregelen

De Commissie moet het beheer van haar begrotingssteunmaatregelen verder versterken door:

- a) de consistentie waarborgen van mededelingen die worden gedaan wanneer er besluiten worden genomen over nieuwe overeenkomsten voor begrotingssteun. De Commissie moet met name vermijden dat zij vastleggingen voor begrotingssteun doet en tegelijkertijd betalingen opschort omdat er niet is voldaan aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden met betrekking tot het macro-economische kader en/of het beheer van de overheidsfinanciën;
- b) haar toekomstige beoordelingen van de subsidiabiliteitscriteria voor begrotingssteun beter te structureren om aan te tonen of de verwachte vooruitgang wordt geboekt in overeenstemming met de beoogde duidelijk omschreven benchmarks;
- c) toe te zien op de volgende roulatie van het personeel in de delegaties, zodat de EU-delegatie in Honduras beschikt over meer deskundigheid op het gebied van macro-economie en het beheer van overheidsfinanciën.

66

Het grootste deel van de activiteiten en outputs voor de door de Commissie geplande maatregelen zijn uitgevoerd, zij het met aanzienlijke vertraging die hoofdzakelijk was te wijten aan exogene factoren. De monitoring door de Commissie van de prestaties werd beïnvloed door tekortkomingen bij de selectie en het gebruik van indicatoren, de planning van bezoeken ter plaatse, de timing van de resultaatgerichte monitoring en de follow-up van de aanbevelingen die daaruit voortkwamen (zie de paragrafen 32-38).

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 3 — Versterking van de meting van de resultaten van de EU-acties

De Commissie moet de prestatiemeting van toekomstig EU-optreden verder verbeteren door tijdige selectie van toereikende, relevante en kwantificeerbare indicatoren en het vaststellen van de uitgangswaarden daarvoor. In dit verband moet zij overwegen om nationale systemen voor het verzamelen van betrouwbare gegevens over demografische en andere trends te versterken en dan met name het nationaal instituut voor de statistiek. Zij moet de timing van haar resultaatgerichte monitoring verbeteren en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen systematisch volgen.

67

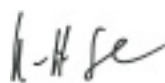
De Commissie heeft dialoogstrategieën ontwikkeld voor de structurering van haar beleidsdialoog op verschillende gebieden met de regering van Honduras. Dit is een goede praktijk, hoewel deze strategieën vaak nogal algemeen zijn en niet alle relevante gebieden afdekken, zoals armoedebestrijding, veiligheid en recht. Bovendien heeft de Commissie nooit een schriftelijke evaluatie gemaakt van de mate waarin de in haar dialoogstrategieën vastgelegde doelstellingen werden bereikt. De Commissie heeft over het algemeen op alle niveaus een aanzienlijke inspanning geleverd voor een relevante en constructieve beleidsdialoog, die heeft bijgedragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het EU-optreden (zie de paragrafen 39-45).

Aanbeveling 4 — Versterking van de beleidsdialoog in de prioritaire sectoren

De Commissie moet haar beleidsdialoog in de prioritaire sectoren vóór 2018 verder versterken door op grote schaal gebruik te maken van strategieën voor dialogen op alle relevante gebieden. Dit moet een duidelijke definitie van de verwachte resultaten/uitkomsten van de dialoog omvatten. De Commissie moet verder schriftelijke evaluaties opstellen van de mate waarin de in haar dialoogstrategieën vastgelegde doelstellingen werden bereikt.

Dit verslag werd door kamer III onder voorzitterschap van de heer Karel PINXTEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 25 oktober 2016.

Voor de Rekenkamer



Klaus-Heiner LEHNE
President

Kaart van Honduras



Cartografie: Eurostat - GISCO, juni 2016

Administratieve grenzen: © EuroGeographics © UN-FAO © Geonames

Indicatieve toewijzingen aan prioritaire sectoren in Honduras voor de perioden 2007-2013 en 2014-2020

Periode	2007-2013		2014-2020
Prioritaire sector	Armoedebestrijding		Voedselzekerheid
Betroffen gebieden	NIP 1 (2007-2010)	NIP 2 (2011-2013)	
	Onderwijs	Water en sanitaire voorzieningen	Familielandbouw
	Gezondheidszorg	Versterking van de kwaliteitssystemen	
Bedrag prioritaire sector (miljoen)	65,5	45,5	
	111		100
Prioritaire sector	Natuurlijke hulpbronnen		
Betroffen gebieden	NIP 1 (2007-2010)	NIP 2 (2011-2013)	
	Bosbouw	Bosbouw	
		Hernieuwbare energiebronnen	
		Energie-efficiëntie	
Bedrag prioritaire sector (miljoen)	21	47	
	68		
Prioritaire sector	Recht en openbare veiligheid		Rechtsstatelijkheid
Betroffen gebieden	NIP 1 (2007-2010)	NIP 2 (2011-2013)	Corruptiebestrijding Vergroten van de participatie van burgers
	Beveiliging	Feitelijke verandering van Veiligheid (PASS - Veiligheidsonderzoek na toelating) naar Recht (Eurojusticia).	
Bedrag prioritaire sector (miljoen)	41	3	
	44		40
Prioritaire sector			Werkgelegenheid
Betrokken gebieden			Behoorlijke werkgelegenheid en sociale bescherming
Bedrag prioritaire sector (miljoen)			85
			Steunmaatregelen
			10
Totaalbedrag (miljoen)	223		235

Bron: Europese Commissie.

Bilaterale steun aan Honduras: besluiten in de periode 2007-2015 (in euro)

Jaar van de beslissing	Programma naam	Aanvankelijke toewijzing	Gecontracteerd per 31.12.2015	Betaald per 31.12.2015
Programma's 2007-2013		219 100 000,00	180 704 286,95	116 339 650,22
Armoedebestrijding		102 600 000,00	81 004 660,17	68 906 315,17
2008	Apoyo Presupuestario al Plan de Nación (APN)	60 500 000,00	38 921 310,17	38 921 310,17
2011	Programa de Apoyo Presupuestario Sectorial Agua y Calidad (PAPSAC)	42 100 000,00	42 083 350,00	29 985 005,00
Natuurlijke hulpbronnen		68 000 000,00	66 387 310,95	26 655 622,36
2010	Modernización del sector forestal (MOSEF)	47 000 000,00	46 420 000,00	11 781 637,00
2012	Programa de Apoyo Europeo al Sector Forestal — EuroFor	21 000 000,00	19 967 310,95	14 873 985,36
Veiligheid en recht		36 500 000,00	19 148 940,82	10 306 872,92
2007	Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras (PASS) Fase 1	9 000 000,00	6 811 509,16	6 588 572,38
2013	Promoviendo una Justicia Rápida y Accesible en Honduras (Eurojusticia)	27 500 000,00	12 337 431,66	3 718 300,54
Andere programma's 2007-2013		12 000 000,00	14 163 375,01	10 470 839,77
2008	Proyecto de Apoyo a la Modernización de la Administración Pública y a la Integración Regional (PAAPIR)	5 000 000,00	7 548 932,69	6 264 996,94
2009	Phasing Out - Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Honduras (PASAH)	2 000 000,00	1 978 008,79	1 978 008,79
2011	Programa de Apoyo a los Derechos Humanos (PADH)	5 000 000,00	4 636 433,53	2 227 834,04
Programma's 2014-2020		53 200 000,00	13 395 500,00	2 479 100,00
Voedselzekerheid		30 000 000,00	3 997 700,00	799 540,00
2014	Seguridad Alimentaria, Nutrición y Resiliencia en el Corredor Seco (EUROSAN)	30 000 000,00	3 997 700,00	799 540,00
Werkgelegenheid		11 600 000,00	4 698 900,00	839 780,00
2014	Fortalecimiento Institucional del Empleo Decente y la Seguridad Social en Honduras (EURO +LABOR)	11 600 000,00	4 698 900,00	839 780,00
Rechtsstatelijkheid		-	-	-
—		-	-	-
Andere programma's 2014-2020 (Technische bijstand)		10 000 000,00	5 952 150,00	1 187 830,00
2014	Medidas de Apoyo al Desarrollo Institucional y a la Gestión de Políticas (MADIGEP)	10 000 000,00	5 952 150,00	1 187 830,00
TOTALEN		272 300 000,00	194 099 786,95	118 818 750,22

