



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 25.1.2006
COM(2006) 19 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE EN HET
COMITE VAN DE REGIO'S**

**Het thematisch programma "Niet-overheidsactoren en lokale autoriteiten in het
ontwikkelingsproces"**

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Context	4
2.1.	Analyse van het thema	4
2.2.	Vastgesteld beleidskader	6
2.3.	Opgedane kennis en ervaring	7
2.4.	Motivering van een thematische aanpak	7
3.	Het thematisch programma	9
3.1.	Toepassingsgebied	9
3.1.1.	Actoren die voor subsidie in aanmerking komen	9
3.1.2.	Acties die voor subsidie in aanmerking komen	10
3.1.3.	Geografisch bereik	10
3.2.	Programmeringsbeginselen	11
3.3.	Doelstellingen	11
3.4.	Prioriteiten	12
	ANNEX- Summary of past experience	12

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE EN
HET COMITE VAN DE REGIO'S**

**Het thematisch programma "Niet-overheidsactoren en lokale autoriteiten in het
ontwikkelingsproces"**

1. INLEIDING

De Europese Commissie heeft voorgesteld om in het kader van de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 zes nieuwe instrumenten in te voeren. Hiermee wordt beoogd het huidige wettelijk kader voor het extern optreden van de Gemeenschap te rationaliseren en te vereenvoudigen. Drie van de instrumenten (het instrument voor humanitaire hulp, het stabiliteitsinstrument en het instrument voor macrofinanciële bijstand) zijn horizontaal van aard om tegemoet te komen aan bijzondere behoeften en omstandigheden. De drie overige instrumenten (het instrument voor pretoetredingssteun (IPA), het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) en het instrument voor economische samenwerking en ontwikkelingssamenwerking (DCECI)) zijn bestemd voor de tenuitvoerlegging van specifieke beleidsmaatregelen en bestrijken specifieke geografische toepassingsgebieden. Deze instrumenten moeten de rechtsgrondslag gaan vormen voor de begrotingstoe wijzingen van de Gemeenschap aan programma's voor buitenlandse samenwerking, met inbegrip van thematische programma's, en vervangen de bestaande thematische verordeningen.

Volgens deze voorstellen bieden de thematische programma's een specifieke toegevoegde waarde en vormen zij een aanvulling op de geografische programma's, die het primaire kader blijven vormen voor de samenwerking van de Gemeenschap met derde landen¹.

De Commissie heeft beloofd met het Europees Parlement en de Raad te overleggen over het toepassingsgebied, de doelstellingen en de prioriteiten van elk thematisch programma, op basis van officiële mededelingen aan beide instellingen. De uitkomst ervan moet als politiek richtsnoer dienen voor de programmering, met name de thematische strategiedocumenten die moeten worden opgesteld uit hoofde van voornoemde instrumenten.

De Commissie heeft een uitvoerige openbare raadpleging georganiseerd om een groot aantal uiteenlopende belanghebbenden te betrekken bij het ontwerpen van de voornaamste kenmerken van het programma. Het programma is gebaseerd op de uitkomst van deze raadpleging (zie voor een volledig verslag over de openbare raadpleging de website van DG Développement op de portaal site Europa).

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: "Het externe optreden via thematische programma's binnen de nieuwe financiële vooruitzichten 2007-2013" - COM(2005) 324 van 3.8.2005.

2. CONTEXT

2.1. Analyse van het thema

Zoals verklaard in de "Europese consensus over ontwikkeling"² vormen *ownership* en participatie de kernbeginselen van het ontwikkelingsbeleid van de EU. Om ervoor te zorgen dat deze beginselen daadwerkelijk worden toegepast moet de Commissie een belangrijke rol spelen door de dialoog over ontwikkelingsprioriteiten en -strategieën in partnerlanden tussen overheids- en niet-overheidsactoren te vergemakkelijken en te bevorderen.

In dit verband is het van doorslaggevend belang de capaciteitsontwikkeling in de landen zelf vanuit verschillende invalshoeken en op verschillende niveaus te ondersteunen. Partnerregeringen kunnen zich steeds beter vinden in het bevorderen van een participatieve aanpak. Zij betrekken in toenemende mate het maatschappelijk middenveld van hun land bij zowel de voorbereiding als de uitvoering van ontwikkelingsstrategieën en vergemakkelijken de toegang tot financiering. In sommige gevallen is er wegens de context in het betrokken land of de houding van de centrale regering slechts sprake van een gedeeltelijke, zeer beperkte of, in extreme gevallen, onmogelijke participatie door belanghebbenden.

Dit programma is bedoeld als de opvolger van zowel de huidige medefinancieringsprogramma's voor NGO's als de programma's voor gedecentraliseerde samenwerking. Het uitgangspunt van het programma wordt gevormd door de actoren, niet door de sectoren. Het is bedoeld om het "recht van initiatief" van belanghebbenden te ondersteunen door financiële middelen te verstrekken voor hun "eigen initiatieven" wanneer geografische programma's niet het adequate instrument blijken. Het vormt een aanvulling op de steun die dezelfde actoren kunnen krijgen uit andere "sectorale" thematische programma's, met name het programma inzake democratie en mensenrechten.

