

Vergaderjaar 2006–2007

**30 800 V**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2007**

**C**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2007

Graag bied ik u hierbij mijn reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Ontwikkelingssamenwerking van 18 april 2007 met kenmerk 137939 inzake de implicaties van de Europese Consensus voor het bilaterale Nederlandse ontwikkelingsbeleid.

Deze vraag, die de commissie aan mijn voorganger heeft gericht, verdient naar mijn oordeel een grondige beantwoording. Mede in het licht van recente ontwikkelingen – waaronder de totstandkoming van een EU-gedragscode voor Werkverdeling en Complementariteit in Ontwikkelingssamenwerking – heb ik de Adviescommissie Internationale Vraagstukken (AIV) verzocht om een advies over het EU-ontwikkelingsbeleid. De betreffende adviesaanvraag treft u aan in de bijlage.

Het advies van de AIV, dat na de zomer verwacht wordt, wil ik benutten voor een nadere positiebepaling over dit onderwerp.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
B. Koenders

## **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken

Den Haag, 11 juni 2007

Bij deze wend ik mij tot u met betrekking tot het EU-ontwikkelingsbeleid. Graag zou ik een advies ontvangen van de AIV over de mogelijke implicaties voor Nederland van de recente ontwikkelingen die zich in het EU-ontwikkelingsbeleid hebben voltrokken.

### **Achtergrond**

De afgelopen jaren is door lidstaten en Commissie met succes gewerkt aan de vormgeving van een substantieel EU-ontwikkelingsbeleid. In de eerste plaats hebben de lidstaten in 2005 afspraken gemaakt over gefaseerde verhoging van het EU hulpbudget naar tenminste 0.7% BNP in 2015. De EU was collectief al de grootste donor en die positie zal hierdoor alleen maar worden versterkt. De komende jaren zal de EU hulp met zo'n 8–10 miljard EUR per jaar groeien, van 48 miljard EUR in 2006 tot circa 79 miljard EUR in 2010.

Een belangrijke stap was vervolgens de vaststelling van de *Europese Consensus inzake ontwikkeling* in november 2005. Hiermee is voor het eerst een gezamenlijk kader voor het ontwikkelingsbeleid van lidstaten en Commissie tot stand gekomen. De Europese Consensus weerspiegelt bovendien de agenda van de «like-minded» donoren die in OESO/DAC-verband de totstandkoming van de Verklaring van Parijs inzake Effectiviteit van de Hulp hadden bevorderd. Sinds mei 2007 beschikt de Unie, ter implementatie van de Parijs Agenda, over een eigen Gedragscode inzake werkverdeling en complementariteit tussen donoren in ontvangende landen.

In de laatste jaren is er in algemene zin sprake geweest van een kwaliteits-slag in de hulp van de Commissie, die geresulteerd heeft in afbouw van stuwmeren door snellere besteding met naar rato minder menskracht. Sinds 2007 bestaat voor lidstaten de mogelijkheid van medefinanciering. Voor de duidelijkheid zij vermeld dat het bij de huidige Europese ontwikkelingsagenda niet gaat om verschuiving van competenties naar Brussel, maar primair om meer samenwerking tussen de lidstaten onderling en de lidstaten en de Gemeenschap.

De EU heeft zich in het laatste decennium ook ontwikkeld tot een belangrijke speler op het snijvlak van ontwikkeling en veiligheidsbeleid. De Unie beschikt thans over een breed instrumentarium op het gebied van conflictpreventie, crisisbeheersing, vredesopbouw en reconstructie. Daarbij valt te denken aan het Stabiliteitsinstrument, de Afrika Vredesfaciliteit en het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB).

Tot voor een aantal jaren placht er in brede kringen, ook in Nederland, twijfel te bestaan over het Europese ontwikkelingsbeleid. De Commissie werd gezien als een weinig effectieve 16e donor zonder bijzondere toegevoegde waarde. De ontwikkelingen van de laatste jaren hebben geleid tot een herbezinning ten aanzien van samenwerking op ontwikkelingsgebied in EU-kader. Inmiddels wordt het potentiële belang van het EU-kader voor de Nederlandse inzet op OS-gebied meer erkend. Nederland heeft zelf ook actief bijgedragen aan bovengenoemde ontwikkelingen op EU niveau, onder meer tijdens het Nederlandse voorzitterschap in 2004. Op politiek gebied is er sprake van brede steun voor deze agenda getuige soms inten-

sieve discussies in beide Kamers van de Staten-Generaal. Tegelijkertijd zijn er vragen over de gevolgen van deze ontwikkelingen.