Bijlage IV

Voorwaarden die zijn vastgelegd in financieringsovereenkomsten voor EU-optreden

Actie	Beheer van de overheidsfinanciën	Budgettaire transparantie en toezicht	Macro-economische stabiliteit	Armoedebestrijding	Bosbouw
<p>APN</p>	<p>Bevredigende voortgang bij de tenuitvoerlegging van het programma voor het beheer van de overheidsfinanciën. Gebaseerd op de conclusies van de evaluatie van de overheidsuitgaven en de financiële verantwoording, de presentatie en uitvoering van een meerjarig programma voor het beheer van de overheidsfinanciën, dat het volgende omvat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • politieke prioriteiten; • programma's en projecten; • beleidsmaatregelen (hervormingen); • specifieke, meetbare, haalbare, relevante en tijdgebonden objectieve indicatoren, streefdoelen en uitgangswaarden; • een meerjarenbegroting. <p>In het derde en vierde jaar: de uitvoering en publicatie van een evaluatie van de overheidsuitgaven en de financiële verantwoording.</p>		<p>Een positieve beoordeling door de Commissie van het bestaan van een macro-economisch beleid om de economische stabiliteit te waarborgen. Gebaseerd op: de jaarlijkse presentatie van een geactualiseerde macro-economische strategie, met vermelding van de belangrijkste macro-economische en monetaire maatregelen en de resultaten en de ontwikkeling van de voornaamste macro-economische variabelen.</p> <p>Bevredigende tenuitvoerlegging van het macro-economisch en monetair beleid, met bijzondere aandacht voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • inflatie; • niveau van de brutoreserves; • saldo van de lopende rekening van de betalingsbalans • belastingontvangsten; • overheidsschuld. 	<p>Een bevredigende beoordeling door de Commissie van de voortgang van de tenuitvoerlegging van het plan van de regering. Gebaseerd op:</p> <p>In het eerste jaar: de presentatie en publicatie van het plan van de regering.</p> <p>De bekendmaking en jaarlijkse indiening van een verslag over de uitvoering van het regeringsplan met de volgende informatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de mate waarin streefdoelen en indicatoren zijn verwezenlijkt; • de mate waarin beleid is verwezenlijkt; • de begrotingsuitvoering. 	

Bijlage IV

Actie	Beheer van de overheidsfinanciën	Budgettaire transparantie en toezicht	Macro-economische stabiliteit	Armoedebestrijding	Bosbouw
<p>Papsac</p>	<p>Bevredigende voortgang bij de tenuitvoerlegging van het plan voor het beheer van de overheidsfinanciën en/of hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën, met bijzondere aandacht voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het belasting-beleid en de belastingadministratie; • het geïntegreerde systeem voor financieel beheer; • de geloofwaardigheid, transparantie, controle en audit van de begroting; • de uitvoering van een alomvattend corruptiebestrijdingsbeleid; • aankoopssystemen; • passende budgettering van tranches. 		<p>Bevredigende voortgang bij de handhaving van een stabiel macro-economisch beleid, met bijzondere aandacht voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de controle van de uitgaven voor salarissen en lonen; • de controle van de vlottende schuld; • het overheidstekort; • de schuldendienst; • voortgang bij de tenuitvoerlegging van de wet betreffende de overheidsdiensten; • het niveau aan internationale reserves. 	<p>In de sector water en sanitaire voorzieningen, de presentatie van verslagen over voortgang op de volgende gebieden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • versterking van de leiding van de nationale raad voor drinkwater en sanitaire voorzieningen; • goedkeuring en voortgang bij de tenuitvoerlegging van het sectoraal beleid; • reactivering en werking van het tripartiete sectorale comité; • uitwerking en goedkeuring van het nationale plan voor drinkwater en sanitaire voorzieningen; • voortgang bij de tenuitvoerlegging van de nieuwe algemene wet inzake water; • voortgang bij de tenuitvoerlegging van de kaderwet inzake drinkwater en sanitaire voorzieningen. <p>In kwaliteitssystemen voor verbetering van het concurrentievermogen, de presentatie van verslagen over voortgang op de volgende gebieden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tenuitvoerlegging van de wet inzake gegevenskwaliteit en de consolidatie van de activiteiten van het nationale kwaliteitssysteem; • tenuitvoerlegging van de concurrentiestrategie; • consolidatie van de werkzaamheden in het kader van het strategische plan voor de volksgezondheid van de nationale agrovoedingsdienst. 	

Actie	Beheer van de overheidsfinanciën	Budgettaire transparantie en toezicht	Macro-economische stabiliteit	Armoedebestrijding	Bosbouw
<p>EuroFor</p>	<p>Bevredigende vooruitgang geboekt met de aantoonbare uitvoering van het programma voor de verbetering en de hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën, met bijzondere aandacht voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het belasting-beleid en de belastingadministratie; • het geïntegreerde systeem voor financieel beheer; • de geloofwaardigheid, transparantie, controle en audit van de begroting; • de uitvoering van een alomvattend corruptiebestrijdingsbeleid; • aankoopssystemen; • passende budgettering van tranches. 	<p>Regelmatig beschikbare samenhangende en alomvattende begrotingsgegevens.</p>	<p>Bevredigende vooruitgang in het onderhoud van een aantoonbaar stabiel macro-economisch beleid, met bijzondere aandacht voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • controle van de uitgaven voor salarissen en lonen; • controle van de vlotten-de schuld; • tekort van de centrale overheid; • schuldendienst; • voortgang bij de tenuitvoerlegging van de wet betreffende de overheidsdiensten; • hervormingen van pensioenregelingen en sociale zekerheid; • hervormingen van overheidsbedrijven. 		<p>Behoorlijke vooruitgang bij de uitvoering van de strategie en sectoraal beleid, onder meer via verslagen waaruit blijkt dat op de volgende gebieden vooruitgang is geboekt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • versterking van het leiderschap van het instituut voor bosbehoud; • verbetering van de organisatorische structuur van het instituut voor bosbehoud; • voortgang bij de uitvoering van het landelijk bosbouwprogramma; • de werking van de nationale adviesraad voor bosbouw in samenwerking met regio's en gemeenten; • vorderingen bij de uitvoering van de bosbouwwetgeving; • verlaging van de gemiddelde kosten voor de goedkeuring van formaliteiten, berekend per kubieke meter hout; • voortgang bij de tenuitvoerlegging van de nationale strategie ter bestrijding van illegale houtkap, in het bijzonder het IT-systeem voor het bosbouwregister en de administratie en controle daarvan; • vorderingen in de vrijwillige partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Honduras inzake de handhaving van bosbouwwetgeving, bestuur en handel; • het verhogen van de kwaliteit en kwantiteit van de informatie over de sector en algemeen beschikbare informatie over het beheer door het instituut voor bosbehoud.