Deze mededeling bevat de beleidsrichtsnoeren voor een thematisch programma dat uitgaat van de actoren. Een dergelijk programma moet aan de volgende eisen voldoen: het moet bestuurbaar zijn, ondergeschikt aan geografische programma's en complementair met andere thematische programma's. In de richtsnoeren wordt een onderscheid gemaakt tussen actoren, rekening houdend met hun respectieve toegevoegde waarde ten aanzien van het toepassingsgebied van het programma en de respectieve kenmerken, behoeften en beperkingen van actoren (capaciteit, potentieel, specifieke belangenterreinen, financiële middelen) om te bepalen hoe deze het best kunnen worden geïntegreerd in het ontwikkelingsbeleid van de EG. In de op actoren gerichte benadering is een centrale rol weggelegd voor maatschappelijke organisaties als de voornaamste verstrekkers van hulp en als belangrijke spelers in het proces van beleidsvorming. Dit programma stelt het maatschappelijk middenveld dus in staat zijn recht van initiatief uit te oefenen, innovatieve benaderingen te ontwikkelen en een specifieke dynamische inbreng in het proces te hebben.

² Raad van de Europese Unie, document nr. 14820/05, 22 november 2005.

De toegevoegde waarde van niet-overheidsactoren ligt in hun onafhankelijkheid van de staat, hun nabijheid tot en kennis van hun achterban, het vermogen om hun specifieke belangen naar voren te brengen, de kennis en ervaring die zij meebrengen en hun vermogen om een kritische "kloof" te overbruggen tussen strategische doelstellingen en hun uitvoering in de praktijk.

Onder niet-overheidsactoren kunnen specifieke bijdragen van verschillende typen organisaties worden genoemd. NGO's geven burgers en mensen uit het veld een stem in debatten over beleid en leveren een efficiënte bijdrage tot ontwikkelingsactiviteiten. Werkgevers- en werknemersorganisaties vervullen een spilfunctie bij het bevorderen van de sociale dialoog en dragen zo bij tot het verwezenlijken van goede banen voor eenieder en tot eerlijke groei. Onafhankelijke politieke stichtingen kunnen een bijdrage leveren tot het bevorderen van democratische beginselen en banden tussen burgers en politici. Universiteiten kunnen bijdragen tot het vergroten van het analytisch vermogen en de onderzoekscapaciteit van de civiele maatschappij, evenals tot noord-zuidnetwerken en zuid-zuidnetwerken.

De lokale autoriteiten moeten bij voorkeur worden ondersteund in het kader van geografische programma's door middel van decentralisatieprocessen. Zij staan evenwel veel dicht bij de burger dan openbare instellingen en kunnen de directe betrokkenheid van burgers bij het ontwikkelingsproces vergemakkelijken, interactie tussen burgers en de staat bevorderen en bruggen slaan tussen de EU en de burgers van de partnerlanden.

De voornaamste elementen van dit voorstel zijn:

- Alle maatschappelijke organisaties en lokale autoriteiten van de EU en partnerlanden komen in beginsel in aanmerking voor subsidie uit hoofde van dit thematisch programma.
- Het merendeel van de financiële toewijzingen zal worden toegekend voor ondersteunende maatregelen in het veld die worden uitgevoerd in de ontwikkelingslanden. Er zal evenwel ook aandacht worden geschonken aan bewustmakingsactiviteiten en opleidingsactiviteiten op het gebied van ontwikkelingshulp. Ook voor activiteiten die de coördinatie tussen netwerken van belanghebbenden vergemakkelijken, kan een beroep worden gedaan op subsidie.
- De verschillende maatregelen worden ten uitvoer gelegd in ontwikkelingslanden die vallen onder het DCECI-instrument en in alle landen die vallen onder het ENPI-instrument.
- EU-lidstaten en toetredingslanden komen in aanmerking voor subsidie voor bewustmakingscampagnes en onderwijs op het gebied van ontwikkelingshulp en coördinatie tussen netwerken van belanghebbenden binnen de EU.
- De specifieke actieprioriteiten en nadere informatie over het toepassingsgebied van het programma zullen worden beschreven in een meerjarenprogrammadoocument (thematisch strategiedocument).

2.2. Vastgesteld beleidskader

Het betrekken van niet-overheidsactoren en lokale autoriteiten bij het ontwikkelingsproces, onder andere door middel van dialoog en subsidiëring, is een vertrouwd beginsel van het EG-ontwikkelingsbeleid, dat tot uitdrukking is gebracht in een reeks beleidsdocumenten van de Commissie en in conclusies, resoluties en standpunten van andere instellingen³.

“De Europese consensus inzake ontwikkeling”

“De EU steunt de brede deelname van alle belanghebbenden aan de ontwikkeling van de landen en moedigt alle geledingen van de samenleving aan daaraan deel te nemen. Met name het maatschappelijk middenveld, met inbegrip van de economische en sociale partners als de vakorganisaties, de werkgeversorganisaties, de particuliere sector, de NGO's en andere niet-gouvernementele actoren van de partnerlanden spelen een vitale rol als pleitbezorgers van de democratie, de sociale rechtvaardigheid en de mensenrechten. De EU zal haar steun aan niet-gouvernementele actoren op het gebied van capaciteitsopbouw opvoeren om hen meer inspraak te verlenen in het ontwikkelingsproces en de politieke, de sociale en de economische dialoog vooruit te helpen. De belangrijke rol van het Europees maatschappelijk middenveld zal tevens worden erkend; daartoe zal de EU bijzondere aandacht schenken aan ontwikkelingseducatie en het vergroten van het bewustzijn bij de EU-burgers.”

Deze benadering komt ook tot uiting in partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten. De partnerschapsdimensie van de ACS-EG-samenwerking heeft bijgedragen tot het ontstaan, de geleidelijke consolidatie en de formalisering van de participatieve aanpak van de ontwikkelingssamenwerking. Het participatie-aspect maakt expliciet deel uit van de beginselen van de ACS-EU-samenwerking en omvat een groot aantal belanghebbenden. De recente herziening van de Overeenkomst van Cotonou bood de gelegenheid om deze aanpak verder te versterken, ten eerste door de toegang tot financiering op basis van de programmeringsdialoog te vergemakkelijken en ten tweede door deze aanpak uit te breiden naar de lokale autoriteiten⁴. Ook is er bij de EG-samenwerking met andere geografische groepen, zoals Azië, Latijns-Amerika en de buurlandengroep, sprake van een algemene tendens tot intensivering van de participatie van maatschappelijke organisaties, met inbegrip van hun betrokkenheid bij de beleidsdialoog⁵. Participatie van het maatschappelijk middenveld maakt dan ook een integrerend deel uit van de gebruikelijke werkwijze van de EG.

Het Europees nabuurschapsbeleid is gericht op het tot stand brengen van een bevoorrecht partnerschap met naburige landen door deze dichter bij de Unie te brengen en hen een aandeel in de interne markt van de Gemeenschap te bieden in combinatie met steun voor

³ “De Europese consensus inzake ontwikkeling” (Raad van de EU – 14820/05, 22.11.2005); “Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees parlement en het Economisch en Sociaal Comité - Participatie van niet-overheidsactoren in het EG-ontwikkelingsbeleid” - COM(2002) 598 van 7.11.2002; Conclusies van de Raad van 19 mei 2003, Resolutie van het Europees Parlement van 4 september 2003, Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité van 16 juli 2003.

⁴ Herziene Overeenkomst van Cotonou, artikelen 4, 6, 58 en bijlage IV, artikelen 4 en 15.

⁵ Zie met name artikel 43 van de politieke dialoog en samenwerkingsovereenkomsten met Midden-Amerikaanse landen en de Andesgemeenschap.

dialogo, hervorming en sociale en economische ontwikkeling. Dit beleid is duidelijk gericht op integratie maar omvat ook belangrijke ontwikkelingsaspecten. Doelstellingen zoals armoedebestrijding en sociale ontwikkeling zullen bijdragen tot de totstandbrenging van meer welvarende, rechtvaardige en dus stabiele maatschappijen in wat overwegend ontwikkelingslanden zijn. De instrumenten uit hoofde waarvan technische en financiële bijstand kan worden verstrekt om dit beleid te ondersteunen zullen, waar nodig, gebaseerd moeten worden op beproefde praktijken voor de bevordering van efficiënte management- en tenuitvoerleggingstechnieken. Een participatieve aanpak maakt ongetwijfeld deel uit van deze "beproefde praktijken op ontwikkelingsgebied".

2.3. Opgedane kennis en ervaring

Medefinanciering van NGO's uit EU-programma's en programma's voor gedecentraliseerde samenwerking heeft gezorgd voor een geleidelijke consolidatie van de instrumenten van het ontwikkelingsbeleid die gericht zijn op actoren en die het recht van initiatief van actoren ondersteunen. Uit de ervaringen in het verleden (zie bijlage) en evaluaties en discussies met de verschillende betrokkenen blijkt dat het potentieel van het strategisch partnerschap tussen de EU en andere belanghebbenden dan centrale regeringen onderbenut lijkt. Dit lijkt niet samen te hangen met het beleidskader, maar vooral te wijten te zijn aan de voorschriften van de Financiële Reglementen en frequente wijzigingen van de uitvoeringsbepalingen en de voorwaarden. Tegelijkertijd geeft het aantal financieringsverzoeken een aanzienlijke groei te zien maar houden de beschikbare personele middelen van de Commissie voor het behandelen van deze verzoeken hiermee geen gelijke tred. De Commissie verkent momenteel nieuwe benaderingen voor selectieprocedures met als doel de administratieve last te verminderen, de oproepen tot het indienen van voorstellen gericht te maken en de toegang tot financiering voor kleine NGO's te vergemakkelijken. De totstandbrenging van een gesegmenteerde en op actoren gerichte aanpak zal bijdragen tot een innovatieve en eenvoudigere benadering van de medefinanciering voor deze actoren.

