

Aan de Voorzitter van de  
Eerste Kamer der Staten-Generaal  
Binnenhof 22  
2500 EA Den Haag

Directie Integratie Europa  
Afdeling Extern  
Bezuidenhoutseweg 67  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

*Datum* 19 januari 2007  
*Kenmerk* DIE-48/2007  
*Blad* 1/1  
*Bijlage(n)* 1  
*Betreft* Beantwoording brief vaste commissie voor  
Ontwikkelingssamenwerking over het EU  
ontwikkelingsbeleid

*Behandeld* Nicole Maes  
*Telefoon* 070 348 4834  
*Fax* 070 348 6381  
ncj.maes@minbuza.nl

Met genoegen reageer ik hierbij op de brief van 4 december 2006 (kenmerk 136793) waarin de vaste commissie voor Ontwikkelingssamenwerking vragen stelt over de nieuwe architectuur voor het externe beleid van de Europese Gemeenschap en het ontwikkelingsbeleid in het bijzonder.

Op 16 mei 2006 voerde ik met uw vaste commissie voor Ontwikkelingssamenwerking een intensief debat over de Europese Consensus, de gezamenlijke beleidsverklaring van de lidstaten, de Commissie en het Europees Parlement over het EU ontwikkelingsbeleid. Nadien is het werk aan de implementatie van de Europese Consensus binnen de EU voortgezet. Tevens is in 2006 de discussie afgerond over de nieuwe architectuur van het gehele externe beleid van de Unie, waaronder het ontwikkelingsbeleid, voor de periode van de Financiële Perspectieven 2007-2013. Veel van de vragen van uw commissie, met name ten aanzien van de thematische programma's, betreffen deze nieuwe opzet van het externe beleid en de relatie met de Europese Consensus.

Het uitdrukkelijke doel van de nieuwe architectuur was de stroomlijning en de verhoging van doelmatigheid van de communautaire externe hulp binnen categorie 4 van de EG-begroting. Hierop is goede vooruitgang geboekt. De externe hulp van de Gemeenschap was onder de vorige Financiële Perspectieven gebaseerd op meer dan 30

verordeningen en bijbehorende beheerscomités. Sinds 1 januari 2007 vormen negen verordeningen, aangeduid als instrumenten, de basis van het externe beleid van de Europese Gemeenschap. Deze negen instrumenten zijn de al bestaande instrumenten voor humanitaire hulp en voor macro-economische steun, plus zeven nieuwe instrumenten<sup>1</sup>.

Hiermee is een groot aantal oude instrumenten komen te vervallen, hetgeen de beheersbaarheid sterk heeft verbeterd. Er is dus wat betreft de nieuwe architectuur voor externe hulp zeker geen sprake van wildgroei, maar juist van concentratie van de beleidsinstrumenten van de Gemeenschap, inclusief ontwikkelingssamenwerking. Nederland heeft deze exercitie dan ook nadrukkelijk gesteund en ik acht het resultaat alleszins bevredigend.

Van de zeven nieuwe instrumenten hebben er vier specifiek betrekking op het Europese ontwikkelingsbeleid (met name artikel 179 EG verdrag als rechtsbasis). Dat zijn het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (Development Cooperation Instrument, DCI), het instrument voor democratisering en mensenrechten (European Instrument for Democratisation and Human Rights, EIDHR), het instrument voor nabuurschapsbeleid (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI) en het stabiliteitsinstrument (Instrument for Stability, IfS). In de bijlage vindt u een overzicht. Deze instrumenten zijn, zoals bekend, aanvullend op het intergouvernementele Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), dat de landen in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan – de zogeheten ACS-landen - ondersteunt. Over het Ontwikkelingsinstrument nam de Raad overigens conclusies aan in oktober 2006, dat wil zeggen nog in de missionaire periode van het kabinet.

De meeste thematische programma's waarnaar uw brief verwijst, zijn in de aangepaste opzet geïntegreerd in het nieuwe instrument voor ontwikkelingssamenwerking. Er is in de uiteindelijke architectuur dus geen sprake van aparte verordeningen of beheersstructuren voor deze programma's. De enige uitzondering vormen de programma's voor samenwerking met geïndustrialiseerde landen en voor bevordering van democratie en mensenrechten. Hiervoor zijn op aandringen van het Europees Parlement aparte instrumenten opgezet. In het oorspronkelijke Commissievoorstel waren de samenwerking met geïndustrialiseerde landen en ontwikkelingssamenwerking in één instrument ondergebracht. Het Europees Parlement en verschillende lidstaten vonden dit echter een ongelukkige combinatie: inhoudelijk was er te weinig overeenkomst en bovendien verdiende ontwikkelingssamenwerking

---

<sup>1</sup> Instrument voor Pre-accessie steun (IPA), Instrument voor Nabuurschapsbeleid (ENPI), Instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI), Instrument voor samenwerking met geïndustrialiseerde landen (ICI), Stabiliteitsinstrument (IfS), Instrument voor nucleaire veiligheid (INSA) en Instrument voor democratisering en mensenrechten (EIDHR).

een specifiek instrument. Het Europees Parlement was ook van oordeel dat enkel een separaat instrument voor democratisering en mensenrechten voldoende profiel zou geven aan dit belangrijke thema.