Samenvatting

III

De Commissie doet haar uiterste best om Honduras te helpen zijn ontwikkeling op een hoger peil te brengen. Zij is van mening dat de ontwikkelingshulp van de EU onder moeilijke omstandigheden een aantoonbare reële impact op de betrokken terreinen heeft gesorteerd.

Aan de hand van de suggesties van de Rekenkamer zal de Commissie blijven werken aan het verbeteren van de zwakke punten in het beheer van haar steun die aan het licht zijn gekomen. Wel wenst zij erop te wijzen dat niet kan worden vastgesteld in hoeverre de „tekortkomingen in het beheer” een negatief effect hebben gehad op de impact van de ontwikkelingshulp van de EU, zeker omdat ook allerlei externe factoren een rol hebben gespeeld.

Wat het bosareaal betreft, benadrukt de Commissie dat het verlies aan bosgronden in de eerste plaats te wijten is aan exogene factoren. Zo is 11 % van de bossen in het land verloren gegaan door toedoen van de schorskever.

IV

Bij de aandachtsgebieden in Honduras moest een zekere flexibiliteit worden betracht, zodat ze aangepast konden worden aan de veranderende behoeften van het land.

De meerjarige indicatieve programma's van de EU (MIP's) waarborgen coherentie, maar bieden ook de nodige flexibiliteit om nieuwe ontwikkelingen en nationale beleidsopties in aanmerking te nemen. Het is dan ook zaak een zorgvuldig evenwicht te vinden tussen een starre samenwerkingsagenda die geen ruimte laat voor nationale prioriteiten en een agenda waarbij wordt getracht in te spelen op veranderende omstandigheden in de desbetreffende landen, zonder dat dit ten koste gaat van de haalbaarheid van langetermijndoelstellingen.

Mettertijd is de Commissie zich gaan richten op enger omschreven sectoren, hetgeen ook blijkt uit het feit dat de prioriteiten veranderingen ondergingen tussen het MIP voor de periode 2014-2020 en het LSD voor de periode 2007-2013. In deze context werd er bij de onderhandelingen over het MIP voor de periode 2014-2020 overeenstemming met de regering over bereikt dat niet gebroken zou worden met het LSD voor de periode 2007-2013. De mate waarin een en ander aansloot op de nationale prioriteiten werd door de belanghebbende partijen van Honduras zeer gewaardeerd.

Bovendien is de Commissie van mening dat zij een breed scala aan adequate instrumenten voor prestatie monitoring tot haar beschikking heeft, waaronder beleidsdialoog, monitoringmissies en resultaatgerichte monitoring.

V

De donorcoördinatiegroep in Honduras, G16, is van groot nut voor de coördinatie tussen donoren. De groep is sinds haar oprichting in 1998 onafgebroken aan het werk geweest en heeft daarbij de beginselen van effectieve hulpverlening toegepast.

Het is de verdienste van de G16 dat de regering van Honduras en de belangrijkste donoren een politieke langetermijndialoog voeren. De donorcoördinatie in Honduras is dan ook goed opgebouwd en gestructureerd; de samenwerking kent zo min mogelijk overlappingsen.

Met de gezamenlijke programmering, die in 2018 van start moet gaan, zal de samenwerking verder worden geïntensiveerd en naar een hoger niveau worden getild.

VI

Voor sectoren waaraan begrotingssteun wordt verleend zijn beleidsdialoogstrategieën uitgewerkt, naast tal van andere instrumenten (financiële ondersteuning, technische bijstand, monitoring, enz.).

De mate waarin de doelstellingen voor de sector zijn verwezenlijkt wordt in elk dossier over de uitbetaling van de begrotingssteun schriftelijk geëvalueerd. De bereikte impact is het resultaat van alle verschillende soorten instrumenten tezamen, niet alleen van de beleidsdialoog.

Dit neemt niet weg dat de Commissie haar beleidsdialoogmechanismen verder zal versterken, met name de evaluatie en monitoring van de voortgang van de beleidsdialoog en de adequate documentatie daarvan.

VII

Aan de hand van een kosten-batenaanpak zorgt de Commissie ervoor dat al haar delegaties te allen tijde beschikken over macro-economische expertise. De delegatie had tot voor kort geen deskundige ter plaatse op het gebied van macro-economisch beheer en het beheer van overheidsfinanciën, maar kreeg wel technische ondersteuning van de delegatie in Nicaragua.

Bovendien heeft de EU-delegatie in Honduras kunnen profiteren van een ruime expertise m.b.t. het beheer van overheidsfinanciën en macro-economische aangelegenheden: vanuit het hoofdkantoor, door middel van bezoeken ter plaatse, technische bijstand (het steunprogramma voor overheidsadministratie en regionale integratie Paapir) en dagelijkse contacten met het hoofdkantoor over specifieke kwesties.

Daarnaast werden vanuit het hoofdkantoor van de Commissie bezoeken aan Honduras en Washington afgelegd om de situatie te monitoren; daarbij werd niet alleen de regering van Honduras maar ook het IMF betrokken.

Algemeen dient te worden opgemerkt dat de Commissie het van het hoogste belang acht dat de juiste kandidaten voor de delegaties worden aangeworven. Het personeel van de delegaties volgt ook regelmatig opleidingsprogramma's en opfriscursussen.

Bij de beoordeling van de subsidiabiliteitscriteria houdt de delegatie zich ook altijd strikt aan de richtsnoeren inzake begrotingssteun.

De verstrekte begrotingssteun is coherent en consistent geweest. Er vond nauw overleg plaats met het partnerland, als ook een continue beleidsdialoog en aanpassing aan moeilijke omstandigheden.

Bovendien zijn alle uitbetalingsdossiers zorgvuldig geanalyseerd en werden de definitieve besluiten door de stuurgroep Begrotingssteun (BSSC — Budget Support Steering Committee) genomen. De stuurgroep Begrotingssteun is een besluitvormingsorgaan dat de besluiten die door zijn leden worden genomen altijd documenteert.

De richtsnoeren inzake begrotingssteun bieden ruimte voor de dynamische aanpak, zoals geïntroduceerd in de Mededeling over begrotingssteun (COM(2011) 638 final) en de desbetreffende conclusies van de Raad: „De EU zal voor alle vormen van begrotingssteun een dynamische, op het land toegesneden aanpak volgen, die zich zal toespitsen op vooruitgang bij de toepassing van geloofwaardige en relevante hervormingsstrategieën, teneinde de impact op het terrein te maximaliseren” (conclusies van de Raad 9371/12).

Opmerkingen

13

Wat betreft de steun op het vlak van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie vonden in de periode 2011-2013 geen samenwerkingsactiviteiten plaats. De in het nationaal indicatief programma voor de periode 2007-2013 voorziene acties op deze gebieden werden voorgesteld als follow-up van eerdere acties in de elektriciteitssector, d.w.z. van Guaree- en Guaree 2-projecten ('Guaree' staat voor autonome opwekking en rationeel gebruik van elektrische energie).

Bij de tussentijdse herziening (2009) gaf de regering via de voor de elektriciteitssector verantwoordelijke minister echter aan dat steun ten behoeve van hernieuwbare energie en energie-efficiëntie niet nodig was. Volgens de autoriteiten die verantwoordelijk waren voor de energiesector had de wet ter stimulering van hernieuwbare energie geleid tot nieuwe bronnen van hernieuwbare energie via private investeringen.

