

Aan de Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Directie Integratie Europa
Bezuidenhoutseweg 67
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

<i>Datum</i>	11 augustus 2008	<i>Behandeld</i>
<i>Kenmerk</i>	DIE-968/2008	<i>Telefoon</i>
<i>Blad</i>	1/6	<i>Fax</i>
<i>Bijlage(n)</i>		
<i>Betreft</i>	Beleidsreactie AIV-Advies "Nederland en de Europese Ontwikkelingssamenwerking"	

Geachte heer Korthals Altes,

Hartelijk dank voor het rapport "Nederland en de Europese Ontwikkelingssamenwerking" dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) eind mei uitbracht naar aanleiding van mijn adviesaanvraag van 11 juni 2007. Mede namens de minister van Buitenlandse Zaken en de staatsecretaris van Europese Zaken stuur ik u de beleidsreactie van het kabinet op het advies. Een afschrift van deze brief zal de Voorzitters van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer toegaan.

Het functioneren van de Europese Unie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking
Het AIV-rapport bevestigt dat de EU in beweging is op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en beoordeelt de veranderingen van de laatste jaren als positief. De EU is een belangrijke speler geworden op het gebied van armoedebestrijding in de wereld, zo stelt de AIV vast. Daarbij wijst de AIV erop dat de mondiale politieke invloed van de EU groter zou kunnen zijn bij een nog sterker geïntegreerd ontwikkelingsbeleid van lidstaten en Commissie. Het advies constateert ook dat de hulp die de Commissie beheert doeltreffender en doelmatiger is geworden, ook wat betreft de uitvoering in het veld. Wel zijn verdere verbeteringen mogelijk en nodig, aldus de AIV.

Ik onderschrijf de analyse van de AIV. De afgelopen jaren is door lidstaten en Commissie met succes een sterker en duidelijker EU ontwikkelingsbeleid opgezet. Na de afspraken in 2002-2005 over gefaseerde verhoging van de officiële hulp van de lidstaten naar tenminste 0,7% BNP in 2015, is in november 2005 de *Europese Consensus inzake ontwikkeling* vastgesteld. Hierin is voor het eerst een gezamenlijk kader voor het ontwikkelingsbeleid van lidstaten en Commissie geformuleerd. De Europese Consensus weerspiegelt in hoge mate de agenda van de "like-minded"

donoren die in OESO/DAC-verband de totstandkoming van de Verklaring van Parijs over Effectiviteit van de Hulp hebben bevorderd. Vervolgens hebben lidstaten en Commissie gewerkt aan afspraken over betere coördinatie en afstemming van de hulpinspanningen. Sinds mei 2007 beschikt de Unie over een praktische Gedragscode voor werkverdeling en complementariteit tussen donoren in ontvangende landen. De uitvoering hiervan is inmiddels, zij het langzaam, op gang gekomen (zie hieronder).

Wat betreft de kwaliteit van de hulp die de Commissie beheert is er in de laatste jaren sprake van een flinke verbetering. Dit beeld wordt bevestigd in onder meer de laatste DAC Peer Review¹. De oprichting van Europe Aid Cooperation Office als uitvoerende dienst van de Commissie, de delegatie van verantwoordelijkheden naar de Commissiedelegaties in de partnerlanden en een reeks van andere maatregelen hebben hieraan bijgedragen. Zo zijn de eerdere stuwmeren afgebouwd door snellere besteding met naar rato minder menskracht, wordt de performance van vrijwel de gehele hulp gemonitord en zijn de evaluaties uitgebreid. De hulp die de Commissie beheert doet in vele opzichten niet meer onder voor die van de best functionerende donorlanden. Thematisch onderscheidt deze hulp zich onder meer door de sterke nadruk op economische infrastructuur en productie, waaronder *Aid for Trade*, regionale economische ontwikkeling en landbouw. Naast de focus op Afrika, wordt ook een belangrijk deel van de Commissiehulp gegeven in de Oostelijke en Zuidelijke buurlanden van de EU, met name via het Nabuurschapsbeleid. Met name in Afrika wordt een behoorlijk deel van de middelen in de vorm van begrotingssteun ingezet, aansluitend bij de prioriteiten van betrouwbare partnerlanden.² Het rapport benadrukt dat een gecoördineerd optreden van de EU in een partnerland kan bijdragen aan de effectiviteit van samenwerking, met name ook van begrotingssteun.

Donorcoördinatie, de rol van de Commissie en consequenties voor Nederland

De AIV geeft aan dat de Europese Consensus moet worden beschouwd als een ‘taakstellend kader’ voor Europese Ontwikkelingssamenwerking en dat Nederland samen met like-minded lidstaten het voortouw bij verdere uitwerking moet (blijven) nemen. Nederland zou ‘zoveel mogelijk’ gebruik moeten maken van de EU als specifiek forum voor donorcoördinatie. Het advies wijst erop dat werkverdeling slechts in beperkte mate technisch van karakter is, gezien de buitenlandpolitieke en

¹ OESO/DAC Peer Review European Community, Parijs, juli 2007.

² Overigens is het aandeel van begrotingssteun lager dan de in het Advies genoemde 50 procent (p18). Algemene begrotingssteun maakte in 2007 ruim 8 procent uit van de totale ODA betalingen door de Commissie, waaronder bijna 12 procent van de EOF-betalingen. In de programmering van EOF-10 (2008-2013) wordt voor algemene en sectorale begrotingssteun aangekoerst op 45-50 procent van de landenprogramma's, hetgeen neerkomt op ongeveer 36% van EOF-10; hiervan zou – bij goed beleid – tweederde (24% EOF-10) in de vorm van algemene begrotingssteun kunnen worden verstrekt en een derde (12%) in de vorm van sectorale begrotingssteun.

economische belangen die hiermee gemoeid kunnen zijn. Nauwere EU-samenwerking kan de dialoog met partnerlanden versterken, onder meer in het kader van begrotingssteun.

De Commissie zou volgens de AIV niet noodzakelijkerwijs vaker de rol van lead donor moeten spelen; wel zou de Commissie die rol op zich kunnen nemen op gebieden waar zij exclusieve bevoegdheid heeft (bijvoorbeeld Handel). Mede met het oog op het mondiaal vergroten van het gewicht van de EU op OS-gebied, beveelt de AIV aan dat Nederland op termijn een groter deel van de hulp via de EU-begroting laat lopen, 'indien de verwachting bestaat dat dit zal leiden tot positieve resultaten in de partnerlanden'. De AIV doelt hierbij met name op de periode na de huidige financiële perspectieven (2007-2013), waarbij voor de tussenliggende periode de mogelijkheid van co-financiering bestaat.

Het AIV-advies stelt verder dat de praktijk zal moeten uitwijzen in welke mate de recente wijzigingen in het EU-ontwikkelingsbeleid blijvend tot grotere effectiviteit en kansen voor Nederland leiden. Verdere verbeteringen zijn in ieder geval nog nodig, aldus de AIV. Ook als de EU op bepaalde terreinen een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de lidstaten, zullen lidstaten een rol willen en moeten kunnen spelen, zo bevestigt het advies. Nederland zou daarbij de complementaire rol van de EU ten opzichte van de prioriteiten in het bilaterale beleid nader moeten bepalen.

De benadering van de AIV komt grotendeels overeen met de bestaande Nederlandse inzet. Wat betreft de werkverdeling tussen donoren is Nederland één van de trekkers bij de uitvoering van de EU Gedragscode voor Werkverdeling en Complementariteit. Ook heeft Nederland steeds aangedrongen op een werkverdeling tussen Commissie en lidstaten waarbij de Commissie zich zou concentreren op terreinen waar zij toegevoegde waarde heeft. De Commissie werkt op dit moment samen met een tiental lidstaten (waaronder Nederland) aan een plan om een betere werkverdeling in overleg met een aantal belangrijke partnerlanden versneld door te voeren (*fast tracking*). De Commissie heeft bovendien recent voorstellen gedaan voor landen en sectoren waar de Commissie bereid is óf de Commissieactiviteiten te delegeren naar een lidstaat óf de activiteiten van lidstaten als leidende donor over te nemen. De komende maanden zal blijken in welke mate deze benadering vruchtbaar is en ook bij andere lidstaten tot soortgelijke aanbiedingen kan leiden. Nederland is in ieder geval bereid hieraan actief mee te werken. Voor Nederland blijft het wel van belang dat het ontvangende land nauw betrokken is bij werkafspraken tussen donoren en hierin een sturende rol kan vervullen. Nederland heeft er daarom op aangedrongen dat in de Gedragscode is opgenomen dat op het lokale niveau de overheid van het partnerland leidend dient te zijn, dat de EU-inspanningen moeten aansluiten bij lopende processen, dat zij moeten passen binnen de daar geldende afspraken en ook open staan voor niet-lidstaten.

Versterking van de politieke dialoog met partnerlanden is een belangrijk aandachtspunt voor Nederland. Nauwere samenwerking tussen lidstaten en Commissie moet deze dialoog een impuls kunnen geven. De mogelijkheden die het Cotonou Verdrag biedt voor een gezamenlijke beleidsdialoog moeten beter en systematischer benut worden. Aangezien de financiële perspectieven vastliggen tot en met 2013 is een grotere bijdrage van Nederland aan het OS-budget op de EU-begroting nu inderdaad niet aan de orde. Nederland blijft overigens voor de periode daarna voorstander van het onder het EU budget brengen van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) dat tot nu toe een intergouvernementeel karakter heeft. Cofinanciering van activiteiten van de Commissie op het gebied van het externe beleid is een mogelijkheid met ingang van het nieuwe financieel reglement op 1 mei vorig jaar en het tiende EOF dit jaar. Nederland heeft op dit moment geen vastomlijnde plannen voor cofinanciering van hulpactiviteiten van de Commissie maar staat hier in principe positief tegenover. Om ook de mogelijkheid van medefinanciering door de Commissie van Nederlandse activiteiten te openen, heeft Nederland zich aangemeld voor de daartoe noodzakelijke *assessment* van onze regels betreffende onder meer de wijze van aanbesteding, de interne controle mechanismen en de verantwoording van de fondsen.

Het kabinet kan zich in het algemeen goed vinden in de ‘positief kritische’³ benadering van de AIV ten aanzien van Europese Ontwikkelingssamenwerking. Europese OS heeft mondiaal en in het Nederlandse beleid een plek veroverd, maar moet zich nog verder bewijzen. We zien nuttige nieuwe ontwikkelingen, zoals recent de vaststelling van een *EU Agenda for Action on MDGs* in de Europese Raad van juni en de nauwe samenwerking in EU-kader bij de voorbereiding van de Accra conferentie van september 2008. De ‘slag om de arm’ die Nederland nog houdt betreft met name de onzekerheid over de uiteindelijke inzet van belangrijke andere lidstaten. Het Advies biedt op dit punt geen nadere analyse. Nederland heeft onder meer zorg over de uitvoering in bepaalde lidstaten van de afspraken over verhoging van de ODA, mede gezien de stagnatie van de groei hiervan in het jaar 2007. Ook de mate waarin lidstaten en Commissie bereid zijn tot effectieve werkverdeling in de partnerlanden, zal in de praktijk nog moeten blijken. Zoals hierboven aangegeven zijn de huidige ontwikkelingen op dit punt overigens positief. Gezien de potentiële meerwaarde zal Nederland zich er in ieder geval actief voor inzetten dat de ingezette verbeteringen verder worden versterkt en doorgezet.

Veiligheid en ontwikkeling

De AIV stelt vast dat Nederland voor een succesvol beleid op het gebied van fragiele en falende staten in coalitieverband moet optreden. Daarbij ziet de AIV de EU als het

³ “Het oordeel is kritisch, maar positief”, zo stelt de AIV in het persbericht bij de aanbieding van het advies.

‘eerstaangewezen forum’ om een dergelijk beleid te bevorderen. Nederland zou derhalve op EU-niveau actief aan uitwerking van het fragiele staten beleid moeten bijdragen. De AIV wijst erop dat de EU op het gebied van veiligheid en ontwikkeling inmiddels over een spectrum aan instrumenten beschikt dat in geen ander verband wordt aangetroffen. De waarde van dit instrumentarium zou door verdere beleidsintegratie tussen de EU-pijlers en donorcoördinatie moeten worden verbeterd; hierbij wijst de AIV op de beoogde samenvoeging van de functies van de Hoge Vertegenwoordiger en de vice-president/commissaris voor Externe Betrekkingen onder het Verdrag van Lissabon. Tegelijkertijd bevestigt de AIV dat op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en veiligheid de mogelijke inzet van de EU in samenhang moet worden gezien met die van andere spelers, in het bijzonder de NAVO en de VN. De EU zou daarom niet overal en in alle gevallen het eerstaangewezen forum zijn voor activiteiten op het gebied van conflictpreventie, crisisbeheersing, vredesopbouw en reconstructie. De AIV onderschrijft op dit punt het huidige beleid van Nederland. Ook wijst de AIV op het belang van de beschikbaarheid van non-ODA middelen voor extern beleid en suggereert de AIV het Nederlandse Stabiliteitsfonds en soortgelijke Britse fondsen als voorbeeld aan andere lidstaten voor te houden.

Het kabinet kan zich goed vinden in deze visie. De EU heeft een bestaand, geïntegreerd beleid voor veiligheid en ontwikkeling, onder andere neergelegd in de Europese Consensus inzake Ontwikkeling. Ook is in 2007 onder het Portugese voorzitterschap een nuttige aanzet gemaakt voor beleid op het gebied van fragiele staten. Bevordering van stabiliteit, op het snijvlak van ontwikkelingshulp en veiligheid, is onmiskenbaar een terrein waarop de Unie toegevoegde waarde heeft. Van belang hierbij is inderdaad het brede scala aan instrumenten voor conflictpreventie, stabiliteitsbevordering en wederopbouw hulp dat de EU ter beschikking staat en dat ook al in meerdere ontwikkelingslanden is en wordt ingezet. In het kader van het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB) zijn sinds 2003 een twintigtal civiele en militaire crisisbeheersingsoperaties uitgestuurd op drie verschillende continenten. Snel inzetbare Civiele Respons Teams en *battlegroups* behoren eveneens tot het EU-instrumentarium. Speciale Vertegenwoordigers zijn van belang voor de politieke dimensie en hebben inmiddels hun waarde bewezen. Vanuit het Stabiliteitsinstrument kunnen activiteiten op het gebied van crisisbeheersing snel worden ondersteund, terwijl uit de Afrika Vredesfaciliteit (APF) steun aan militaire en civiele operaties en projecten van de Afrikaanse Unie op het gebied van vredesopbouw en –handhaving worden betaald. Ook gezien de rol van de EU als grootste donor, is de Unie een mondiale speler die instrumenten in het hele scala van “soft power” tot “hard power” kan inzetten ter bevordering van stabiliteit, veiligheid en ontwikkeling. De EU dient op dit gebied nauw samen te blijven werken met andere spelers, allereerst de VN, maar ook met de NAVO en andere regionale organisaties zoals de Afrikaanse Unie. Afrika zou echter als een bijzonder aandachtsgebied voor de Unie moeten

gelden. De EU zal moeten pogen ook met minder traditionele kandidaten een samenwerkingsverband op te bouwen, zoals bijvoorbeeld China. In EU-kader wijst Nederland tenslotte steeds op het belang van snelle beschikbaarheid van middelen voor vrede en veiligheid, i.e. non-ODA-middelen zodat de EU op het gebied van veiligheid en ontwikkeling efficiënt kan reageren. In dat kader wordt ook gewezen op de ervaringen met het Nederlandse Stabiliteitsfonds.

Afsluitend

Samenvattend kan gesteld worden dat de analyse van de AIV over de ontwikkelingen op het gebied van het Europees ontwikkelingsbeleid nauw aansluit bij die van de regering, en dat het AIV-advies in belangrijke mate het huidige beleid van het kabinet ten opzichte van ontwikkelingssamenwerking in EU-kader ondersteunt en bevestigt. Hetzelfde geldt voor de advisering van de AIV ten aanzien van veiligheid en ontwikkeling. Wat betreft ontwikkelingssamenwerking is de EU voor Nederland al een belangrijk forum voor afstemming en samenwerking met andere donoren geworden. De inzet van Nederland blijft erop gericht EU-ontwikkelingssamenwerking verder te versterken. Dat geldt ook voor het uitbouwen van de rol van de Unie op het gebied van conflictpreventie en -beheersing, stabiliteitsbevordering en wederopbouw in ontwikkelingslanden, waarbij Afrika bijzondere aandacht moet krijgen. De realisatie van het potentieel van de EU op deze gebieden blijft echter in belangrijke mate afhankelijk van de inzet van andere lidstaten. Nederland zal niettemin haar voortrekkersrol blijven vervullen.

Minister voor Ontwikkelingssamenwerking
A.G. Koenders,