Met de integratie van de vijf andere thematische programma's<sup>2</sup> in het instrument voor ontwikkelingssamenwerking is ook op dit onderdeel een meer overzichtelijke beheersstructuur tot stand gekomen. Met de inwerkingtreding van het nieuwe instrument voor ontwikkelingssamenwerking op 1 januari 2007 zijn 13 bestaande verordeningen op OS-gebied ingetrokken<sup>3</sup>. Zoals bij alle verordeningen is de Commissie eerstverantwoordelijk voor de implementatie van het instrument, bijgestaan door het nieuwe beheerscomité voor het ontwikkelingsinstrument dat eind januari voor het eerst bijeen zal komen. In dit beheerscomité, dat wordt voorgezeten door de Commissie, zijn alle lidstaten vertegenwoordigd. Zowel de geografische als de thematische programma's worden daarin besproken. Dit betreft in het bijzonder de geografische strategie documenten ("Country Strategy Papers", "Regional Strategy Papers"), die de hoeksteen vormen van het hulpbeleid van de Gemeenschap in ontwikkelingslanden en -regio's, en de thematische strategieën. Het belang van harmonisatie en complementariteit tussen de Commissie en de lidstaten, met name op lokaal niveau in de ontvangende landen, is vastgelegd onder de algemene principes en specifieke artikelen van het ontwikkelingsinstrument. In het licht van de Europese Consensus en de Verklaring van Parijs inzake effectiviteit van de hulp zal ook het beheerscomité een belangrijk forum worden voor de verdere afstemming tussen Commissie en lidstaten.

De thematische programma's onder het instrument voor ontwikkelingssamenwerking zijn nadrukkelijk onderscheiden van en aanvullend op de geografische programma's van het instrument. Dit betekent dat acties gefinancierd onder het thematische programma meestal geen betrekking hebben op een specifiek ontwikkelingsland; ze zijn doorgaans bedoeld voor een groep partnerlanden zonder geografische samenhang, of voor een internationale operatie die niet in een specifiek geografisch gebied wordt uitgevoerd. Vaak zal het thematische programma worden uitgevoerd door of via een

---

<sup>2</sup> Investeren in mensen; milieu en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen (incl energie); niet-overheidsactoren en lokale overheden in het ontwikkelingsproces; voedselzekerheid; migratie en asiel.

<sup>3</sup> Verordening 2110/2005 inzake toegang tot buitenlandse hulp, 806/2004 bevordering gendergelijkheid, 491/2004 bijstand migratie en asiel (AENEAS), 1568/2003 armoedegerelateerde ziekten (hiv/aids, tbc, malaria), 1567/2003 reproductieve en seksuele gezondheid en rechten, 2130/2001 ontwortelde bevolkingsgroepen Latijns-Amerika en Azië, 2493/2000 integratie milieuaspecten, 2494/2000 duurzaam beheer tropische bossen, 1726/2000 ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika, 1659/98 gedecentraliseerde samenwerking, 1658/98 medefinanciering NGO's, 1292/96 voedselhulp en voedselzekerheid, 443/92 samenwerking Latijns-Amerika en Azië.

intermediaire organisatie (zoals een NGO), een internationale organisatie of een multilateraal mechanisme. Hieronder vallen met name de wereldomvattende initiatieven ter ondersteuning van de MDG's.

Wat betreft de uitvoering van de activiteiten en programma's van het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap is verder de centrale rol van het Europe Aid Co-operation Office van belang. Dit uitvoeringsorgaan voor de communautaire hulp heeft, onder leiding van de Nederlandse Directeur-Generaal Dhr. Koos Richelle, de afgelopen jaren een belangrijke bijdrage geleverd aan een kwaliteitsslag in de ontwikkelingssamenwerking van de Gemeenschap. Waar de Commissie in het verleden nog wel eens achterliep bij andere donoren, behoort zij nu eerder bij de donoren die serieus werk maken van de implementatie van de principes voor effectieve hulp zoals overeengekomen in de Verklaring van Parijs.

Het bovenstaande laat onverlet dat nog een forse slag moet worden gemaakt in de verdere uitwerking van de complementariteit en taakverdeling in de EU-hulp, voorzien in de Europese Consensus. Dit is een complex proces, mede gezien de veelheid aan actoren en belangen die hierbij in het geding zijn. De Europese Consensus is in vele opzichten 'werk in uitvoering'. Onder het Finse voorzitterschap is in de RAZEB van oktober jongstleden een aantal leidende principes aangenomen voor verdere invulling van complementariteit en taakverdeling in de EU-hulpinspanningen. Het Duitse voorzitterschap heeft verdere uitwerking van de Europese Consensus ook hoog op de agenda gezet en lijkt daarbij zoveel mogelijk de basisprincipes van de Nordic+ samenwerking tot EU beleid te willen verheffen. Ook in de zogenaamde 18-maandenagenda van het Duitse, Portugese en Sloveense voorzitterschap nemen verdere stappen op dit terrein een belangrijke plaats in.