Om deze reden bracht de EU-delegatie acties m.b.t. hernieuwbare energie en energie-efficiëntie onder in haar bosbouwprogramma's (Mosef en Clifor). Deze activiteiten zijn uitgevoerd bij wijze van mechanismen voor aanpassing aan klimaatverandering en stimulansen voor bosbeheer (niet bij wijze van maatregelen in de energiesector).

Wat de kwaliteitssystemen voor vergroting van het concurrentievermogen betreft zij erop gewezen dat deze sector een aanvullend onderdeel uitmaakte van de strategie van de Commissie ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de EU-overeenkomst met Midden-Amerika.

De acties die de EU in dit verband heeft ondernomen, worden ook gerechtvaardigd door de ondertekening van de EU-associatieovereenkomst met Midden-Amerika op 29 juni 2012 en de voorlopige toepassing van deel IV van de associatieovereenkomst met ingang van 1 augustus 2013.

14

De EU leverde bijstand in deze sectoren omdat zij in de strategie van de regering ter bestrijding van armoede als prioritair werden beschouwd.

Bovendien nam de delegatie in 2006 deel aan de gezamenlijke besprekingen tussen donoren en regering binnen de adviesraad voor de armoedebestrijdingsstrategie (*Consejo Consultivo de la ERP*) met het oog op een herziening van de strategie. De begrotingsinvesteringen (binnenlandse en externe middelen) richtten zich op de volgende sectoren: onderwijs, gezondheid en voeding, sociale bescherming, infrastructuur, productie en toegang tot activa, en governance). Als gevolg daarvan kregen deze sectoren ook prioriteit bij de samenwerkingsacties van de EU.

Wat betreft de korte periode dat steun werd verleend, was een zekere mate van flexibiliteit in de EU-programma's noodzakelijk om te kunnen reageren op de veranderende situatie na de politieke crisis in de nasleep van de staatsgreep in 2009 en om de activiteiten daaraan te kunnen aanpassen (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf IV).

15

(a)

De Commissie benadrukt dat het beheer van water en sanitaire voorzieningen alsook bodembescherming verband houden met de bosbouwsector. In dit licht oordeelde de delegatie dat de door Mosef aan gemeenten verleende steun in overeenstemming was met de doelstellingen van het project.

Mosef is het belangrijkste project binnen de internationale gemeenschap van donoren dat zorgt voor een betere coördinatie tussen de drie instellingen die eigendomsbewijzen voor bosgrond verstrekken.

Grondbezit is van nature een politieke kwestie en een bron van grote zorg in heel Latijns Amerika. Aangezien samenwerkingsprojecten alleen niet volstaan om deze kwestie op te lossen, wordt een combinatie van andere kanalen en instrumenten ingezet: (i) FLEGT (handhaving, governance en handel in de bosbouwsector), een initiatief onder leiding van de EU en het doeltreffendste instrument om hervormingen te bevorderen, (ii) beleidsdialoog in de context van onderhandelingen voor een bilaterale vrijwillige FLEGT-partnerschapsovereenkomst met de EU, en (iii) specifieke contracten voor bijstandsverlening (bijv. het Procorredor-project – *Gestión Sostenible de Recursos Naturales y Cuencas del Corredor Biológico Mesoamericano en el Atlántico Hondureño*).

Bovendien wijst de Commissie erop dat conflicten over grond in een land dat een rijke culturele verscheidenheid met een waardevol erfgoed kent, op twee manieren aangepakt kunnen worden: regulering van grond en raadpleging van inheemse gemeenschappen. De steun van de EU t.b.v. de regulering van grond volgt dan ook een „stapsgewijze” benadering.

(b)

De wijziging van de onderwijswet waarmee het aantal klassen in het basisonderwijs werd uitgebreid tot negen, vond pas tijdens de gecontroleerde periode plaats. De donoren hebben hun steun dienovereenkomstig aangepast.

16

Wat de technische bijstand betreft, was er altijd meer vraag dan aanbod. De prioritering vond plaats via technische comités waaraan werd deelgenomen door de EU, de Hondurese regering en relevante instanties (op het vlak van gezondheid, kwaliteit, water en sanitaire voorzieningen).

De donorcoördinatie was goed gestructureerd. Relevante behoeften die niet werden aangepakt, werden dan ook aan dezelfde kosteneffectiviteitsanalyse onderworpen.

Relevante terreinen die geen financiering ontvingen, zullen zorgvuldig geanalyseerd worden om na te gaan welke alternatieve ondersteunende acties/maatregelen mogelijk zijn.

Antwoord van de Commissie op de paragrafen 16 (a) t/m (c):

Via het vraaggestuurde Paapir-programma was de Commissie in staat om sectoren met cruciale behoeften technische bijstand te verlenen, op basis van een zorgvuldige beoordeling en prioritering.

De Commissie wijst erop dat het onmogelijk was om alle verzoeken te honoreren.

(a)

In het specifieke geval van de gezondheidszorg was het onderzoek naar een gebrek aan vitamines en mineralen door het Technische Comité van Paapir in 2013 weliswaar goedgekeurd, maar werd het vervolgens niet uitgevoerd.

18

De Commissie is van mening dat er goede vooruitgang is geboekt op weg naar een effectieve taakverdeling tussen donoren. Zo boog het GiZ zich over kwesties die verband houden met klimaatverandering en bosbouw terwijl Spanje governance en hervormingen in het rechtswezen voor zijn rekening nam.

Op het niveau van de delegatie is een routekaart voor gezamenlijke programmering na 2018 ontwikkeld. In de loop van 2016 zal een analyse van de desbetreffende nationale context in Honduras worden uitgevoerd.

19

De Commissie streeft er voortdurend naar de samenwerking met de Hondurese regering en alle andere donoren te intensiveren. De belangrijkste coördinatie vindt plaats met de EU-lidstaten. De EU-delegatie zet zich ook binnen de G16 zeer actief in om tot een zo goed mogelijke coördinatie met de belangrijkste donoren in Honduras te komen.

Tekstvak 3 — Overlapping in de financiering

De Commissie is van mening de benaderingen van de donoren elkaar kunnen aanvullen, ook al verschillen zij van elkaar.

In de sector water en sanitaire voorzieningen ontvingen alle bij het project betrokken gemeenten steun, maar werd niet in alle gemeenten in infrastructuur geïnvesteerd. Bovendien werd voorzien in de oprichting van Comas (gemeentelijke commissies voor water en sanitaire voorzieningen) en USCL (lokale eenheden voor toezicht en controle), die alle gemeenten bestrijken. De steun voor gemeenten was gericht op capaciteitsopbouw via deze twee instanties.

20

De delegatie maakt veel werk van de coördinatie met andere donoren, waardoor er minder gevaar is voor overlappingen. Het in kaart brengen van de donoren kost veel tijd, terwijl het niet altijd het doeltreffendste instrument is. Coördinatie door de begunstigde, op basis van empowerment en beleidsdialoog, lijkt betere resultaten op te leveren.

23

De subsidiabiliteit van de sector werd volledig beoordeeld aan de hand van de richtsnoeren inzake begrotingssteun. Op basis daarvan werd geconcludeerd dat het sectorbeleid geloofwaardig en relevant genoeg was voor een bevredigend begrotingssteunprogramma.