Tegen deze achtergrond verzoekt de regering de AIV de mogelijke consequenties van deze ontwikkelingen voor het Nederlandse OS-beleid te verkennen.

### **Vragen aan de AIV**

De hoofdvraag die de regering graag beantwoord zou willen zien is:

*Wat zijn mogelijke consequenties van de recente versterking en vormgeving van het EU ontwikkelingsbeleid voor Nederland? Hoe kan Nederland effectief gebruik maken van het EU ontwikkelingsbeleid voor de uitvoering van het Nederlandse OS-beleid? Op welke inhoudelijke terreinen heeft de Unie voor Nederland toegevoegde waarde? Hoe worden de mogelijkheden van een meer politieke benadering van ontwikkelings samenwerking in EU-kader ingeschat?*

Deelvragen betreffen de volgende onderwerpen:

- *In welke mate kan Nederland gebruik maken van de EU als forum voor donorcoördinatie en samenwerking t.a.v. het ontwikkelingsbeleid, nu de EU met de Europese Consensus een goed beleidskader biedt voor het OS-beleid van lidstaten en Commissie en de EU Gedragscode een krachtige impuls aan werkverdeling tussen (EU) donoren geeft in lijn met de Parijse Agenda? Is er voldoende politieke steun binnen de andere 26 lidstaten voor uitvoering van de betreffende afspraken? Biedt nauwere EU samenwerking op OS-gebied mogelijkheden om de dialoog met partnerlanden politieker te gebruiken?*

Mede vanwege de afspraken over verhoging van de hulp van de lidstaten naar 0.7% BNP in 2015, zou de EU nu bij uitstek in staat kunnen zijn om internationaal een effectief en invloedrijk OS-beleid neer te zetten. Moet Nederland deze potentiële meerwaarde van EU-samenwerking honoreren en van verdere versterking van het EU OS beleid een bijzonder aandachtspunt maken voor de komende jaren?

Zal de Europese Consensus in de praktijk voldoende politieke worden gedragen binnen de EU, zowel bij meerdere grote lidstaten en nieuwe lidstaten als de Commissie? Hoe wordt de implementatie van de «EU-gedragscode voor werkverdeling in ontwikkelingsbeleid» ingeschat? Zal deze richtinggevend worden voor EU-donoren en werkelijk leiden tot aanzienlijke verbetering van de effectiviteit van de hulp? Welke consequenties moet Nederland daaraan verbinden? Biedt nauwere EU samenwerking op OS-gebied mogelijkheden om de dialoog met partnerlanden politieker te gebruiken, bijvoorbeeld op het gebied van goed bestuur, corruptie, gender, fragiele staten?

Welke inhoudelijke terreinen komen het eerst voor nauwere samenwerking in EU kader in aanmerking? Hoe en in welke mate kan Nederland hiervan gebruik maken voor de Nederlandse (bilaterale) hulp? En hoe kan de EU gebruik maken van Nederland?

Biedt het EU kader een goede basis voor het betrekken van de «niet-likeminded» landen bij de Parijs agenda? Of is het bredere OESO/DAC kader daar beter geschikt voor? Is een specifiek EU-harmonisatieproces wenselijk, gezien het feit dat in ontwikkelingslanden meer donoren actief zijn dan alleen de EU, en dat harmonisatieprocessen betrekking hebben op alle donoren (ook Wereldbank, VN-organisaties)?

- *Welke consequenties zouden de Europese Consensus en de EU-Gedragscode op termijn moeten hebben voor de inzet van de*

*Commissie? Dient de Commissie in meer ontwikkelingslanden de rol van «lead donor» op zich te nemen? Zijn er bepaalde sectoren waar zij dat juist zou moeten ambiëren en sectoren waar zij dat niet zou moeten willen?*

De Commissie is de enige Europese speler die in alle ontwikkelingslanden aanwezig is. Anders dan veel lidstaten, wordt de Commissie vaak gezien als een neutrale speler zonder koloniaal verleden. De kwaliteit van de assistentie lijkt steeds beter te worden, de Commissie loopt mede voorop in de uitvoering van de Parijs agenda. Een leidende rol voor de Commissie kan kosteneffectief zijn. In sectoren zoals infrastructuur, transport, regionale samenwerking en handel zou de Commissie de natuurlijke lead donor kunnen zijn.

