

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 1 mei 2006

Kenmerk DIE-666/06

Blad 1/1

Bijlage(n) 2

Betreft Beantwoording vragen Vaste Commissie voor
Ontwikkelingssamenwerking over de gezamenlijke
Verklaring van de Raad, het Europees Parlement en
de Commissie over het ontwikkelingsbeleid van de
Europese Unie: 'De Europese consensus'

Behandeld Karin Wester

Telefoon 070 348 5462

Fax 070 348 6381

karin.wester@minbuza.nl

Graag bied ik u hierbij de antwoorden aan op de schriftelijke vragen gesteld door de Vaste Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking naar aanleiding van de Gezamenlijke Verklaring van de Raad, het Europees Parlement en de Commissie over het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie: 'De Europese consensus'. Deze vragen werden ingezonden op 17 maart met kenmerk 133713.04a.

Om praktische redenen is ervoor gekozen de vragen niet opnieuw in de bijgevoegde reactie op te nemen, maar bij de beantwoording is dezelfde volgorde als in de brief van de Commissie aangehouden en omwille van de toegankelijkheid wordt per antwoord kort het onderwerp vermeld.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,

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

**Antwoorden op vragen van de Vaste Commissie voor
Ontwikkelingssamenwerking van de Eerste Kamer naar aanleiding van de
Gemeenschappelijke Verklaring van de Raad, het Europees Parlement en de
Commissie betreffende het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie: ‘De
Europese Consensus’**

1. Inleiding

Net als de Vaste Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking ben ik ingenomen met de aanvaarding van de EU Beleidsverklaring Ontwikkelingssamenwerking eind vorig jaar. Nederland heeft zich actief ingezet voor de totstandkoming van de Beleidsverklaring. Tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2004 is op initiatief van Nederland door de Raad besloten dat de EG Beleidsverklaring uit 2000 aan herziening en actualisering toe was. Zo waren de *Millennium Development Goals* (MDG's) niet in de verklaring uit 2000 opgenomen, noch de WTO-Doha ontwikkelingsronde en de vooruitgang die de afgelopen jaren geboekt is op het gebied van harmonisatie en coördinatie. Ook actuele beleidsdiscussies over bijvoorbeeld coherentiebeleid en vrede en veiligheid werden niet in de verklaring gereflecteerd. In de nieuwe Beleidsverklaring komen deze onderwerpen wel aan bod. Armoedebestrijding als centraal uitgangspunt is bovendien gehandhaafd, hetgeen voor Nederland en gelijkgezinde lidstaten een belangrijk punt was. Nieuw in deze Beleidsverklaring is het deel dat van toepassing is op de Europese Unie als geheel. Hierin worden gemeenschappelijke doelstellingen en uitgangspunten voor de lidstaten en de Europese Gemeenschap vastgelegd. In die zin heb ik de Beleidsverklaring eerder ook als historisch aangeduid. Daarmee kan de Beleidsverklaring een belangrijke bijdrage leveren aan het ontwikkelingsbeleid van de lidstaten en de Gemeenschap, met name waar het harmonisatie en coördinatie betreft.

Graag wil ik de Vaste Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking bedanken voor de diepgaande interesse die ze aan de dag gelegd heeft voor de Beleidsverklaring en voor de Nederlandse inzet ten aanzien van Europese ontwikkelingsvraagstukken in het algemeen. Onderstaand zal ik ingaan op de specifieke vragen en opmerkingen die de Commissie heeft voorgelegd.

2. Het nakomen van afspraken

- Niveau van de communautaire hulp

Op basis van het akkoord van de Europese Raad van jl. december over de Financiële Perspectieven (inclusief het Europees Ontwikkelingsfonds) kan worden geconcludeerd dat de middelen die beschikbaar zijn voor het externe beleid de komende jaren stijgen.

Zo werd onder andere afgesproken dat het 10e Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) voor de periode van 2008-2013 in totaal €22,682 miljard zal bevatten. Ter vergelijking: het 9e EOF bedroeg €13,5 miljard voor 2002-2007. Het gaat dus om een nominale stijging van meer dan 1 miljard per jaar.

De Vaste Commissie stelt echter terecht dat, indien alle lidstaten zich houden aan de ODA-toezeggingen voor 2010, het aandeel van de totale EU ODA-middelen dat via de EG wordt besteed, daalt. Ik zou evenwel niet willen stellen dat dit haaks staat op eerder gemaakte afspraken. De Raad bereikte weliswaar in mei 2005 overeenstemming over interim ODA-doelstellingen voor de lidstaten voor 2010, maar hierbij is niet afgesproken dat dit ook zou leiden tot een hogere besteding via de EG. Daarbij komt dat de reputatie van de EG-hulp, zoals de Commissie zelf ook signaleert, tot enkele jaren geleden vrij zwak was. Inmiddels is er, mede als gevolg van een omvangrijk hervormingsproces van de Commissie-diensten, het nodige verbeterd, maar de noodzaak voor verdere verbeteringen blijft. Ook van belang is dat, zoals de Commissie eveneens in haar brief constateert, een relatief groot deel van de EG ODA-middelen wordt ingezet in midden-inkomenslanden.

Al met al ben ik van mening dat er momenteel geen aanleiding is voor een verdere substantiële verhoging van het aandeel EU ODA-middelen dat door de Commissie wordt beheerd. Graag breng ik daarbij onder de aandacht van de Commissieleden dat het percentage Nederlandse ODA-middelen dat via de EG wordt uitgegeven momenteel reeds rond de acht procent ligt.

Een en ander neemt niet weg dat ik een warm voorstander ben van meer harmonisatie en coördinatie in EU-verband. Mijns inziens is dit de kern van de bereikte overeenkomsten waaraan de Vaste Commissie refereert.

- ODA-doelstellingen

Zoals de regering reeds bij eerdere gelegenheden heeft aangegeven, is zij van mening dat het in mei 2005 door de EU-lidstaten bereikte akkoord over interim ODA-doelstellingen voor 2010 een belangrijke doorbraak vormde op een zeer lastig dossier. Het betreft een akkoord dat niet op korte termijn tot stand had kunnen komen en daarom had Nederland tijdens het EU voorzitterschap al veel voorbereidend werk op dit dossier gedaan. Zo werd in november 2004, na moeizame onderhandelingen, vastgelegd dat de EU in het voorjaar van 2005 afspraken zou maken over interim ODA-doelstellingen voor 2010, met uiteindelijk het bovengenoemde akkoord als gevolg.

De afspraken die gemaakt zijn voor 2010 (EU-gemiddelde van 0,56% BNP; 0,51% voor de vijftien 'oude' lidstaten en 0,17% voor de tien 'nieuwe' lidstaten), zijn ambitieus in vergelijking met de interim ODA-doelstellingen waaraan de EU zich voor 2006 had gecommitteerd (gemiddeld 0,39% BNP; per - 'oude' - lidstaat 0,33%). De naleving van de gemaakte afspraken zal vooral een kwestie zijn van *peer pressure*. De jaarlijkse rapportage van de Europese Commissie over financiering van ontwikkeling

zal hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Ter informatie zijn in de bijlage twee overzichten toegevoegd uit de meest recente rapportage van de Commissie van maart 2006. Hieruit blijkt dat de algemene vooruitzichten positief zijn. In 2006 zullen naar het zich laat aanzien vrijwel alle lidstaten de gestelde ODA-doelstellingen halen en ook voor 2010 ziet het beeld er op dit moment gunstig uit. Voor de regering zal het nakomen van ODA-afspraken door de lidstaten de komende jaren evenwel een constant punt van aandacht blijven.

- Draagvlakversterking

Ik deel de visie van de Eerste Kamer dat de Europese Commissie meer zou kunnen doen aan draagvlakversterking bij de bevolking, parlementen, het bedrijfsleven, de academische wereld en de media. De Brusselse bureaucratie (waarvoor niet alleen de Commissie, maar ook de Raad en het Europees Parlement verantwoordelijk zijn) werkt in dit opzicht belemmerend. Ik heb beide punten herhaaldelijk aan de orde gesteld. Zoals de Eerste Kamer zelf ook al aangeeft, is de druk die een lidstaat in Brussel kan uitoefenen op deze terreinen echter beperkt. Desondanks zal Nederland blijven aandringen op draagvlakverbreding en beperking van bureaucratische regelgeving en procedures.

- Inspanningen ten aanzien van de nieuwe lidstaten

Nederland heeft zich de afgelopen jaren actief ingezet om de betrokkenheid van de nieuwe lidstaten bij het *acquis communautaire* op het gebied van ontwikkelingssamenwerking te vergroten, onder andere middels wederzijdse bezoeken en de organisatie van seminars voor medewerkers van de nieuwe lidstaten. De activiteiten ten behoeve van de nieuwe lidstaten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking zullen worden gecontinueerd. Daarbij wordt aangetekend dat het karakter van de activiteiten wel verandert: het accent ligt thans minder op algemene kennisoverdracht en training, en meer op overleg alsmede kennisuitwisseling op specifieke gebieden op verzoek van de nieuwe lidstaten.

3. Coördinatie

- Coördinatie Commissie en lidstaten

Ten aanzien van de coördinatietaak van de Commissie zou ik graag willen onderstrepen dat hetgeen in de Beleidsverklaring staat als zodanig niet nieuw is. In het EG-verdrag art. 180 wordt gesteld dat de Commissie alle dienstige initiatieven kan nemen om coördinatie tussen de lidstaten en de Gemeenschap te bevorderen. In de Beleidsverklaring wordt dit verder uitgewerkt. Gesteld wordt onder andere dat de Commissie een actieve rol zal spelen bij de uitvoering van de Verklaring van Parijs (paragraaf 51). Dit betekent echter niet dat de Commissie noodzakelijkerwijs in alle gevallen het voortouw hoeft te nemen.

Wat dit punt betreft verwijs ik graag naar het rapport van de *Ad Hoc Working Group on Harmonisation* van november 2004, gerealiseerd tijde van het Nederlandse EU-voorzitterschap, waarin concrete aanbevelingen zijn opgenomen om de coördinatie en harmonisatie binnen de EU te versterken. Aangegeven wordt dat intensievere samenwerking tussen lidstaten en Commissie vereist is, maar de Commissie heeft hierbij niet automatisch de leiding. Afhankelijk van de lokale situatie kan door de aanwezige lidstaten en de Commissie vastgesteld worden a) welk soort samenwerking wenselijk en/of noodzakelijk is en b) wie daarbij het voortouw kan nemen. Ik onderschrijf deze aanbevelingen nog steeds; de lokale situatie is immers bepalend. Ter plekke wordt duidelijk welke EU-donoren er in een bepaalde sector werkzaam zijn en bij welke donoren er capaciteit beschikbaar is. Wil de Commissie voor de coördinerende rol in aanmerking komen, dan is verdere deconcentratie van staf en bevoegdheden naar de Commissie-delegaties in het veld in veel gevallen een eerste vereiste.

Nederland is zeker bereid om op te treden als coördinator voor de gehele Unie. Maar Nederland wil haar rol daarbij niet beperken tot de Europese Unie. Mocht in een partnerland een coördinerende rol gewenst zijn, dan zal gestreefd worden naar betrokkenheid van zoveel mogelijk donoren. Op deze manier wordt maximale invulling gegeven aan het begrip harmonisatie. Het spreekt vanzelf dat Nederland een dergelijke rol zou willen spelen in sectoren waar Nederland een grote ervaring en meerwaarde heeft.

- *Gezamenlijke meerjaren programmering*

De Commissie heeft het instrument voor meerjarige programmering, het *Common Framework for Country Strategy Papers* (CFCSP) geëigend gemaakt voor harmonisatie en *alignment*. Dit biedt de Commissie en de lidstaten de mogelijkheid voor gezamenlijke meerjaren programmering. Tijdens de Raad van 10-11 april werd het herziene CFCSP goedgekeurd. Enerzijds zal de gezamenlijke programmering meer overleg vragen tussen Commissie en lidstaten in de partnerlanden, anderzijds zal een gezamenlijke aanpak naar verwachting ook kosten- en tijdbesparend zijn. Institutionele versterking is met name noodzakelijk waar het verdere delegatie van Commissie-diensten naar het veldniveau betreft (dit proces is door de Commissie enige tijd geleden ingezet).