Zolang het voldoende geloofwaardig en relevant is kan een sectorbeleid mettertijd verbeterd en uitgebouwd worden. Dat gebeurt als onderdeel van een doorlopend begrotingssteunprogramma en is het resultaat van beleidsdialoog en technische bijstand.

Bovendien merkt de Commissie op dat steun voor kwaliteitssystemen werd verleend in de context van de EU-associatieovereenkomst met Midden-Amerika en door de regering werd gevalideerd.

26

De Commissie is van mening dat een gestructureerde analyse van de macro-economische stabiliteit als criterium voor toekenning van begrotingssteun belangrijk is en moet worden uitgevoerd aan de hand van de richtsnoeren inzake begrotingssteun.

In de door de Rekenkamer genoemde gevallen was de vooruitgang gebaseerd op een aantal specifieke indicatoren. Uit de ontwikkeling van deze indicatoren een ontwikkeling bleek dat er vorderingen werden gemaakt en de situatie niet verslechterde, ondanks de zeer complexe conjunctuur.

Wat het ontbreken van een overeenkomst tussen de regering van Honduras en het IMF betreft, wordt in de richtsnoeren inzake begrotingssteun naar een dergelijke situatie verwezen. In paragraaf 5.1.2 van de richtsnoeren staat dat het ontbreken van een IMF-programma niet automatisch impliceert dat niet aan het criterium van macro-economische stabiliteit wordt voldaan; waar de tenuitvoerlegging onbevredigend is of geen IMF-programma van kracht is omdat daarover geen overeenstemming met het IMF kon worden bereikt, kan een land nog steeds in aanmerking komen indien de doelstellingen van het begrotingssteunprogramma niet in gevaar zijn, met name wat overeenkomsten inzake sectorale hervormingen betreft.

Met inachtneming van het besluit van het IMF concludeerde de Commissie dat dit gebrek aan overeenstemming over een zeer technisch, minder belangrijk punt een algehele positieve beoordeling en verdere steun aan de regering bij haar inspanningen om de macro-economische stabiliteit te herstellen niet in de weg stond.

27

Het is mogelijk dat in een specifieke sector wordt gewerkt aan een begrotingssteunprogramma terwijl bij andere programma's geen uitbetalingen worden verricht. Dit past binnen de doorlopende beleidsdialoog en ondersteuning van de Hondurese regering in verschillende sectoren en op verschillende beleidsterreinen. De algemene boodschap is dat het partnerland door middel van begrotingssteun wordt bijgestaan, ondanks het feit dat zich in meer dan een sector problemen voordoen.

Bovendien zette de delegatie de beleidsdialoog in de in de voetnoot vermelde periodes voort; er was dus geen sprake van een tegenstrijdige boodschap in die zin dat de begrotingssteun werd opgeschort.

Daar komt nog bij dat ondertekening van een financieringsovereenkomst inzake begrotingssteun de EU ook een extra handelsmogelijkheid biedt.

De Commissie ziet geen tegenstrijdigheid in de ondertekening van Eurofor. Er zij op gewezen dat dit programma een zeer krachtige technischebijstandscomponent bevatte, die via de gedelegeerde samenwerking werd beheerd. Hiermee moest onmiddellijk een aanvang worden gemaakt en via de beleidsdialoog werd duidelijk gemaakt dat er geen uitbetalingen zouden plaatsvinden totdat de macro-economische situatie was hersteld.

28

De Commissie heeft de hervorming van het beheer van de overheidsfinanciën in Honduras krachtig gesteund en zeer nauwlettend, doorlopend overleg gevoerd om de verbeteringen en vorderingen op dit vlak te ondersteunen.

Op de verbetering van de overheidsfinanciën wordt toezicht gehouden middels opeenvolgende beoordelingen in het kader van het PEFA, waarbij alle donoren en de regering met elkaar samenwerken.

29

De Commissie erkent dat er zwakke punten zijn, maar wijst erop dat er zichtbaar vooruitgang wordt geboekt en de situatie geleidelijk verbetert.

Door de macro-economische en politieke conjunctuur in het land liepen de hervormingsinspanningen vertraging op. Er was echter wel vooruitgang te zien. Deze positieve ontwikkeling is in een complexe omgeving als Honduras des te relevanter, belangrijker en moeilijker te realiseren.

Bovendien is de Commissie van mening dat het zeer moeilijk is om te beantwoorden aan de verwachtingen die men van het tempo van de hervormingen heeft. Ondanks de uitdagingen zijn belangrijke mijlpalen bereikt, met name door middel van de steun van de EU, zoals de invoering van certificaten inzake de beschikbaarheid van begrotingsmiddelen, die moeten voorkomen dat vakministeries afwijken van de geplande uitgaven. Deze nieuwe regeling werd ingevoerd na bezoeken van het hoofdkantoor en overleg met plaatselijke TB-verleners en het IMF.

Antwoord van de Commissie op de paragrafen 29 (a) t/m (c):

De Commissie onderschrijft de bevindingen van de Rekenkamer en spant zich tot het uiterste in om zowel het beleid als de prestaties op dit gebied in het oog te houden.

Zoals de Rekenkamer in paragraaf 30 opmerkt heeft deze nauwkeurige beoordeling de Commissie in staat gesteld om de beleidsdialoog en de initiatieven ter ontwikkeling van de capaciteit in coördinatie met andere donoren af te stemmen op die onderdelen van het beheer van de overheidsfinanciën die de meeste aandacht vergen.

Zo biedt de Commissie op consistente en coherente wijze ondersteuning aan de inspanningen van de regering om de prestaties bij het beheer van de overheidsfinanciën te verbeteren.

(d)

Op grond van de meest recente PEFA-beoordeling kunnen een aantal acties worden ondernomen om verbetering in deze situatie aan te brengen. Deze kwestie wordt aangepakt in het kader van de beleidsdialoog tussen de Commissie en de regering van Honduras.

(e)

Deze kwestie wordt aangepakt in het kader van de beleidsdialoog tussen de Commissie en de regering van Honduras.

(f)

Corruptie vormt een uitdaging voor het democratisch bestuur en de rechtsstaat.

Ondanks een uitdagende context wordt nu echter gewerkt aan herziening van het wetboek van strafrecht (*Código Penal*); dit gebeurt met steun van Spanje en in het kader van het Eurojusticia-programma (door middel van maatschappelijke inspraak bij het nieuwe ontwerp van het wetboek van strafrecht). Bovendien wordt in het kader van het MIP voor de periode 2014-2020 een project opgezet om corruptie te bestrijden.

De Commissie steunt daarnaast een initiatief dat erop gericht is dat jongeren zich bewust worden van hun rechten en corruptiepraktijken afwijzen (*Participación e incidencia a multinivel y multiactor en el marco de procesos de veeduría social en Honduras, en tema de violaciones, promoción y defensa de los derechos fundamentales de la juventud*, referentienummer EIDHR/2015/369-295).

30

(c)

De Commissie zal zich blijven inspannen om nauwkeuriger omschreven benchmarks vast te stellen aan de hand waarvan vorderingen gemeten moeten worden.

Bij sommige criteria (met name het beheer van de overheidsfinanciën) is het bijzonder belangrijk dat er vorderingen zijn gemaakt ten opzichte van de hervormingsmijlpalen die aanvankelijk zijn vastgesteld; bij andere (bijv. macro-economische stabiliteit) geldt handhaving van een op stabiliteit gericht beleid als toereikend.

Bovendien zal het hervormingsproces geflankeerd worden door de doorlopende beleidsdialoog, waarbinnen de verwachtingen verduidelijkt kunnen worden.