Tegelijkertijd heeft de Commissie kritiek gekregen op haar ambitie om in vrijwel iedere sector ergens actief te zijn: door verzet van de Commissie, deels ingegeven door de opstelling van het Europese Parlement, legt de Europese Consensus nauwelijks beperkingen op aan de Commissie. Wel is de Commissie in de discussie over de Gedragscode een duidelijke voorstander gebleken van beperking van het aantal sectoren waarin EU donoren (incl. Commissie) per partnerland actief zijn. Zijn er bepaalde sectoren waarop de Commissie zich specifiek zou moeten concentreren? In welke sectoren is de toegevoegde waarde van de Commissie het grootst?

- *Zou Nederland zich ervoor moeten inzetten dat het deel van de ontwikkelingshulp dat via de Gemeenschap wordt besteed op termijn gaat stijgen? Zo ja, welke implicaties heeft dit voor keuzes die gemaakt moeten worden: beleid, BZ-organisatie, andersoortig?*

Terwijl de totale ODA van de lidstaten in de komende jaren sterk stijgt, zal het relatieve aandeel van de Gemeenschap/Commissie in de EU hulp onder gelijkblijvend beleid flink dalen: de stijging naar 0,7% geldt immers alleen voor de lidstaten. De vraag is of dit gewenst is en of het effectief is. De kwaliteit van de EG hulp (via EuropeAid) is de afgelopen jaren verbeterd en de Commissie kan in staat worden geacht een groter hulpprogramma adequaat uit te voeren. Is het wenselijk dat er sprake is van een Commissie, die een steeds kleinere donor wordt in verhouding tot de lidstaten, onder de aantekening dat het aantal lidstaten (in het licht van het bestaande toetredingsperspectief) nog verder zal toenemen? Onder de huidige financiële perspectieven liggen de ODA uitgaven op EG-niveau voor de periode tot 2013 op hoofdlijnen vast. In de 2008 EU review van de financiële perspectieven, zouden de lidstaten echter kunnen besluiten om hun ODA contributies onder de financiële perspectieven 2013–2020 te verhogen. Lidstaten zouden daarnaast gebruik kunnen maken van de nieuwe mogelijkheden tot medefinanciering met de Commissie<sup>1</sup>.

- *Dient de EU een prioritair forum te zijn voor activiteiten op het snijvlak van ontwikkeling en veiligheid, dwz op het gebied van conflictpreventie, crisisbeheersing, vredesopbouw en reconstructie?*

De EU lijkt een comparatief voordeel opgebouwd te hebben op dit terrein. Het is de Europese Unie die via de Afrika Vredesfaciliteit de belangrijkste ondersteuner geworden is van de AMIS-operatie van de Afrikaanse Unie in Soedan. Er hebben in DR Congo reeds twee militaire vredesoperaties plaatsgevonden. Daarnaast heeft de EU de afgelopen jaren meer dan tien civiele missies op het gebied van Politie en Rule of Law opgezet in verschillende ontwikkelingslanden. Ook steunt de EU het SSR proces (Security Sector Reform) in DR Congo met een speciale missie. Onder de nieuwe Financiële Perspectieven is er een apart Stabiliteitsinstrument

---

<sup>1</sup> Nederland besteedt in 2006 een kleine 8% van de ODA via de Europese Commissie: € 140 miljoen EOF en € 205 miljoen EU toerekening = € 345 miljoen op een totaal van € 4487 miljoen.

gekomen met als rechtsbasis art. 179 EG Verdrag (i.e. een ontwikkelingsrechtsbasis). De EU zet Speciale Vertegenwoordigers in onder het GBVB voor conflictpreventie, -beheersing en -oplossing (bijvoorbeeld Grote Meren, Soedan). In de EU Afrika strategie staat steun aan fragiele staten centraal.

Zou Nederland expliciet moeten kiezen voor de Europese Unie als prioritair forum voor activiteiten op dit vlak? Heeft dat gevolgen voor het eigen Nederlandse bilaterale beleid terzake? Hoe kan de coherentie van beleid tussen de EU pijlers, maar ook m.b.t. EU en nationale inspanningen verbeterd worden, bijvoorbeeld ten aanzien van fragiele staten?

Ik zie met belangstelling uit naar uw spoedige advisering.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
B. Koenders