2.4. Motivering van een thematische aanpak

Afgezien van de ondersteuning van niet-overheidsactoren in alle samenwerkingsprogramma's voor humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking (zowel geografisch als thematisch) is een thematisch programma dat zich richt op actoren en over een adequaat niveau van financiële middelen beschikt, noodzakelijk om de volgende redenen:

- In gevallen waarin de samenwerking via geografische programma's beperkt is, zoals bij problematische partnerschappen⁶, zal het programma de EG in staat stellen

⁶ Situaties waarin sprake is van een problematisch partnerschap worden gedefinieerd als situaties waarin om een van de volgende redenen de gebruikelijke samenwerkingsinstrumenten niet volledig kunnen worden gebruikt ter ondersteuning van initiatieven door andere belanghebbenden dan de centrale regeringen: (1) landen waar de samenwerking is geschorst, (2) landen waar de autoriteiten zich niet hebben verbonden tot het realiseren van de doelstellingen inzake armoedebestrijding en andere basisbeginselen van het ontwikkelingsbeleid, waaronder goed bestuur en participatie van het maatschappelijk middenveld en gedecentraliseerde autoriteiten, (3) landen waar de dialoog over de aanpak op basis van participatie zeer beperkt is.

betrokken te blijven, rechtstreeks de bevolking te steunen, de tenuitvoerlegging van hulpacties en de toegang tot basisdiensten te vergemakkelijken, het democratiseringsproces te bevorderen en het vredesproces in dergelijke situaties te versterken. Dit zou de vorderingen die de publieke instellingen op dit gebied maken, moeten complementeren.

- In gevallen waarin de samenwerking goed functioneert en er sprake is van daadwerkelijk partnerschap, zullen uit het programma gefinancierde acties een aanvulling en verbetering vormen van de op landen of regio's gerichte samenwerkingsprogramma's doordat belanghebbenden steun krijgen voor het invoeren van nieuwe regelingen en benaderingen. Dit zal leiden tot een betere holistische integratie van de voor alle landen en regio's geldende prioriteiten, de participatie van de mensen in het veld of een specifieke groep bevorderen, een gelijke behandeling van vrouwen ten goede komen, zorgen voor capaciteitsopbouw op nieuwe terreinen zoals eerlijke handel, een beter milieu, enzovoorts.
- Het programma zal bevorderlijk zijn voor het opbouwen van vertrouwen tussen overheids- en niet-overheidsactoren, bijvoorbeeld wat betreft beleidsdiscussies, verstrekking van basisdiensten, enzovoorts, met als doel hun geleidelijke integratie in geografische programma's waar dit nog niet het geval was.
- Het programma zal ertoe bijdragen het grote publiek beter bewust te maken van ontwikkelingsaangelegenheden en de ontwikkelingseducatie in de EU bevorderen, het ontwikkelingsbeleid verankeren in Europese samenlevingen, meer overheidssteun in de EU mobiliseren voor armoedebestrijding en voor de totstandbrenging van eerlijkere betrekkingen tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden, een mentaliteitswijziging in de EU bewerkstelligen met betrekking tot de aangelegenheden en moeilijkheden waarmee ontwikkelingslanden en hun bevolking worden geconfronteerd, en de sociale dimensie van de globalisering bevorderen.
- Het programma zal maatregelen ondersteunen voor de versterking van de coördinatie en de interactie tussen belanghebbenden onderling en tussen hen en EU-instellingen, met als doel het vergemakkelijken van netwerken en interactie.
- Uit hoofde van het programma zal steun kunnen worden gegeven voor initiatieven van belanghebbenden ter bevordering van de ontwikkeling van de capaciteitsopbouw in het begunstigde land om te participeren in het debat over het beleid en de verstrekking van basisdiensten (gezondheid, onderwijs, werk, veiligheid, inclusief conflictpreventie, rampenparaatheid, enzovoorts) op lokaal niveau waar geografische programma's niet kunnen worden gebruikt of wanneer een innovatieve aanpak benodigd is. De mogelijkheid hierbij een groot aantal uiteenlopende overheids- en niet-overheidsactoren uit de EU en de partnerlanden te betrekken maakt deel uit van de toegevoegde waarde van het programma.
- Het programma zal over de gehele linie het recht van initiatief van belanghebbenden ondersteunen, ondergeschikt aan de geografische programma's, door middel van financiering van hun “eigen initiatieven”, in plaats van in detail de activiteiten vast te leggen die zij als “tenuitvoerleggingspartners” moeten ondersteunen. Het is evenwel belangrijk dat het programma bijdraagt tot de handhaving van voldoende consistentie met andere ontwikkelingsoperaties die uit hoofde van ontwikkelingsstrategieën door

de EG en de partnerlanden worden ondersteund via geografische programma's. Er dient te worden gezorgd voor maximale complementariteit tussen dit thematisch programma en de andere door de EG gefinancierde programma's⁷.