Uiteindelijk moeten complementariteit en taakverdeling hun beslag krijgen op landenniveau in de ontwikkelingslanden. In de brief geeft uw commissie het belang hiervan nogmaals terecht aan. Op dit moment lopen de voorbereidingen voor de programmering van het 10<sup>e</sup> EOF, waarbij operationalisering van complementariteit en taakverdeling een sterk aandachtspunt is. Uitdaging is om zoveel mogelijk te komen tot gezamenlijke programmering van hulpmiddelen die de Commissie beheert en de middelen van de aanwezige lidstaten (en andere donoren). In voor Nederland belangrijke partnerlanden zoals Zambia, Tanzania, Mozambique en Ghana is hierop de afgelopen maanden belangrijke vooruitgang geboekt; de beoogde EOF-programmering sluit goed aan bij de werkafspraken die in breder donorverband worden gemaakt. Ook in landen als Benin en Senegal krijgt de samenwerking en coördinatie tussen lidstaten en Commissie ter plaatse meer vorm. In veel andere ontwikkelingslanden is dit bredere proces onder donoren en met de overheid ter plaatse echter nog onvoldoende

gevorderd om in dit stadium van programmering van het EOF al tot praktische resultaten te leiden.

Niettemin ben ik optimistisch over de bijdrage die de Europese Consensus levert aan de bundeling van de hulpinzet van lidstaten en Commissie in ontwikkelingslanden. Donoren die tot voor kort weinig belangstelling toonden voor deze agenda doen nu mee. Belangrijke lidstaten met een groeiend ODA-budget (zoals Duitsland, Frankrijk, Spanje en Portugal) oriënteren zich in EU-kader steeds vaker op de principes van goed donorschap zoals die in OESO/DAC zijn ontwikkeld, in de Europese Consensus zijn overgenomen en in recente Raadsconclusies nader zijn uitgewerkt.

Dit leidt er onder meer toe dat meer lidstaten overgaan tot het verlenen van begrotingssteun in plaats van het opzetten van eigen projecten in ontwikkelingslanden. Dat op zich heeft al een sterk bundelend effect. De Commissie loopt hierbij voorop; zo is het streven om onder EOF-10 waar mogelijk de helft van de nationale indicatieve fondsen in de vorm van begrotingssteun in te zetten. Verder is onder het nieuwe ontwikkelingsinstrument de mogelijkheid voor cofinanciering geopend (art. 27). Ook dit biedt voor de komende tijd mogelijkheden tot betere bundeling van de hulpinzet van de lidstaten en Commissie.

Interessant zijn ook de ontwikkelingen op het gebied van goed bestuur, waarbij nu aanzetten worden gedaan voor een meer eensgezind Europees optreden. In vervolg op de mededeling en de Raadsconclusies van oktober jongstleden over dit onderwerp, worden nu voor de ACS-landen 'bestuursprofielen' opgesteld. Dit gebeurt door de Commissie in overleg met ter plaatse vertegenwoordigde lidstaten. Op basis van deze profielen kunnen ACS-landen in aanmerking komen voor extra gelden uit het EOF. Deze profielen en het debat over de allocatie van de daaraan gekoppelde zogenaamde 'incentive tranches' kunnen eveneens bijdragen aan een meer geharmoniseerde en gebundelde inzet van lidstaten en Commissie op dit belangrijke terrein.

Concluderend kan gesteld worden dat de nieuwe architectuur in voldoende mate voldoet aan de Nederlandse wensen. Er is sprake van een goede stroomlijning, die de doelmatigheid en beheersbaarheid bevordert. De nieuwe opzet is mede gebaseerd op de Europese Consensus en de Verklaring van Parijs. Nederland zal er bij de feitelijke uitvoering van het ontwikkelingsinstrument echter zowel op lokaal niveau als in Brussel nauwlettend op toe zien dat de agenda van harmonisatie en complementariteit leidend blijft.

Alleen door intensieve samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten kunnen we uiteindelijk komen tot de door Nederland gewenste situatie van één "lead donor" per sector per land. Juist vanwege het belang van het welslagen van de agenda van de Europese Consensus bereidt Nederland momenteel de detachering voor van vier

medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor een aantal jaren bij de Commissie. Deze strategische detacheringen zullen binnen enkele maanden hun beslag krijgen.

In de bijlage treft u een overzicht aan van de voor ontwikkelingssamenwerking relevante nieuwe instrumenten.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,

A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven