

Fiche 6: Mededeling over thematisch programma inzake niet-overheidsactoren en lokale autoriteiten in het ontwikkelingsproces

Titel:

Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Het thematisch programma "Niet-overheidsactoren en lokale autoriteiten in het ontwikkelingsproces"

Datum Raadsdocument: 31 januari 2006

Nr Raadsdocument: 5835/06

Nr. Commissiedocument: COM(2006) 19

Eerstverantwoordelijk ministerie: Buitenlandse Zaken i.o.m. LNV, VROM, FIN en de VNG

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Ontwikkelingssamenwerking en RAZEB

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Dit voorstel is gerelateerd aan het akkoord van de Europese Raad van december 2005 over de nieuwe Financiële Perspectieven. De Commissie publiceerde in 2004 een overkoepelende mededeling over dit pakket (COM 2004/487). Over deze mededeling werd het parlement separaat geïnformeerd (Kamerbrief 'Reactie op voorstellen van de Commissie inzake de nieuwe Financiële Perspectieven 2007-2013' (Kamerstuk 2003-2004, 21501-20, nr. 259 TK)).

De Europese Raad van december 2005 heeft besloten om de bestaande indeling van categorie IV van de Financiële Perspectieven (extern beleid) te stroomlijnen en te vervangen door zes instrumenten, waarvan er vier nieuw zijn. Reden hiervoor is dat het bestaande spectrum van uiteenlopende budgetlijnen steeds moeilijker op een effectieve en coherente manier te beheren is en dat de huidige situatie bovendien de transparantie en zichtbaarheid van het buitenlandse optreden van de EU compliceert. Het uiteindelijke doel is de coherentie van het externe beleid te bevorderen en de beschikbare middelen effectiever in te zetten.

Naast de twee bestaande instrumenten voor het externe beleid, de instrumenten voor humanitaire hulp en macrofinanciële steun, heeft de Europese Raad ingestemd met het voorstel van de Commissie om vier nieuwe instrumenten in te stellen, waaronder het Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking en Economische Samenwerking (zie BNC fiches najaar 2004).

Een aantal bestaande thematische budgetlijnen loopt dwars door de toepassingsgebieden van de afzonderlijke geografische instrumenten heen. Om te voorkomen dat deze budgetlijnen in de nieuwe structuur 'tussen wal en schip vallen', wil de Commissie ze stroomlijnen en bundelen in zeven thematische programma's. Deze thematische programma's worden gedefinieerd op basis van de beginselen van subsidiariteit en toegevoegde waarde, aldus de Commissie. Soms vormt een geografisch programma niet het beste instrument voor een interventie op een bepaald terrein; dan is een thematisch programma de aangewezen vorm. Deze programma's dienen wel aan te sluiten bij en toegevoegde waarde te hebben ten opzichte van de geografische programma's.

De betreffende mededeling is een uitwerking van het thematische programma voor samenwerking met 'non-state actors' en lokale overheden. Het programma gaat uit van de basisprincipes 'ownership' en participatie (Raadsdocument 14820/05). De Commissie beoogt met dit instrument een dialoog te faciliteren en stimuleren tussen overheidsactoren en niet-overheidsactoren. Het programma zal het NGO medefinancieringsprogramma en het gedecentraliseerde programma vervangen en het richt zich op actoren in plaats van sectoren. Het laatste wil zeggen dat het eigen initiatief van belanghebbenden/maatschappelijk middenveld centraal stelt, waar deze niet aan bod komt in geografische programma's. Hiermee vult het de sectorale thematische programma's aan.

De focus op actoren erkent maatschappelijke organisaties als belangrijke spelers in ontwikkelings-hulp en beleidsontwikkeling. De mededeling bevat een politieke oriëntatie voor een thematisch programma gericht op actoren, dat goed beheersbaar is, subsidiair is aan geografische programma's en

complementair aan andere thematische programma's. De mededeling houdt rekening met de specifieke toegevoegde waarde van verschillende actoren om de beste manieren te vinden om ze te betrekken bij het Europese ontwikkelingsbeleid.

In het algemeen schuilt de toegevoegde waarde van 'non-state actors' in hun onafhankelijkheid van de staat, hun betrokkenheid bij en begrip van hun achterban en hun vermogen om hun specifieke belangen te uiten, in hun kennis en ervaring en hun vermogen om het gat te over-bruggen tussen strategische doelen en praktische implementatie.

Binnen deze groep kunnen verschillende organisaties onderscheiden worden. NGO's brengen de stem van burgers naar het politieke debat en dragen bij aan ontwikkelingsactiviteiten. Werkgevers- en werknemersorganisaties spelen een belangrijke rol in het promoten van sociale dialoog en dragen daarmee bij tot 'decent work for all' en gelijkwaardige groei. Onafhankelijke politieke stichtingen kunnen bijdragen aan democratische principes en een link vormen tussen burgers en politieke vertegenwoordigers. Universiteiten kunnen analytische vaardigheden en onderzoeks-capaciteiten van het maatschappelijk middenveld vergroten.

Lokale overheden zouden volgens de mededeling bij voorkeur gesteund moeten worden via de geografische programma's (decentralisatie). Ze zijn echter in dit programma opgenomen omdat ze dichterbij de burgers staan dan andere publieke instituten en ze bij kunnen dragen aan de betrokkenheid van die burgers in het ontwikkelingsproces.

De belangrijkste elementen van het voorstel zijn:

- Alle 'civil society organisations' en lokale overheden uit de EU en partnerlanden komen, in principe, in aanmerking voor een bijdrage uit dit thematische programma.
- Het grootste deel van de middelen zal worden besteed aan interventies ter plaatse in ontwikkelingslanden. Het programma zal echter ook aandacht besteden aan interventies die bijdragen aan 'awareness raising and education for development' en aan coördinatie tussen netwerken van belanghebbenden.
- De verschillende typen interventies zullen worden geïmplementeerd in ontwikkelingslanden die onder DCECI (Instrument voor ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking) vallen en in alle landen die onder ENPI (Instrument voor Europese buurlanden en partnerschappen) vallen.
- EU-lidstaten en toetredende landen komen in aanmerking voor 'awareness raising and education for development' interventies en voor coördinatie tussen netwerken.
- Specifieke prioriteiten en details zullen in een meerjarig plan (thematic strategic paper) worden uitgewerkt.

Rechtsbasis van het voorstel: n.v.t., betreft een mededeling.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: n.v.t., betreft een mededeling.

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: Strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan luidt het oordeel: positief.

Het gaat in dit geval om een stroomlijning van bestaande budgetlijnen, te weten de NGO medefinanciering budgetlijn en de gedecentraliseerde budgetlijn. Deze stroomlijning is nodig om enerzijds de effectiviteit te verbeteren en anderzijds de positionering van de betreffende activiteiten ten opzichte van de geografische instrumenten te verhelderen. De EU heeft een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om het bevorderen van betrokkenheid van maatschappelijk middenveld bij ontwikkeling. Bovendien beoogt de Commissie met dit thematische programma, naast

de activiteiten die de lidstaten zelf ontplooiën op het gebied van cofinanciering, samenwerking tussen organisaties en netwerken binnen de EU te bevorderen.

Proportionaliteit: Strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan luidt het oordeel: positief.

De mededeling is een geschikt middel om het thematische programma te presenteren. Door te kiezen voor presentatie van alle zeven thematische programma's via een mededeling hoopt de Commissie het rigide keurslijf van verordeningen te vermijden. Mits goed uitgewerkt, maakt het voorstel de bestaande programma's eenvoudiger. Dit zou een verbetering zijn ten opzichte van de huidige situatie. Wel dienen de criteria voor subsidie en verdeling van middelen verder uitgewerkt te worden en dient de reikwijdte van het programma verder gespecificeerd te worden (o.a. welke organisaties in aanmerking komen en de voorwaarden waaronder lokale overheden binnen het programma vallen).

Consequenties voor de EU-begroting:

Het voorstel heeft geen directe consequenties voor de hoogte van de EU begroting. De middelen voor de thematische programma's moeten komen uit het pakket van financiële instrumenten voor categorie IV (extern beleid). In de Triloog van 4 april 2006 over de Financiële Perspectieven is een totaalplafond voor categorie IV afgesproken (€49,464 mrd. voor 2007-2013).

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: geen.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): n.v.t.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Het is de bedoeling dat de thematische programma's zullen worden ingesteld met ingang van de periode waarin de nieuwe Financiële Perspectieven van kracht zijn (1 januari 2007).

Consequenties voor ontwikkelingslanden:

Maatschappelijke organisaties zijn belangrijke actoren in ontwikkeling. Niet alleen dragen zij via (thematische) projecten bij aan directe armoedebestrijding, ook zijn zij essentieel in democratiseringsprocessen. Zij vertegenwoordigen een achterban en vormen vaak een tegenwicht voor de overheid. Door het stimuleren en steunen van initiatieven van maatschappelijke organisaties, wordt naast directe armoedebestrijding op bepaalde thema's ook gewerkt aan maatschappijopbouw. Een sterke 'civil society' in ontwikkelingslanden draagt bij aan een basis waarin andere initiatieven kunnen gedijen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland onderschrijft de noodzaak voor het instellen van een beperkt aantal thematische programma's die de zes financiële instrumenten overstijgen. Nederland is van mening dat de door de Commissie voorgestelde principes van subsidiariteit en additionaliteit strikt moeten worden toegepast, om te voorkomen dat er een wildgroei aan programma's gaat ontstaan (als 'som van wensenlijstjes van lidstaten en EP'). Dit zou haaks staan op stroomlijning en rationalisatie van categorie IV van de begroting, het oorspronkelijke uitgangspunt van de Commissie-voorstellen. Dit thematische programma is een vervanging van het NGO medefinancieringsprogramma en het gedecentraliseerde programma en moet goed uitgewerkt worden om te voorkomen dat de uitgangspunten van één van beide programma's ondergesneeuwd raakt door de samenvoeging.

In het algemeen is Nederland van mening dat de Commissie de maatregelen voor het beheer en de uitvoering van dit programma veel duidelijker moet omschrijven dan thans het geval is. Criteria voor subsidie en verdeling van middelen moeten goed uitgewerkt worden, voordat Nederland met het voorstel kan instemmen.

Met betrekking tot de inhoud van het thematische programma onderschrijft Nederland het belang van eigen initiatief van het maatschappelijk middenveld als een cruciale actor in ontwikkelingsprocessen. Maatschappelijke organisaties vertegenwoordigen groepen in de samenleving en kunnen invloed hebben op de relatie tussen burgers en overheden en daarmee, direct en indirect, op ontwikkeling. Het programma kan tevens bijdragen aan het bouwen en vergroten van netwerken tussen maatschappelijke organisaties, wat kan helpen bij betere afstemming en kennisoverdracht. Het onderdeel 'awareness raising and education for development' is met name van belang in de nieuwe lidstaten waar capaciteit en draagvlak voor ontwikkeling nog in grote mate ontwikkeld moeten worden.

Nederland stelt echter vraagtekens bij het samenvoegen van 'non-state actors' en lokale overheden binnen één programma. 'Non-state actors' hebben immers een andere rol dan de overheid. Lokale overheden zouden daarom binnen de geografische programma's moeten vallen. Nederland meent dat momenteel de scheidslijnen tussen geografische programma's en dit thematische programma nog onduidelijk zijn. Daarnaast impliceert de verbreding van het soort actoren, van NGO's naar 'non-state actors' en lokale overheden, dat er ook een financiële verruiming zou moeten plaatsvinden ten opzichte van de huidige budgetlijnen. Hierover wordt in het voorstel niets gezegd.

In de mededeling wordt gesproken over de moeilijkheden die nieuwe lidstaten, sinds toetreding op 1 mei 2004, hebben ervaren bij het verkrijgen van financiële hulp onder de NGO medefinanciering budgetlijn. Deze landen kampen (nog) met een gebrek aan capaciteit en kennis en nationale structuren. Zo blijkt het voor NGO's in de nieuwe lidstaten bijvoorbeeld moeilijk haalbaar om te voldoen aan de eis van co-financiering die de Commissie aan alle subsidies verbindt.

De Commissie stelt dat er eventueel aanpassingen moeten worden gemaakt op de huidige regels om meer betrokkenheid van de nieuwe lidstaten te waarborgen. Hoewel Nederland het van belang acht dat er maatregelen worden genomen om de nieuwe lidstaten zoveel mogelijk bij het programma te betrekken, is Nederland tevens van mening dat dit niet moet gebeuren door een te grote versoepeling van de regels/ criteria om in aanmerking te komen voor een subsidie. Het is beter om door intensieve technische assistentie en tijdelijke steun bij capaciteitsopbouw de omstandigheden te creëren waarin deze landen zich kunnen ontwikkelen (capaciteitsopbouw van NGO's, (overheids)structuren voor OS). De samenwerking tussen organisaties uit verschillende lidstaten, die in het voorstel gestimuleerd wordt, kan ook dit doel dienen.

In het voorstel dient uitgewerkt te worden wat permanente aanpassingen zijn en wat overgangsregelingen zijn. In het geval van overgangsregelingen meent Nederland dat duidelijke termijnen gesteld moeten worden.