3. HET THEMATISCH PROGRAMMA

3.1. Toepassingsgebied

Deze mededeling bevat de algemene beleidsrichtsnoeren voor het toepassingsgebied van het programma. In het meerjarig thematisch strategiedocument⁸ zullen deze richtsnoeren verder worden uitgewerkt en prioriteiten worden vastgesteld voor de verschillende niveaus (landen, typen maatregelen en aangelegenheden met betrekking tot actoren, zoals niveaus van medefinanciering en subsidiabiliteitsvoorwaarden voor overheidsactoren) om richting te geven aan het programma.

Dit programma omvat hoofdzakelijk acties in het veld en zal primair worden uitgevoerd in ontwikkelingslanden en regio's waar geografische programma's niet voorzien in steun of subsidies aan niet-overheidsactoren en lokale autoriteiten wegens ontoereikende politieke bereidheid, of in subregio's die buiten het bereik van het landenprogramma vallen of in situaties waarin sprake is van problematische partnerschappen, kwetsbare staten, na een conflict, in geval van politieke instabiliteit, enzovoorts.

3.1.1. Actoren die voor subsidie in aanmerking komen

Een groot aantal uiteenlopende actoren zonder winstoogmerk uit de EU en de partnerlanden kunnen een beroep doen op subsidies uit het programma. Van hen wordt verwacht dat zij burgers kunnen mobiliseren voor ontwikkeling, tegemoet kunnen komen aan de behoeften van de bevolking, doorzichtig en rekenplichtig zijn en kunnen aantonen over specifieke bekwaamheden te beschikken.

Alle typen niet-overheidsactoren, inclusief NGO's, vakbonden, milieuorganisaties, universiteiten en politieke stichtingen kunnen een beroep doen op subsidie uit het programma. In aanvulling daarop kunnen lokale autoriteiten financiële steun ontvangen voor activiteiten in specifiek verband op voorwaarde dat hun toegevoegde waarde wordt aangetoond en deze activiteiten niet kunnen worden uitgevoerd uit hoofde van geografische programma's.

Deze zeer brede op actoren gerichte benadering zal verder worden uitgewerkt in het thematisch meerjaren-strategiedocument. Er kunnen nadere criteria voor de subsidiabiliteit van verschillende actoren worden bepaald afhankelijk van hun respectieve toegevoegde waarde, capaciteiten en specifieke behoeften en beperkingen (ook op financieel niveau) met het oog op de tenuitvoerlegging van de prioriteiten zoals vastgesteld in het thematisch strategiedocument. Volgens de actieprioriteiten kunnen de

⁷ In dit document moet onder consistentie worden verstaan dat een actie de doelmatigheid of het effect van een andere actie (op hetzelfde of een ander gebied) niet ondermijnt; met complementariteit wordt bedoeld een arbeidsverdeling op basis van de toegevoegde waarde van elke actor.

⁸ De betreffende DCECI- en ENPI-artikelen.

modaliteiten voor toegang tot financiering voor de verschillende actoren worden vastgesteld in het thematisch strategiedocument of in de tenuitvoerleggingsdocumenten (percentage medefinanciering, type acties, enzovoorts). Er zal rekening worden gehouden met het feit dat actoren ook in aanmerking kunnen komen voor financiering uit hoofde van andere door de EG gefinancierde programma's.

3.1.2. Acties die voor subsidie in aanmerking komen

Bij de tenuitvoerlegging van het thematisch programma zal het recht van initiatief van de subsidiabele actoren worden gerespecteerd door hen financiële bijstand te verlenen voor drie typen acties:

- het grootste deel van de financiering zal worden toegewezen ter ondersteuning van acties in ontwikkelingslanden en regio's die (1) de participatieve ontwikkeling versterken; (2) processen van capaciteitsontwikkeling bij de betrokken actoren ondersteunen op nationaal of regionaal niveau; (3) processen van wederzijds begrip bevorderen. Dit type actie omvat, waar van toepassing, maatregelen gericht op het actief betrekken van burgers bij ontwikkelingsprocessen en het vergroten van hun vermogen om zich daadwerkelijk in te zetten;
- bewustmaking en onderwijs op ontwikkelingsgebied in de EU en toetredingslanden;
- coördinatie en communicatie tussen netwerken van maatschappelijke organisaties en lokale autoriteiten, binnen hun organisaties en tussen verschillende typen belanghebbenden die deelnemen aan het Europese publieke debat over ontwikkeling.

In het thematisch meerjaren-strategiedocument zullen nadere prioriteiten voor actie op deze verschillende gebieden worden uitgewerkt rekening houdend met geografische programma's, echter zonder een te rigide kader vast te stellen teneinde het recht van initiatief van actoren te eerbiedigen door hun eigen initiatieven te ondersteunen.

Al deze typen actie kunnen worden uitgevoerd in één of meer landen, op regionaal niveau of interregionaal. Alle kunnen worden gesubsidieerd door middel van steun aan individuele projecten.

3.1.3. Geografisch bereik

In overeenstemming met de “Europese consensus inzake ontwikkeling” komen acties in alle ontwikkelingslanden, zoals omschreven in de lijst van begunstigden van officiële ontwikkelingshulp (ODA), in aanmerking voor subsidie uit hoofde van dit programma⁹. Deze landen vallen onder het DCECI-instrument en het ENPI-instrument.

De algemene subsidiabiliteitscriteria voor landen zullen verder worden uitgewerkt in het thematisch meerjaren-strategiedocument. Dit kan de aanduiding van prioritaire landen en regio's omvatten.

⁹ De lijst van begunstigden van officiële ontwikkelingshulp (ODA) moet in april 2006 worden vastgesteld door de OESO/DAC. Raad van de Europese Unie, document nr. 14820/05 van 22 november 2005.

De EU-lidstaten en toetredingslanden zullen alleen in het geografische bereik van het thematisch programma worden opgenomen voor acties op het gebied van bewustmaking en onderwijs op ontwikkelingsgebied en voor coördinatieactiviteiten.

3.2. Programmeringsbeginselen

De Commissie zal thematische strategiedocumenten (programmeringsdocumenten) voor een periode van achtereenvolgens vier jaar (2007-2010) en drie jaar (2011-2013) vaststellen volgens de comitologieprocedures. Hierin moet een nadere uitwerking worden opgenomen van de criteria voor het selecteren van prioritaire landen en regio's, evenals prioriteiten voor actie. De meest relevante belanghebbenden zullen waar wenselijk worden betrokken bij de verschillende stadia van de programmeringscyclus.

Op basis van deze meerjarenprogrammering zal de Commissie jaarlijkse actieprogramma's opstellen waarin prioritair te ondersteunen acties, specifieke doelstellingen, verwachte resultaten en indicatieve bedragen worden genoemd.

Net als bij de tussentijdse herziening zal een externe evaluatie van de acties gedurende de eerste driejarenperiode (2007-2009) plaatsvinden. De uitkomsten zullen worden gebruikt bij de voorbereiding van het tweede thematisch strategiedocument (2011-2013). De verslagen zullen worden voorgelegd aan en besproken met de lidstaten en het Europees Parlement.

Het programma wordt ten uitvoer gelegd in overeenstemming met de hervorming van het bestuur van de externe bijstand van 2000, welke onder andere voorziet in de deconcentratie, waar wenselijk, van beheersverantwoordelijkheden aan de delegaties. Met betrekking tot NGO's zal de Commissie voorts een voor de gehele Commissie geldende definitie van het begrip NGO vaststellen en een NGO-databank aanleggen om de diensten van de Commissie in het hoofdkantoor en de delegaties gemakkelijk toegang te bieden tot kwantitatieve en kwalitatieve informatie over alle mogelijke partner-NGO's van de Gemeenschap.

Omwille van de geografische samenhang tussen de verschillende programmeringsactiviteiten zal in het thematisch strategiedocument een analyse worden gemaakt van de steun die is verleend aan acties met een vergelijkbaar toepassingsgebied uit hoofde van geografische en thematische programma's, maar ook uit hoofde van andere EU-begrotingslijnen. Voorzover mogelijk dient dezelfde analyse te worden gemaakt voor acties die worden ondersteund door de lidstaten of andere donoren. In de landendocumenten en regionale strategiedocumenten in de betrokken landen en regio's moet hiermee rekening worden gehouden en moet een alomvattende beschrijving worden gegeven van alle financiële instrumenten en programma's.

3.3. Doelstellingen

Het programma is allereerst een instrument voor het ontwikkelingsbeleid. Zowel de algemene doelstellingen als de doelstellingen van elk type subsidiabele actie zijn in overeenstemming met de nieuwe verklaring over het ontwikkelingsbeleid van de EU, "De Europese consensus inzake ontwikkeling"¹⁰. De allereerste en overkoepelende

¹⁰ Raad van de Europese Unie, document nr. 14820/05 van 22 november 2005.

doelstelling is de uitroeiing van de armoede in het kader van de duurzame ontwikkeling, met inbegrip van de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDG's). Andere belangrijke doelstellingen (zoals vastgesteld in de Europese consensus) zijn goed bestuur en mensenrechten, horizontale dimensies die dienen te worden geïntegreerd in de acties in de partnerlanden. De verschillende typen acties dienen als volgt bij te dragen tot het verwezenlijken van deze doelstellingen:

