

Vergaderjaar 2007–2008

21 501-04

Ontwikkelingsraad

Nr. 100

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2008

Hierbij heb ik het genoegen u het syntheserapport van de evaluatie van coördinatie, complementariteit en coherentie in de Europese ontwikkelingssamenwerking aan te bieden, vergezeld van een beleidsreactie van mijn kant¹. Tevens worden u zes zogenaamde «*info-briefs*» toegezonden; deze vormen een samenvatting van de onderliggende evaluaties.

Achtergrond

Coördinatie, complementariteit en coherentie – ook wel de 3C's genoemd – zijn principes die vanaf het Verdrag van Maastricht belangrijke uitgangspunten vormen voor de Europese ontwikkelingssamenwerking. Ontwikkelingssamenwerking is binnen de EU een gedeelde competentie. Coördinatie en complementariteit impliceren dat de acties van de lidstaten en de Commissie op OS-terrein niet alleen onderling goed afgestemd, maar ook aanvullend zouden moeten zijn. Coherentie wijst op de noodzaak tot bredere samenhang tussen OS-doelstellingen en activiteiten van de EU op andere terreinen die van invloed kunnen zijn op ontwikkelingslanden, zoals handel, landbouw, migratie, milieu, etc.

De evaluatiediensten van de Europese Commissie en enkele lidstaten hebben vanaf 2004 studie verricht naar de implementatie van de 3C's in het ontwikkelingsbeleid van de EU. Vanuit Nederland was de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken betrokken. Naast IOB namen de evaluatiediensten van de Commissie, België, Duitsland, Frankrijk, het VK en Zweden deel.

Opzet van de evaluatie

Op grond van een voorstudie onder redactie van de Nederlandse wetenschapper Paul Hoebink zijn zes onderwerpen voor verdere studie gekozen². Daarbij leidde IOB de studie over coördinatie bij toepassing van artikel 96 van het Cotonou Verdrag: maatregelen bij het schenden van essentiële elementen van het verdrag op het gebied van mensenrechten,

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² *Common Foreign and Security Policy/ Development – The use of Cotonou Partnership Agreement's Article 96* (Nederland/IOB); *Coordination of Trade Capacity Building in Partner Countries* (Europese Commissie – EuropeAid); *Coordination and complementarity in Humanitarian Assistance* (Europese Commissie – ECHO); *EU Mechanisms that promote Policy Coherence for Development* (Frankrijk); *Coordination and Complementarity of Country Strategy Papers with National Development Priorities* (VK); *Coordination and Complementarity of Assistance for Local Development* (Zweden).

democratische principes en rechtsstaat. De andere studies betreffen aspecten van coördinatie, complementariteit en coherentie rond de onderwerpen ondersteuning van handelscapaciteit, humanitaire hulp, mechanismen om OS-beleidscoherentie te bevorderen, de samenhang tussen landenbeleidsdocumenten en de ontwikkelingsprioriteiten van partnerlanden, en ondersteuning van lokale ontwikkeling. De studies zijn beschikbaar op een speciale site op het internet, waar ook verdere informatie over de aanpak is te vinden: <http://www.three-cs.net>.

Op basis van de bijna zeshonderd pagina's aan teksten van de deelstudies, heeft ECDPM eind vorig jaar het syntheserapport opgesteld. Dit rapport probeert een aantal hoofdlijnen uit de onderliggende studies te halen, zonder de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen te repliceren.

Belangrijkste conclusies van de evaluatie

De evaluatie concludeert dat de implementatie van de 3Cs tot nu toe beperkt is gebleven, al is er recent veel vooruitgang geboekt en worden er *good practices* geïdentificeerd. Die beperkte implementatie vermindert de impact van de EU ontwikkelingssamenwerking en trekt volgens de auteurs tevens een wissel op de beperkte menskracht en financiële capaciteit van partnerlanden.

OS-beleidscoherentie is volgens de evaluatie binnen de EU nog in hoge mate te kenschetsen als «werk in uitvoering». Slechts een kleine groep landen, waaronder Nederland, heeft een structuur opgezet voor een gerichte aanpak van beleidscoherentie. De bestaande structuren bieden nog geen garantie voor een blijvende doorwerking van het coherentiestreven.

Ten aanzien van coördinatie van de hulp in partnerlanden overheersen knelpunten nog te vaak de stimulansen voor afstemming tussen EU-donoren. Hierdoor blijft dit in veel partnerlanden beperkt tot informatie-uitwisseling, zonder bindende afspraken. Dat geldt ook specifiek voor samenwerking tussen EU-donoren op het gebied van versterking van handelscapaciteit en humanitaire hulp, zo constateert de evaluatie.

Belangrijkste aanbevelingen van de evaluatie

De evaluatie beveelt aan harmonisatie veel steviger aan te pakken om tot werkelijke EU beleidscoherentie en coördinatie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking te komen. Dit vergt volgens de auteurs politiek leiderschap en een reeks van praktische initiatieven om operationele resultaten te kunnen boeken. Ze bevelen aan om verder te gaan dan uitwisseling van informatie op EU-niveau, door de stap te maken naar gezamenlijke bepaling van agenda's, gezamenlijke besluitvorming en taakverdeling, monitoring en evaluatie, etc. Verbreding van beleidscoherentie naar een grotere groep lidstaten is noodzakelijk. Ook meent de evaluatie dat bestaande *good practices* beter beschreven moeten worden, zodat ze beter gedeeld kunnen worden, ook ter ondersteuning van nieuwe lidstaten.

Commentaar

De regering heeft met interesse kennis genomen van de bevindingen van deze evaluatie en waardeert het werk dat hiervoor is verricht, onder andere door de IOB.

De evaluatie wijst terecht op de beperkte implementatie van de drie C's in het EU ontwikkelingsbeleid tot nu toe. Tegelijk constateert de evaluatie dat met name de afgelopen jaren veel meer is gedaan aan uitwerking van deze principes dan in de periode daarvoor. De 3C's stammen uit het

Verdrag van Maastricht van 1992, maar de uitwerking is eigenlijk pas in de laatste vijf jaar op EU-niveau ter hand genomen. Daarbij is een positieve impuls uitgegaan van de EU besluiten in 2002 (met nadere besluitvorming in 2005) om collectief toe te werken naar de 0.7% ODA/BNI doelstelling voor 2015, via concrete tussendoelen per lidstaat voor 2006 en 2010. Het feit dat het lukte om zulke vergaande politieke afspraken te maken op OS-gebied – waarmee de EU ook naar buiten toe een sterk profiel verwierf – wekte vertrouwen voor de mogelijkheid om ook op andere OS-aspecten nauwer in EU-kader samen te werken. Overigens weten we sinds het laatste Monterrey rapport dat het nog een harde dobber zal worden om alle lidstaten aan die financiële afspraken te houden¹.

Door inzet van opeenvolgende voorzitterschappen en de Europese Commissie heeft de EU ook voor Nederland aan belang gewonnen als kader en forum voor beleidsafstemming en samenwerking op OS-gebied. Nederland heeft daar zelf stevig aan bijgedragen. Dat gebeurde onder het Nederlandse voorzitterschap in 2004, maar ook in de jaren daarna door coalitievorming met *like-minded* lidstaten binnen de EU. Een kopgroep van EU-lidstaten en Commissie was niet alleen mede grondlegger van de Parijs Verklaring inzake Effectiviteit van de Hulp van begin 2005 in OESO/DAC-kader, maar stond ook aan de wieg van nauwere samenwerking op OS-gebied binnen de Unie en implementatie van de Parijse principes in EU-kader. De *Europese Consensus inzake Ontwikkeling* van eind 2005 weerspiegelt in sterke mate het gedachtegoed van de Parijs Verklaring. De regering ziet dit document nog steeds als een belangrijke stap voor het Europese ontwikkelingsbeleid, omdat hierin voor het eerst gezamenlijke doelstellingen zijn overeengekomen voor het gehele EU-beleid, van lidstaten én Commissie.

De evaluatie bepleit het maken van een stap van uitwisseling van informatie naar gezamenlijke afspraken en acties. Nederland onderschrijft dat. Bij alle initiatieven ter versterking van de 3C's geldt echter dat een groot aantal van de lidstaten én de Commissie mee moeten doen om echt effect te sorteren. In de praktijk is dat vaak niet het geval. De evaluatie wijst er terecht op dat samenwerking in EU-kader niet altijd het eerste is waar lidstaten aan denken als ze nauwer zouden willen coördineren met andere donoren in partnerlanden. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat de sterkere samenhang in het beleid van de lidstaten van recente datum is en dat van oudsher «like-mindedness» over de grens van de EU heenliep.

De Gedragscode inzake *Complementariteit en Werkverdeling* van mei 2007² is de meest concrete uitdrukking van toenemende EU-samenwerking op OS-terrein. Geboren uit de behoefte – en noodzaak – om tenminste als EU-donoren de transactiekosten van de hulp voor partnerlanden te verkleinen, presenteerde de Commissie samen met het Duitse voorzitterschap vergaande voorstellen voor werkverdeling tussen EU-donoren. Hoewel na intensieve discussie in de Raad de voorstellen zijn afgezwakt, liggen in de uiteindelijke gedragscode zeer praktische aanwijzingen besloten. Zo zou iedere EU-donor zijn actieve inzet in een specifiek partnerland moeten beperken tot maximaal 3 sectoren en veel meer moeten werken met gedelegeerde steun. Het niet-bindende karakter van een gedragscode impliceert wel dat de uiteindelijke reikwijdte beperkt zal kunnen blijven. Niettemin vormt de gedragscode inmiddels een ijkpunt en een impuls voor toenemende donorsamenwerking op partnerlandenniveau, waarbij ook niet-EU donoren worden betrokken. Nederland heeft haar ambassades eind vorig jaar de opdracht gegeven om in het licht van de gedragscode en gebruik makend van deze ijkpunten aan betere werkverdeling te werken in de belangrijkste partnerlanden. Meerdere lidstaten hebben inmiddels aangegeven dat zij bereid zijn in bepaalde partnerlanden de

¹ De Monterrey rapportage van de Europese Commissie over 2007 laat voor het eerst sinds jaren een lichte daling van de EU ODA zien, waardoor het lastig zal worden om het collectieve doel voor 2010 te behalen. Zie voor details de beantwoording van schriftelijke Kamervragen van mevrouw Ferrier (dd 18 april 2008).

² *EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy- Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council*, 15 mei 2007.

leiding te nemen bij de verdere implementatie van de gedragscode. Dit onderwerp zal ook op het High Level Forum on Aid Effectiveness in Accra aan de orde komen.

De regering deelt de analyse van de evaluatie op het gebied van *OS-beleidscoherentie*. Het rapport beschrijft de aanzienlijke vooruitgang die binnen de EU is gemaakt vanaf 2003 met het opzetten van een gezamenlijk Europees kader voor de aanpak van OS-beleidscoherentie. De Raadsbesluiten van de afgelopen jaren, waar Nederland hard aan heeft getrokken, vormen in principe een goede basis voor een effectieve Europese aanpak. De stap naar implementatie van de principes rond concrete beleidsterreinen blijft echter te vaak achterwege. Ontwikkelingen in de meeste lidstaten lopen achter bij de Europese beleidsintenties, zoals ook werd geconstateerd in het recente Europese voortgangsrapport over OS-beleidscoherentie¹. De evaluatie karakteriseert de huidige fase van beleidscoherentie binnen de EU als «experimenteel». De regering zal zich inspannen voor een verdere operationalisering van de Europese afspraken op dit terrein en zal zo veel mogelijk de Nederlandse ervaringen delen met landen die nog aan het begin van het proces staan. De regering constateert ook een neiging om op EU-niveau te kiezen voor uitwerking en behandeling van relatief «gemakkelijke» coherentietheema's, zoals *brain drain* en onderzoek & ontwikkeling². Ingrijpende actuele kwesties zoals de Doha Ronde of de EPA-onderhandelingen met de ACS-landen (*Economic Partnership Agreements* met Afrika, Caraïben en Stille Oceaan), worden daarentegen niet snel als coherentiekwesties geïdentificeerd en geagendeerd. Er is een gebrek aan capaciteit om dergelijke complexe processen vanuit OS-perspectief te analyseren. Tegelijk ontbreekt het binnen regeringen van veel lidstaten ook aan politieke wil om de OS-dimensie in handelsbesprekingen zoals de WTO Doha Ronde en de EPA-onderhandelingen consequent een plek te geven. De evaluatie wijst daarom terecht op het belang van politiek *commitment* om een stap verder te komen.

Nederlandse inzet

Voor Nederland is de EU op het gebied van ontwikkelingssamenwerking een belangrijk kader geworden voor afstemming en samenwerking met andere donoren, in het licht van de Parijse agenda. De inzet van Nederland is erop gericht dat kader verder te versterken. Dat geldt ook voor het streven naar OS-beleidscoherentie, waarbij de EU in veel gevallen het aangewezen kader is, gezien de competentie van de EU op het gebied van handel, landbouw, enzovoort. Binnen dat kader zal Nederland op het terrein van beleidcoherentie een voortrekkersrol blijven vervullen. Tegelijk zal de regering op basis van een realistische inschatting van het krachtenveld binnen de EU haar verdere inzet bepalen. De EU is een belangrijk en nuttig kader voor samenwerking op OS-terrein als en wanneer voldoende EU-donoren (blijven) meedoen. De 3C's zijn geen dode letter meer, maar hoe ver de toenemende samenwerking in EU-kader precies zal gaan is op dit moment moeilijk te voorspellen. Tenslotte zal Nederland ook speciale aandacht blijven geven aan het betrekken van nieuwe lidstaten in het OS-debat.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

¹ *EU Report on Policy Coherence for Development*, COM(2007) 545 final, Brussel, 20 september 2007.

² Deze onderwerpen komen bijvoorbeeld aan de orde in het laatste paper van de Commissie over beleidscoherentie: *Speeding up progress towards the Millennium Development Goals, Policy Coherence for Development: Climate Change/Energy/Biofuels, Migration and Research*, SEC(2008) 434/2, april 2008.