- *Rol Wereldbank en Europese Investeringsbank*

De coördinatie van de hulp kan per land sterk verschillen. Hierdoor is het niet goed mogelijk om een algemeen patroon te schetsen. Het Nederlands streven is het land zelf in principe verantwoordelijkheid te doen dragen voor afstemming van donorinspanningen. Waar mogelijk gebeurt dit binnen het kader van een *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) of andersoortige nationale ontwikkelingsstrategie. UNDP heeft met het *Resident Coordinator*-systeem een formele taak om in ieder geval

de VN-activiteiten in een bepaald land te coördineren. De Wereldbank heeft geen formele coördinatietaak, maar neemt vaak wel verantwoordelijkheid voor donorafstemming: dit heeft met name te maken met de omvang van het Wereldbankprogramma en de deskundigheid en omvang van te lande aanwezige staf. Van de door de Eerste Kamer vermelde (overigens nog niet duidelijk omliggende) voornemens om de Europese Investeringsbank (EIB) in te schakelen op hetzelfde werkterrein als de Wereldbank is kennis genomen. Ik kan hier echter pas nader op ingaan als meer bekend is en implicaties van een dergelijke koers kunnen worden bestudeerd. Aangezien de EIB-expertise ligt op het terrein van projectfinanciering is het vooralsnog niet logisch om de EIB tevens te belasten met coördinatie van vooral programmatische hulp. Daarbij komt dat de EIB in veel ontwikkelingslanden niet of nauwelijks actief is op terreinen waar donorlanden en andere multilaterale instellingen een groot aandeel hebben.

- Ontbinding van de levering van goederen en diensten

In de Gemeenschappelijke Beleidsverklaring wordt slechts summier op ontbinding van de hulp ingegaan in louter kwalitatieve bewoordingen: ‘de EU zal zich inzetten voor verdere ontbinding van de hulp die verder gaat dan de huidige aanbeveling van de OESO, vooral voor voedselhulp’. (paragraaf 29). In paragraaf 50 wordt hieraan toegevoegd dat de Commissie zich zal inzetten voor *best practices* op het gebied van de ontbinding van de hulp.

Het is van belang aan te tekenen dat ontbinding van de hulp zoals verwoord in de aanbeveling van OESO/DAC verder gaat dan Europese aanbesteding; bedoeld wordt internationale aanbesteding. Door Nederland is de vraag opgeworpen of gebonden hulp in de context van de Europese regelgeving niet begrepen moet worden als Europese aanbesteding.

Nederland streeft naar verdere ontbinding van hulp in multilateraal verband, en ijvert hier ook voor in de geëigende internationale fora. Tijdens de DAC *High Level Meeting* van 4 en 5 april jl. werd enige vooruitgang geboekt. In het verlengde van de aanbeveling uit 2001 om de hulp aan de minst ontwikkelde landen te ontbinden, heeft het OESO-secretariaat in 2005 verkend op welke wijze deze aanbeveling uitgebreid zou kunnen worden. Er werden vier mogelijke stappen geïdentificeerd op basis van twee criteria, namelijk (i) omvang van de potentiële voordelen, en (ii) waarschijnlijkheid van consensus. Nederland heeft aangegeven de vier initiatieven actief te willen ondersteunen en deze, indien consensus wordt bereikt, op basis van reciprociteit te zullen implementeren. Uit de vooralsnog vrij lauwe en afhoudende reacties binnen de internationale gemeenschap kan echter worden geconcludeerd dat belangrijke nieuwe stappen op korte termijn niet te verwachten zijn. Ook de Verklaring van Parijs kent slechts een kwalitatieve indicator om de vooruitgang in het ontbinden van de hulp weer te geven: ‘*continued progress over time*’.

4. Complementariteit

- Rol van de Commissie

Ik ben met de Vaste Commissie van mening dat op het terrein van complementariteit grote winst kan worden geboekt en dat gewerkt moet worden aan een verdere taakverdeling tussen lidstaten en Commissie. In dit verband deel ik de teleurstelling van de Vaste Commissie over het aantal sectoren dat de Commissie in de Beleidsverklaring wordt toegedicht. Ik begrijp de noodzaak van een flexibele, gedifferentieerde, vraaggestuurde benadering, maar een duidelijkere prioriteitstelling was welkom geweest.

Nederland heeft bij de onderhandelingen over de Beleidsverklaring als uitgangspunt gehad dat de EG geen 26e donor is, maar zich onderscheidt op basis van haar comparatieve voordeel en toegevoegde waarde, om zodoende een aanvulling te bieden op het bilaterale beleid van de lidstaten. De aanvullende rol van het EG ontwikkelingsbeleid wordt expliciet in het EG Verdrag beschreven en hieraan ontleent de EG hulp mede haar bestaansrecht. Sectoren als grootschalige infrastructuur, regionale samenwerking, handel en ontwikkelingssamenwerking en conflictpreventie en vredeshandhaving zijn met name terreinen waarop Nederland een specifieke rol voor de Commissie ziet.

Tijdens het onderhandelingsproces bleek het echter niet mogelijk de rol van de Commissie te beperken tot een aantal specifieke sectoren; de lidstaten waren onderling verdeeld, de Commissie was voorstander van een zo breed mogelijk mandaat (zich onder meer beroepend op het feit dat zij in meer landen dan de lidstaten vertegenwoordigd is) en het Europees Parlement zette in op terreinen zoals onderwijs en gezondheidszorg, waarop naar de mening van Nederland de lidstaten juist een comparatief voordeel hebben. Het gevolg is dat het aantal in de Beleidsverklaring genoemde sectoren groot is. Een positief punt vind ik echter wel dat voorafgaand aan de sectoren nadrukkelijk wordt gesteld dat de het concentratiebeginsel leidend is voor de Gemeenschap; bij de programmering van de hulp zal de Gemeenschap zich strikt beperken tot een aantal sectoren per partnerland, in dialoog met het betreffende land en op basis van complementariteit met andere donoren (paragraaf 67).

De Commissie heeft overigens aangekondigd nog dit jaar met de uitwerking van het concept complementariteit te starten. In eerste instantie zal - in lijn met eerdere ervaringen om complementariteit binnen Nordic+ gestalte te geven - gewerkt worden aan het formuleren van enkele onderliggende principes. Te denken valt aan het vaststellen van het maximum aantal sectoren waarin donoren in landen mogen werken, het uitwerken van criteria voor 'stille' en leidende donoren en consequenties voor het ODA-niveau. Bij de definitieve vertaling naar een landensituatie zal wederom de lokale context leidend zijn.

- Ervaringen Stabiliteitsfonds

Het Stabiliteitsfonds bestaat op dit moment twee jaar en er is in die periode ruim 153 miljoen euro uitgegeven aan ongeveer 150 projecten op het grensvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling. Veel van de activiteiten vonden plaats in de voor het fonds prioritaire gebieden (het Grote Merengebied, de Hoorn van Afrika, de Westelijke Balkan en Afghanistan). Thematisch varieerden de activiteiten van ontwapening, demobilisatie en re-integratie projecten tot ontmijnen, het ondersteunen van vredesmissies en hervormingen van de veiligheidssector. Over de uitvoering van het fonds in 2005 is de Tweede Kamer recentelijk nog geïnformeerd (Kamerstuknr: 30 300 V, nr. 117, d.d. 3 april 2006). De ervaringen zijn over het algemeen positief, waarbij de samenvoeging van ODA- en non ODA-middelen en de samenwerking met het ministerie van Defensie als belangrijkste pluspunten kunnen worden geïdentificeerd. Er zijn ook punten die verbetering behoeven, waarbij gedacht kan worden aan een verbeterd beleidskader en duidelijkere procedures. De onafhankelijke evaluatie die in de komende maanden plaats zal vinden, zal een aanknopingspunt bieden voor noodzakelijke verbeteringen in de werking van het fonds.

Wat betreft de relatie tussen ontwikkelingsrelevante activiteiten en de veiligheidsproblematiek kan worden opgemerkt dat het Nederlands beleid zich met name richt op activiteiten in post-conflict situaties. De beleidsnotitie hieromtrent (Wederopbouw na Gewapend Conflict) is medio 2005 door de Tweede Kamer vastgesteld (Kamerstuknr: 30 075, nr. 1, maart 2005). Het beleid ten aanzien van het voorkomen van conflict richt zich met name op algemene armoedebestrijding als lange termijn oorzaak van conflict.

- Oververtegenwoordiging Commissie-programma's in midden-inkomenslanden

De Vaste Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking constateert terecht dat er sprake is van een relatieve oververtegenwoordiging van de Commissie in de midden-inkomenslanden.

Zoals bekend, is de huidige *povertyfocus* van de EG ODA-middelen al laag. Als de fondsen uit het intergouvernementele EOF en de reguliere begroting bij elkaar worden opgeteld, komt het percentage van door de Commissie beheerde ODA-middelen gericht op de minst ontwikkelde landen en lage-inkomenslanden uit op minder dan 45% (volgens het Jaarverslag 2005 van de Commissie lag dit percentage in 2004 op 43,7%). Het OESO/DAC-gemiddelde ligt op 65%, terwijl het percentage voor Nederland (volgens OESO/DAC gegevens) in 2002-2003 ca. 73% bedroeg en voor bijvoorbeeld België ca. 84%, Denemarken 84%, Zweden 70% en het VK 72%.

Op basis van de nu voorhanden zijnde gegevens lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het percentage van de EG ODA-middelen dat naar de armste landen gaat in de periode 2007-2013 verder af zal nemen. Dit is met name het gevolg van de voorziene forse stijging van de fondsen voor nabuurschap en pre-accessie.

Uiteraard bestaat ook in veel midden-inkomenslanden grote armoede en is hulp ook voor deze landen van belang om de MDG's te realiseren. Persoonlijk had ik echter graag een andere verdeling gezien en ik heb hier in de Raad ook expliciet voor gepleit. De politieke realiteit is evenwel dat er zowel onder de lidstaten als in het Europese Parlement een sterke lobby bestaat ten gunste van de nabuurschapslanden, die erin resulteert dat een substantieel deel van de EG ODA-middelen in deze landen wordt besteed.

- Invloed van aanpassing ODA-criteria

De aanpassing van de ODA-criteria heeft beperkte invloed op de mogelijkheden van uitbreiding van de hulp aan nieuwe nabuurlanden, potentiële toetredingskandidaten en aspirant-leden van de EU. Volgens de eind vorig jaar overeengekomen criteria omvat de DAC-lijst van ontwikkelingslanden thans alleen lage- en midden-inkomenslanden met uitzondering van G8- en EU-leden, inclusief potentiële EU-leden met een vaste toetredingsdatum (Bulgarije en Roemenië). Wat betreft nieuwe nabuurlanden is er wel iets gewijzigd. Wit Rusland en Oekraïne, die voorheen op deel II van de DAC-lijst stonden, staan nu op de nieuwe lijst van ontwikkelingslanden. Ook Libië staat op de nieuwe lijst. Bahrein, dat nu een hoog-inkomensland is, is van de lijst afgevoerd. Eventuele hulp aan de nieuwe landen op de lijst komt dus in aanmerking voor aanmelding als ODA, mits ook aan de andere criteria - de hulp moet concessioneel zijn en het primaire doel moet economische ontwikkeling en welzijn betreffen - wordt voldaan. In het algemeen geldt echter dat aan vermelding op de DAC-lijst van ontwikkelingslanden geen rechten kunnen worden ontleend. Met andere woorden, de vraag of een land wel of geen hulp krijgt, is en blijft een autonome beslissing van het donorland. Aanpassing van de ODA-criteria leidt voor Nederland niet tot aanpassing van de lijst met 36 partnerlanden.

- Hervormingen sociale zekerheid

In veel landen zijn de ministeries van sociale zaken en welzijn zwak en ontberen met name slagkracht bij uitvoering van het op papier bestaande beleid. Maar juist in landen die het zwaarst door HIV/AIDS getroffen zijn (bijvoorbeeld Mozambique) beseft men dat er meer prioriteit gegeven moet worden aan sociale zekerheid en aan de effectieve beschikbaarheid van uitkeringen of andere vormen van subsidies, om zo de sociaaleconomische gevolgen van de aids-epidemie enigszins op te vangen.

- Goed bestuur en de rol van politieke partijen

De Beleidsverklaring gaat in op het belang van de legitimiteit en controleerbaarheid van door landen gevoerd beleid en stelt dat de Gemeenschap deze zal bevorderen. Hierbij noemt het document specifiek de versterking van de rol van parlementen en van nationale processen ter waarborging van vrije, eerlijke en transparante verkiezingen. Steun aan de opbouw van een politiek stelsel en daarin functionerende

politieke partijen wordt weliswaar niet expliciet genoemd, maar past goed in de EU-benadering. De regering erkent het belang van steun aan de opbouw van een *political society*, ondersteunt de aandacht hiervoor bij de Commissie en bepleit ruimte voor dit werkveld in de financiële instrumenten van de EU voor 2007-2013.

- Ontwikkelingsbeleid EU en ontwikkelingsbeleid EG

In 2000 werd voor het eerst een Beleidsverklaring over het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap opgesteld door de Commissie en de Raad. De Verklaring voorzagt in de behoefte aan een uitgewerkt beleidskader voor het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap, dat krachtens het EG Verdrag complementair dient te zijn aan het ontwikkelingsbeleid van de lidstaten.

De ‘Europese consensus’ kan beschouwd worden als een tweeledig document: in deel I worden gemeenschappelijke doelstellingen en uitgangspunten voor de Unie als geheel uiteengezet; in deel II worden deze uitgangspunten en doelstellingen vertaald in een operationeel beleidskader voor de Gemeenschap. Dat er enige overlap tussen de beide delen bestaat is logisch, aangezien het de bedoeling is dat de delen bij elkaar aansluiten; de algemene doelstellingen van de EU zijn ook die van de EG.

5. Coherentie

- Afbouw protectie en ontbinding voedselhulp

De vraag over de afbouw van protectie en de ontbinding van voedselhulp lijkt te veronderstellen dat dit zal leiden tot een sterke stijging van de voedselprijzen en een forse afname van voedselhulp. De regering deelt deze veronderstelling niet. De verwachting is dat prijsstijging van voedsel op de wereldmarkt door het afschaffen van protectie relatief gering zal zijn. De liberalisatie van de Uruguay Ronde blijkt ook niet tot een significante stijging van voedselprijzen te hebben geleid. Fluctuaties in oogsten, wisselkoersen en transportkosten hebben een veel grotere invloed op de prijs. Op lokale markten vreest een aantal ontwikkelingslanden juist een prijsdaling als gevolg van de afbouw van eigen protectie. De WTO staat deze landen daarom verschillende vormen van bescherming toe. In de lopende WTO onderhandelingen is bijvoorbeeld al afgesproken dat van de minst ontwikkelde landen in de landbouwsector geen tariefverlagingen worden verlangd. Ook is voorzien dat ontwikkelingslanden ‘speciale producten’ en ‘gevoelige producten’ kunnen aanwijzen, waarvoor ze geen of minder tariefverlagingen hoeven door te voeren.

Onderzoek van onder meer de OESO/DAC laat zien dat de laatste jaren juist de hoeveelheid gebonden voedselhulp structureel is afgenomen. De ontbinding van voedselhulp heeft geleid tot een efficiëntere en effectievere ondersteuning in noodsituaties en blijkt minder verstorend te werken op de ontwikkeling van lokale en regionale markten.

De Nederlandse regering is van oordeel dat voedselzekerheid vooral een kwestie is van voldoende koopkracht. Hier ligt de relatie met armoede. Armoedebestrijding staat daarom centraal bij het aanpakken van de voedselzekerheidsproblematiek. Verbetering van koopkracht is het belangrijkste doel voor donoren zoals de EG en de afzonderlijke lidstaten. Daarom vindt Nederland het belangrijk dat ontwikkelingslanden ook kunnen profiteren van de positieve effecten van handelsliberalisering. Het beleid van Nederland is dan ook op gericht op het versterken van handelscapaciteit, marktontwikkeling, versterken van de financiële sector, van infrastructuur en in het bijzonder van de marktondersteunende institutionele infrastructuur zoals branche- en belangenorganisaties. In ontwikkelingslanden waar de agrarische sector de belangrijkste economische sector is, zal die sector daar ook het meest van profiteren. De ondersteuning beperkt zich dus niet tot de primaire productie, maar is vooral gericht op een goed ondernemingsklimaat dat productie stimuleert en lokale en regionale handel bevordert.

- Erosie van preferenties

De gevolgen van erosie van preferenties worden onderkend, zowel binnen de Europese Unie als binnen de WTO. Uit onderzoek blijkt dat de ernst van de te verwachten erosie afhangt van de diepte en het tempo van de liberalisering. Bij diepe liberalisering ondervindt slechts een kleine groep landen grote hinder van de erosie van preferenties. Daarbij betreft het slechts voor een deel de armste landen. De Nederlandse regering is van mening dat de voordelen van liberalisering niet mogen worden opgeofferd voor een kleine groep landen die korte termijn verliezen kan lijden. Wel moet al het mogelijke gedaan worden om het verlies van preferenties zo goed mogelijk op te vangen.

Op verschillende gebieden onderneemt de Nederlandse regering daartoe initiatieven. Binnen de Europese Unie pleit Nederland zeer actief voor adequate actie voor landen die als gevolg van de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid getroffen worden door de effecten van het verminderen van preferenties voor landbouwproducten. Deze actie is mede gericht op diversificatie, zoals onder andere bij het *Sugar Action Plan*. Binnen de WTO heeft Nederland tijdens de ministeriële conferentie in Hong Kong een actieve rol gespeeld bij het besluit over het opzetten van een *Task Force Aid for Trade*. Daarnaast verstrekken de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) leningen voor aanpassingen aan handelsliberalisering. Nederland heeft hierbij bepleit dat er meer aandacht komt voor tijdige diagnose en een adequate aanpak van aanpassingsproblemen en dit pleidooi is overgenomen door de Wereldbank en het IMF. Tot slot kan de schade ook worden beperkt door het verminderen van tariefescalatie en het verbeteren van de mogelijkheden om te profiteren van preferenties.

- *Handelsliberalisatie*

Handelsliberalisering komt ook ten goede aan de armsten. Dat de verwachte winnaars van deze wereldhandelsronde onder meer Brazilië, India en China betreffen, doet hier niets aan af. De meeste armen wonen immers in deze landen. Bovendien heeft onderzoek van de Wereldbank uitgewezen dat binnen Brazilië juist de armen zouden profiteren van een ambitieus Doha-akkoord.

- *Bevordering investeringen*

De regering deelt de visie van de Eerste Kamer over het belang van het inschakelen van het bedrijfsleven, waaronder het (lokale) MKB, bij armoedebestrijding. Het mechanisme van meso-krediet speelt hierbij ook een belangrijke rol. Het gaat er niet alleen om buitenlandse investeringen aan te trekken, maar ook om lokaal aanwezig kapitaal productief te investeren in de lokale economische ontwikkeling. Het verlenen van financiële diensten aan het lokale MKB is hierbij van groot belang. De ervaring leert dat dergelijke dienstverlening het meest efficiënt en effectief is wanneer deze wordt verstrekt door lokale financiële instellingen. Daarom is onlangs besloten bij de FMO te starten met het Massif fonds, dat lokale financiële instellingen ondersteunt bij de institutionele opbouw, met name gericht op de financiering van het lokale MKB. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar de nationaliteit van het MKB, dat via dit fonds ondersteund wordt. Het gaat erom dat een lokale financiële markt wordt ontwikkeld die gelijke kansen biedt voor iedere ondernemer, groot of klein, autochtoon of internationaal.

- *Migratie en ontwikkeling*

De relatie tussen ontwikkeling en migratie en de coherentie van deze beleidsterreinen staat momenteel hoog op de nationale, EU en internationale agenda. Daarbij gaat het naast de overmakingen van migranten om onderwerpen als het tegengaan van *brain drain*, de inzet van migranten bij de ontwikkeling van hun land van herkomst en tijdelijke en circulaire (arbeids)migratie.

De nadruk ligt vanuit ontwikkelingssamenwerking op de versterking van de *human resources* en de opbouw van instituties in plaats van de *financial resources*. Daarmee wordt bedoeld dat overheden zeer terughoudend dienen te zijn wanneer het gaat om de besteding van vooral privé-gelden. Overheden kunnen wel voorwaarden creëren door te zorgen dat er bijvoorbeeld een betere financiële infrastructuur bestaat in de ontvangende landen en de concurrentie wordt vergroot. Het ministerie van Financiën doet onderzoek naar de kosten van de *transfer*-markt. De uitkomst hiervan wordt nog dit voorjaar naar de Tweede Kamer gestuurd.

- *Gevaar verdere bureaucratisering*

De bedoeling is dat de Gemeenschap conform de daarover genomen besluiten steeds meer overgaat tot harmonisatie en *alignment*, dat wil zeggen tot afstemming van de

werkwijzen en procedures op die van het partnerland. De lokale processen zijn hierbij leidend. In de herziening van het CFCSP is dit ook expliciet opgenomen.

In het kader van harmonisatie en met name *alignment* moet in principe paal en perk worden gesteld aan zich uitbreidende regelgeving en daarmee gepaard gaande verdergaande bureaucratie. De regering zal zich, met behulp van de posten in de partnerlanden, kritisch opstellen ten aanzien van meer bureaucratische regelgeving op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

6. Kanaalkeuze

- *EG-middelen instrumenteel voor buitenlandspolitieke doelen*

Zoals de Vaste Commissie terecht opmerkt, is het beheer van de EG ontwikkelingsfondsen door de Europese Commissie gefragmentariseerd. Inderdaad bestaat er een onderscheid tussen de uitvoering van de hulp (sinds 2000 ondergebracht bij Europe Aid) en de beleidsmatige aansturing, die bij verschillende Directoraten Generaal is ondergebracht, waarvan DG Ontwikkelingssamenwerking en DG Relex de belangrijkste zijn.

Het is de bedoeling dat de Beleidsverklaring Ontwikkelingssamenwerking en de daarin geformuleerde overkoepelende doelstelling van armoedebestrijding leidend zijn voor alle Commissie-onderdelen die ODA-middelen beheren en besteden, zoals uitdrukkelijk staat vermeld in het chapeau van deel II. Om deze reden wordt ook aan het pre-accessie- en nabuurschapsbeleid expliciet aandacht besteed. Zoals uit de betreffende passage (paragraaf 62) echter blijkt, ligt in deze regio's de nadruk vooral op het vooruitzicht van toetreding, toenadering tot de interne markt en hervormingen in de sociale en economische sector. Autonome armoedebestrijding staat hier in de praktijk meestal niet op het eerste plan.

- *Hulpmodaliteiten EG*

Partnerlanden komen in toenemende mate in aanmerking voor programmahulp, in de vorm van algemene begrotingssteun, sectorale begrotingssteun of sectorale bijdragen via *basket*-financiering. In sommige gevallen wordt de steun of de bijdrage in multidonor-verband geleverd. In landen waar de capaciteit nog beperkt is, wordt ingezet op flankerend beleid in de vorm van capaciteitsversterking bij het beheer van de openbare financiën, zodat de betrokken partnerlanden beter hun verantwoordelijkheid kunnen dragen. Hierbij wordt ook aandacht geschonken aan de rol van het parlement, van de lokale rekenkamer, van de media en de betrokkenheid van *civil society*. Hierdoor kunnen ook de armste landen in aanmerking komen voor een vorm van programmahulp als deze systemen aan beperkte minimale voorwaarden voldoen.