Tekstvak 4 — Voorbeelden van niet-specifieke verwachtingen van de hervorming

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 27.

31

Het voor samenwerking verantwoordelijke hoofd en de projectmanagers die bij de verlening van de begrotingssteun betrokken waren, hebben een technisch opleidingsprogramma op het vlak van begrotingssteun gevolgd en kunnen voor de noodzakelijke deskundigheid m.b.t. het beheer van overheidsfinanciën bogen op hun professionele ervaring.

Daarnaast had men de beschikking over een gedegen technische bijstand (Paapir) ter ondersteuning van begrotingssteunactiviteiten (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf VII).

Bovendien kan de delegatie terugvallen op een ruime deskundigheid wat het beheer van overheidsfinanciën en het macro-economisch beheer betreft: vanuit het hoofdkantoor, door middel van bezoeken ter plaatse, technische bijstand en regelmatige contacten met het hoofdkantoor over punten van zorg.

33

Wat de sectoren veiligheid en recht betreft werden ondanks de specifieke problemen die zich daarin voordeden, enkele zeer positieve resultaten bereikt.

Zo was de start van de interinstitutionele opleidingen voor medewerkers van politie en justitie (zoals rechters en openbare aanklagers) een groot succes. Voor het eerst was hier sprake van formele opleidingscursussen die door de academische wereld geaccrediteerd worden.

Ook werd de steun die via PASS aan de ngo's werd verleend, met succes ten uitvoer gelegd, net als de component om de begunstigde van het nodige te voorzien.

35

Vanwege de staatsgreep in 2009 was het voor de delegatie geen haalbare kaart om het project nader uit te werken, met name omdat de regering pas medio 2010 officieel werd erkend.

De vertraging bij de uitvoering van het Mosef-project was deels te wijten aan de brand in de kantoren van het ICF (Instituut voor bosbehoud), waar Mosef was gevestigd.

36

(a)

De Commissie is van mening dat moet worden gekeken naar de context waarin PASS uitgewerkt en goedgekeurd werd. Toen het programma in 2008 werd goedgekeurd, waren de doelstellingen ervan zonder enige twijfel wel ambitieus, maar ook realistisch. De acties werden in die context als passend beschouwd.

Door de institutionele crisis in 2009 die tot de staatsgreep leidde veranderde de situatie drastisch en het nieuwe bestuur richtte zich volledig op herstel van het institutionele bestel van Honduras. Bovendien benutte de georganiseerde misdaad de staatsgreep en de nasleep daarvan om zijn invloed te vergroten. De regeringsinstanties waren aanmerkelijk verzwakt; met name bij het ministerie van Veiligheid ontbrak het aan capaciteit en politieke wil.

Gezien al deze uitdagingen kan worden gesteld dat PASS ondanks de lastige omstandigheden als gevolg van de politieke instabiliteit in 2009 belangrijke resultaten opleverde, ook al beantwoordde het niet aan de oorspronkelijke verwachtingen.

(b)

Niet alle onderdelen van een sectorbeleid hoeven in specifieke indicatoren vertaald te worden. Slechts een beperkt aantal komt daarvoor in aanmerking. Bovendien wordt de algehele vooruitgang binnen een bepaalde sector — en daarmee ook alle doelstellingen van de maatregelen — gemonitord in het kader van de voortgangsevaluatie van het sectorbeleid.

In het geval van de APN werd de voortgang van de maatregelen gemonitord, maar werd op basis van de indicatoren van het Hondurese Nationale Plan verslag uitgebracht over de resultaten van het begrotingssteunprogramma.

(c)

Aangezien de indicatoren van nationale strategieën destijds nog in het validatieproces verkeerden en niet gedetailleerd genoeg waren om gemeten te worden, moest er noodzakelijkerwijs een ad-hocindicator in de sector water en sanitaire voorzieningen worden voorgesteld.

(d)

De Commissie verleende specifieke steun om de statistische gegevens te verbeteren.

(e)

De Commissie probeert die situatie samen met de regering op te lossen.

(f)

In het geval van de APN was het vanwege de politieke situatie van het land niet mogelijk om ten tijde van de ondertekening van de financieringsovereenkomst indicatoren vast te stellen en goed te keuren.

Dit werd door de delegatie ook aangegeven in de standaardtoelichting i.v.m. de goedkeuring van Rider 1 bij de financieringsovereenkomst van de APN, waarin wordt verklaard dat het in 2008 en 2009 vanwege de politieke en economische crisis in het land onmogelijk was over een operationele financieringsovereenkomst te onderhandelen, aangezien kort nadat de Commissie had besloten de overeenkomst te financieren geen sprake meer was van de noodzakelijke voorwaarden voor een begrotingssteunprogramma.

Nadat de rechtsstaat in Honduras was hersteld, werden dan ook onderhandelingen gevoerd om de indicatoren volledig op basis van de strategieën van de nieuwe regering vast te stellen.

37

Bezoeken ter plaatse worden gepland op basis van verschillende criteria, waaronder prioritering van bezoeken aan projecten/programma's met problemen, teneinde te voorzien in een nauwlettend toezicht om de risico's te beperken.

Het KPI-dashboard voor 2015 geeft aan dat 100 % van de problematische projecten aan monitoring of een evaluatie werd onderworpen.

De Commissie zal alle projecten waarbij zwakke punten of risico's aan het licht zijn gekomen, nauwlettend in het oog houden, o.a. door middel van gerichte bezoeken te plaatse.

38

De Commissie heeft de afgelopen jaren een methodologie voor de monitoring van begrotingssteun als onderdeel van de resultaatgerichte monitoring ontworpen. Deze methodologie is voor het eerst in Honduras uitgetest.

Hoewel de resultaatgerichte monitoring voor de APN in september 2013 geen specifieke aanbevelingen voor de APN opleverde, werden de waarnemingen van de deskundigen door de delegatie van nut geacht voor het vaststellen en uitwerken van begrotingssteunmaatregelen in het kader van het MIP voor de periode 2014-2020.

De Commissie zal de aanbevelingen in het kader van de resultaatgerichte monitoring systematisch in haar lopende programma's integreren.

41

Armoedebestrijding vormt de context van alle dialoogstrategieën die door de EU-delegatie worden uitgewerkt.

De delegatie zal haar beleidsdialoog in de toekomst verder verfijnen.

42

Strategieën voor beleidsdialoog worden vastgesteld voor sectoren die begrotingssteun ontvangen en worden door de EU-delegatie regelmatig bijgewerkt. Er wordt ook voorafgaand aan iedere uitbetaling van begrotingssteun naar gekeken.

Als zodanig maken zij deel uit van een breed scala aan instrumenten (zoals technische bijstand en financiële ondersteuning). Het effect dat zij sorteren is dus het gecombineerde resultaat van alle soorten instrumenten; zij mogen niet op zichzelf worden beschouwd.

Dit neemt niet weg dat de Commissie zich zal blijven inspannen om haar beleidsdialoog en de beoordeling daarvan beter te documenteren.

44

Het hefboomeffect is van vele factoren afhankelijk, waaronder financiële bijdrage en politieke, sociale, culturele en handelsaspecten. Het effect kan niet louter aan de hand van financiële en handelsvoorwaarden met andere landen worden vergeleken.

Hoewel de middelen van de EU een gering aandeel in de regeringsbegroting uitmaken, beschouwt de Commissie het effect dat daadwerkelijk is gerealiseerd in het licht van de technische capaciteit die de EU wist te leveren.