- De acties in partnerlanden en -regio's zullen een samenleving gebaseerd op integratie en medebeslissing bevorderen. De doelstellingen zijn (1) het geven van voorrang aan bevolkingsgroepen die verstoken blijven van algemene diensten en hulpbronnen en die uitgesloten zijn van beleidsvormingsprocessen; (2) het versterken van de capaciteit van maatschappelijke organisaties in de partnerlanden om hun participatie bij het vaststellen en uitvoeren van strategieën voor duurzame ontwikkeling te bevorderen; (3) het vergemakkelijken van de interactie tussen overheids- en niet-overheidsactoren in verschillende contexten. Actoren van bijzonder gemarginaliseerde en kwetsbare groepen moeten worden geïdentificeerd en er moeten gerichte maatregelen voor hen worden opgezet. Acties kunnen ook activiteiten omvatten gericht op het versterken van het vermogen van burgers om actie te ondernemen, hun rechten te verdedigen en deel te nemen aan het politieke debat op lokaal, nationaal en internationaal niveau.
- Bewustmaking en onderwijs op ontwikkelingsgebied in de EU en toetredingslanden gericht op het verhogen van het bewustzijn van de Europese bevolking met betrekking tot ontwikkelingsaangelegenheden. Dergelijke actie mobiliseert actieve publieke steun in Europa voor strategieën gericht op armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling in partnerlanden, een eerlijker relatie tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden en een versterking van de rol van het maatschappelijk middenveld als factor van vooruitgang en hervorming.
- Coördinatieactiviteiten tussen netwerken van maatschappelijke organisaties, binnen hun organisaties en met EU-instellingen, zijn gericht op een efficiëntere samenwerking door het bevorderen van synergieën en het bewerkstelligen van een gestructureerde dialoog. Coördinatie zal helpen de geloofwaardigheid, de zichtbaarheid en de invloed van belanghebbenden te vergroten.

3.4. Prioriteiten

Voor het thematisch programma kunnen de volgende algemene prioriteiten worden onderscheiden:

- Vergemakkelijken van de participatie van belanghebbenden in ongunstige situaties zoals problematische partnerschappen, onstabiele situaties, conflicten, ontbreken van een status voor actoren van maatschappelijke organisaties, slecht bestuur, enzovoorts.
- Versterken van processen van capaciteitsontwikkeling en aanmoediging van participatieve ontwikkeling in partnerlanden en -regio's.
- Bevorderen van grensoverschrijdende en regionale initiatieven ter aanvulling van geografische programma's en bevordering van banden en allianties tussen belanghebbenden.

- Bevorderen van kwaliteitspartnerschappen tussen verschillende belanghebbenden in de EU en de partnerlanden.
- Ondersteunen van initiatieven ter versterking van de capaciteitsopbouw bij werkgevers- en werknemersorganisaties, bevordering van de invoering van mechanismen en structuren van sociale dialoog en pleiten voor meer vrijheid van sociale partners in ongunstige situaties.
- Vergemakkelijken van de actieve betrokkenheid van burgers door middel van bewustmaking en onderwijs op ontwikkelingsgebied, verdedigen van hun rechten en campagnes.
- Bevorderen van een samenhangende ontwikkeling op het gebied van onderwijs, door kinderen en jongeren toegang te geven tot onderwijs op ontwikkelingsgebied.
- Versterken van de structuren voor dialoog en informatie-uitwisseling tussen belanghebbende organisaties, door het bevorderen van netwerken en uitwisselingen van goede praktijken en noord-zuid- en zuid-zuidbetrekkingen.

BIJLAGE

ANNEX - SUMMARY OF PAST EXPERIENCE

Different types of stakeholders (non-state actors and local authorities) other than central governments both from the EU and partner countries are eligible for funding under thematic and geographic programmes. They are expected to be able to mobilize citizens for development, to address the needs of the population, to operate in a transparent and accountable manner and to prove their specific competencies. These actors implement their own initiatives, but also act as “implementing partners” for pre-defined thematic and geographic priorities. Eligibility in this context has been limited to non-profit making activities and this criterion should be upheld. Profit making activities should not be eligible for funding under the programme since other specific instruments are available for them.

Civil society organisations and networks from the EU, particularly development NGOs, have been involved for years in regular policy dialogue and consultation within the EU. Their initiatives and interventions, funded by the EC, have shown NGOs’ added value both in the EU and in partner countries, by contributing to development policy objectives and supporting capacity development processes. Supporting NGOs has brought innovative approaches and partnerships in civil society to the development process. Compared to public institutions, NGOs are in a better position to reach and give voice to the grassroots. Their capacity to work and effectively deliver even in the most difficult environments, as well as their ability to mobilise EU constituencies in support of development policy issues, are also part of their contribution to the development process. The European Parliament has underscored the specific and irreplaceable role and the utility and effectiveness of NGOs’ development activities, stressing their crucial work in favour of disadvantaged groups in the developing countries, the need to maintain their freedom of action, and the essential role they play in promoting human rights and grassroots democratisation¹¹.

More recently, economic and social partners and interest groups have emerged in the process, very actively and constructively supported by the European Economic and Social Committee and by local and regional authorities from the EU, with the progressive involvement of the Committee of the Regions, plus other actors, such as political foundations and universities, and their respective networks. Although their access to EC funding and involvement in programme implementation have been limited so far, they advocate specific and differentiated issues that are relevant to the development agenda and participate in development policy dialogues and consultations both in the EU and partner countries.

In addition to geographical programmes and humanitarian assistance, different actors have access to a number of thematic budget lines (EIDHR, food security, environment and tropical forests, anti-personnel mines, gender, and health) and to the Rapid Reaction Mechanism. Among these various instruments, the NGO co-financing budget line,

¹¹ Resolution of 14 May 1992 on the role of NGOs in development cooperation (OJ C 150, 15.6.1992).

created in 1976, best symbolises the partnership between the EU and NGOs on development cooperation. Its size has gradually increased, from EUR 2.5 million to EUR 200 million a year. Since 1979, 10% of the total allocation has supported awareness raising and development education interventions.

Since 1998, the legal basis for the NGO cofinancing budget line is Council Regulation (EC) 1658/98. It fosters quality partnerships for development objectives between NGOs from the EU and civil society organizations in developing countries, so that the budget line preserves the right of initiative in developing countries and allows active participation by European citizens in the development process. Under the Regulation, the budget line cofinances with European NGOs: (i) operations aimed at meeting the basic needs of the poorest sections of the population in developing countries, (ii) schemes to raise European public awareness of development issues in developing countries, in particular relations between developing and developed countries, (iii) measures to strengthen cooperation and coordination between NGOs in the Member States and between such NGOs and Community institutions. The Commission evaluated the instrument after three years, i.e., in mid-2001.¹²

Since the EU's enlargement to ten new member states on 1 May 2004, NGOs from new Member States have had access to funding under the budget line. In addition, awareness raising and development education interventions in and involving NGOs from the new Member States have become a strategic priority in this field. NGOs from new Member States have encountered certain difficulties in obtaining financial support for their initiatives, mainly for reasons linked to their sometimes limited management capacity and knowledge of procedures. With a view to strengthening cooperation and supporting information-sharing among EU NGOs, projects such as TRIALOG and DEEEP have been set up.

The Decentralised Cooperation budget line aims at similar objectives. Following the conclusions of 2003 external evaluation¹³, carried out before the relevant legal basis was extended¹⁴, it was decided that operations and initiatives supported under this heading would be targeted on situations of difficult partnerships and that Delegations would manage these activities, through calls for proposals adjusted to the situation of the country concerned. In order to ensure flexibility, priority was given to supporting decentralised cooperation actors' own initiatives. Compared to NGO cofinancing, the decentralised cooperation budget line involves much less financial resources (around EUR 6 million a year), is not limited to NGOs from the EU, but open to all types of civil society organisations and local authorities from both partner countries and the EU, and provides financial support to interventions in the field. Finally, its focus is on situations involving difficult partnership, when other instruments cannot be used, and the management is the responsibility of EC Delegations in selected countries.

¹² Report 12/2000 – ref. 951568.

¹³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Overall assessment of the operations financed by the Community under the Regulation on decentralized cooperation, COM (2003) 412 final, 11.07.2003.

¹⁴ Regulation (EC) No 1659/98 on decentralised cooperation, amended and extended by Regulations (EC) No 955/2002 and (EC) No 625/2004 of the European Parliament and of the Council.

In the light of past experience, the different evaluations and discussions with the different parties involved, the potential of the strategic partnership between the EC and stakeholders other than central governments appears to be under-utilised. In this context:

- Project cycle management is considered to be heavily dominated by the selection process (which has become increasingly complex, particularly with the introduction of calls for proposals) and has neglected project monitoring, which has been reduced to monitoring contract and budget issues.
- The selection process has been primarily conceived to rationalise the workload created by the huge amount of proposals received every year as well as to ensure equal treatment and transparency. Strategic policy considerations have not completely been integrated in this process. The process is mainly based on the analysis made of the proposals by independent experts, without giving enough importance to the overall policy priorities decided by the Commission.
- Timeframes in the decision-making process, from the call for proposals to the financial decision, are considered to be too long, which jeopardizes the relevance of the initiative and generates frustration amongst applicants. More generally, the timing, stability and predictability of the calls for proposals should be improved.
- The formal requirements currently applied in calls for proposals represent a substantial administrative burden for the applicants and for Commission staff.
- The different abilities, needs, constraints and sizes of various types of actor should ideally be reflected in the conception of strategies and the selection process (e.g. by using local languages for calls for proposals or for information, and putting in place different kinds and sizes of funding mechanisms according to the capacity and needs of each type of stakeholder).
- Evaluation reports presented by grant beneficiaries should not only describe the activities carried out but also show clearly what effects the intervention has had on targeted populations and beneficiaries.
- The role of the Delegations is considered to be too low-key. They should play the most important part in the selection process and be in charge not just of project monitoring but of raising the awareness of the local population and providing it with information.
- Some modifications of existing rules may be necessary to ensure better involvement of actors from new Member States. They may encounter certain difficulties in obtaining financial support for their initiatives, mainly for reasons linked to their sometimes limited management capacity and knowledge of procedures.

The Commission is currently engaged in exploring new approaches to selection procedures, with a view to both reducing the administrative burden and facilitating access to funding for small NGOs.