Inhoudsvol partnerschap bij de uitvoering van communautaire ontwikkelingshulp heeft mijn steun. Deze vorm van partnerschap komt overeen met de wijze van omgang met

partnerlanden die ik zelf nastreef: het voeren van een politieke dialoog met het partnerland, werken aan grotere voorspelbaarheid van de hulp, gekoppeld aan nationale armoedestrategieën waarin MDG's zijn opgenomen, en aan bijbehorende monitoringssystemen die voorzien in het afleggen van verantwoording over de bereikte resultaten, welke vervolgens als basis dienen voor de invulling van een voortgezette samenwerking.

- Allocatiecriteria

Ten aanzien van toewijzingscriteria ben ik van mening dat met de Beleidsverklaring een belangrijke stap in de goede richting gezet is. Uiteraard dienen de criteria te worden toegepast met oog voor de bijzondere situaties van de partnerlanden, zoals in de Verklaring wordt aangetekend, maar dit neemt niet weg dat ook de Europese Gemeenschap haar ODA-middelen volgens bepaalde richtsnoeren dient te besteden. Dit draagt mijn inziens bovendien in belangrijke mate bij aan een zinvolle evaluatie van de besteding van de middelen.

Het toewijzingscriterium 'behoefte' wordt in de Beleidsverklaring gedefinieerd op basis van relatief objectieve en kwantificeerbare grootheden als omvang van de bevolking, het inkomen per hoofd, de mate van armoede, de inkomensverdeling en het niveau van sociale ontwikkeling. Het toewijzingscriterium 'prestatie' wordt gedefinieerd in termen van politieke, economische en maatschappelijke vooruitgang, voortgang op het gebied van goed bestuur, het effectief gebruik van de hulp en de wijze waarop een land de eigen middelen gebruikt.

- Relatie EU-multilaterale instellingen en inzet Europese Investeringsbank

De toegenomen omvang van de hulp van Europese lidstaten is met name te herleiden tot de hogere ODA-percentages waartoe lidstaten zich in het kader van de Barcelona-afspraken hebben verplicht. Dit heeft in verschillende multilaterale organisaties inderdaad geleid tot hogere bijdragen van (sommige) lidstaten (UNDP, Wereldbank). Hierdoor is sprake van een percentuele afkalving van bijdragen van landen als de VS en Japan. Dit gegeven kan in combinatie met een (bij bepaalde) multilaterale organisaties toegenomen samenwerking van EU-lidstaten leiden tot een vergroting van EU-invloed.

De EIB is een instelling die primair projecten financiert in de EU. De EIB financiert ook projecten buiten de EU, richtlijn daarvoor is dat EIB-financiering maximaal 10% van de totale leningen bedraagt. Buiten de EU is de EIB een aanvulling op de Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken. Beslissingen over uitbreiding EIB activiteiten dienen primair genomen te worden op basis van toegevoegde waarde overwegingen (welke instelling kan op basis van de expertise toegevoegde waarde hebben om een bepaald programma en/of project uit te voeren).

Uitgaande van het ontwikkelingsniveau van een land zouden er meer EG ODA-middelen naar de armste landen moeten gaan dan naar midden-inkomenslanden. Dit

zou betekenen dat er proportioneel meer EIB-leningen ten opzichte van EG ODA-middelen voor de midden inkomenslanden beschikbaar zouden zijn.

- Rol nationale parlementen

De betrokkenheid van nationale parlementen bij Europese ontwikkelingssamenwerking wordt in de Beleidsverklaring aangemoedigd en ik heb hiervoor in de Raad verschillende malen expliciet aandacht gevraagd van de Commissie. De Commissaris voor Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire hulp, Louis Michel, heeft naar aanleiding hiervan toegezegd zich in te zetten voor een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen, eventueel met inschakeling van de Interparlementaire Unie (IPU).

Overigens is de informatievoorziening mijns inziens de afgelopen jaren wel verbeterd. Zo brengt de Europese Commissie jaarlijks een Jaarverslag uit over het communautaire ontwikkelingsbeleid en de implementatie van de buitenlandse hulp, dat een uitgebreid overzicht geeft van de EG-hulpinspanningen. Daarnaast is de website van de Commissie goed toegankelijk en zeer informatief. Bovendien informeert de regering de Kamer standaard middels BNC-fiches over nieuwe Commissie-voorstellen en wordt de Kamer voorafgaand en na afloop van formele en informele Raden over lopende EU-zaken geïnformeerd.

- EU-samenwerking op het gebied van onderzoek

Ik ben op de hoogte van de discussie over de deskundigheid en de capaciteit van de Europese Commissie op het gebied van internationale samenwerking. Ik ben ervan overtuigd dat de onderzoeks- en beleidsverdiepingscapaciteit die in Europa aanwezig is, de Gemeenschap zou kunnen ondersteunen bij het realiseren van de ambitie om niet alleen in financiële termen een grote speler te zijn, maar dat ook in politieke termen te worden. De rol van de Commissie zie ik daarbij eerder als kennismakelaar dan als kenniscentrum. Daarom juich ik toe dat Commissaris Michel zich in Bonn bereid heeft verklaard om de dialoog aan te gaan met de Europese onderzoeksgemeenschap op het terrein van de internationale samenwerking, zoals ik dat ook doe in Nederland (bijvoorbeeld in het kader van de IS-academie).

Overigens kan de Commissie daarbij goed gebruik maken van de ervaringen van organisaties als de *European Association of Development Research and Training Institutes* (EADI) en het *European Center for Development Policy Management* (ECDPM), die door mij ondersteund worden.

Wat ik echter minstens zo belangrijk vind, is dat in het zevende kaderprogramma van het Directoraat Generaal Onderzoek erkend wordt dat ontwikkelingsrelevant onderzoek een plek verdient binnen de prioritaire thema's van het Europese onderzoeksbeleid. De Commissie en de lidstaten moeten er nu op toezien dat het geld aan dit soort onderzoek goed wordt besteed. Daarbij is de evenwaardige participatie van instellingen in de partnerlanden cruciaal. Ook het ministerie van Buitenlandse

Zaken/Ontwikkelingssamenwerking kan fondsen aanwenden om onderzoekscapaciteit in de partnerlanden te versterken, zodat beter gebruik gemaakt kan worden van kennis en onderzoek voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling.