Deze steun was bijvoorbeeld in het geval van bijvoorbeeld het beheer van overheidsfinanciën en macro-economische stabiliteit zowel belangrijk als nuttig voor Honduras en stelde de EU in staat een omvangrijk beleidseffect te sorteren.

45

(a)

Er vonden bilaterale ontmoetingen plaats om de gebieden die door de APN worden gesteund, door middel van beleidsdialoog aan te pakken. De EU-beleidsdialoog over onderwijs vond plaats in de context van Merece, de donorwerkgroep voor onderwijs. Over de hele betrokken periode werd een groot aantal keren bijeengekomen. Het aantal bijeenkomsten werd toereikend geacht en was afgestemd op de beschikbare middelen.

Zowel de nationale strategie voor statistiek als de hervorming van het ambtenarenapparaat maakten deel uit van de indicatoren in het kader van het APN-programma. Zij moesten dan ook worden meegenomen in de beleidsdialoog met de Hondurese autoriteiten.

(b)

De oprichting van een ander waarnemingscentrum liep gevaar met de komst van Maccih, de missie ter ondersteuning van de bestrijding van corruptie en straffeloosheid in Honduras. Dankzij de grote betrokkenheid van de EU-delegatie bij de coördinatie met andere donoren werd het gevaar voor overlapping van inspanningen verkleind.

De EU is nu een van de donoren van Maccih en bevindt zich in een leidende positie om te waarborgen dat de inspanningen in de sector elkaar aanvullen.

47

Bij de ontwikkeling van de armoede dienen ook externe factoren in aanmerking genomen te worden.

Er zou moeten worden nagegaan hoe de armoedeniveaus zich zonder de impact van de samenwerkingsprogramma's van de EU ontwikkeld zouden hebben.

De Commissie is van mening dat het effect van de wereldwijde financiële crisis van 2008 op de armoede zonder de steun van de EU veel ernstiger zou zijn geweest.

49

De indicatoren werden met de regering op basis van een nationale strategie voor sectorale hervorming overeengekomen.

De Commissie maakt gebruik van technische bijstand en beleidsdialoog om deze kwesties aan te pakken.

50

De Commissie is van mening dat de daling van de loonkosten van 55 % tot 49 % in het onderwijs een niet geringe prestatie is in een land dat zulke uitdagingen met zich meebrengt als Honduras.

Aangezien een systematische evaluatie van de APN en het effect ervan op het onderwijs ontbreekt, is het vrij moeilijk om de impact van begrotingssteun objectief te beoordelen.

51

De Commissie is van mening dat de APN een van de meest succesvolle maatregelen in de gezondheidszorg is geweest. De doelstellingen van de financieringsovereenkomst, die gelijk waren aan die voor het nationale ontwikkelingsplan (*Plan de Nación*) werden in de periode 2010-2014 gehaald. De volgende resultaten werden behaald:

- 66 % van het aantal geboortes in 2013 vond plaats in gezondheidsinstellingen (in 2009 was dit nog 53 %). Deze stijging komt neer op 20 555 geboortes.
- In 2013 had 61 % van de nieuwe moeders toegang tot postnatale zorg tijdens de eerste zes weken na de bevalling (in 2009 was dit nog 51 %).
- Het aantal gevallen (per duizend) van diarree bij kinderen onder de vijf jaar daalde van 148 in 2009 tot 126 in 2013.
- Het aantal gevallen (per duizend) van acute infecties van de luchtwegen (longontsteking/bronchopneumonie) bij kinderen onder de vijf jaar daalde van 49 in 2009 tot 45 in 2013.

52

De Commissie is van mening dat de aantoonbare vooruitgang in de sector zeer bemoedigend is, ondanks de genoemde hardnekkige zwakke punten.

54

De Commissie is op basis van het Gemeenschappelijk monitoringprogramma (*Joint Monitoring Programme*, dat onder leiding van de VN elke twee jaar wordt uitgevoerd) actief geweest in deze sector, waar de beschikbaarheid op het platteland van water een stijging van 24 % en van sanitaire voorzieningen een stijging van 45 % liet zien. Deze significante verbetering van de toegang tot drinkwater en sanitaire voorzieningen op het platteland vond plaats in de periode 1990-2015.

55

Deze indicatoren hebben betrekking op officiële activiteitenverslagen voor specifieke indicatoren van Papsac. Zij geven niet alle resultaten van de bijdrage van de EU aan de sector weer.

Er zij gewezen op de resultaten die met EU-steun zijn bereikt in het beleidskader voor de sector, zoals de goedkeuring van nationaal beleid voor water en sanitaire voorzieningen en operationele plannen.

Bovendien heeft de technische bijstand van de EU een bijdrage geleverd aan diverse studies ter ondersteuning van de instellingen binnen de sector.

56

Beïnvloeding van de omvang van de Hondurese export naar de EU is een zeer ambitieuze doelstelling, aangezien externe factoren daarbij een bepalende rol spelen. Pas op langere termijn zullen de effecten van de associatieovereenkomst volledig te zien zijn.

58

Uit dit overzicht van de sector blijkt duidelijk hoe groot de uitdagingen zijn bij het verbeteren van de bosbouwsector in een land dat zeer kwetsbaar is voor klimaatverandering. Het staat buiten kijf dat niet alleen het analyseren van de situatie voor en na de uitvoering van het project, maar ook het verbeteren van de governance in de sector een belangrijke kwestie is, gezien het scenario en risico van non-interventie.

De situatie is nog verslechterd door de schorskevercrisis, die de inspanningen in deze sector in de weg heeft gestaan.

59

(a)

Het feit dat het instituut niet op volle operationele sterkte was, was te wijten aan vertragingen rond de wetgeving waarop de Commissie geen invloed heeft. Bovendien draagt de EU bij aan de institutionele versterking in de sector, hetgeen een betere tenuitvoerlegging van het bosbeleid oplevert.

(b)

Begrotingssteun wordt gegeven om de inachtneming van de indicatoren te monitoren, niet noodzakelijkerwijs om de instelling van extra begrotingsmiddelen te voorzien. Om een sectorale strategie van de regering uit te kunnen voeren hoeft de betrokken instelling niet per se over extra begrotingsmiddelen te beschikken.

60

Geweld, straffeloosheid en corruptie behoren in ieder land tot de problemen die het moeilijkst aan te pakken zijn. De Commissie is van mening dat PASS en EuroJusticia een beter gecoördineerde institutionele reactie helpen vormgeven. De Commissie onderschrijft dat er nog geen sprake is van één nationaal veiligheids- en justitiebeleid, maar doet er door middel van programma's in uitvoering en algemene inspanningen in de sector alles aan om dit te helpen realiseren.

Ook al is de interinstitutionele coördinatie nog steeds beperkt, de EU zet zich bovendien wel als enige donor in voor coördinatie tussen de drie instellingen in de sector: het ministerie van Mensenrechten, Justitie, Bestuur en Decentralisatie (*Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización*), de rechterlijke macht (*Poder Judicial*) en het openbaar ministerie (*Ministerio Público*).

62

De ontwikkeling van PASS vond plaats onder bijzondere politieke omstandigheden. Na de staatsgreep van 2009 werd de samenwerking een jaar opgeschort. Toen de samenwerking werd hervat, waren de politieke omstandigheden en prioriteiten ingrijpend veranderd. Door een toename van het aantal moorden bleef dat gedurende van het programma ook zo. Het project werd in praktische zin flink aangepast door het projectschema te vereenvoudigen.