7. Consequenties voor nationaal beleid

- *Gevolgen voor nationale ontwikkelingsbeleid*

De gevolgen van de Beleidsverklaring op het terrein van harmonisatie en coördinatie kwamen reeds aan de orde. Voor het overige is het nog te vroeg om concrete consequenties van de Gemeenschappelijke Verklaring voor het eigen nationale beleid te benoemen. Op voorhand kan echter wel worden gesteld dat de hoofdlijnen van de Europese agenda goed aansluiten bij het Nederlandse ontwikkelingsbeleid.

- *Taakverdeling tussen lidstaten*

Een uitgewerkte taakverdeling zal gebaseerd zijn op de toegevoegde waarde van een lidstaat of van de Commissie in een bepaalde sector. Hierbij wordt ook de mening van het partnerland gevraagd. In de praktijk van de harmonisatie en *alignment* blijft de taakverdeling echter niet beperkt tot de EG en de lidstaten. Harmonisatie en *alignment* betreft alle donoren in een partnerland. In meerdere partnerlanden functioneren al taakverdelingen in de vorm van periodiek roulerend voorzitterschap bij het voeren van de dialoog met de overheid over een sector of met betrekking tot algemene begrotingssteun. Zo is Nederland op dit moment in Mozambique voorzitter van de groep van 18 donoren die algemene begrotingssteun verlenen. Ook taakverdelingen in de vorm van *silent partnerships* worden meer en meer toegepast. In Mali bijvoorbeeld is Zweden de *silent partner* van Nederland voor de Zweedse bijdrage aan de onderwijssector. Persoonlijk zou ik graag toewerken naar een situatie waarin er uiteindelijk sprake is van één *lead donor* per sector per land.

- *Additionele voorzieningen ambtelijke uitvoeringscapaciteit*

Het is in dit stadium nog te vroeg om in te gaan op de uitvoeringsgevolgen van de Gemeenschappelijke Verklaring. Concrete consequenties voor de omvang of samenstelling van het uitvoerend apparaat worden op korte termijn dan ook niet voorzien.

- *Aandacht maatschappelijk middenveld*

De Vaste Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking stelt dat het zinvol zou zijn als NGO's, de academische wereld en maatschappelijke organisaties aandacht besteden aan het belang van een ambitieuze, realistische Europese inzet op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Ik onderschrijf dit van harte, en constateer tevens dat dit geheel in lijn is met de Beleidsverklaring, waarin de belangrijke rol van het Europees maatschappelijk middenveld expliciet wordt erkend (paragraaf 18).

8. Algemene overwegingen

- Gehanteerde ontwikkelingsmodel

Er bestaat een brede consensus, dat markteconomie en democratie het kader dienen te zijn van ontwikkelingsinspanningen. Tegelijkertijd is in de jaren '90 het besef gegroeid, dat ieder land en iedere situatie een eigen aanpak en beleid behoeven, gebaseerd op context-specifieke procesanalyses. Armoedebestrijding vraagt om maatwerk, gericht op opheffing van landenspecifieke knelpunten (*binding constraints*) binnen het bredere kader van markteconomie en democratie.

De ontwikkelingssamenwerking van Nederland en de Europese Gemeenschap gaat uit van ontwikkeling als een endogeen proces met de keuzes en opvattingen in het partnerland als uitgangspunt. Scott Thomas betoogt terecht dat donoren moeten oppassen met het opleggen van eigen denksjablonen en blauwdrukken aan ontwikkelingslanden. Een seculiere bril moet niet blind maken voor andere culturele opvattingen in andere samenlevingen, zoals over de maatschappelijke rol van religie, respect voor traditie, en het belang van collectiviteit versus individualisme. Ontwikkelingssamenwerking is pas effectief als deze daadwerkelijk aansluit bij maatschappelijke processen en normen en waarden. Dit neemt echter niet weg dat in een relatie van partnerschap ook donorlanden een eigen verantwoordelijkheid hebben. Waar authentieke ontwikkeling een richting opgaat, die ingaat tegen goed bestuur (bijvoorbeeld respect voor de mensenrechten), heeft de donor, of dat nu Nederland of de Europese Gemeenschap is, het recht om in dialoog te treden en uiteindelijk zelfs de samenwerking te discontinueren.

- Relatie good global governance en binnenlandse problematiek

De Nederlandse regering streeft naar vrede en veiligheid, welvaart en economische groei en welzijn en rechtvaardigheid voor haar burgers. Voor het bereiken van die doelstellingen wil de regering met haar buitenlandse beleid ook de wereld buiten de Nederlandse grenzen beïnvloeden.

De grote armoede die wereldwijd nog steeds bestaat vormt een wezenlijk probleem voor het bereiken van deze doelen, niet alleen omdat armoede kan bijdragen aan instabiliteit in samenlevingen en daarmee tot conflicten, maar ook omdat mensen in armoede in omstandigheden leven die wij niet acceptabel vinden. En oorlogen en conflicten ver weg raken ook ons: landen in conflict zijn minder geneigd bij te dragen aan internationale, gemeenschappelijke belangen; vluchtelingenstromen kunnen de illegale immigratie naar Nederland vergroten; gebieden zonder effectieve staatscontrole kunnen schuilplaatsen worden van terroristen en misdadigers (wier activiteiten zich ook tot Nederland uitstrekken). Ontwikkeling is als het ware de eerste verdedigingslinie tegen onveiligheid.

Voortdurende armoede zal de migrantenstroom naar Nederland stimuleren en de integratieproblematiek intensiveren.

Middels de bilaterale samenwerking poogt Nederland, evenals de Europese Gemeenschap, bij te dragen aan armoedebestrijding. Parallel is echter van belang dat internationale regimes eveneens bijdragen aan dit doel. Daarom streven Nederland en de Europese Unie naar een wereldorde waarin sprake is van *global good governance*.