Conclusies en aanbevelingen

63

De Commissie neemt nota van de positieve beoordeling van haar optreden door de Rekenkamer.

De resultaten en de impact van het optreden van de Commissie worden beïnvloed door externe factoren waarover de EU geen controle heeft. De politieke crisis van 2009 heeft zijn weerslag gehad op alle activiteiten in het land. Als de EU de prioritaire sectoren geen steun had verleend, dan zouden de omstandigheden in deze sectoren nog penibeler zijn geweest.

Wat de ontbossing in de periode 2000-2014 betreft, zal eind 2016 een nieuwe evaluatie worden gepubliceerd. De afname van het bosareaal is grotendeels te wijten aan exogene factoren (zoals de schorskevercrisis), waar de Commissie niets aan kan doen.

64

De Commissie is van mening dat de samenwerking bemoedigend was.

De huidige programmering, waarbij onder leiding van dezelfde instellingen in elke sector maatregelen op middellange en lange termijn worden voorzien, waarborgt consistentie in de EU-samenwerking en verkleint de kans dat het effect ervan ondermijnd wordt. Dergelijke risico's worden mede beperkt doordat een belangrijke plaats is ingeruimd voor gedelegeerde samenwerking en gezamenlijke programmering met lidstaten (Duitsland en Spanje).

Aanbeveling 1 — Versterking van de EU-aanpak door een grotere consistentie en sterkere focus

(a)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

(b)

De Commissie neemt de aanbeveling over. Zij zal zich blijven inzetten om een goede balans te vinden en zal zich blijven richten op die gebieden die de grootste impact opleveren.

(c)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

De delegatie werkt reeds aan een gezamenlijke programmering en zal zich nog meer inspannen om dit in 2018 te verwezenlijken.

Er is al sprake van gezamenlijke programmering, in overeenstemming met de routekaart. Meerdere acties worden via gedelegeerde samenwerking uitgevoerd onder leiding van dezelfde instellingen: UTSAN (technische eenheid voor voedselzekerheid en voeding) in de sector voedselzekerheid (EU en FAO), het ministerie van Werkgelegenheid in de werkgelegenheidssector (EU en Spanje), het ministerie van Milieu in de bosbouwsector (EU en Duitsland).

65

De richtsnoeren inzake begrotingssteun bevatten zeer gedetailleerde instructies op het vlak van risicobeheer en aanverwante instrumenten. Het belangrijkste instrument is het kader voor risicobeheer, dat geleidelijk is ingevoerd in het beheer van de begrotingssteunprogramma's in Honduras.

Wat de beoordeling van de subsidiabiliteit betreft, zijn de begrotingssteunregels voor uitbetalingen strikt en duidelijk. Om tot uitbetaling te kunnen overgaan moet aan vier subsidiabiliteitscriteria worden voldaan, waaronder vorderingen en ontwikkelingen in het beleid ten behoeve van macro-economische stabiliteit.

Uit een uitvoerige analyse van de delegatie is gebleken dat de regering zich heeft ingespannen om een op macro-economische stabiliteit gericht beleid te handhaven en te ondersteunen en daarbij ook vooruitgang heeft geboekt. Dit werd gedocumenteerd in de verstrekte subsidiabiliteitsverslagen.

Aanbeveling 2 — Versterk het beheer van begrotingssteunmaatregelen

(a)

De Commissie neemt de aanbeveling over, aangezien zij van mening is dat de boodschappen aan de Hondurese regering reeds consistent zijn. Het is momenteel zo dat de stuurgroep Begrotingssteun de strategische opties bekrachtigt en de delegatie alleen toestemming geeft voor begrotingssteunprogramma's waarbij de korte, middellange en lange termijn op consistente wijze in overweging worden genomen.

De Commissie volgt een brede aanpak bij de beleidsdialoog met Honduras. Een cruciaal onderdeel van de beleidsdialoog en de verlening van begrotingssteun is dat de regering voor hervormingen toezegt.

(b)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

De Commissie is van mening dat reeds gehoor wordt gegeven aan deze aanbeveling.

De richtsnoeren inzake begrotingssteun bevatten instructies voor een gestructureerde beoordeling alsook gedetailleerde modellen, en worden ten volle en consistent toegepast.

De richtsnoeren bieden ook ruimte voor de dynamische aanpak, zoals geïntroduceerd in de Mededeling over begrotingssteun (COM(2011) 638 final) en de desbetreffende conclusies van de Raad: „De EU zal voor alle vormen van begrotingssteun een dynamische, op het land toegesneden aanpak volgen, die zich zal toespitsen op vooruitgang bij de toepassing van geloofwaardige en relevante hervormingsstrategieën, teneinde de impact op het terrein te maximaliseren” (conclusies van de Raad 9371/12).

(c)

De Commissie neemt de aanbeveling over.

Expertise op macro-economisch vlak en op het gebied van het beheer van overheidsfinanciën speelt een rol bij de selectie van personeel tijdens het rouleringsproces.

Met ingang van 1 september 2016 zal een deskundige met expertise op het gebied van begrotingssteun voor de delegatie in Honduras gaan werken.

Bovendien zal de Commissie ook op andere manieren aanvullende expertise op macro-economisch vlak en op het gebied van het beheer van overheidsfinanciën blijven waarborgen.

Aanbeveling 3 — Versterking van de meting van de resultaten van de EU-acties

De Commissie neemt de aanbeveling over en zal deze ook in haar nieuwe programma's ter versterking van sectorale monitoring- en evaluatiesystemen in aanmerking nemen. Zo zal Eurosan Budget de nationale telling van landbouwactiviteiten steunen. De capaciteit van het nationale instituut voor de statistiek (INE) zal hierdoor versterkt worden.

67

De sectorale strategieën, die door de delegatie worden uitgewerkt, worden gebruikt als instrumenten om de EU-beleidsdialoog in de kernsectoren te ondersteunen. Iedere beleidsdialoog wordt gedocumenteerd in een schriftelijk verslag. Evaluaties van de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt vinden plaats in het kader van sectoranalyses die i.v.m. uitbetalingen worden verricht.

Aanbeveling 4 — Versterking van de beleidsdialoog in de prioritaire sectoren

De Commissie neemt de aanbeveling over.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan („APM”)/begin van de controle	17.11.2015
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	20.7.2016
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	25.10.2016
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	3.11.2016

Wij beoordeelden de doeltreffendheid van de bilaterale ontwikkelingshulp van de EU aan prioritaire sectoren in Honduras. Daartoe onderzochten wij het beheer door de Commissie en de verwezenlijking van de EU-doelstellingen op het gebied van ontwikkelingshulp. De controle had betrekking op de periode 2007-2015. De onderzochte prioritaire sectoren waren armoedevermindering, bosbouw, veiligheid en recht.

Wij concludeerden dat de EU-ontwikkelingshulp aan prioritaire sectoren in Honduras tijdens de gecontroleerde periode gedeeltelijk doeltreffend was. Zij heeft bijgedragen tot een aantal positieve ontwikkelingen in deze sectoren, maar de impact ervan werd belemmerd door moeilijke omstandigheden in het land en een aantal tekortkomingen in het beheer. De algemene situatie in het land blijft zorgwekkend. De armoede is toegenomen, de hoeveelheid bosgrond is afgenomen en er is nog altijd sprake van wijdverbreid geweld en een zeer hoog aantal moorden.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau