

**NEDERLAND EN DE EUROPESE  
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

No. 60, Mei 2008

## **Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken**

|                        |   |
|------------------------|---|
| <b>Voorzitter</b>      | Mr. F. Korthals Altes   |
| <b>Vice-voorzitter</b> | Dhr. A.L. ter Beek  |
| <b>Leden</b>           | Prof.dr. W.J.M. van Genugten<br>Mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You<br>Drs. H. Kruijssen<br>Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel<br>Prof.dr. A. de Ruijter<br>Mw. dr. M. Sie Dhian Ho<br>Prof.dr. A. van Staden<br>Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart<br>Lt.-gen. b.d. M.L.M. Urlings |
| <b>Secretaris</b>      | Drs. T.D.J. Oostenbrink   |

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060  
fax 070 - 348 6256  
e-mail [aiv@minbuza.nl](mailto:aiv@minbuza.nl)  
[www.AIV-Advies.nl](http://www.AIV-Advies.nl)

## **Leden Commissie Nederlandse en Europese OS**

|                            |  |
|----------------------------|--|
| <b>Voorzitter</b>          | Drs. P. Stek   |
| <b>Vice-voorzitter</b>     | Prof.dr. L.B.M. Mennes   |
| <b>Leden</b>               | Mw. dr. K.C.J.M. Arts<br>Dr. B.S.M. Berendsen<br>Dr. W.F. van Eekelen<br>Mw. ir. A.N. Papma<br>Mr. W.L.E. Quaedvlieg<br>Prof.mr. N.J. Schrijver<br>Mr. C.G. Trojan<br>Gen. b.d. A.K. van der Vlis<br>Mw. prof.dr. E.B. Zoomers |
| <b>Extern deskundige</b>   | Drs. E.P. Wellenstein  |
| <b>Corresponderend lid</b> | Mr. G.H.O. van Maanen<br>Prof.dr. A. de Ruijter  |
| <b>Secretaris</b>          | Drs. T.D.J. Oostenbrink<br>Mw. drs. M.H. Wind (tijdelijk)  |

# Inhoudsopgave

## Woord vooraf

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| <b>I</b>   | <b>Achtergrond, vraagstelling en aanpak</b>  | <b>7</b>  |
| I.1        | Achtergrond van dit advies   | 7         |
| I.2        | Vraagstelling  | 8         |
| I.3        | Aanpak beantwoording   | 9         |
| <b>II</b>  | <b>De Europese Unie: functioneren en beleid</b>  | <b>11</b> |
| II.1       | Inleiding  | 11        |
| II.2       | Bevoegdheden van de EU en de lidstaten onder het Verdrag van Lissabon  | 11        |
| II.3       | De Europese Commissie en het Europees Parlement  | 13        |
| II.4       | De EU in de wereld   | 14        |
| II.5       | EU-ontwikkelingssamenwerking: organisatie en financiering  | 15        |
| II.6       | Ontwikkelingssamenwerking: enkele specifieke aspecten van het EU-beleid  | 17        |
| II.7       | De Europese OS vergeleken met de Nederlandse OS  | 18        |
| II.8       | Beleid in het raamwerk van EU-OS: de Europese Consensus en de Code of Conduct                                  | 19        |
| <b>III</b> | <b>Consequenties van de recente versterkingen en vormgeving van het EU- ontwikkelingsbeleid voor Nederland</b> | <b>23</b> |
| III.1      | <b>Inleiding</b>   | <b>23</b> |
| III.1.1    | <i>EU-OS: recente versterkingen en vormgeving</i>  | 23        |
| III.1.2    | <i>EU-OS: welke resultaten zijn er de laatste jaren behaald?</i>   | 24        |
| III.1.3    | <i>EU-OS: Policy Coherence for Development</i>   | 26        |
| III.1.4    | <i>De EU en de lidstaten: wijzigingen in de bevoegdheden-structuur en bestuurlijke inrichting?</i>             | 28        |
| III.1.5    | <i>De reactie van de AIV op de hoofdvraag van de minister</i>  | 29        |
| III.2      | <b>EU-OS-beleid en Nederlands OS-beleid</b>  | <b>29</b> |
| III.3      | <b>De toegevoegde waarde van de EU</b>   | <b>30</b> |
| III.4      | <b>Een meer politieke benadering van OS?</b>   | <b>31</b> |
| III.4.1    | <i>Politieke analyse</i>   | 31        |
| III.4.2    | <i>Conditionaliteit</i>  | 33        |
| <b>IV</b>  | <b>Donorcoördinatie, de rol van de Commissie; meer hulp via de EU</b>  | <b>36</b> |
| IV.1       | <b>De EU als 'forum' voor donorcoördinatie?</b>  | <b>36</b> |
| IV.2       | <b>Implementatie van afspraken door de lidstaten</b>   | <b>37</b> |
| IV.3       | <b>Dialoog met partnerlanden</b>   | <b>38</b> |
| IV.4       | <b>De gevolgen van de Consensus en de Gedragscode voor de Commissie</b>  | <b>38</b> |
| IV.5       | <b>De Commissie als 'lead donor'?</b>  | <b>38</b> |
| IV.6       | <b>Comparatieve voordelen van de EU (i.c. de Commissie)</b>  | <b>39</b> |
| IV.7       | <b>Het EU-aandeel van de hulp</b>  | <b>39</b> |
| IV.8       | <b>Implicaties voor Nederland</b>  | <b>40</b> |

|                    |   |           |
|--------------------|---|-----------|
| <b>V</b>           | <b>De EU: veiligheid en ontwikkeling</b>  | <b>42</b> |
| <b>V.1</b>         | <b>Inleiding</b>  | <b>42</b> |
|                    | <i>V.1.1 Verband veiligheid en ontwikkeling</i>   | <i>43</i> |
|                    | <i>V.1.2 Geïntegreerde benadering</i>   | <i>45</i> |
|                    | <i>V.1.3 EU, VN en NAVO</i>   | <i>47</i> |
| <b>V.2</b>         | <b>Het bilaterale beleid van Nederland</b>  | <b>50</b> |
| <b>V.3</b>         | <b>Beleidscoherentie tussen EU-pijlers en tussen EU en de lidstaten ten aanzien van fragiele staten</b> | <b>51</b> |
|                    | <i>V.3.1 Integratie van beleid: de 3-D benadering</i>   | <i>51</i> |
|                    | <i>V.3.2 Gezamenlijke operaties in EU-verband</i>   | <i>51</i> |
|                    | <i>V.3.3 Vooruitzichten ten aanzien van meer coherentie van beleid</i>                                  | <i>52</i> |
|                    | <i>V.3.4 Coherentie en financiering</i>   | <i>53</i> |
| <b>VI</b>          | <b>Conclusies en aanbevelingen</b>  | <b>54</b> |
| <b>Bijlage I</b>   | Adviesaanvraag  |           |
| <b>Bijlage II</b>  | Lijst van geraadpleegde personen  |           |
| <b>Bijlage III</b> | Lijst van gebruikte afkortingen   |           |

## Woord vooraf

Op 11 juni 2007 heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) verzocht om een advies over de mogelijke implicaties voor Nederland van de recente ontwikkelingen die zich in het EU-ontwikkelingsbeleid hebben voltrokken (zie bijlage I voor aanvraag).

In de adviesaanvraag wordt, naast een toelichting op de stand van zaken van het Europese ontwikkelingsbeleid, een zestiental vragen gesteld. Deze worden in hoofdstuk I van dit advies nader gespecificeerd.

Dit advies is voorbereid in een daartoe ingestelde gecombineerde Commissie Nederlandse en Europese Ontwikkelingssamenwerking (CNEO) van de AIV bestaande uit: mw. dr. K.C.J.M. Arts (CMR), dr. B.S.M. Berendsen (COS), dr. W.F. van Eekelen (CEI), prof.dr. L.B.M. Mennes (vice-voorzitter, COS), mr. W.L.E. Quaadvlieg (CEI), prof.mr. N.J. Schrijver (CMR), drs. P. Stek (voorzitter COS), mr. C.G. Trojan (CEI), drs. E.P. Wellenstein (CVV/extern deskundige) en mw. prof.dr. E.B. Zoomers (COS). Mw. ir. A.N. Papma (COS) heeft in de beginfase van de advisering medewerking verleend en gen. b.d. A.K. van der Vlis (CVV) heeft in de laatste fase deelgenomen aan de advisering. Mr. G.H.O. van Maanen (COS) en prof.dr. A. de Ruijter (COS) hebben overwegend als corresponderend lid deelgenomen. De commissie werd, op afroep, bijgestaan door de ambtelijke contactpersonen drs. S.J.F.M. van Wersch en ir. J.W. Klugkist (DIE/EX). Het secretariaat is gevoerd door mw. drs. M.H. Wind (tijdelijk secretaris) en drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris AIV). Voorts heeft de commissie een beroep kunnen doen op de stagiaires mw. M.H. Breedveld, mw. S. Hardus en mw. S.M.N. van Schoten.

In het kader van het advies heeft de commissie gesproken met een aantal deskundigen en is een werkbezoek gebracht aan Brussel. Een lijst van gesprekspartners is als bijlage II opgenomen. De AIV is de geraadpleegde personen zeer erkentelijk voor hun bijdragen.

Het advies is door de AIV vastgesteld op 9 mei 2008.

# I Achtergrond, vraagstelling en aanpak

## I.1 Achtergrond van dit advies

Sinds het begin van het huidige decennium heeft zich in de Europese Unie (EU) een aantal belangrijke ontwikkelingen op het terrein van de Ontwikkelingssamenwerking (OS) voorgedaan. In kort bestek – in hoofdstuk II wordt hierop uitvoeriger ingegaan – gaat het om acht ontwikkelingen.

- In 2001 is de Europese Commissie begonnen met een significante hervorming van de administratieve organisatie van de OS, waarbij in het bijzonder de instelling van het met de uitvoering van beleid belaste EuropeAid Co-operation Office van belang is geweest.
- In 2005 kwamen de lidstaten en de Europese Commissie tot gezamenlijke afspraken inzake een gefaseerde verhoging van hun OS-hulpbudgetten tot minstens 0,51 procent Bruto Nationaal Inkomen (BNI) (0,17 procent voor de vanaf 2002 toegetreden lidstaten) in 2010 en 0,7 procent BNI (gemiddeld 0,33 procent voor de nieuwe lidstaten) in 2015.<sup>1</sup>
- Dit moet, indien gerealiseerd, leiden tot een aanzienlijke verhoging van het gezamenlijke budget van de EU en de lidstaten voor Official Development Assistance (ODA): van bijna 48 miljard euro in 2006 tot bijna 79 miljard euro in 2010 en 116 miljard euro in 2015.<sup>2</sup> Opvallend hierbij is de extra inspanning van de nieuwe lidstaten, waar het huidige percentage vaak onder de 0,10 procent ligt. De EU nam in 2006 in totaal 57,4 procent van het totale ODA-volume voor haar rekening; een percentage dat, indien de toezeggingen worden nagekomen, zal oplopen.
- In 2005 kwam ook de European Consensus on Development tot stand.<sup>3</sup> Deze omvat de EU-visie op ontwikkeling en OS en geeft aan hoe de daarmee samenhangende doelstellingen, uitgangspunten en verplichtingen te operationaliseren in een gezamenlijk EU-beleid.
- In 2007 is de EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy aanvaard.<sup>4</sup> Deze code, die tot doel heeft de coördinatie tussen donoren te verbeteren, is een belangrijke bijdrage van de EU aan de implementatie van de Paris Declaration on Aid Effectiveness van 2005.
- Met ingang van 2007 is binnen de toenmalige Europese Gemeenschap (nu EU) ook een fundamentele hervorming van het aantal en de inhoud van de zogenoemde financiële instrumenten voor Externe Betrekkingen doorgevoerd, waarbij het aantal instrumenten van 35 tot 10 is gereduceerd.

1 Zie OECD, Development Assistance Committee, DAC Peer Review European Community, Paris 2007 (pp. 36-37); Financing for development - from Monterrey 2002 to Doha 2008, Progress report 2007, Annex, p. 19. Voor de nieuwe lidstaten gaat het overigens om een inspanningsverplichting.

2 Recentelijk heeft de DAC echter gerapporteerd dat de EU-hulp tussen 2006 en 2007 is gedaald van respectievelijk 47.7 miljard euro, naar 46.1 miljard. Overigens wordt 8 à 10% van de Nederlandse ODA besteed via de Gemeenschap. Zie ook: Kamerbrief DIE-566/2008, 'Beantwoording vragen van het lid Ferrier over de OESO-cijfers ontwikkelingshulp', van 28 april 2008.

3 The European Consensus on Development, Official Journal of the European Union, 2006, C 46/1-C 46/19.

4 Council of the European Union, Conclusions of the Council and of the Representatives of the Member States Meeting within the Council on EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy, Brussels, 15 May 2007, 9558/07.

- In oktober 2007 is het zogenoemde Hervormingsverdrag aangenomen. Dit is het Verdrag tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, waarbij bovendien dit laatste Verdrag de naam krijgt van Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de EU in de plaats treedt van de Europese Gemeenschap, waarvan zij de opvolgster is. Het Hervormingsverdrag bevat een groot aantal wijzigingen en aanvullingen inzake de OS, het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid alsmede andere beleidsterreinen (onder andere handel, immigratie, milieu, energie). Het Hervormingsverdrag is op 13 december 2007 in Lissabon ondertekend en er wordt naar gestreefd om het Verdrag begin 2009 in werking te laten treden.
- Naast de hiervoor genoemde ontwikkelingen, die vooral betrekking hebben op de interne werkwijze van de EU, is in de wereld na 11 september 2001 een toenemende ongerustheid ontstaan over radicalisering, de verspreiding van massavernietigingswapens en internationaal terrorisme. Ook aan OS, inclusief die van de EU, wordt een belangrijke rol toebedeeld bij het indammen en voorkomen van bedreigingen van vrede en veiligheid.

Een aantal van deze ontwikkelingen is voor de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aanleiding geweest zich op 11 juni 2007 tot de AIV te wenden met het verzoek om de mogelijke consequenties daarvan voor het Nederlandse OS-beleid te verkennen en hem dienaangaande te adviseren.

## **1.2 Vraagstelling**

In dit advies heeft de AIV eerst gezien welke vragen er precies door de minister zijn gesteld over de 'mogelijke implicaties voor Nederland van de recente ontwikkelingen die zich in het EU-ontwikkelingsbeleid hebben voltrokken'. Het gaat hier om vijf groepen van vragen: een hoofdvraag en vier deelvragen. Elk van deze groepen van vragen valt weer uiteen in een aantal subvragen. Dit maakt het aantal te beantwoorden vragen zestien.

De hoofdvraag (vraag 1.1) en de eerste deelvraag (vraag 2.1) hebben betrekking op de relatie EU en Nederland: de mogelijke consequenties voor Nederland van de recente versterking en vormgeving van het EU-OS-beleid. De tweede (vraag 3.1) en derde deelvraag (vraag 4.1) gaan over de huidige en toekomstige activiteiten van de Europese Commissie. De laatste deelvraag (vraag 5.1) gaat over de rol van de EU ten aanzien van de relatie veiligheid en ontwikkeling. Met name is de vraag aan de orde of de EU een prioritair forum op dit terrein zou moeten zijn.

Al met al leidt dit tot de volgende 16 vragen.

- Vraag 1.1 Wat zijn de mogelijke consequenties van de recente versterking en vormgeving van het EU-ontwikkelingsbeleid voor Nederland?
- Vraag 1.2 Hoe kan Nederland effectief gebruik maken van het EU-OS-beleid voor de uitvoering van het Nederlandse OS-beleid?
- Vraag 1.3 Op welke inhoudelijke terreinen heeft de EU voor Nederland toegevoegde waarde?
- Vraag 1.4 Hoe worden de mogelijkheden van een meer politieke benadering van OS in EU-kader ingeschat?
- Vraag 2.1 In welke mate kan Nederland gebruik maken van de EU als forum voor donorcoördinatie en samenwerking ten aanzien van het OS-beleid, nu de EU met de Europese



Consensus een goed beleidskader biedt voor het OS-beleid van de lidstaten en Commissie en de EU-Gedragscode een krachtige impuls aan werkverdeling tussen (EU) donoren geeft in lijn met de Parijse Agenda?

- Vraag 2.2 Is er voldoende politieke steun binnen de andere 26 lidstaten voor uitvoering van de betreffende afspraken?
- Vraag 2.3 Biedt nauwere EU samenwerking op OS-gebied mogelijkheden om de dialoog met partnerlanden politieker te gebruiken?
- Vraag 3.1 Welke consequenties zouden de Europese Consensus en de EU-Gedragscode op termijn moeten hebben voor de inzet van de Commissie?
- Vraag 3.2 Dient de Commissie in meer ontwikkelingslanden de rol van 'lead donor' op zich te nemen?
- Vraag 3.3 Zijn er bepaalde sectoren waar zij dat juist zou moeten ambiëren en sectoren waar zij dat niet zou moeten willen?
- Vraag 4.1 Zou Nederland zich ervoor moeten inzetten dat het deel van de ontwikkelingshulp dat via de Gemeenschap wordt besteed op termijn gaat stijgen?
- Vraag 4.2 Zo ja, welke implicaties heeft dit voor keuzes die gemaakt moeten worden: beleid, BZ-organisatie, andersoortig?
- Vraag 5.1 Dient de EU een prioritair forum te zijn voor activiteiten op het snijvlak van ontwikkeling en veiligheid, dat wil zeggen op het gebied van conflictpreventie, crisisbeheersing, vredesopbouw en reconstructie?
- Vraag 5.2 Zou Nederland expliciet moeten kiezen voor de Europese Unie als prioritair forum voor activiteiten op dit vlak?
- Vraag 5.3 Heeft dat gevolgen voor het eigen Nederlandse bilaterale beleid terzake?
- Vraag 5.4 Hoe kan de coherentie van beleid tussen de EU pijlers, maar ook met betrekking tot de EU en nationale inspanningen verbeterd worden ten aanzien van fragiele staten?

### **1.3 Aanpak beantwoording**

Na een korte toelichting over het waarom van de adviesaanvraag wordt verder in hoofdstuk II ingegaan op de achtergronden die relevant zijn voor de beantwoording van de gestelde vragen. Het betreft hier het functioneren en het beleid van de EU. Het gaat dan voornamelijk over de bevoegdheden van de EU en de lidstaten onder het nieuwe Verdrag van Lissabon, in het bijzonder wat betreft de OS als onderdeel van het Externe Optreden van de EU. Vervolgens wordt een beeld gegeven van de economische en politieke positie van de EU in de wereld en komt de EU-OS uitvoerig aan de orde: de organisatie en financiering, alsmede de mate waarin het EU-OS-beleid afwijkt van dat van de lidstaten, met name van dat van Nederland. Tot slot van dit hoofdstuk wordt aandacht gegeven aan twee recente, essentiële, EU-documenten: de European Consensus en de Code of Conduct. Het eerste document bevat de EU-visie op ontwikkeling en OS, alsmede richtlijnen en aanwijzingen hoe die te implementeren. Het tweede document bevat analyses en richtlijnen ten aanzien van een werkverdeling tussen de Commissie en de lidstaten.

Ter beantwoording van de hoofdvraag (vraag 1.1) en de bijbehorende subvragen wordt in hoofdstuk III eerst nagegaan waaruit de recente EU-OS-versterkingen en vormgeving hebben bestaan. In dit kader komen onder andere aan de orde: de uitbreiding van de EU met 12 nieuwe lidstaten, de administratieve hervormingen binnen de Commissie en de hergroepering van de financiële instrumenten. In de beantwoording van de bijbehorende subvragen wordt eerst aangegeven hoe Nederland effectief gebruik kan maken van het EU gemeenschappelijk OS-beleid. Vervolgens gaat de AIV in op de mogelijkheden voor een meer politieke benadering van OS in EU-kader. Hierbij wordt aandacht gegeven aan de onderwerpen 'politieke analyse' en conditionaliteit.

In hoofdstuk IV gaat de AIV in op de deelvragen 2.1, 3.1 en 4.1 en de bijbehorende subvragen betreffende donorcoördinatie, de rol van de Commissie en de vraag of eventueel meer hulp van de lidstaten (Nederland) moet worden besteed door de EU. In dit verband beziet de AIV eerst de implementatie van het coördinatieproces zoals geformuleerd in de Code of Conduct. In het bijzonder de rol en de comparatieve voordelen van de Commissie komen hier ter sprake. Waar tot 2013 geen grotere bestedingen via de EU dan afgesproken mogelijk zijn, behalve door middel van co-financiering, is dit na 2013 wél zo. Een en ander kan implicaties hebben voor Nederland. In dit verband signaleert de AIV een aantal mogelijke gevolgen ten aanzien van beleid, organisatie en enige andere terreinen.

De vierde en laatste deelvraag (vraag 5.1) en de bijbehorende subvragen worden besproken in hoofdstuk V van dit advies. Allereerst wordt een aantal feiten en bestaande inzichten ten aanzien van de relatie veiligheid en ontwikkeling gepresenteerd. Ook worden de capaciteiten en mogelijkheden van een dergelijke benadering door de EU, VN en de NAVO in kort bestek samengevat. Op basis hiervan wordt nagegaan of de EU inderdaad in alle gevallen en overal het eerst aangewezen forum is voor activiteiten op het gebied van conflictpreventie, crisisbeheersing, vredesopbouw en reconstructie. Ten slotte schenkt de AIV aandacht aan de financiële implicaties van een coherent beleid in het kader van een geïntegreerde benadering.

Het advies wordt afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk VI.

## **II De Europese Unie: functioneren en beleid**

### **II.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt informatie verschaft die – direct of als achtergrond – relevant is voor het beantwoorden van de 16 vragen, als vermeld in paragraaf I.2.

Het gaat hier allereerst om informatie inzake de EU zelf, de Europese instellingen, de bevoegdheden van de EU en die van de lidstaten, vooral na het inwerkingtreden van het Hervormingsverdrag, dat wil zeggen vermoedelijk na 1 januari 2009. Vooral de verdragsmatige rol en de taken van de Commissie worden toegelicht. Vervolgens komen de ambities en de materiële rol van de EU in de wereld alsmede de Nederlandse houding ten opzichte van het proces van Europese integratie aan de orde en de vraag wat dat betekent voor de Europese OS. Vervolgens wordt uiteengezet hoe de organisatie en financiering van de EU-OS functioneert. Verder wordt een aantal specifieke aspecten van het EU-OS-beleid besproken. Ten slotte wordt dieper ingegaan op de twee meest relevante beleidsdocumenten inzake EU-OS: de European Consensus (ofwel Consensus) en de EU Code of Conduct.

De Europese Unie bestaat uit de lidstaten en de instellingen van de Europese Unie. De AIV wil allereerst de aandacht vestigen op de taakopdracht die de instellingen van de EU hebben gekregen. 'De EU beschikt over een institutioneel kader, dat ertoe strekt haar waarden uit te dragen, haar doelstellingen na te streven, haar belangen en de belangen van haar burgers en van de lidstaten te dienen, en de samenhang, de doeltreffendheid en de continuïteit van haar beleid en haar optreden te verzekeren' (Verdrag betreffende de Europese Unie, Titel III, Artikel 13, lid 1). De instellingen van de Europese Unie zijn, zoals bekend, de Europese Raad, de Raad van Ministers, het Europees Parlement en de Europese Commissie (alsmede, voor het onderhavige advies niet van direct belang, de Europese Centrale Bank, de Rekenkamer en het Europees Hof van Justitie). De AIV onderkent dat de organisatie en de besluitvorming van de EU zeer complex zijn, wat het voor de gewone burger lastig maakt te beoordelen wat voor hem of haar eigenlijk de toegevoegde waarde van deze Unie is. In navolging van eerdere adviezen hierover<sup>5</sup> adviseert de AIV de regering ook de voordelen van de EU voortdurend aan de burger te blijven uitleggen.

### **II.2 Bevoegdheden van de EU en de lidstaten onder het Verdrag van Lissabon**

In het Verdrag betreffende de werking van de EU wordt onderscheid gemaakt tussen exclusieve en gedeelde bevoegdheden, alsmede aan de EU toegekende ondersteunende, coördinerende en aanvullende bevoegdheden met betrekking tot specifieke handelingen van lidstaten.

In geval van een exclusieve bevoegdheid kan alleen de EU wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen. De lidstaten kunnen zulks slechts zelf doen als zij daartoe door de EU gemachtigd zijn of ter uitvoering van de handelingen van de EU. Een bekend voorbeeld is de gemeenschappelijke handelspolitiek. In geval van een gedeelde bevoegdheid kunnen zowel de EU als de lidstaten wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen

<sup>5</sup> Zie: AIV, *Een brug tussen burgers en Brussel*, advies nummer 27, Den Haag, mei 2002; AIV, *Vervolgadvies een brug tussen burgers en Brussel*, advies nummer 32, Den Haag, april 2003; AIV, *Europa een prioriteit!*, advies nummer 52, Den Haag, oktober 2006 en AIV, *De financiën van de Europese Unie*, advies nummer 58, Den Haag, december 2007.

vaststellen. De lidstaten oefenen hun bevoegdheid uit voor zover de EU haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend en voor zover de EU besloten heeft haar bevoegdheid niet meer uit te oefenen. Voorbeelden van gedeelde bevoegdheden zijn te vinden onder andere op de beleidsterreinen milieu, energie en interne markt. De ondersteunende, coördinerende en aanvullende bevoegdheid van de EU geldt evenwel zonder de bevoegdheid van de lidstaten op de desbetreffende gebieden over te nemen. Het betreft hier onder andere de beleids-terreinen industrie, onderwijs, cultuur en toerisme.

Wat betreft de ontwikkelingssamenwerking is in dit opzicht het volgende relevant. Op het gebied van OS en humanitaire hulp is de EU bevoegd op te treden en een gemeenschappelijk beleid te voeren. De uitoefening van die bevoegdheid belet de lidstaten echter niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Titel I, Artikel 4, lid 4). OS is een onderdeel van het Externe Optreden van de EU, dat als algemene doelstelling heeft: 'Het internationaal optreden van de EU berust en is gericht op de wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de EU ten grondslag liggen: de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht' (Verdrag betreffende de Europese Unie, Titel V, Hoofdstuk 1, Artikel 21, lid 1). Om dit te bereiken bepaalt en implementeert de EU 'een gemeenschappelijk beleid en optreden en beijvert zich voor een hoge mate van samenwerking op alle gebieden van de internationale betrekkingen met de volgende doelstellingen' (Verdrag betreffende de Europese Unie, Titel V, Hoofdstuk 1, Artikel 21, lid 2). Deze doelstellingen zijn onder andere:

- handhaving van de vrede, voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid;
- ondersteuning van de ontwikkeling van de ontwikkelingslanden op economisch, sociaal, milieugebied en op het terrein van de rechten van de mens en de 'rule of law', met uitbanning van de armoede als voornaamste doel;
- stimuleren van de integratie van alle landen in de wereldeconomie, onder meer door het geleidelijk wegwerken van belemmeringen voor de internationale handel;
- bijdragen aan en uitwerken van internationale maatregelen op het gebied van milieu en grondstoffenbeheer teneinde duurzame ontwikkeling te waarborgen.

In het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt het EU-beleid inzake OS verder uitgewerkt, waarbij de volgende punten relevant zijn.

- Het OS-beleid van de EU en dat van de lidstaten complementeren en versterken elkaar (Titel III, Hoofdstuk 1, Artikel 208, lid 1). In het voorgaande Verdrag was deze verplichting beperkt tot: complementeren elkaar.
- Het hoofddoel van het beleid van de EU op dit gebied is de armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen. De EU houdt bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden rekening met de doelstellingen van de OS (Titel III, Hoofdstuk 1, Artikel 208, lid 1). Met andere woorden: hier is sprake van een partiële (inspannings)verplichting tot beleidscoherentie.
- De bestaande consultatieverplichting met betrekking tot hulpprogramma's is in het nieuwe Verdrag overgenomen. Bovendien is in het nieuwe Verdrag een coördinatieverplichting opgenomen, voornamelijk 'om de complementariteit en de doeltreffendheid' van het optreden van de EU te bevorderen (Titel III, Hoofdstuk 1, Artikel 210, lid 1).

Uit het voorgaande blijkt, dat binnen de EU, OS een gedeelde bevoegdheid is. Er is een gemeenschappelijk beleid, hetgeen de lidstaten niet belet hun eigen OS-bevoegdheid uit te oefenen. Maar er moet tussen het OS-beleid van de EU en dat van de lidstaten sprake zijn

van complementariteit en versterking; coördinatie tussen beide moet zo de doeltreffendheid van het beleid verhogen. Dát beogen dan ook de Consensus en de Code of Conduct. Langs deze weg kan men echter géén greep krijgen op de coherentie van ander beleid, zoals inzake internationale handel, visserij, immigratie, et cetera, met het OS-beleid. Op die terreinen geldt namelijk een andere bevoegdheidsverdeling; zo is er ten aanzien van het internationale handelsbeleid een exclusieve bevoegdheid van de EU. Beleidscoherentie op dergelijke gebieden moet dus gestalte krijgen waar de beleidsbeslissingen ter zake genomen worden, dat wil zeggen binnen de lidstaten en binnen de EU alsmede in de Europese Commissie.

### **II.3 De Europese Commissie en het Europees Parlement**

Naast andere taken voert de Commissie de begroting uit en beheert zij de programma's. Zij oefent onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden coördinerende, uitvoerende en beheerstaken uit. Zij zorgt voor de externe vertegenwoordiging van de Unie (Verdrag betreffende de Europese Unie, Titel III, Bepalingen betreffende de instellingen, Artikel 17). Met andere woorden: de Commissie is de uitvoerende instantie van de EU.

In feite heeft de Commissie vier bevoegdheden: bevoegdheid tot initiatief, onderhandelingsbevoegdheid, uitvoeringsbevoegdheid en coördinatiebevoegdheid. De EU kan met derde landen en bevoegde internationale organisaties overeenkomsten sluiten om de doelstellingen van het gemeenschappelijke OS-beleid (zie paragraaf II.2) te verwezenlijken. De Commissie formuleert voorstellen in dezen; de Raad machtigt en de Commissie onderhandelt. De Raad (dus de lidstaten) kan hierbij richtlijnen vaststellen en wijst een Comité aan waarmee de Commissie moet overleggen. De overeengekomen hulpprogramma's worden door het Parlement en de Raad op voorstel van de Commissie in medewetgeving vastgelegd (Verdrag betreffende de werking van de EU, Titel III, Hoofdstuk 1, Artikel 209, lid 1). De uitvoering van deze programma's wordt door de Raad en het Parlement aan de Commissie gedelegeerd via de zogenaamde comitologieprocedure, waarin de vertegenwoordigers van de lidstaten betrokken zijn bij landenanalyses, programmering van de hulp en uitvoeringscontrole.

De coördinatiebevoegdheid van de Commissie als uitvoerende instantie van de EU is aan het eind van paragraaf II.2 aan de orde gekomen. Door coördinatie zijdens de Commissie moeten complementariteit, versterking en doeltreffendheid van het OS-beleid worden bevorderd. De Commissie kan ten aanzien van deze coördinatie voorstellen doen, waarbij zij zich zal laten leiden door de Consensus en de Code of Conduct (zie paragraaf II.8). Daarnaast heeft de Commissie een eigen rol bij de uitvoering van verdragen (zoals bij het ACS-verdrag).

Naar aanleiding van het bovenstaande stelt de AIV vast dat verschillen van mening inzake de inhoud en de uitvoering van het gemeenschappelijk beleid van de EU tussen de lidstaten en de Commissie (als uitvoerende instantie van de EU) eigenlijk niet zouden kunnen optreden. Immers, de lidstaten en de Commissie zijn elk medeverantwoordelijk voor het gemeenschappelijk beleid van de EU. Bovendien handelt de Commissie formeel bij de beleidsformulering en -uitvoering uitsluitend binnen de haar toegewezen bevoegdheden; hetzelfde geldt voor de lidstaten. Tenslotte, de Commissie functioneert in dezen onder het toezichthoudend oog van de lidstaten via het systeem van de comitologie. Met andere woorden: door middel van het vigerende proces van besluitvorming zou het uitgesloten moeten zijn dat er verschillen qua formulering van beleid zijn tussen het EU-beleid (lidstaten medeverantwoordelijk) en het bilaterale beleid (lidstaten verantwoordelijk). In de praktijk kan deze situatie echter wel degelijk optreden als een lidstaat zich wenst te onttrekken aan het bij meerderheidsbesluitvorming tot stand gekomen gezamenlijke beleid. De AIV

tekent hierbij aan dat in het Hervormingsverdrag de mogelijkheden hiertoe uitdrukkelijk beperkt zijn. In dit opzicht stelt het Verdrag betreffende de Europese Unie het volgende: 'Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien. De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.' (Verdrag betreffende de Europese Unie, Gemeenschappelijke Bepalingen, Artikel 4, lid 3.) Anderzijds zijn bij de beleidsuitvoering dergelijke verschillen heel goed mogelijk en zelfs te verwachten als resultaten van het proces van coördinatie tussen de EU en de lidstaten. Het zal dan gaan om verschillen in landenkeuze en in sectorkeuze in het raamwerk van complementariteit en werkverdeling als beoogd in de Code of Conduct. Ook kan het gaan om accentverschillen ten aanzien van de relatieve omvang van budgetsteun en bijdragen aan Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's).

In het Europees Parlement worden burgers op het niveau van de EU rechtstreeks vertegenwoordigd. Het EP heeft in hoofdlijnen vier bevoegdheden: een wetgevende bevoegdheid, een budgetbevoegdheid, een controlerende bevoegdheid en een bevoegdheid bij benoemingen. In de toekomst zal het, onder de bij het nog te ratificeren Hervormingsverdrag bepaalde voorwaarden, politieke controle en adviserende taken uitoefenen. Het Parlement stelt in samenwerking met de Raad de maatregelen vast die nodig zijn voor de uitvoering van het OS-beleid. Dit kan betrekking hebben op meerjarenprogramma's voor samenwerking met ontwikkelingslanden of op thematische programma's.<sup>6</sup> Al met al zijn volgens het Hervormingsverdrag de bevoegdheden van het Europees Parlement aanzienlijk. Niet alleen oefent het Parlement samen met de Raad de wetgevingstaak en de begrotingstaak uit, evenzeer moet het op vele terreinen instemming verlenen of geraadpleegd worden. De AIV gaat op de toekomstige rol van het Parlement in dit advies niet uitgebreid in, omdat deze in de adviesaanvraag van de minister niet aan de orde komt. Desondanks moet worden gesignaleerd dat de rol van het Parlement bij de beleidsvorming op OS-terrein van aanzienlijk belang is en mogelijk nog zal toenemen. Daar zal Nederland in zijn beleidsvorming rekening mee moeten houden.

#### **II.4 De EU in de wereld**

'The European Union is the largest single economic entity in the world, with half a billion people and a gross domestic product (GDP) slightly larger than that of the United States. Its presence in the world economy is powerful: it is the largest exporter and the second largest importer (behind the US) of goods; the largest exporter and importer of services, the largest importer of energy, the largest donor of foreign aid; the second largest source of foreign direct investment (FDI), and the second largest destination of FDI (behind the US); and the second destination for foreign migrants (also behind the US).'

Dit citaat uit hoofdstuk 1 van een recente reeks studies aangaande de rol van de EU in de wereld geeft, naar de mening van de AIV, een veelomvattende, maar toch beknopte samenvatting van het economische gewicht van de EU in de wereld.<sup>7</sup> Daarnaast, zo geeft de

<sup>6</sup> Zie Verdrag betreffende de werking van de EU, titel III, Hoofdstuk I Ontwikkelingssamenwerking, Artikel 209.

<sup>7</sup> André Sapir, *Europe and the Global Economy*, Chapter 1 in André Sapir (ed.), *Fragmented Power: Europe and the Global Economy*, Bruegel Books, Brussels 2007, p. 1.

auteur André Sapir aan, moet ook gedacht worden aan de belangrijke rol die de EU speelt op vele, zeer verschillende terreinen van internationale regelgeving. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan handel (WTO) en mededinging, maar ook aan milieu of financiën (de euro) en regelgeving inzake financieel toezicht. Hoewel naar verwachting het economische en politieke gewicht van de EU door de voortdurende uitbreiding zou moeten toenemen, lijkt dit, volgens sommigen, als gevolg van de vermindering van de cohesie, eerder af te nemen. Daarbij komt het feit dat de grootste drie lidstaten niet in staat en bereid zijn hun eigen positie afhankelijk te maken van een 'Groot-Europa'.<sup>8</sup> Maar ook andere factoren spelen hierbij een rol: het voortdurende mondialiseringsproces en demografische ontwikkelingen, waardoor vooral China en India en in tweede instantie Brazilië zich tot zeer grote, economisch machtige landen zullen ontwikkelen en het relatieve gewicht van de EU zal afnemen.<sup>9</sup>

Ten aanzien van het mondialiseringsproces wil de AIV nog het volgende naar voren brengen. Waar deze integratie van nationale economieën en economische activiteiten, via markten, handel, directe investeringen, internationale stromen van arbeid en technologie, in de wereldeconomie in aanzienlijke mate een groot aantal opkomende economieën ten goede is gekomen, hebben ook geïndustrialiseerde landen en gebieden, zoals de VS en de EU, daar veel baat bij gehad. Voor de EU is het van groot belang om dit mondialiseringsproces in goede banen te helpen leiden door adequate regelgeving en ordening. Om dit te bewerkstelligen zijn twee ontwikkelingen binnen de EU van belang. Allereerst implementatie van de zogenaamde Lissabon-strategie voor economische hervormingen, die in 2005 een herstart heeft gemaakt. Ten tweede, het omzetten van economisch gewicht in politieke invloed door meer en meer met één EU-stem te spreken en zo een eind te maken aan de huidige toestand van 'fragmented power' van de EU.<sup>10</sup>

## **II.5 EU-ontwikkelingssamenwerking: organisatie en financiering**

Binnen het institutioneel kader van de EU – vooral binnen de Commissie – zijn de volgende instanties relevant voor ontwikkelingssamenwerking en ontwikkeling: het Directoraat-Generaal (DG) Uitbreiding (Balkan en Turkije), DG Handel, DG Externe Betrekkingen (RELEX), DG Ontwikkeling (DEV), DG Humanitaire Hulp (ECHO) en het EuropeAid Co-operation Office (EuropeAid), dat belast is met de instrumenten en uitvoering van EU-hulp en verantwoordelijk is voor de gang van zaken in alle fasen van de projectcyclus. Daarnaast is er nog de Europese Investeringsbank (EIB) – geen EU-instelling – die verantwoordelijk is voor bepaalde financiële componenten van de ontwikkelingshulp en het OS-beleid van de EU. Ten slotte moet nog het DG Economische en Financiële Zaken worden genoemd, dat verantwoordelijk is voor de macro-economische hulp, voornamelijk aan de Balkanlanden en de 'Newly Independent States'. Bovendien is dit DG belast met de coördinatie met de multilaterale internationale financiële instellingen en speelt het een belangrijke rol inzake de schuldenpositie van de ontwikkelingslanden.

Sinds 2007 vindt de financiering van de externe betrekkingen van de EU plaats via tien

8 Bart Tromp, 'Van afscheid van de neutraliteit tot postmoderne identiteitscrisis?', *Internationale Spectator*, Jaargang 60, nr. 11, november 2006, pp. 590-594.

9 Ludolf van Hasselt, 'Europese Unie en Verenigde Naties: Partners in 'zachte macht'', *Internationale Spectator*, Jaargang 61, nr. 3, maart 2007, pp. 127-130.

10 André Sapir, op. cit., p. 19.

financiële instrumenten.<sup>11</sup> Hiervan bestaan er acht voornamelijk uit ODA. Voor 2006 gaat het hier om 12,1 miljard euro, waarvan 9,8 miljard euro aan ODA.<sup>12</sup> Eén van deze instrumenten is het European Development Fund (EDF), dat bestaat uit meerjarige vrijwillige bijdragen van de lidstaten, bestemd voor de landen in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan (ACS) en de Overseas Countries and Territories (OCT). Het EDF wordt beheerd door het DEV. Wat betreft de geplande financiering staat in de periode 2007-2013 (EDF 2008-2013) voor deze tien instrumenten ongeveer 70 miljard euro ter beschikking, waarvan voor het EDF 22,7 miljard euro (33 procent).<sup>13</sup>

Behalve het EDF is in dit opzicht van belang:

- het Development Cooperation Instrument (DCI) met 16,9 miljard euro (24 procent), bestemd voor programma's in Azië, Latijns-Amerika, het Midden-Oosten en Zuid-Afrika en tevens voor vijf thematische programma's (investeren in mensen; milieu en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen; niet-statelijke actoren en lokale autoriteiten; voedselvoorziening; migratie en asiel). Het DCI wordt voornamelijk door RELEX beheerd.

Verder zijn de volgende vijf financiële instrumenten relevant:

- het instrument humanitaire hulp, 5,6 miljard euro (8 procent), beheerd door ECHO;
- het European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), 11,2 miljard euro (16 procent);
- het European Instrument of Democracy and Human Rights (EIDHR), 1,1 miljard euro (2 procent);
- het Instrument for Stability (IfS), 2,1 miljard euro (3 procent), alle drie beheerd door RELEX;
- het Instrument for Pre-Accession (IPA), 11,5 miljard euro (16 procent), beheerd door het DG Uitbreiding.

Deze zeven instrumenten, samen met het Instrument voor Macro-Economische Steun (bedoeld voor buitengewone financiële omstandigheden zoals in sommige Balkanstaten en de 'Newly Independent States', bestaan voornamelijk uit ODA. Het EDF en het DCI nemen het leeuwendeel van de totale EU-ODA voor hun rekening. Het Instrument for Cooperation with Industrialised Countries (ICI) en het Instrument for Nuclear Safety Co-operation (INSC) vallen geheel buiten ODA.

Van de totale ODA-inspanning van de EU in 2006 (49,9 miljard euro) werd, zoals gezegd, 9,8 miljard euro door de Commissie beheerd: bijna 21 procent. Gegeven de beperkte toename van het OS-budget van de Commissie tot 2013 (zie voetnoot 13) zou in de nabije toekomst de hulp die beheerd wordt door de lidstaten zelf steeds belangrijker worden. Wel zijn er mogelijkheden voor een grotere rol voor de Commissie door middel van co-financiering en delegatie aan de Commissie van OS-taken. De AIV gaat hier in hoofdstuk IV nader op in.

Tot slot van deze paragraaf wil de AIV nog wijzen op het volgende: uit gesprekken met ambtenaren van de Commissie (DEV en RELEX) en met andere gesprekspartners in Den Haag en Brussel bleek grote onzekerheid te bestaan over de positie en vormgeving van de

11 OECD DAC, DAC Peer Review European Community, OECD, Paris 2007, pp. 37-43.

12 European Commission, Annual Report 2007 on the EC's Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2006, Brussels, 21-06-2007, p. 3.

13 European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *On Instruments for External Assistance under the Future Financial Perspectives 2007-2013*, COM(2004)626, 29 September 2004, Brussels.



OS-activiteiten binnen de toekomstige architectuur van het Externe Optreden van de EU ná 1 november 2014. De vrees is geuit dat OS sterk aan politiek belang zal inboeten. Of deze vrees terecht zal blijken te zijn, kan de AIV op dit moment niet met zekerheid vaststellen, maar indien dit het geval zal zijn, acht de AIV dit ongewenst.

## **II.6 Ontwikkelingssamenwerking: enkele specifieke aspecten van het EU-beleid**

Er bestaat een duidelijk onderscheid tussen de EU-lidstaten als bilaterale donoren en de EU als multilaterale donor. De geografische aanwezigheid van de EU is allesomvattend. Waar de meeste bilaterale donoren hun hulp op een beperkt aantal landen concentreren, opereert de EU in 145 landen in de wereld. Dit is het gevolg van een politieke keuze van de lidstaten.

De Europese Commissie heeft Delegaties in 123 ontwikkelingslanden, die inmiddels (in het veld) een belangrijke rol spelen bij het ten uitvoer brengen van hulpprogramma's. De Commissie heeft de afgelopen jaren een zogenoemde deconcentratiepolitiek (delegatiebeleid) doorgevoerd waarbij zo'n 1500 ambtenaren toegevoegd werden aan de Delegaties, die een veel grotere uitvoeringsverantwoordelijkheid toegekend kregen. Daarmee is ook de capaciteit van de Delegaties om coördinerende taken op zich te nemen toegenomen. Daar staat tegenover dat de capaciteit van de Delegaties om de (omvangrijker wordende) hulpprogramma's uit te voeren toch beperkt is. Dit capaciteitsaspect moet, naar het oordeel van de AIV, niet uit het oog worden verloren. Donorcoördinatie is een tijdrovende zaak, zowel voor individuele lidstaten als voor Delegaties en daarom is het van belang na te gaan of naast de EU en de lidstaten, ook andere donorlanden, respectievelijk internationale organisaties op dat terrein een grotere rol kunnen spelen.

In een aantal landen is de Commissie de enige OS-partner. Daarenboven heeft de EU verdragsmatige bindingen met een groot aantal regio's in de wereld. Veelal functioneren deze behalve op het terrein van OS ook in een politieke dialoog. Het Cotonou Verdrag met 78 ACS-landen is het meest in het oog springende voorbeeld. Er bestaat echter een groot aantal Associatie-, Partnerschaps-, en Samenwerkingsovereenkomsten, in het bijzonder met landen die onder het Europese Nabuurschapsbeleid vallen. Dit geeft de Commissie als uitvoerder van het EU-OS-beleid een internationaler en breder perspectief dan de afzonderlijke lidstaten. Naast zuivere OS-doelstellingen – die aan de EU en de afzonderlijke lidstaten gemeen zijn – liggen ook (geo)politieke overwegingen ten grondslag aan het EU-beleid, zoals nabuurschap, veiligheid en stabiliteit. Dit heeft onder meer ten gevolge dat in het totale EU-beleid een relatief sterke nadruk ligt op middeninkomen ontwikkelingslanden (Balkan, Middellandse Zee) en dus, naar verhouding, minder op de armste ontwikkelingslanden.

De EU kent niet alleen een eigen hulpbeleid als donor naast dat van de lidstaten, zij heeft ook in toenemende mate haar eigen rol in het internationale overleg over bredere structurele onderwerpen. Er vindt doorgaans uitgebreid coördinatieoverleg plaats; in vele gevallen is er een gezamenlijk optreden waarbij het voorzittende land in de EU-Raad als woordvoerder optreedt. Als het gaat om handelspolitiek – die een exclusieve competentie van de EU is – treedt de Commissie als woordvoerder op. Het internationale politieke gewicht van de Europese Unie is toegenomen en de Europese instellingen hebben hun gewicht in de schaal weten te leggen in de VN-discussies over de vergroting van de ontwikkelingshulp (Monterrey), het formuleren van de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDGs), en bij meer recente toezeggingen van de G-8 om de officiële ontwikkelingshulp (ODA) aanzienlijk te verhogen (waaronder een verdubbeling van de hulp aan Sub-Sahara Afrika in 2010) en schulden te verlichten.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> In de context van de VN-Veiligheidsraad is het politieke gewicht van de EU als zodanig beperkter. Zie ook: AIV, *Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN*, advies nummer 45, Den Haag, juli 2005.

Toch kan de AIV zich niet aan de indruk onttrekken dat de zichtbaarheid van de gezamenlijke hulp van de EU tekortschiet en dat de mondiale invloed die men daaraan zou kunnen ontleen in contrast staat met bijvoorbeeld het gewicht van de EU in de wereldhandels-onderhandelingen. Het ontbreken van een meer geïntegreerd EU-OS-beleid is mede debet aan het onvermogen van de EU om met haar grote gezamenlijke OS-inspanning een corresponderend politiek gewicht in de schaal te leggen in de geest van de doelstellingen van het Hervormingsverdrag van Lissabon.

## **II.7 De Europese OS vergeleken met de Nederlandse OS**

Er is nogal eens de neiging de nationale OS af te zetten tegen de Europese. Hierbij verliest men evenwel uit het oog dat, zoals eerder in dit hoofdstuk benadrukt, Nederland en de overige EU-lidstaten deelnemers zijn in de uitvoering van het Europese OS-beleid door de Commissie en dit beleid als zodanig medebepalen. In de verschillende EU-OS-instrumenten worden de lidstaten betrokken bij de landenanalyses, de programmering van de hulp en de uitvoeringscontrole. Er vindt bovendien een toenemende coördinatie in het veld plaats tussen EU-lidstaten en Europese Commissie. Als zich toch spanning voordoet tussen de nationale en de EU-invalshoek, dan is dit evenzeer een symptoom van gebrekkige coördinatie binnen de lidstaat zelf, of mogelijkwijs, doelbewuste handhaving van spanning vanwege bestaande belangentegenstellingen.

De omstandigheid dat de EU met ruim 3,5 keer zoveel partnerlanden samenwerkt als Nederland leidt natuurlijk ook tot verschillen in de samenstelling van de respectievelijke OS-programma's. Zo is Nederland meer geconcentreerd in de top 20 van ontvangende landen en heeft het een sterkere focus op armoedevermindering. Dit laatste is overigens ook een kwestie van definiëring. Waar in het Nederlandse OS-beleid veel nadruk ligt op gezondheidszorg en onderwijs, is de EU koploper in het geven van begrotingssteun (inclusief sectorsteun). Het streven van de Europese Commissie is om zo'n 50 procent van de uitgaven te besteden aan begrotingssteun. Dit sluit ook aan bij de wens tot 'ownership' (eigenaarschap) van de partnerlanden. Begrotingssteun vindt alleen plaats indien de begunstigde landen een 'poverty reduction strategy' (PRS) hebben, een op stabiliteit gerichte macro-economische politiek en een geloofwaardig financieel beheer. De Commissie hanteert een goed werkend Public Financial Management instrument gebaseerd op 28 indicatoren, waarbij nauw samengewerkt wordt met het IMF en de Wereldbank. Aldus vormt verantwoordingsconditionaliteit een essentieel element in de begrotingssteun (op dit onderwerp komt de AIV terug bij de beantwoording van vraag 1.4). Er zijn zeker bepaalde risico's verbonden aan het instrument van begrotingssteun. De EU, maar in feite de Commissie, kan in de verleiding zijn wegens gebrek aan staf te gemakkelijk begrotingssteun te verlenen (het streefcijfer van 50 procent van de hulp, vormt een verdubbeling ten opzichte van nu). De continuïteit van de hulpprogramma's wordt dan sterk afhankelijk van adequaat begrotingsbeheer door het partnerland, vooral ook de capaciteit tot het afleggen van waarheidsgetrouwe verantwoording. Enerzijds is er het gevaar voor het ontvangende land van onregelmatigheid van de hulpstroom en daarmee van de begroting zelf. Bij een meer gediversifieerd hulpprogramma zou een groter deel daarvan overeind blijven. In dat geval bestaat ook meer ruimte voor technische assistentie op terreinen waar in een groot aantal landen behoefte aan bestaat. Anderzijds is er het gevaar dat de EU onvoldoende consequenties verbindt aan feiten in het beheer en de verantwoording en aldus slechte discipline en corruptie in de hand werkt. Het lijkt echter geen twijfel dat goed ingerichte begrotingssteun kan bijdragen tot een grotere effectiviteit van de hulp en verbetering en versnelling van de 'aid delivery'. De Commissie moet er, meer dan tot nu toe, wel rekening mee houden dat parlementen en 'civil society', daar waar de plaatselijke situatie zich daarvoor leent, een belangrijke rol moeten spelen in het verzekeren dat de besteding van hulp gelden de PRS ondersteunt en

bijdraagt aan armoedevermindering. Pas dan is aan het doel van eigenaarschap voldaan.

Over de veel grotere, en door regeringen vaak gewaardeerde, rol van de EU in infrastructurele projecten kan het volgende worden opgemerkt. Ook welgekozen infrastructurele projecten zoals de aanleg van hoofd- en plattelandswegen zijn noodzakelijk voor de ontsluiting van stedelijke en rurale gebieden, en als zodanig onderdeel van een 'pro-poor growth' strategie.<sup>15</sup> In het kader van het EDF is er bovendien nadruk op (grote) grensoverschrijdende infrastructurele projecten die de regionale samenwerking dienen te bevorderen. Verdergaande regionale integratie is essentieel voor het creëren van markten en het aantrekken van buitenlandse investeringen.

Het Nederlandse en EU-percentage van hulp voor Afrika is ongeveer gelijk; de percentages van ODA bestemd voor de minst ontwikkelde landen lopen niet ver uiteen. Dat het multilaterale aandeel van de Nederlandse OS (ook exclusief het deel dat naar de EU gaat) veel hoger ligt dan in de EU (zelf een multilaterale entiteit) ligt voor de hand. Daarnaast ligt het NGO-percentage van de hulp aanmerkelijk hoger in Nederland dan in de EU.<sup>16</sup>

## **II.8      Beleid in het raamwerk van EU-OS: de Europese Consensus en de Code of Conduct**

In deze paragraaf gaat de AIV dieper in op de inhoud en betekenis van de Consensus en de Code of Conduct. De Consensus bestaat uit twee delen. Het eerste deel omvat de EU-visie op ontwikkeling, dat wil zeggen een, voor het eerst, gemeenschappelijke – EU en lidstaten – benadering van OS. Het gaat hier om de primaire doelstelling van EU-OS: armoedevermindering in het kader van duurzame ontwikkeling inclusief de MDGs. Bovendien bevestigt dit eerste deel de EU-committering aan:

- gezamenlijke uitgangspunten als gendergelijkwaardigheid, eigenaarschap, partnerschap, deelname van de 'civil society', politieke dialoog en het aanpakken van de problemen van fragiele staten;
- meer en effectievere hulp;
- beleidscoherentie;
- aandacht voor wereldwijde problemen (tot stand brengen van vrede en duurzame groei, immigratie, klimaatverandering, et cetera).

Het tweede deel gaat over de wijze van implementeren van deze Consensus, waarbij vooral de rol en bijdrage van de Commissie aan de orde komen. Het gaat hierbij om:

- het verbeteren van procedures inzake het implementeren van de partnerschaps-committeringen van de Paris Declaration: 'ownership, alignment, harmonisation, managing for results and mutual accountability';<sup>17</sup>
- het hanteren van objectieve en transparante criteria voor de aanwending van beschikbare middelen; deze moeten gebaseerd zijn op behoeften en resultaten;
- het benadrukken van het belang van onderwerpen als democratie, goed bestuur en mensenrechten;

15 Op de nadruk op infrastructurele projecten bestaat ook kritiek. Zie bijvoorbeeld: Save the Children, 'We don't do childhood poverty – we do large roads!', The EU Millennium Development Goals and Children, Save the Children Europe Group, 2005.

16 In Nederland ligt dat percentage tussen de 11 en 13. DAC-cijfers geven aan dat het gaat om 2 à 3 procent voor de EU, inclusief Nederland.

17 High Level Forum, Paris Declaration on Aid Effectiveness, Paris, 2005.

- het identificeren van terreinen voor EU-activiteiten en plannen om de hiervoor benodigde expertise en capaciteit te ontwikkelen.

Zoals in het OECD DAC Peer Review European Community 2007 (p. 26) wordt opgemerkt, is het nu zaak om deze gemeenschappelijke strategie uit te werken in een aantal operationele beleidsdocumenten, zodat ook ten aanzien van specifieke beleidsterreinen en thema's de EU gezaghebbend en met één stem spreekt. De AIV is het volledig eens met deze aanbeveling en beveelt verder aan om Nederland hierbij een voortrekkersrol te laten spelen om zodoende de Nederlandse invloed op en inbreng in het EU-OS-beleid te vergroten. In dit verband onderstreept de AIV de inhoud van paragrafen II.2 en II.3 van dit hoofdstuk waarin de doelstellingen van EU-OS, de bevoegdheden van de verschillende instellingen en van de lidstaten, alsmede de wijze van opereren van instellingen en lidstaten gericht op complementariteit en versterking van doeltreffendheid en coördinatie van beleid aan de orde zijn gekomen.

Zoals eveneens in hoofdstuk I vermeld, is in 2007 de EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy aanvaard. In dit document, dat door de AIV als een belangrijke bijdrage aan de EU-OS-beleidsformulering wordt beschouwd, wordt een aantal uitgangspunten, doelstellingen en werkwijzen geformuleerd die de effectiviteit van EU-OS aanzienlijk kunnen vergroten.<sup>18</sup> Het gaat hier met name om een nieuw beleid inzake werkverdeling tussen de lidstaten onderling en de Europese Commissie, gebaseerd op complementariteit, toegevoegde waarde en comparatieve voordelen. Een en ander kan en zal moeten leiden tot een vermindering van het aantal donoren per sector en het aantal sectoren per donor. In dit document worden drie soorten van complementariteit en de daarmee samenhangende werkverdeling geïntroduceerd: 'cross-country, cross-sector en in-country'.

'Cross-country' werkverdeling is hierbij ongetwijfeld het moeilijkste onderwerp. Lidstaten hebben hun eigen bilaterale tradities (ex-koloniën), hun eigen (geo)politieke belangen, de noodzaak van politieke zichtbaarheid, somtijds diep gewortelde relaties met NGO's en de natuurlijke neiging de hulp te concentreren op goed bestuurde ontwikkelingslanden ('donordarlings'). Er bestaat dan ook alom de nodige scepsis over de uitvoerbaarheid van een geografische werkverdeling. De Europese Commissie heeft een voorzichtige poging gewaagd met de opstelling van een donordatlas met uitvoerige statistische informatie inzake EU-OS.<sup>19</sup> De donordatlas toont overduidelijk aan dat een groot deel van de ontwikkelingsgelden geconcentreerd wordt op een betrekkelijk klein aantal ontvangende landen, terwijl andere landen ('donor orphans') – doorgaans fragiele staten – grotendeels in de kou blijven staan. De omstandigheid dat er de komende jaren een belangrijke toeneming zal plaatsvinden van ODA-gelden zou een aanleiding moeten zijn een discussie hierover, éérst binnen de EU, aan te gaan. Daar komt bij dat binnen de EU nieuwe donoren aantreden (de nieuwe lidstaten). Een dergelijk overleg zou alleszins informeel kunnen blijven. De bijeenkomsten van de Directeuren-Generaal OS van de EU-lidstaten zouden daarvoor een geschikt gremium kunnen vormen.

18 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy, and the accompanying Commission Staff Working Paper, Brussels, COM(2007)72 and SEC(2007)249. Zie ook voetnoot 4.

19 European Commission and OECD, EU Donor Atlas 2006, Volume 1, Mapping Official Development Assistance, February 2006.

'Cross-sector' werkverdeling kan eveneens bijdragen tot een meer efficiënte besteding van ontwikkelingsgelden. Criterium zou hierbij moeten zijn om het comparatieve voordeel van elk der donoren (Europese Commissie en lidstaten) mee te laten spelen. In het desbetreffende Commissiedocument is comparatief voordeel niet exact omschreven begrip; wel wordt aangegeven dat het is gebaseerd op toegevoegde waarde, goede prestaties – ten opzichte van andere sectoren binnen het donorland of ten opzichte van andere donoren –, of lagere kosten dan andere donoren. Toegevoegde waarde is weer gebaseerd op een groot aantal factoren waaronder aanwezigheid in het partnerland, ervaring, technische kennis, et cetera. Waar het in ieder geval om gaat is het leveren van goede prestaties op bepaalde terreinen.

Voor de AIV staat voorop dat op alle drie terreinen wordt gestreefd naar vooruitgang en verbeteringen mogelijk zijn. Hoewel *a priori* niet is te zeggen waar vooruitgang kan worden geboekt blijft de 'in-country' coördinatie (de coördinatie in het veld) tussen EU-donoren onderling (lidstaten en Commissie) en met het ontvangende land het meest belovend. Niet-EU donoren en multilaterale ontwikkelingsinstellingen moeten hier ook bij betrokken worden.<sup>20</sup> Een dergelijke coördinatie vindt reeds in toenemende mate plaats. De omstandigheid dat Nederland en de Commissie in de toekomst met een beperkt aantal sectoren per land zouden gaan werken kan zeker een gunstige uitwerking hebben en verdient daarom nadere uitwerking. Andere hoofdpunten van deze benadering zijn:

- ownership bij met name de 'in-country' coördinatie ligt bij het partnerland;
- mede in overleg met het partnerland wordt een 'lead coordinator' aangewezen;
- de Code of Conduct is gebaseerd op vrijwilligheid en geldt alleen tussen overheden;
- terwijl de hulp van de lidstaten geconcentreerd zal zijn op een beperkt aantal landen en sectoren, zal EU-hulp alom ter beschikking zijn.

Al met al zal implementatie van de Code of Conduct een moeilijk en langdurig proces zijn, als gevolg van de eerder gesignaleerde belangentegenstellingen en organisatorische complexiteit. In dit verband verwijst de AIV ook naar een uitstekende studie van het Deutsches Institut für Entwicklungspolitik in Bonn.<sup>21</sup> In deze studie wordt een aantal praktische uitgangspunten en aanbevelingen gepresenteerd dat tot een werkbaar systeem van EU-arbeidsverdeling zou kunnen leiden. Ook hier beveelt de AIV aan, dat Nederland actief in de discussie over dit onderwerp zal participeren.

In dit verband zijn de conclusies van de GAERC van 15 mei 2007 betreffende de EU Code of Conduct van belang.<sup>22</sup> In deze conclusies benadrukt de Raad allereerst zijn 'political commitment' aan de principes en uitgangspunten van de Code of Conduct, die weer gebaseerd zijn op de Paris Declaration en de Consensus. Verder moet, volgens de Raadsconclusies, de implementatie van de Code of Conduct gekenmerkt zijn door:

- speciale aandacht voor 'aid orphans' en fragiele staten;
- rekening houden met bestaande verplichtingen en zich vooral richten op additionele hulpstromen;

20 Dit vergt uiteraard ook goede coördinatie in Brussel.

21 Holger Mürle, Towards a Division of Labour in European Development Cooperation: Operational Options, Discussion Paper 6/2007, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2007.

22 General Affairs and External Relations Council, Conclusions of the Council and the Representatives of the Member States Meeting within the Council on the EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy, Council of the European Union, Brussels, 15 May 2007, 9558/07.

- een 'EU joint programming framework';
- dialoog en samenwerking met andere donoren en internationale organisaties;
- speciale aandacht voor cross-sector complementariteit;
- een leidende rol voor de Commissie bij de implementatie zijdens de EU van de Code of Conduct.

# III Consequenties van de recente versterkingen en vormgeving van het EU-ontwikkelingsbeleid voor Nederland

## III.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaat de AIV nader in op de hoofdvraag van de minister. In het bijzonder wordt gevraagd naar de mogelijke consequenties van de recente versterkingen en vormgeving van het EU-ontwikkelingsbeleid voor Nederland (vraag 1.1). Bij het verbijzonderen van deze algemene vraag is de AIV als volgt te werk gegaan. Allereerst wordt nagegaan waaruit de genoemde versterkingen en vormgeving bestaan (III.1.1). Vervolgens wordt aangegeven tot welke resultaten deze versterkingen en vormgeving hebben geleid (III.1.2). In het kader van deze resultaten wordt het onderwerp Policy Coherence for Development (PCD) separaat behandeld (III.1.3). Verder wordt aandacht gegeven aan de mogelijkheden en consequenties van eventuele wijzigingen in de bevoegdheden- en bestuursstructuur van de EU en de lidstaten (III.1.4). In paragraaf III.1.5 wordt vervolgens een samenvattende reactie van de AIV op de hoofdvraag geformuleerd.

Aansluitend gaat de AIV ook in op een drietal bijbehorende (sub)vragen (vragen 1.2, 1.3 en 1.4 van de indeling in paragraaf I.2). Deze vragen zijn aan het begin van iedere paragraaf (kort) weergegeven.

### III.1.1 EU-OS: recente versterkingen en vormgeving

De recente ontwikkelingen binnen en vormgeving van het EU-OS-beleid zijn gedeeltelijk en in kort bestek al aan de orde gekomen in paragrafen II.5 en II.6. In dit kader<sup>23</sup> moet allereerst worden genoemd het feit dat de EU nu 12 nieuwe lidstaten kent, die alle in principe ook nieuwe bilaterale donoren zijn. Terwijl het hier te vroeg is om van een versterking te spreken, is er wel degelijk sprake van een gedaanteverandering met consequenties.

Ten tweede zijn de administratieve hervormingen binnen de Europese Commissie relevant die hebben geleid tot de Directoraten-Generaal DEV, RELEX, ECHO en vooral EuropeAid. Deze vier hoofdpijlers van het EU-OS-beleid spelen momenteel (naast DG Handel)<sup>24</sup> de belangrijkste rol in het vormgeven aan EU-OS binnen de Commissie.

Ten derde, en nog niet eerder genoemd, moet worden benadrukt dat de EU samenwerkt met een groot aantal NGO's met als hoofddoelstelling: beleidsdialog en implementatie van projecten en programma's, binnen zowel de EU als de partnerlanden.

Ten vierde: de in paragraaf II.5 genoemde hergroepering van de EU financiële instrumenten voor OS. Daarnaast dient de aanzienlijke verbetering van de statistische informatie inzake financiën en financiële planning, alsmede de vereenvoudiging van administratieve procedures vermeld te worden.

Ten vijfde: de delegatie van bevoegdheden aan de EU-veldkantoren in het kader van het deconcentratiebeleid (paragraaf II.6). Ook zaken als meer begrotingssteun, meer aandacht

23 Zie OECD DAC, op. cit. 2007, pp. 44-52.

24 Hierbij valt te denken aan instrumenten als het General System of Preferences, 'Everything but Arms' en vrijhandelsovereenkomsten.

voor Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP's) moeten hierbij worden genoemd.

Ten zesde: ook het monitoring- en evaluatiebeleid van de Europese Commissie is aanzienlijk in kwaliteit verbeterd. Overigens wordt in het eerder genoemde DAC Peer Review European Community van 2007 aangedrongen op nog verdergaande verbeteringen van het op resultaten gebaseerde management systeem (pp. 50-51). Deze aanbeveling geldt overigens ook voor een aantal lidstaten, waaronder Nederland.<sup>25</sup>

### *III.1.2 EU-OS: welke resultaten zijn er de laatste jaren behaald?*

Bij de beantwoording van deze vraag neemt de AIV het al eerder genoemde OECD DAC Peer Review European Community 2007 als vertrekpunt.<sup>26</sup> Hierin wordt in kort bestek aangegeven welke vooruitgang de EU op OS-terrein heeft geboekt sinds de vorige Review in 2002. Het blijkt dat de EU op vijf deelterreinen vooruitgang heeft geboekt:

- comparatieve voordelen van de EU zijn geïdentificeerd en versterkt;
- de duurzaamheid van het proces van armoedevermindering is verbeterd;
- beleidscoherentie (Policy Coherence for Development) wordt expliciet nagestreefd;
- er is meer aandacht voor effectiviteit van de EU-hulp en voor 'managing for results';
- het in praktijk brengen van een deconcentratiebeleid.

In dit verband wordt in een van NGO-zijde afkomstig onderzoek inzake de doeltreffendheid (impact) van EU-hulp vastgesteld dat er inderdaad sprake van is dat deze in de laatste jaren effectiever is geworden, vooral de 'delivery of aid'. Anderzijds, zo stelt het desbetreffende rapport,<sup>27</sup> moet er ten aanzien van effectiviteit nog veel verbeteren. Eén en ander wordt kernachtig als volgt samengevat: 'The European aid architecture has undergone significant changes since the beginning of the decade, when the Cotonou Agreement was signed and the Millennium Development Goals agreed. Poverty reduction in Asia, Africa and Latin America within a democratic, participative environment has become the overarching objective of the European development approach. Additional financial means are complementing new principles and new instruments. All these are positive developments. Nevertheless, the reality of EC aid shows that much more needs to be done to put theory into practice, to implement principles convincingly, to systematically introduce impact-oriented aid mechanisms, and to overcome bureaucratic hindrances as well as non-developmental interests, in order to improve the lasting 'footprint' of EU aid in the South'.

Een andere belangrijke studie over 'European Commission Aid' is afkomstig van Action Aid en het European Centre for Development Policy Management (ECDPM).<sup>28</sup> Ook in deze studie wordt gesteld dat er wel degelijk sprake is van een verbetering gedurende de laatste jaren van de effectiviteit van het 'aid delivery process'. Toch is het 'disbursement process' (het ter beschikking stellen van financiële middelen) nog steeds te langzaam en zijn er nog vele bureaucratische procedures. Deze studie is in feite een discussienota inzake vijf onderwerpen tegen de achtergrond dat ODA verstrekt door de Commissie, die in 2006 ten bedrage van bijna 10 miljard euro iets meer dan 20 procent van de totale EU ODA was, in de toe-

25 OECD DAC Peer Review The Netherlands, Paris, 12 September 2006, Recommendation 7.

26 OECD DAC op. cit. 2007, p. 72 en pp. 24-27.

27 CIDSE and Caritas Europa, The EU's Footprint in the South: Does European Community development cooperation make a difference for the poor? Brussels, March 2007.

28 Action Aid and ECDPM, Whither EC Aid?, Maastricht-Brussels, 2008.



komst relatief aanzienlijk minder belangrijk gaat worden (zie ook paragraaf II.5). Al met al worden er vele punten van kritiek genoemd. De hulpverleningscriteria van de EU zijn te weinig op armoedevermindering gericht; procedures en personeel zijn veel te bureaucratisch; de toegevoegde waarde van EU-OS wordt in de praktijk niet voldoende gerealiseerd; 'accountability' en publiek debat met 'stakeholders' laten te wensen over; aan eigenaarschap en partnerschap, dat wil zeggen dat aan de relaties met parlementen, 'civil society' en dergelijke veel te verbeteren is, terwijl de donoragenda een te grote rol speelt.

Ook een recente studie door de Evaluation Service van de EU zelf geeft aandacht aan coördinatie, complementariteit en PCD in het OS-beleid – de beleidsvorming en uitvoering – van de Europese Commissie en de lidstaten.<sup>29</sup> Het blijkt dat de coördinatie tussen de lidstaten en de instellingen, op de terreinen 'Trade Capacity Building' en humanitaire hulp, veel te wensen overlaat. Ook zijn er aanzienlijke tekortkomingen ten aanzien van EU-coördinatie en complementariteit op het niveau van de partnerlanden en daarbinnen op lokaal niveau. Deze studie is evenwel positief ten aanzien van de mogelijkheden dat in de toekomst de kwaliteit van de desbetreffende organisaties gaat verbeteren.

Het is de AIV opgevallen dat een aantal Engelse evaluaties van EU-OS uiterst kritisch van toon zijn. Dit geldt onder andere voor een EU-OS-effectiviteitsanalyse van Open Europe waarin de EU-hulp wordt gekwalificeerd als: verbeterd sinds 2000, '...if only because it could not get much worse'.<sup>30</sup> De argumenten hiervoor luiden als volgt: er is te weinig focus op armoedevermindering, OS is teveel een instrument van het buitenlands beleid van de EU, theoretisch noch empirisch is aannemelijk te maken dat de EU comparatieve voordelen zou hebben, en er is sprake van teveel bureaucratische procedures, te hoge administratieve kosten, verspilling en te veel fraude.

Ook een recent rapport van het Engelse 'Centre for European Reform' heeft een zeer kritische ondertoon.<sup>31</sup> De rol van de EU bij het coördineren van hulp is: 'Poor, but improving'. Een belangrijke rol voor de Europese Commissie bij EU-OS? Volgens sommigen in principe wel, maar dan moet de kwaliteit eerst verbeteren; volgens anderen is dit helemaal niet nodig. Hoe de rol van de EU bij OS te versterken? Meer coördinatie en PCD, een rol als 'think tank', bewust zich manifesteren ten overstaan van nieuwe spelers op het wereldtoneel als China en India.

Tot slot van dit overzicht wil de AIV de aandacht vestigen op het informatieve jaarverslag 2007 van de Europese Commissie inzake het EU-OS-beleid. Hieruit komt naar voren dat de toen nog Europese Gemeenschap op het terrein van OS zowel qua beleid als operationeel steeds beter functioneert. Opvallend hierbij is dat bijvoorbeeld in het hoofdstuk 'Evaluation: Review of the 2006 Work Programme' niet alleen verslag wordt gedaan van positieve ontwikkelingen, maar ook een aantal tekortkomingen aan de orde komen zoals het gebrek aan inzicht van de bijdragen van sectoren aan de 'hogere' doeleinden zoals armoedebestrijding en dwarsdoorsnijdende onderwerpen als gender, grote verschillen tussen beleidsintenties

29 Evaluation Service of the European Union, Evaluating Coordination, Complementarity and Coherence in EU-development policy: a synthesis, studies in European Development Cooperation Evaluation No. 8, European Union, November 2007.

30 Open Europe, EU Aid: is it effective? Open Europe, London, May 2007, p. 43.

31 Aurore Wanlin, 'What future for EU development policy?' Centre for European Reform, London, May 2007.

en de uitvoeringspraktijk en trage uitvoering van voorgenomen plannen.<sup>32</sup> Op grond van het bovenstaande komt de AIV tot een aantal conclusies.

In navolging van het DAC OECD Peer Review European Community 2007 (p. 24) kan worden vastgesteld dat de EU in de laatste vijf jaar wat betreft OS op verscheidene terreinen duidelijke vooruitgang heeft geboekt. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om armoedebestrijding, beleidscoherentie (zie paragraaf III.1.3), effectiviteit en deconcentratie. Een vergelijking met de kwaliteit van OS beheerd door de lidstaten is echter voor de AIV ondoenlijk. Wel is duidelijk dat de EU-OS in vele opzichten kan en moet verbeteren en dat Nederland zich hiervoor ook met kracht moet inzetten. Hierbij is vooral van belang, dat de coördinatie van de lidstaten met de EU wordt geïntensiveerd om te komen tot wederzijdse versterking en grotere effectiviteit van de OS van zowel de EU als de lidstaten.

### *III.1.3 EU-OS: Policy Coherence for Development*

PCD is al sinds het Verdrag van Maastricht (1992) een onderdeel van de EU-verdragen. De OECD-definitie van PCD is als volgt: 'Policy coherence for development is defined as working to ensure that the objectives and results of a government's policies are not undermined by other policies by that same government which have impact on developing countries, and that these other policies support development objectives where feasible'. Vergeleken met de desbetreffende tekst inzake beleidscoherentie in het Hervormingsverdrag (zie paragraaf II.2), die erop is gericht om nadelige effecten van niet-OS-beleid op OS-doelstellingen te vermijden of te mitigeren, is de OECD-definitie meer omvattend: namelijk om, zoveel als mogelijk is, positieve effecten voor ontwikkelingslanden te genereren. Ten aanzien van PCD is in 2005 in het raamwerk van een pakket maatregelen ter bevordering van het bereiken van de MDGs een belangrijk initiatief door de Europese Commissie gelanceerd, dat later in 2005 is overgenomen door de Europese Raad en vervolgens is opgenomen in de Consensus.

In de desbetreffende mededeling van de Europese Commissie werden twaalf beleidsterreinen benoemd waar PCD meer aandacht zou moeten krijgen: handel, milieu, klimaatverandering, veiligheid, landbouw, visserij, de sociale dimensie van mondialisering, werkgelegenheid en menswaardig werk, migratie, onderzoek en innovatie, de informatiemaatschappij, vervoer en energie.<sup>33</sup> Bovendien zou een analyse inzake de rol van besluitvormingsprocedures in de Raad met betrekking tot het streven naar meer PCD, alsmede een plan van aanpak tot stand moeten komen. Het is de bedoeling dat dit zogenaamde PCD 'Rolling Work Programme' elke zes maanden ter gelegenheid van het nieuwe voorzitterschap, wordt bijgesteld. Daarnaast zijn er binnen de EU nog twee mechanismen werkzaam ter bevordering van PCD: het zogenaamde informele PCD-netwerk, een initiatief van de EU DGs voor OS, met als doel informatie-uitwisseling tussen de Europese Commissie en de lidstaten, en een tweejarig EU-PCD-rapport waarin over de voortgang van het PCD 'Rolling Work Programme' wordt gerapporteerd. Gebaseerd op de resultaten van een EU-enquête inzake PCD, gehouden

32 European Commission, Annual Report 2007 on the European Community's Development Policy and the Implementation of the External Assistance in 2006, European Communities, Brussels, 2007. Zie met name ook p. 133.

33 European Commission, Communication on 'Policy Coherence for Development – Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals –', COM(2005)134, 12 April 2005; Conclusions of the Council and of the Representatives of the Member States Meeting within the Council on Millennium Development Goals: EU Contribution on the Review of the MDGs at the UN 2005 High Level Event, General Secretariat, Brussels, 24 May 2005, 9266/05, Annex I, pp. 9-10.

in 2007, kan men de huidige situatie als volgt omschrijven.<sup>34</sup> Het belang van PCD wordt alom erkend, zowel op het niveau van de lidstaten als op dat van de EU-instellingen. Binnen de EU zijn dan ook een aantal mechanismen actief ten behoeve van deze doelstellingen (zie hierboven). Desalniettemin is de EU nog niet verder dan in een aanvangsfase van het PCD-proces. Er is sprake van een zwakke verdragsbasis, er is nog weinig capaciteit ontwikkeld, de kennis en het bewustzijn in dezen bij niet-OS-partijen is nog beperkt en het is vrijwel onmogelijk aan te geven hoe sterk het effect is van ontbrekende beleidscoherentie in concrete gevallen. Wel, aldus het desbetreffende rapport, heerst de overtuiging dat de vooruitgang naar PCD groter is in de EU dan op nationaal niveau. Dit is overigens niet in overeenstemming met het Nederlandse antwoord op de enquête. Volgens dit antwoord is Nederland binnen Europa toonaangevend inzake PCD, kan het algemene Europese PCD-beleid nog op geen enkel punt als sterk worden gekwalificeerd en is de vooruitgang nog te mager.<sup>35</sup> Verder wordt in het rapport (voetnoot 34) naar voren gebracht dat vooruitgang inzake PCD afhankelijk is van informatievoorziening binnen de Commissie en aan het EU-voorzitterschap, van meer coördinatie binnen de Raad door Coreper (Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de lidstaten) en van effectievere coördinatie van het PCD-beleid van de lidstaten.

In vervolg op het gestelde inzake coherentie in paragraaf II.2 merkt de AIV nog op, dat de bevordering van PCD niet speelt in de relatie tussen de lidstaten en de EU, maar binnen de lidstaten en binnen de EU. Immers, de lidstaten nemen via de Raden van ministers (tegenwoordig vaak met instemming van het Europees Parlement, hetgeen niets afdoet aan zijn eindverantwoordelijkheid) de besluiten over maatregelen inzake handelspolitiek, visserij, et cetera. Als de posities die de ministers in de Raad innemen niet aan de eis van coherentie voldoen, ligt dat aan de krachtsverhoudingen en interne procedures binnen elke lidstaat. Evenzo is de EU zelf verantwoordelijk voor de nodige coherentie in haar inbreng, met name de Europese Commissie, die het recht van initiatief heeft, of het nu autonome regelingen of voorstellen voor internationale onderhandelingen betreft. Hierbij is ook de verantwoordelijkheid van het Europees Parlement, onder welks politieke controle de Commissie functioneert, betrokken. Tekortkomingen in dezen moeten dus daar worden hersteld waar zij kunnen ontstaan, namelijk in de EU-instelling waar het de te nemen initiatieven betreft, maar vooral in de lidstaten zelf waar de instructies voor de Raden van ministers worden vastgesteld. Realiseren van meer en betere PCD is uiteraard een essentiële component van een effectiever OS-beleid in de brede zin, doch valt buiten de beantwoording van de specifieke vragen die de AIV gesteld zijn en zich concentreren op de optimale tenuitvoerlegging van de Consensus en Code of Conduct inzake OS. Daarom wil de AIV het belang van deze beleidscomponent hier met nadruk onderstrepen.<sup>36</sup>

Ten slotte wil de AIV in dit kader nog het volgende opmerken. Al in het interdepartementaal beleidsonderzoek Effectiviteit en Coherentie van Ontwikkelingssamenwerking van

34 European Commission, EU Report on Policy Coherence for Development, European Communities, Luxembourg, 2007.

35 Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kenmerk DGIS/CE U0404/2007, 13 april 2007.

36 Zie ook: Louise van Schaik, 'Europese ontwikkelingssamenwerking, Nobel of naïef streven naar coherent beleid', *Internationale Spectator*, Jaargang 61, nr.3, maart 2007, pp. 141-45.

2002/2003 werd het belang van beleidscoherentie benadrukt.<sup>37</sup> In dit rapport wordt, in navolging van de 'Coherentiebrief'<sup>38</sup>, coherente besluitvorming op Europees niveau de grootste uitdaging op politiek strategisch niveau genoemd. Vervolgens wordt ingegaan op het proces van totstandkoming van coherent beleid in Nederland. In dit verband wordt een groot aantal voorbeelden van samenwerking op dit terrein tussen departementen genoemd: landbouw, visserij, economische zaken, financiën, volksgezondheid, sociale zaken en werkgelegenheid samen met justitie en economische zaken. Benadrukt wordt dat het in geval van coherentie gaat om een tweezijdige benadering, die gericht is op een duidelijke afweging van uiteenlopende belangen. Dat in het uiteindelijke resultaat de OS-belangen niet altijd volledig worden gehonoreerd, is dan vanzelfsprekend.

#### *III.1.4 De EU en de lidstaten: wijzigingen in de bevoegdhedenstructuur en bestuurlijke inrichting?*

In deze paragraaf gaat de AIV in kort bestek in op een aantal interessante bijdragen in de eerder genoemde publicatie van de hand van André Sapir en anderen.<sup>39</sup> In hun bijdrage gaan Coeuré en Pisani-Ferry het nut en de mogelijkheden na van aanpassing van de bevoegdhedenstructuur en daarmee de bestuurlijke inrichting op het terrein van de EU-OS. Zoals in hoofdstuk II aangegeven, is daar nu sprake van een gedeelde bevoegdheid – de EU en de lidstaten – en het daarop afgestemde systeem van coördinatie. In plaats daarvan beargumenteren Coeuré en Pisani-Ferry de wenselijkheid van een bestuurlijk model dat voorziet in sterke centralisatie van de bevoegdheid tot onderhandelen en implementatie van regelgeving (exclusieve bevoegdheid) onder *ex ante* toezicht van de lidstaten (aan de hand van richtsnoeren en monitoring instrumenten), tezamen betiteld als 'supervised delegation'. Dit wordt onder andere beargumenteerd met de in opiniepeilingen geconstateerde hoge mate van preferentie in de publieke opinie voor een dergelijke centralisatie van OS in EU-verband. De stemprocedure met gekwalificeerde meerderheid zou ongewijzigd moeten blijven. In dit model is een EU-instelling (de Commissie) de uitvoeringsinstantie die functioneert aan de hand van een mandaat van de lidstaten en het Europees Parlement. De Commissie wordt, volgens het systeem van de comitologie, gestuurd en gemonitord door een Comité van vertegenwoordigers van de lidstaten. Dit komt ongeveer overeen met de bestuurlijke inrichting van de EU op het terrein van het internationale handelsbeleid van de EU, met dien verstande dat daar het toezicht *ex post* is.

De voordelen van een dergelijke structuur lijken de volgende te zijn:

- minder duplicatie van OS-inspanningen tussen de lidstaten en de Commissie;
- minder moeizame coördinatie tussen de EU en de lidstaten;
- minder gebruik van OS als onderdeel van het bilaterale buitenlandse beleid;
- een sterkere positie van de EU in de internationale economische en OS-betrekkingen (inclusief conditionaliteit, zie hiervoor paragraaf III. 4.2);
- meer uitzicht op consolidering van de EU-vertegenwoordiging in het bestuur van de internationale organisaties (met name IMF en Wereldbank, maar ook gremia als de G-7 en G-8).

37 Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking; Eindrapport van de werkgroep Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2002-2003. Ministerie van Financiën, Den Haag 2002.

38 Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Coherentiebrief, Buza 020156, Den Haag, 28 maart 2002.

39 Zie voetnoot nr. 6, op. cit.: Benoit Coeuré and Jean Pisani-Ferry, 'The governance of the European Union's international economic relations: how many voices?', pp. 21-25, Arne Bigsten, 'Development policy, coordination, conditionality, and coherence', pp. 99-127 en Alan Ahearne and Barry Eichengreen, 'External monetary and financial policy: a review and a proposal', pp. 128-155.

Het belangrijkste nadeel lijkt te zijn een mogelijke verzwakking van het draagvlak voor ontwikkelings samenwerking in de lidstaten. Daarnaast lijken dergelijke voorstellen ook ingegeven door een te rooskleurig oordeel over de kwaliteit en effectiviteit van de EU-ontwikkelingsinspanningen, hoezeer ook verbetering heeft plaatsgehad.

Al met al, en in navolging van de auteurs, acht de AIV een dergelijke centralisatie en bevoegdhedenstructuur, alsmede de daartoe noodzakelijke verdragswijziging, op de korte en middellange termijn uitgesloten. Daarom moet nu worden ingezet op verbetering van de samenwerking tussen de lidstaten onderling en met de Commissie in EU-verband. Daarbij moet in het bijzonder inhoud worden gegeven aan een effectieve werkverdeling.

### *III.1.5 De reactie van de AIV op de hoofdvraag van de minister*

Op basis van het gestelde in de voorafgaande paragrafen formuleert de AIV nu zijn reactie op de gestelde hoofdvraag.

- In paragraaf III.1.1 is een overzicht te vinden van een groot aantal recente hervormingen en versterkingen van het EU-OS-beleid. Niet alleen in het OECD DAC Peer Review European Community 2007, maar ook door de AIV wordt hierover een positief oordeel geveld.
- Zoals in paragraaf III.1.2 is toegelicht, is er zeker sprake van vooruitgang inzake doeltreffendheid en doelmatigheid van de EU-OS. Vooral ten aanzien van het proces van 'aid delivery' is veel verbeterd, doch ook 'in het veld' is sprake van vooruitgang. Ook ten aanzien van Policy Coherence for Development zijn goede initiatieven genomen en is er sprake van verbetering (zie paragraaf III.1.3). Desalniettemin, en het is al eerder vermeld, moet en kan er bij de beleidsvorming en beleidsuitvoering nog veel verbeteren.
- De AIV is van mening dat binnen het kader van de in het Hervormingsverdrag geformuleerde systeem van gedeelde bevoegdheden en coördinatie tussen de EU en de lidstaten ruimte bestaat om via een proces van complementariteit en werkverdeling goed vooruitgang te boeken ten aanzien van groei, armoedevermindering en duurzame ontwikkeling in de partnerlanden.
- Wil Nederland de positie van de EU in internationale relaties versterken, en daardoor ook die van Nederland en de partnerlanden, dan zijn er, naar het oordeel van de AIV, dus nieuwe beleidsmogelijkheden om op in te spelen.

## **III.2 EU-OS-beleid en Nederlands OS-beleid**

In deze paragraaf gaat de AIV nader in op de vraag hoe Nederland effectief gebruik kan maken van het EU-OS-beleid voor de uitvoering van het Nederlandse OS-beleid (vraag 1.2).

In paragraaf II.3 is al betoogd dat verschillen van mening over de inhoud en de uitvoering van het gemeenschappelijke beleid van de EU tussen de lidstaten en de Commissie (als uitvoerend orgaan van de EU) eigenlijk niet mogelijk zouden moeten zijn. Immers, de lidstaten en de Commissie zijn elk medeverantwoordelijk voor het gemeenschappelijk beleid van de EU inzake OS. Ter illustratie hiervan het volgende. In deel I van de Consensus blijken in totaal 34 toezeggingen zijdens de EU te zijn gedaan. In een overzicht van deze toezeggingen van de hand van de Commissie staat bij elke toezegging vermeld: 'dus ook van NL' (Nederland).<sup>40</sup>

40 Zie European Commission, Annual Report 2007 on the European Community's Development Policy and the Implementation of the External Assistance in 2006, Annex I EuropeAid Co-operation Office Indicators 2007, European Consensus, p. 1.

Gegeven de gedeelde bevoegdheid op het terrein van OS is een bilateraal Nederlands OS-beleid in principe wel degelijk mogelijk. Echter, op hoofdlijnen moet het niet afwijken van het gezamenlijke EU-beleid waarvoor Nederland medeverantwoordelijk is. Bovendien stelt het Hervormingsverdrag dat het gemeenschappelijk en het bilaterale beleid elkaar aanvullen en versterken. Anderzijds kunnen en zullen er (soms aanzienlijke) verschillen tussen de EU en de lidstaten zijn op het terrein van de beleidsuitvoering van enerzijds het gemeenschappelijk en anderzijds het bilaterale beleid. Het gaat dan om verschillen in de selectie van landen, sectoren en activiteiten bij de implementatie van het EU-, respectievelijk het bilaterale beleid. Echter, deze verschillen in selectie moeten totstandkomen via coördinatie en samenwerking tussen EU en lidstaten, leidend tot meer complementariteit en doeltreffendheid (zie ook paragraaf II.3).

Om een dergelijke gang van zaken te bewerkstelligen denkt de AIV aan onder andere de volgende mogelijkheden:

- Toekomstige beleidsnota's, Memories van Toelichting, landenbeleidsplannen (die nu nog overwegend door de lidstaten zelf worden opgesteld) en 'bilateraal beleidsoverleg' (dat door de EU en de lidstaten afzonderlijk van elkaar wordt gevoerd) zouden meer dan tot nu toe gericht moeten zijn op de uitwerking, aanvulling en versterking van het EU-OS-beleid zoals dat is verwoord in bijvoorbeeld de Consensus en de Code of Conduct.<sup>41</sup>
- Het stimuleren van in EU-verband te formuleren maatregelen om de Partnership Commitments van de Paris Declaration te implementeren. De AIV denkt hierbij bijvoorbeeld aan de aanbevelingen van het OECD DAC Peer Review Netherlands van 12 september 2006. Van de in totaal 9 aanbevelingen hebben er 5-6 betrekking op het vaststellen en verhogen van de effectiviteit van de Nederlandse OS. Aanbeveling 7 is in dit opzicht bij uitstek relevant: 'Netherlands is encouraged to move forward with its plan to develop an overall aid effectiveness strategy to better communicate how the Paris Declaration agenda is to be implemented at headquarters and in different partner country circumstances, including fragile states'.

Deze aanbeveling spoort geheel met de aanbevelingen in het OECD DAC Peer Review European Community 2007 inzake 'aid effectiveness',<sup>42</sup> vooral met de aanbeveling: 'The Commission should continue to establish a simple and more integrated performance monitoring and reporting system and build capacity in the delegations in order to provide this management information. Performance management reforms should be pursued by the Community and Member States' (p. 21).

### **III.3 De toegevoegde waarde van de EU**

In deze paragraaf gaat de AIV nader in op de vraag op welke inhoudelijke terreinen de EU voor Nederland toegevoegde waarde heeft (vraag 1.3).

In de European Consensus wordt in paragraaf 47 gesteld: 'On behalf of the Community, the Commission will aim to provide added value through the following roles.' Vervolgens worden in paragrafen 48 t/m 55 genoemd: 'global presence; policy coherence; promoting best practices; facilitating coordination and harmonization; delivery agent in case size and

41 Zie bijvoorbeeld regeringsnotitie 'Naar een menswaardig bestaan: Een mensenrechtenstrategie voor het buitenlandse beleid', Den Haag, 5 november 2007, en AIV, *Reactie op mensenrechtenstrategie 2007*, briefadvies nummer 12, Den Haag, november 2007.

42 OECD DAC op. cit, 2007, p. 14 en pp. 20-21.

critical mass are important; promoting democracy, human rights, good governance, respect for international law, transparency and anti-corruption; participation of civil society; raising awareness and educating EU citizens about development’.

De AIV is het in principe eens met deze lijst van kenmerken, terreinen en activiteiten. Wel wil hij in dit verband drie opmerkingen maken. Ten eerste: de genoemde kenmerken, terreinen en activiteiten hebben alle te maken met de grote omvang van de EU ten opzichte van die van elk van de lidstaten. Ten tweede: echter, om geloofwaardig te zijn in dit opzicht is omvang misschien wel een noodzakelijke, doch geen voldoende voorwaarde. Hiervoor zijn evenzeer nodig: adequate coördinatie van beleid tussen de Commissie en de lidstaten om de EU als gezaghebbende partij op OS-terrein te doen optreden, almede voldoende effectiviteit en coherentie in haar opereren om dit gezag overtuigend te laten zijn (zie ook paragrafen III.1.2 en III.1.3). Ten derde: ook al heeft of krijgt de EU op bovengenoemde terreinen toegevoegde waarde, ook de lidstaten zullen daar een bepaalde rol willen en moeten kunnen spelen. Op dit ogenblik ontbreken ten aanzien van dit punt nog de inzichten van de Commissie en van Nederland (als lidstaat), hetgeen het de AIV onmogelijk maakt dit hoofdstuk nader in te vullen. De AIV beveelt derhalve aan, dat Nederland zijn positie bepaalt ten aanzien van de complementaire rol van de EU op terreinen waaraan Nederland in zijn bilaterale beleid prioriteit geeft.

### **III.4 Een meer politieke benadering van OS?**

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de vraag hoe de mogelijkheden worden beoordeeld voor een meer politieke benadering van OS in EU-kader (vraag 1.4).

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft de AIV zich eerst afgevraagd wat onder ‘een meer politieke benadering van OS’ moet worden verstaan. Hiervoor is een aantal indicaties te vinden in de Beleidsbrief aan de Tweede Kamer van 16 oktober 2007 en in twee toespraken van de huidige minister voor Ontwikkelingssamenwerking.<sup>43</sup> Van deze drie laatste bronnen is de toespraak ‘Engagement in Fragile States: A Balancing Act’ het meest uitgesproken. In deze toespraak worden in dit verband twee aspecten benadrukt: politieke analyse en conditionaliteit. Daarnaast is in het Verdrag van Cotonou ook aandacht besteed aan deze problematiek.

#### *III.4.1 Politieke analyse*

Het eerste aspect betreft de oproep om meer aandacht en moeite te besteden aan: ‘a comprehensive political analysis of the situation’ en in de toelichting ‘this is about identifying political issues early on and getting them on the agenda’. In de toespraak ‘Democracy and Development’ wordt dit toegespitst op: ‘more political analysis of the context which should lead to a more political strategy for poverty reduction’. In de Beleidsbrief wordt onder meer gesteld: ‘Ontwikkelingssamenwerking als katalysator voor ontwikkeling moet daarbij politieker worden met meer aandacht voor mensenrechten, vooral die van vrouwen, en een geïntegreerde aanpak om conflicten te beslechten’ (p. 4).<sup>44</sup> Verder staat daarin (p. 10)

43 Beleidsbrief aan de Tweede Kamer, *Een Zaak van Iedereen*, 16 oktober 2007; Engagement in Fragile States: A Balancing Act, Lecture by Bert Koenders, Minister for Development Cooperation, Netherlands, The Hague, 2 October 2007; Democracy and Development, Lecture by Bert Koenders, Minister for Development Cooperation, Netherlands, The Hague, 13 September 2007.

44 Zie ook AIV, *Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking*, advies nummer 30, Den Haag, april 2003.

onder andere het volgende te lezen: 'Bevindingen moeten worden besproken en moeten kunnen leiden tot andere of scherpere keuzes. Hiervoor is politiek debat over de inhoud van de keuzes en de resultaten nodig. In Nederland, maar vooral ook in de partnerlanden'. Wat betreft dit aspect is de AIV van mening dat een optreden in EU-kader zeker zal bijdragen tot een completer beeld van de politieke achtergrond en dat dit bovendien politiek meer gewicht in de schaal zal leggen. Met andere woorden: in dit opzicht is de AIV zeker vóór een optreden in EU-verband. Ter illustratie van een dergelijke politieke analyse gaat de AIV kort in op de relatie EU-ACS-landen.

De betrekkingen tussen de EU en de ACS-landen, onder het Verdrag van Cotonou van 2000 (zoals herzien in 2005), laten een interessant voorbeeld zien van de institutionalisering van de politieke dimensie in EU-OS. Titel II van het Verdrag van Cotonou formuleert een brede politieke agenda voor de samenwerking en schrijft politieke dialoog voor over mensenrechten; democratische beginselen; rechtsstaat en goed bestuur; milieu; gender; cultureel erfgoed; migratie en massavernietigingswapens.<sup>45</sup> Ook wordt ingegaan op onderwerpen als vredesopbouw, conflictpreventie en -beslechting, het bevorderen van internationale gerechtigheid en de 'fight against terrorism',<sup>46</sup> en het belang van een actieve en georganiseerde 'civil society' en private sector.<sup>47</sup>

Het Verdrag van Cotonou biedt aldus een concreet kader voor de algemene politieke dialoog. De mogelijkheden die dit kader biedt zouden echter intensiever, in meer landen en op meer geïntegreerde wijze moeten worden benut. In de praktijk vindt politieke dialoog nog te onregelmatig plaats en wordt hij te weinig ondersteund door stelselmatige politieke analyse en monitoring van de situatie in het desbetreffende land.<sup>48</sup> Ook worden maatschappelijke actoren hierin nog te weinig betrokken. Nederland zou zich prominenter kunnen inzetten om deze punten op termijn te verbeteren. Immers, effectieve algemene politieke dialoog kan een doeltreffend middel zijn om de geloofwaardigheid van de EU als legitieme en betrokken partner ten aanzien van de politieke dimensie van OS te vergroten.

In dit verband benadrukt de AIV echter wel het belang van analyses van effectiviteit, efficiëntie, duurzaamheid en impact, en daarmee van methoden van beoordeling, evaluatie en monitoring, voor een inhouds- en betekenisvolle politieke dialoog. Zoals ook uit de eerder genoemde aanbevelingen van het OECD DAC Peer Review Netherlands 2006 blijkt, zijn solide evaluaties en monitoring analyses de basis en daarmee een noodzakelijke voorwaarde voor een politieke benadering. Zonder grondige beoordeling, evaluatie en monitoring bestaat het risico dat een politieke dialoog uitloopt op een uitwisseling van niet onderbouwde standpunten. Het komt de AIV voor dat de minister om politieke redenen wil kunnen optreden in landen en situaties waar dit volgens de gebruikelijke risicoafweging niet aan de orde zou zijn. De sleutel daartoe is, naar het oordeel van de AIV, niet het minder relevant maken van analyses en beoordelingen, maar juist het expliciet rekening houden met

45 Verdrag van Cotonou, artikelen 8(3) en 11(3). De beide laatstgenoemde onderwerpen, migratie en massavernietigingswapens, zijn overigens omstreden, vooral in de ACS-landen.

46 Ibidem, artikel 11.

47 Ibidem, artikel 10. Zie hiervoor ook AIV, *Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding*, advies nummer 50, Den Haag, oktober 2006.

48 Zie onder andere K. Arts, 'Meeting the human rights commitment of the Cotonou Agreement: Political dialogue requires investment', *The ACP-EU Courier*, No. 200, September 2003, pp. 21-23.



verhoogde risico's en het navenant aanpassen van de maatstaven voor effecten van OS-interventies (door middel van risico/resultaat analyses).

#### *III.4.2 Conditionaliteit*

In de al eerder gemelde toespraken van de minister komt conditionaliteit als tweede aspect van een meer politieke benadering van OS naar voren, 'Our help is not unconditional' zo zegt de minister, maar 'requires accountability: a development contract in which the recipients are obligated to account for their decisions'. In 'Een Zaak van Iedereen' wordt ook ingegaan op dergelijke ontwikkelingscontracten. Nederland – en andere donoren – bieden meerjarige hulp voor ontwikkelingsprioriteiten in arme landen. Er worden afspraken gemaakt op het gebied van goed bestuur, het betrekken van de lokale bevolking bij de vaststelling van prioriteiten en controle op de uitvoering van beleid. Dit is geen nieuwe voorwaarde vooraf, maar een verbreding van het begrip eigenaarschap, zoals in de Verklaring van Parijs vastgesteld, aldus de Beleidsbrief. In dat verband vraagt de AIV zich echter wel af of de partnerlanden het met deze interpretatie eens zijn. Volgens de minister zijn voorbeelden van dergelijke contracten de 'memoranda of understanding' waarin gezamenlijke donorinspanningen worden vastgelegd. 'In de geest van de Verklaring van Parijs' – nog steeds de minister – 'gaat het niet om bilaterale overeenkomsten, maar veeleer om vastlegging van wederzijdse verplichtingen met verschillende partijen, toetsing daarvan en om het feit dat partnerlanden elkaar op die verplichting kunnen aanspreken'. Deze benaderingswijze spreekt de AIV weliswaar aan, maar is niet direct te destilleren uit de Verklaring van Parijs.

De meeste, zo niet alle verdragen die de voorwaarden voor samenwerking tussen de EU en specifieke ontwikkelingslanden hebben vastgelegd, bevatten politieke conditionaliteitsbepalingen in de vorm van clauses die mensenrechten, democratie en daaraan gerelateerde elementen tot 'essentiële onderdelen' van de samenwerking maken. Dit houdt in dat inbreuken op deze elementen onder bepaalde voorwaarden, en na plaatsvinden van een speciale politieke dialoog en de eventueel voorgeschreven consultatieprocedure,<sup>49</sup> aanleiding kunnen geven tot (proportionele) tegenmaatregelen, waaronder opschorting van hulp, met name geldt dat voor begrotingssteun. Op die wijze bieden deze samenwerkingsverdragen in veel gevallen een uitgebreid en duidelijker normatief kader voor politieke conditionaliteit. De consultatieprocedures voorafgaand aan het nemen van maatregelen naar aanleiding van ernstige schendingen op 'essentiële onderdelen' hebben de laatste jaren geleid tot grotere transparantie.

Wel geldt hier dat de praktijk weerbarstig is. Van toepassing van politieke conditionaliteit is vrijwel altijd pas sprake bij zeer ernstige situaties. Vooral waar de EU wordt geconfronteerd met regeringen (zoals Zimbabwe, Soedan en in ander verband ook Myanmar) die geen interesse hebben in het aangaan van een politieke dialoog, bieden de bestaande procedures de EU wel een forum om haar positie ten aanzien van de situatie in zo'n land kenbaar te maken, maar zijn zij ontoereikend om op korte termijn veranderingen te bewerkstelligen. Daarnaast komt het voor dat interne meningsverschillen tussen EU-lidstaten actie ophouden of zelfs onmogelijk maken, of dat tegenmaatregelen niet consequent worden uitgevoerd.

De AIV sluit deze paragraaf af met een paar aanvullende opmerkingen:

- Naar het oordeel van de AIV is conditionaliteit in de EU-OS, een noodzakelijkheid. De formuleringen en bewoordingen van de algemene doelstelling van het Externe Optreden van de EU, waar OS een onderdeel van is, hebben een zodanige nadruk en getuigen van

49 Verdrag van Cotonou, artikelen 96 en 97 en Annex VII (2005).

een zodanig voornemen om resultaten te boeken ten aanzien van 'wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de EU ten grondslag liggen; de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht' (zie paragraaf II.2), dat het niet stellen van voorwaarden in dezen aan eventuele partnerlanden naar de mening van de AIV uitgesloten is. In misschien iets mindere mate geldt dit ook ten aanzien van de doelstellingen genoemd op de terreinen van internationale samenwerking (paragraaf II.2). De AIV is voorstander van duidelijke en heldere taal en afspraken in het kader van de desbetreffende conditionaliteit. Hij beschouwt in dit opzicht Paul Collier's recente analyse en conclusie als volkomen juist en terecht: 'External pressure is needed. And it is entirely legitimate'.<sup>50</sup>

- OS vereist niet alleen eigenaarschap, maar ook partnerschap. Dit maakt dat er bij OS sprake is van een tweezijdig belang en van tweerichtingsverkeer: van het partner- en van het donorland. Dit geeft een OS-relatie de kenmerken van een transactie, een begrip dat niet of nauwelijks lijkt af te wijken van het beoogde 'development contract'.<sup>51</sup>
- De AIV wijst er verder op dat de aard van de conditionaliteit bepalend is voor het mogelijke succes dat men kan verwachten. Er lijkt overeenstemming te bestaan dat beleidsconditionaliteit in de praktijk al te vaak niet werkt. Conditionaliteit ten aanzien van goed bestuur (governance) lijkt daarentegen wel te werken.<sup>52</sup> Het vervangen van 'good governance' door 'de intentie tot verbetering van goed bestuur' leidt echter niet tot een bruikbaar en effectief conditionaliteitscriterium, zo blijkt uit de praktijk van het Nederlandse OS-beleid.<sup>53</sup>
- De AIV vraagt aandacht voor het feit dat Paul Collier, in het kader van het verbeteren van de kwaliteit van het bestuur in 58 landen in Afrika en Azië – ongeveer 70 procent van de 'Bottom Billion'–, wijst op het belang van een mogelijke rol van de Commissie (als uitvoerder van de EU) bij het hanteren van politieke standaarden en voorwaarden voor het verbeteren van de kwaliteit van 'governance'; dit in tegenstelling tot de mogelijkheden van en ervaringen met andere internationale instellingen.<sup>54</sup>
- In het kader van conditionaliteit vraagt de AIV ook aandacht voor de rol van en ervaring met algemene begrotingssteun. De mening van de Commissie (gebaseerd op een evaluatie in de vorm van zeven landenstudies) is niet negatief: 'The overall assessments by the country studies were clearly positive except in two cases'.<sup>55</sup> In de recente evaluatie van het Nederlandse Afrikabeleid komt men tot een aanzienlijk kritischer oordeel.<sup>56</sup> Deze

50 Paul Collier, op. cit. 2007, p. 110.

51 Zie ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, Rapporten aan de regering nr. 58, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2001, pp. 66-67.

52 Zie Paul Collier, op. cit. 2007, pp. 110-111.

53 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006*, Evaluaties No. 308, februari 2008, p. 200.

54 Paul Collier, op. cit. 2007, p. 186.

55 EuropeAid, *The Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004: Synthesis Brief*, Brussels, 05-07-06.

56 Ministerie van Buitenlandse Zaken, op. cit. 2008, pp. 191-194.

vorm van hulp blijkt inderdaad te hebben geleid tot een effectievere 'aid delivery' en daardoor tot een betere aansluiting bij de ontwikkelingsinspanningen van het partnerland zelf, evenals tot meer harmonisatie in het gezamenlijke donorovertred. Tegelijkertijd zijn mogelijke effecten op groei en armoedevermindering niet aangetoond; noch is er aangetoond dat die effecten er niet zijn. Het verschijnsel corruptie is een permanente bedreiging van deze vorm van hulp. Het in de praktijk gebruikte instrument van 'track record' wordt als niet goed hanteerbaar beschouwd.<sup>57</sup>

- Ten slotte wil de AIV nog enige aandacht besteden aan de rol van China in Afrika. Op dat continent is China als 'concurrent' van de EU en andere donoren, ogenschijnlijk zonder conditionaliteit,<sup>58</sup> een steeds belangrijker speler aan het worden. In een recent advies merkt de AIV in dit verband op dat naarmate de Chinese belangen in dit werelddeel toenemen, China meer en meer gebaat is bij een veilige en stabiele omgeving in Afrika. Dit gegeven biedt aanknopingspunten voor trilaterale samenwerking tussen Afrika, China en de EU. De AIV staat hierbij een pragmatische (zakelijke) benadering voor ogen. Meer dan op programma's die zijn gebaseerd op algemene voorwaarden en principes dient de samenwerking gericht te zijn op de realisatie van concrete projecten die zoveel mogelijk rekening houden met de behoeften en wensen van de verschillende landen. Een gedifferentieerde benadering lijkt ook de meeste kans van slagen te hebben om vooral lokale omstandigheden in Afrikaanse landen te verbeteren.<sup>59</sup>

57 Voor een deels positieve, deels zeer kritische bespreking van dit IOB-evaluatierapport, met name inzake het ontbreken van een impactevaluatie van het gevoerde beleid, zie Jan Willem Gunning, *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006*, *Internationale Spectator*, Jaargang 62, nr 5, mei 2008, pp. 304-307.

58 Ten aanzien van dit gepercipieerde gebrek aan conditionaliteit zijn er tekenen dat de situatie aan het veranderen is. Zie hiervoor: Ingrid d'Hooghe, 'China en de Europese Unie: het strategisch partnerschap in het slop', *Internationale Spectator*, Jaargang 61, nr 7/8, juli-augustus 2007, pp. 352-356, p. 355. Ingrid d'Hooghe, 'De Olympische Spelen van Beijing als politiek instrument: twee kanten van de medaille', *Internationale Spectator*, Jaargang 62, nr 3, maart 2008, pp. 127-130, p. 128.

59 Zie: AIV, *Met het oog op China; Op weg naar een volwassen relatie*, advies nummer 55, Den Haag, april 2007, pp. 57-58 en p. 67.

## **IV Donorcoördinatie; de rol van de Commissie; meer hulp via de EU**

In dit hoofdstuk gaat de AIV in op de deel- en subvragen 2.1. tot en met 4.2 als vermeld in paragraaf I.2.

### **IV.1 De EU als 'forum' voor donorcoördinatie?**

Eerst gaat de AIV nader in op de vraag in welke mate Nederland gebruik kan maken van de EU als 'forum' voor donorcoördinatie en samenwerking ten aanzien van het OS-beleid (vraag 2.1).

Op grond van zijn voorafgaande beschouwingen is de AIV van oordeel dat Nederland zoveel mogelijk van dit forum gebruik moet maken. In dit verband verwijst de AIV allereerst naar paragraaf II.8 waar de inhoud van de EU Code of Conduct in kort bestek is samengevat; vervolgens naar paragraaf III.2: hoe effectief gebruik te maken van het EU-OS-beleid voor het Nederlandse OS-beleid; en tenslotte naar paragraaf III.1.4 inzake de voordelen van verdere coördinatie tussen EU-OS en OS van de lidstaten.

In aansluiting hierop benadrukt de AIV allereerst dat taakverdeling ook niet-EU-donoren moet omvatten. Daarnaast wil de AIV de volgende punten beklemtonen,<sup>60</sup> waarbij in sommige gevallen enige overlapping met paragraaf II.8 niet kan worden vermeden:

- De voornaamste reden waarom Nederland gebruik moet maken van de EU als 'forum' voor donorcoördinatie, is het feit dat de effectiviteit van OS aanzienlijk verhoogd kan worden door middel van vermindering van het aantal donoren dat zich bezighoudt met dezelfde soort van activiteiten binnen één land. Dat wil zeggen, via een verlaging van de transactiekosten.
- Het Hervormingsverdrag, en in mindere mate de voorgaande Verdragen, benadrukken in dezen complementariteit, versterking, coherentie en coördinatie.
- Uitgangspunt bij de Code of Conduct is, dat EU-hulp ter beschikking moet blijven om wereldwijd OS-activiteiten te blijven uitvoeren. Echter de EU moet net als individuele donoren beseffen dat specialisatie in alle sectoren, landen en instrumenten onmogelijk is.
- Taakverdeling moet gebaseerd zijn op:
  - eigenaarschap van het partnerland;
  - comparatieve voordelen (zie hiervoor paragraaf II.8);
  - een hanteerbaar aantal donoren per land en per sector.
- Deze taakverdeling moet resulteren in:
  - vermindering van het aantal sectoren per donor;
  - vermindering van het aantal donoren per sector;
  - een systeem van één 'lead donor' per sector voor beleidsdialoog en coördinatie;
  - een systeem van 'gedelegeerde samenwerking' ('delegated cooperation') buiten de sectoren waarop een donor zich concentreert.<sup>61</sup>

60 Zie hiervoor met name Holger Mürle, op. cit, 2007, en ook Arne Bigsten in André Sapir (ed.), op. cit, pp. 107-110.

61 Het gaat hierbij om een systeem waarbij een lidstaat een sector blijft steunen, maar niet meer zelf een beleidsdialoog voert met het partnerland, maar dat overlaat aan een 'lead donor'.

- Op het terrein van EU-taakverdeling zijn al een paar belangrijke initiatieven genomen waar aansluiting bij gezocht zou moeten worden. Het gaat dan om de in de Code of Conduct genoemde 'joint assistance strategy' en de 'EU joint programming processes'.
- Men zou met een gezamenlijke aanpak van taakverdeling kunnen beginnen die alleen betrekking heeft op de toename van de beschikbare middelen vanaf een bepaald jaar.
- Resultaten behaald bij 'cross-country' en 'cross-sector' taakverdeling vergemakkelijken het bepalen van resultaten ten aanzien van 'in-country' taakverdeling.
- De mogelijkheden om OS-activiteiten te coördineren en harmoniseren hangen ook af van de omstandigheden in de desbetreffende partnerlanden. In navolging van het Department for International Development (DFID) in het Verenigd Koninkrijk is nu ook het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) begonnen met het groeperen van partnerlanden volgens drie profielen: versnelde MDG-bereiking, veiligheid en ontwikkeling, en brede relatie.<sup>62</sup> Overigens zou een dergelijke classificatieprocedure in EU-verband gecoördineerd moeten worden.

Tot slot van deze paragraaf wenst de AIV te beklemtonen, dat taakverdeling die tot doel heeft de effectiviteit van hulp te maximaleren, slechts in zeer beperkte mate een technische operatie is. De moeite die afzonderlijke landen hebben om zich te schikken in een breder coördinatieverband, is vooral gelegen in het feit dat ontwikkelingssamenwerking een politiek proces is. De keuze van landen en sectoren kent politieke connotaties vanwege de buitenlandpolitieke en economische belangen die ermee zijn gemoeid. De belangen bestaan niet alleen in donorlanden, maar ook in partnerlanden, en leiden veelal tot langdurige onderhandelingen.

#### **IV.2 Implementatie van afspraken door de lidstaten**

In aansluiting op het voorafgaande gaat de AIV in deze paragraaf nader in op de vraag of er binnen de andere 26 lidstaten voldoende politieke steun bestaat voor uitvoering van de desbetreffende afspraken (vraag 2.2).

In reactie op deze vraag stelt de AIV allereerst vast, dat hij niet in de omstandigheid verkeert om zelf de bereidheid van de andere lidstaten te beoordelen om te komen tot substantiële implementatie van coördinatie, complementariteit, versterking en coherentie van OS-beleid, zoals die in het Hervormingsverdrag is vastgesteld en waarvan de contouren zijn te vinden in de Consensus en de Code of Conduct.

Het is weliswaar 'conventional wisdom' dat de (grote) lidstaten niet gauw bereid zullen zijn om hun 'onafhankelijkheid' ten aanzien van OS op te geven. Dit kan echter evenzeer opgaan voor andere lidstaten, en mogelijk in het bijzonder voor de nieuwe lidstaten, maar dan meer ingegeven door onwennigheid ten aanzien van en onbekendheid met de meerwaarde die de EU biedt.

In plaats van te speculeren over het gebrek aan goede wil bij anderen, lijkt het de AIV van groter belang te zijn dat Nederland op lange termijn en zoveel mogelijk als lid van een coalitie (met de Nordics, en liefst nog anderen) zich inspant om datgene wat is afgesproken, alsmede wat dienstig lijkt te zijn voor de EU als geheel, te implementeren en hierbij ook het voortouw neemt.

<sup>62</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Een Zaak van Iedereen', 16 oktober 2007, pp. 32-40.

### **IV.3 Dialoog met partnerlanden**

In deze paragraaf beantwoordt de AIV de vraag of nauwere EU-samenwerking op OS-gebied mogelijkheden biedt om de dialoog met partnerlanden politieker te gebruiken (vraag 2.3).

Het antwoord op deze vraag is, zoals al eerder is gemeld, bevestigend, zonder enige twijfel. Voor het waarom en hoe verwijst de AIV naar zijn reactie op de vraag 1.4, in het bijzonder in paragraaf III.4.2 over conditionaliteit.

### **IV.4 De gevolgen van de Consensus en de Gedragscode voor de Commissie**

In deze paragraaf gaat de AIV in op de vraag welke gevolgen de Consensus en de Gedragscode op termijn zouden moeten hebben voor de inzet van de Commissie (vraag 3.1).

Naar de mening van de AIV kan de Consensus het best worden beschouwd als een taakstellend kader voor EU-OS. Enerzijds bevat hij een gezamenlijke visie op ontwikkeling, uitmondend in een aantal doelstellingen en uitgangspunten ten aanzien van OS. Anderzijds bevat hij een aantal richtlijnen voor de implementatie van de doelstellingen en toezeggingen (zie ook II.8).

De Code of Conduct is veeleer een verzameling van doelstellingen en richtlijnen voor de implementering van de Paris Declaration ter vergroting van de effectiviteit van OS en vooral die van hulp. Als zodanig is de Gedragscode een eerste uitwerking van een van de vele onderwerpen die in de Consensus aan de orde komen (zie paragraaf II.8). Een ander voorbeeld van een dergelijke aanpak is het eerder genoemde initiatief van de Commissie inzake beleidscoherentie (zie III.1.3).

Als mogelijke verdere consequenties, of misschien beter uitwerkingen van beleid die de aandacht van de Commissie zouden moeten hebben, noemt de AIV;

- het verder uitwerken van en in praktijk brengen van een systeem van taakverdeling;
- het verder bevorderen van PCD (III.1.3);
- het verhogen van de effectiviteit van de EU-OS, in het bijzonder de EU-hulp: procedures, personeel, relaties met 'civil society', en dergelijke (III.1.2);
- het implementeren van de Partnership Commitments van de Paris Declaration, zoals geformuleerd in de OECD DAC Peer Reviews (III.2);
- het uitvoeren van gezamenlijke (EU) politieke analyses (III.4.1);
- het bereiken van een gezamenlijke (EU) aanpak van conditionaliteit (III.4.2);
- het volledig benutten van de mogelijkheden die het Hervormingsverdrag biedt om complementariteit, versterking, coherentie, door middel van vergaande coördinatie te bewerkstelligen (II.2).

### **IV.5 De Commissie als 'lead donor'?**

In deze paragraaf gaat de AIV nader in op de vraag of de Commissie in meer ontwikkelingslanden de rol van 'lead donor' op zich zou moeten nemen (vraag 3.2).

De AIV beschouwt dit niet als een principiële kwestie en adviseert om in dit opzicht pragmatisch te werk te gaan. Het belangrijkste is om spoedig tot voorlopige taakverdelingen te komen waarbij de kwaliteit van de 'lead donor' niet in het gedrang mag komen. De Commissie, maar ook de lidstaten, zullen ervan overtuigd moeten worden dat, om overeenstemming te bereiken, wijze zelfbeperking een noodzakelijke voorwaarde is. Hierbij zal goed rekening moeten worden gehouden met de voorkeuren van het partnerland (IV.1).

#### **IV.6      Comparatieve voordelen van de EU (i.c. de Commissie)**

In deze paragraaf gaat de AIV nader in op de vraag of er bepaalde sectoren zijn waar de EU/Commissie de rol van 'lead donor' zou moeten ambiëren en sectoren waar zij dat juist niet zou moeten willen (vraag 3.3).

Voor de beantwoording van deze vraag verwijst de AIV allereerst naar paragraaf 71 van de Consensus. Daarin staat: '...the Community will be active primarily in the following areas, a number of which will be considered its comparative advantage'. Dan volgen er 9 sectoren en thema's die gezamenlijk een groot deel van de productieve en maatschappelijke activiteiten van een land beslaan.<sup>63</sup> Toch is de AIV van mening dat dit niet inhoudt dat de EU in dit opzicht buitensporige ambities zou koesteren. Allereerst zijn in deze lijst niet genoemd: de financiële sector, de industriële sector en de gezondheidssector (met uitzondering van HIV/Aids). Bovendien zijn er binnen sommige sectoren, zoals bijvoorbeeld landbouw, zoveel mogelijkheden tot verbijzondering dat er nog vele mogelijkheden lijken te zijn om tot aanvaardbare taakverdelingen te komen. Verder is in dit opzicht relevant dat toen de AIV tijdens de eerder genoemde gesprekken met ambtenaren van de Commissie (zie paragraaf II.5) dit onderwerp ter discussie stelde, de Commissievertegenwoordigers stelden dat deze geselecteerde sectoren en thema's gezien moesten worden als een menu waaruit gekozen kan worden en niet als exclusieve domeinen bestemd voor de EU als 'lead donor'.

Zijn er nu, gegeven het bovenstaande, sectoren en thema's waar de Commissie de rol van 'lead donor' zou moeten ambiëren en anderzijds waar zij dat juist niet zou moeten willen? De AIV is van mening dat de Commissie op terreinen waar zij een exclusieve bevoegdheid heeft in ieder geval de 'lead donor' moet zijn. Bijvoorbeeld: internationale handel; dit geldt dan tevens voor het daarmee verbonden terrein van regionale integratie, waar een dergelijke rol voor de Commissie voor de hand ligt en waar zij grote ervaring heeft, evenals op het terrein van 'aid for trade'. Voor mogelijke andere terreinen verwijst de AIV naar paragraaf III.3, waar acht kenmerken, terreinen en activiteiten genoemd zijn waarop de EU, respectievelijk de Commissie, een toegevoegde waarde voor zich claimt, alsmede op de opmerkingen die de AIV daar over deze claims maakt.

#### **IV.7      Het EU-aandeel van de hulp**

In deze paragraaf gaat de AIV nader in op de vraag of Nederland zich ervoor moet inzetten dat het deel van de ontwikkelingshulp dat via de Gemeenschap wordt besteed, op termijn gaat stijgen (vraag 4.1).

In het licht van de voorgaande beschouwingen lijkt het de AIV voor een lidstaat als Nederland aanbevelenswaardig om het deel van de EU-ontwikkelingshulp op termijn te laten stijgen, indien de verwachting bestaat dat dit zal leiden tot positieve resultaten in de partnerlanden. Daarmee kan dan ook het gewicht van de EU op OS-terrein in de wereld worden vergroot, een bijkomend argument.

De termijn waarop men dit beziet is hier van belang. Immers, tot 2013 liggen de EU-bijdragen aan OS vast, enerzijds via de EU-begroting die gebonden is aan de plafonds per grote

63 In de Consensus worden genoemd: 1. Handel en regionale integratie, 2. Milieu en duurzaam beleid ten aanzien van natuurlijke hulpbronnen, 3. Infrastructuur, communicatie en transport, 4. Water en energie, 5. Plattelandsontwikkeling, territoriale planning, landbouw en voedselzekerheid, 6. Bestuur, democratie, mensenrechten en steun voor economische en institutionele hervormingen, 7. Conflictpreventie en fragiele staten, 8. Menselijke ontwikkeling, 9. Sociale cohesie en werkgelegenheid.

uitgavencategorieën die in de zogenaamde 'Financiële Perspectieven' 2006-2013 zijn gedefinieerd, anderzijds in de omvang van het Europees Ontwikkelings Fonds (zie paragraaf II.5). De relatieve positie van de EU in OS-middelen zal in de komende jaren in ieder geval afnemen, aangezien de lidstaten zich tot vergroting van hun aandeel in ODA hebben verplicht. Dit is echter geen argument om op termijn de EU-ODA te verhogen; daarvoor moeten inhoudelijke argumenten de doorslag geven.

Intussen heeft de EU een 'review' van haar hele financiële huishouding geëntameerd, waarbij alle uitgavencategorieën aan de orde kunnen komen. Over de Nederlandse inzet in de materie heeft de AIV in advies nummer 58 van december 2007 geadviseerd.<sup>64</sup> Daarin wordt gepleit voor een verschuiving, van landbouw- en structuuruitgaven voor rijkere landen, naar andere beleidsterreinen, onder meer buitenlanduitgaven. Over de vraag of, en op welke termijn, deze 'review' tot resultaten zal leiden, en wanneer die geïmplementeerd zullen kunnen worden, is op dit moment geen enkele uitspraak te doen. Dus ook niet, of dat nog vóór 2013 effect in de OS-sector zou kunnen hebben.

Daarvan dus abstraherend, stelt de AIV vast dat tot 2013 hoofdzakelijk de thans geopende mogelijkheid van co-financiering van EU-activiteiten door lidstaten een zekere verhoging van de door de EU bestede OS-middelen kan teweegbrengen. Uit gesprekken met de DG EuropeAid, de heer Richelle, heeft de AIV de indruk gekregen dat het dan om relatief beperkte bedragen zou gaan, maximaal enkele honderden miljoenen euro jaarlijks. In dit verband geeft de AIV in overweging om zulke co-financiering met de Commissie bij Algemene Budgetsteun toe te passen, mits hierbij rekening wordt gehouden met de door de AIV eerder genoemde kritische kanttekeningen (zie paragraaf III.4.2). Dit zou bij voorkeur samen met andere lidstaten moeten plaatsvinden. Een van de positieve gevolgen hiervan is dat de EU-vertegenwoordiger in de desbetreffende beleidsdialoog een groter politiek gewicht krijgt.<sup>65</sup>

Over de vraag, of na 2013 in de nieuwe 'Financiële Perspectieven', mede als gevolg van bovengenoemde 'review', substantiële verhoging van EU-OS zullen worden opgenomen, is thans ook geen uitspraak mogelijk. Ook kan nog geen oordeel worden gegeven of dat dan gewenst zou zijn. Naar de mening van de AIV zal in dit verband van belang zijn, hoe succesvol de donorcoördinatie verloopt en welke rol de co-financiering daarin zal spelen om een effectiever beleid te bereiken. Blijkt dit (in bepaalde sectoren) het geval te zijn, dan kan Nederland (zie de inleidende alinea) de verwachting koesteren dat positieve resultaten in de partnerlanden langs deze weg bereikt kunnen worden en zich voor een verhoging van het EU-aandeel van de hulp inzetten.

#### **IV.8 Implicaties voor Nederland**

In deze paragraaf signaleert de AIV een aantal implicaties die in de toekomst aan de orde kunnen komen ten aanzien van het beleid, de organisatie en andere terreinen (vraag 4.2).

In de voorafgaande paragraaf is opgemerkt, dat het deel van de ontwikkelingshulp dat via de EU wordt besteed inderdaad na 2013 zou kunnen stijgen. Vóór 2013 zal het volume van

<sup>64</sup> Zie: AIV, *De financiën van de Europese Unie*, advies nummer 58, Den Haag, december 2007.

<sup>65</sup> De Europese Commissie heeft plannen geopenbaard om in tien Afrikaanse landen te gaan werken met MDG-contracten, waarbij budgetsteun voor zes jaar wordt gegarandeerd. Omdat deze voornemens zich in een beginstadium bevinden, heeft de AIV zich nog geen goed oordeel kunnen vormen over deze ontwikkeling.



deze hulp – niet het aandeel in de totale hulp – al kunnen stijgen ten gevolge van co-financiering. Van het grootste belang hierbij – zowel bij co-financiering als eventuele stijging van het deel van de hulp dat via de EU wordt besteed – zal zijn of de desbetreffende lidstaat, in casu Nederland, op zijn minst de verwachting heeft dat dit zal leiden tot positieve resultaten voor de partnerlanden.

Indien het via de EU bestede aandeel van de hulp substantieel zou stijgen zal, naar verwachting van de AIV, het gemeenschappelijk beleid een belangrijker rol gaan spelen. Dit heeft waarschijnlijk tot gevolg dat de nadruk meer zal gaan liggen op de beleidsvorming op het niveau van de Unie, in het bijzonder bij de Commissie, dan op de bilaterale beleidsvorming bij het DGIS. Ook wat betreft de beleidsuitvoering verwacht de AIV in het geval van zulk een substantiële verschuiving, een concentratie van activiteiten bij de Commissie en tevens in de partnerlanden. Een en ander zal dan ongetwijfeld implicaties voor de BZ-organisatie moeten gaan hebben. Werkzaamheden gericht op bilaterale activiteiten zullen in omvang gaan afnemen en die gericht op Brussel zullen toenemen.

Anderzijds kunnen activiteiten van lidstaten gericht op het bijdragen aan beleidsvorming en beleidsuitvoering in EU-verband in omvang toenemen. De invloed van een land als Nederland zal dan afhangen van de kwaliteit van deze bijdragen en van de wijze waarop binnen de Commissie dergelijke bijdragen gecoördineerd en verwerkt worden. Ook op dit laatste kan en moet Nederland invloed uitoefenen. Echter om effectief invloed te kunnen (blijven) uitoefenen, moet de organisatie van BZ/OS daarop ook zijn ingericht.

## **V De EU: veiligheid en ontwikkeling**

In dit hoofdstuk gaat de AIV in op de vierde deelvraag als vermeld in hoofdstuk I. Volgens het schema van paragraaf I.2 valt deze uiteen in vier subvragen: 5.1 t/m 5.4.

Naar het oordeel van de AIV zijn de vragen 5.1 en 5.2 zozeer met elkaar verweven, dat hij tot een gezamenlijke behandeling besloten heeft. De vraagstelling luidde als volgt: dient de EU een prioritair forum te zijn voor activiteiten op het snijvlak van ontwikkeling en veiligheid, dat wil zeggen op het gebied van conflictpreventie, crisisbeheersing, vredesopbouw en reconstructie? (vraag 5.1). Vraag 5.2 luidde: zou Nederland moeten kiezen voor de Europese Unie als prioritair forum voor activiteiten op dit vlak?

### **V.1 Inleiding**

In het voorgaande heeft de AIV de mogelijkheden van een effectiever OS-beleid van de EU en haar lidstaten verkend, die uit recente vernieuwingen ter zake van dat beleid voortvloeien. Tevens heeft de AIV de aangegane verplichtingen met betrekking tot het ODA-volume geanalyseerd. Hij heeft erop gewezen dat het niet om mechanische toepassing van afgesproken regels kan gaan, noch om ongedeelde EU-wijde deelname aan het proces van donorcoördinatie, doch veeleer om stapsgewijze realisering van dat proces in concrete situaties, met de meest gereede partijen, via voortdurende onderhandeling. De AIV bepleit dat Nederland dit proces zoveel mogelijk bevordert en er een actief aandeel in neemt, doch met een kritisch oog voor de meerwaarde die daarmee bereikt wordt; meerwaarde die beslissend is voor die deelname. Consensus en Code of Conduct vormen daarvoor een nuttig kader en een stimulans.

In dit hoofdstuk gaat het om nog veel complexere problematiek: het in beschouwing nemen van de veiligheidspolitieke componenten bij de formulering van het OS-beleid. Daaraan zijn gevoelige politieke aspecten verbonden. Dat kan namelijk slechts succesvol zijn als de lidstaten en de EU zich vergaand committeren aan één beleidslijn, die gemeenschappelijk wordt vastgesteld en in de uitvoering in het veld niet door afwijkende initiatieven wordt ondergraven. Dat vergt dus een veel sterkere coördinatie en leiding dan uit de geleidelijke toepassing van de Code of Conduct zal voortvloeien. In zo'n extreme situatie verliezen de OS-doelstellingen uit de Consensus, en de aanpak daarvan, zoals eigenaarschap, inschakeling van lokale maatschappelijke krachten respectievelijk lokale volksvertegenwoordigers, constante aandacht voor mensenrechten, genderproblematiek, en dergelijke, geenszins hun betekenis. Maar de mogelijkheid om daarop met gericht beleid direct invloed uit te oefenen, versmalt naarmate de veiligheidssituatie verslechtert en de staatsstructuur fragmenteert in rivaliserende groeperingen, tribaal of anderszins. Armoedebestrijding met de klassieke middelen wordt dan vrijwel onmogelijk, en de beleidskeuze dringt zich op of, en hoe, doelgericht ingrijpen met politionele of zelfs militaire middelen effectief kan zijn om te verhoeden dat de fragiele situatie zich ontwikkelt tot een neerwaartse spiraal die in een uitzichtloze toestand eindigt.

Dat de regering in haar OS-beleid bijzondere aandacht wil besteden aan conflictgebieden en fragiele staten<sup>66</sup> is de AIV gebleken uit de uitvoerige beschouwing, die minister Koenders in oktober 2007 in een rede voor het NGIZ en het ISS aan deze uitdagingen

<sup>66</sup> In dit advies wordt overwegend gesproken over fragiele staten. De AIV hanteert overigens ook de term 'falende staten' als omschreven in zijn advies nummer 35.

gewijd heeft. Bovendien heeft de minister in de beleidsbrief 'Een zaak van iedereen' aandacht aan deze problematiek geschonken (pp. 15-21, 36-38).<sup>67</sup> Tegen deze achtergrond beantwoordt de AIV hieronder de regeringsvragen over deze problematiek.<sup>68</sup>

#### *V.1.1 Verband veiligheid en ontwikkeling*

Met betrekking tot de hier aangesproken relatie tussen ontwikkeling en veiligheid meent de AIV dat er minder sprake is van een 'snijvlak' dan van een steeds nauwere verwevenheid als gevolg van ingrijpende veranderingen op veiligheidsgebied. Nieuwe dreigingen, zoals terrorisme, georganiseerde misdaad, illegale immigratie en drugshandel, hebben de scheidslijn tussen interne en externe veiligheid doen vervagen. Oorlogen tussen staten doen zich thans weinig meer voor (hoewel in Afrika nog een voorbeeld te vinden is in het conflict tussen Ethiopië en Eritrea) en de aandacht gaat nu voornamelijk uit naar de factoren binnen staten die goed bestuur onmogelijk maken en kunnen leiden tot het falen van de staat in zijn verplichting tot bescherming van zijn burgers.<sup>69</sup>

Het gaat hier om driekwart van het armste miljard mensen, vooral in Afrika en Centraal Azië,<sup>70</sup> die leven in landen waar nu of recentelijk een burgeroorlog wordt of werd gevoerd, veelal tegen een achtergrond van diepe armoede, het uitblijven van groei en een ongelijke verdeling van en strijd om de opbrengsten van een waardevolle grondstof. Ook potentieel meer welvarende landen kunnen als gevolg van onbeperkte machtsuitoefening van een overheersende groep belanden in een neerwaartse spiraal. Kenmerkend is dan het ontstaan van een 'conflict trap' waaruit een land zich niet op eigen kracht kan bevrijden. Conflictpreventie, crisisbeheersing, vredesopbouw en reconstructie hebben in dit kader een extra accent en relevantie gekregen, waarbij de vraag wie organisatorisch een effectieve bijdrage daaraan kan leveren van het allergrootste belang is. Het gaat hier derhalve om een vraagstuk, dat zich overal ter wereld kan voordoen.

De AIV constateert een internationale consensus dat ontwikkeling en veiligheid nauw met elkaar verbonden zijn, vooral in crisissituaties die kunnen leiden tot fragiele of zelfs falende staten, waarin de mensenrechten op grote schaal worden geschonden, als de wereld lijdzaam toeziet. Zonder veiligheid geen ontwikkeling; zonder ontwikkeling op den duur geen veiligheid; zonder respect voor de mensenrechten geen van beide. Dit is onderkend in het document 'In Larger Freedom' van SG-VN Kofi Annan en in de 'World Summit Outcome' van de aansluitende VN-top 2005: '...development, peace and security, and human rights

67 Inmiddels heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken besloten een aparte eenheid op te zetten die zich op deze problematiek zal concentreren.

68 In de European Consensus wordt overigens ook uitvoerig ingegaan op deze rol: zie paragrafen 37, 89 en 101.

69 Na statistische analyse van de uitgebreide databank van de University of Michigan, brengt Paul Collier hierover te berde in zijn publicatie, *The Bottom Billion*, op. cit. 2007, pp. 17-26: Het risico van burgeroorlog hangt voornamelijk af van: de mate van armoede (laag inkomen per hoofd van de bevolking), het tempo van economische groei (geringe groei leidt eerder tot burgeroorlog) en de mate van afhankelijkheid van de uitvoer van natuurlijke hulpbronnen (olie, goud, diamanten et cetera). Niet significant (maar soms wel aanwezig) zijn factoren als: politieke repressie, inkomensongelijkheid, historische situatie en etnische (religieuze) verschillen.

70 Paul Collier, op.cit. 2007, pp. 3-8.

are interlinked and mutually reinforcing'.<sup>71</sup> Tijdens deze top is ook het concept van 'Responsibility to Protect' aanvaard. Dit benadrukt dat de primaire verantwoordelijkheid voor het beschermen van burgers bij de eigen regering berust. In tweede instantie heeft echter ook de internationale gemeenschap de verantwoordelijkheid om in te grijpen. Dit verband was ook al verwoord in de 'European Security Strategy'<sup>72</sup> die door Hoge Vertegenwoordiger Solana is opgesteld en in december 2003 door de EU-lidstaten is aanvaard. Voorts heeft, geïnspireerd door het OECD DAC, het begrip 'Security Sector Reform' (SSR) ingang gevonden, dat nu beschouwd wordt als een *mainstream* onderdeel van succesvolle ontwikkeling.

Het verband tussen veiligheid en ontwikkeling is ook in Nederland meer en meer op de voorgrond gekomen. Zo besloot de Nederlandse regering in 2003 tot oprichting van het Stabiliteitsfonds, waarin het eerdere Vredesfonds is opgegaan.<sup>73</sup> 'Vrede en stabiliteit zijn een noodzakelijke voorwaarde voor ontwikkeling', zo motiveerde de toenmalige regering dit initiatief. In de EU vond een parallelle ontwikkeling plaats: de 'Financiële Perspectieven 2007-2013'<sup>74</sup> omvatten sinds 2005 een speciale uitgavencategorie 'Stabiliteitsinstrument'. De adviesaanvraag wijst er terecht op dat de rechtsbasis voor die uitgaven in het EU-OS-beleid ligt.

Tot slot vestigt de AIV nog de aandacht op de conclusies van de GAERC van 19 november 2007 die allen betrekking hebben op de relatie veiligheid en ontwikkeling.<sup>75</sup> De belangrijkste van deze conclusies zijn de volgende:

- De Raad is van mening dat het erkennen van en rekening houden met de relatie veiligheid en ontwikkeling zal leiden tot meer beleidscoherentie op het terrein van het Externe Optreden van de Unie, waarbij tegelijkertijd erkend wordt dat de activiteiten en verantwoordelijkheden van diegenen die op deze terreinen een rol spelen complementair maar specifiek zijn (zie paragrafen V.1.2 en V. 3.1).
- De Raad herinnert eraan dat de EU over een groot aantal instrumenten beschikt die bijdragen aan ontwikkeling en armoedevermindering, alsmede aan het voorkomen en beheersen van conflicten, en aan het tot stand brengen van vrede in ontwikkelingslanden (zie paragraaf V.1.3).
- De Raad erkent de belangrijke rol van de VN en andere internationale en regionale organisaties inzake de relatie veiligheid, ontwikkeling en mensenrechten (zie paragrafen V.1.1, V.1.2, V1.3 en V.3.2).

71 UN Doc. A/59/2005, *In Larger Freedom; Towards Development, Security and Human Rights for All*, maart 2005; 'World Summit Outcome', UN Doc. A/RES/60/1, oktober 2005. Zie ook: AIV, *De hervormingen van de Verenigde Naties: het rapport Annan nader beschouwd*, advies nummer 41, Den Haag, mei 2005.

72 European Union, *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy*, Brussel, 12 december 2003;

73 Op het terrein van de positie van vrouwen in (post)conflictsituaties heeft Nederland beleid neergelegd in het Nationaal Actieplan 1235. Het actieplan verbindt de terreinen van ontwikkeling, veiligheid, diplomatie en maatschappelijke actie die zich richten op conflictpreventie, vredesonderhandelingen en wederopbouw.

74 Council of the European Union, *Financial Perspectives 2007-2013*, Brussel, 12 December 2005, 15975/05.

75 General Affairs and External Relations Council, *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within in the Council on Security and Development*, Council of the European Union, Brussels, 20 November 2007, 15097/07.

- De Raad benadrukt de rol van OS bij het voorkomen van conflicten waarbij vooral dialoog en samenwerking met 'civil society' (inclusief NGO's), lokale overheden en de private sector van belang zijn (zie paragraaf V.1).
- De Raad heeft ten aanzien van de verwevenheid van veiligheid en ontwikkeling een aantal pragmatische activiteiten geïdentificeerd om de beleidscoherentie op dit terrein te bevorderen. Het gaat hier om: strategische planning, Security Sector Reform, partnerships met regionale en sub-regionale organisaties, alsmede de rol van humanitaire hulp bij het vergroten van veiligheid (zie paragrafen V.1.1, V.1.2, V.1.3 V.3.1 en V.3.2).

### V.1.2 Geïntegreerde benadering

De beleidsdoelstellingen van Nederland en de EU liggen dus in elkaars verlengde. In de 'Evaluatie Stabiliteitsfonds 2004 en 2005' van februari 2007<sup>76</sup> wordt de EU dan ook genoemd als multilateraal forum voor geïntegreerde vredesmissies, evenals in de notitie 'Wederopbouw na gewapend conflict'<sup>77</sup> van juni 2005. Een dergelijke geïntegreerde benadering houdt een gelijktijdige en coherente inzet van zowel politieke, militaire, ontwikkelingsgerelateerde en diplomatieke instrumenten in. Deze ontwikkeling spoort met de eerdere adviezen van de AIV en de CAVV over 'Falende Staten'<sup>78</sup>, en over 'Preëemptief Optreden'<sup>79</sup>, uitgebracht in 2004. Ook in het advies 'Nederland en crisisbeheersing'<sup>80</sup> werd al in 2004 op de capaciteiten van de EU ter zake gewezen.

De AIV kan zich nog geheel vinden in de conclusie van het advies 'Falende Staten, een wereldwijde verantwoordelijkheid': voor een succesvol beleid ter zake 'zijn coalities noodzakelijk die zich voor de langere termijn willen binden, in samenwerking met de staten in de regio van de falende staten. Nederland kan alleen in een sterk coalitieverband voorstellen in bovenstaande zin helpen vormgeven en er succesvol aan bijdragen. Het eerst aangewezen forum om een dergelijk beleid te bevorderen is de EU [...]'. In het onderhavige advies betreft de AIV nadrukkelijk ook de VN en de NAVO in zijn beschouwing. In het advies 'Nederland en crisisbeheersing; drie actuele aspecten', had de AIV al de noodzaak van een geïntegreerde benadering benadrukt. Tevens werd in dit advies op de organisatorische en financiële belemmeringen gewezen, die toen – en, moet men constateren, voor een niet gering deel ook nu nog – de realisering van een dergelijk geïntegreerd beleid in de weg stonden. De AIV beziet de EU daarbij in samenhang met de VN en de NAVO: 'voor een land als Nederland is investeren in een daadkrachtige EU ook een hoofdweg om bij te dragen aan een effectieve VN, alsmede aan een constructieve beleidsdialoog met de VS, die het beraad binnen de NAVO completeert en faciliteert.' Dit uitgangspunt uit zijn advies nummer 53 van 2005 ('Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN') hanteert de AIV ook hier. Wel benadrukt de AIV dat 'eerst aangewezen forum' en 'hoofdweg om bij te dragen aan een effectieve VN..... die het beraad binnen de NAVO completeert en faciliteert' niet inhoudt dat de EU in alle omstandigheden een prioritair forum zou zijn voor activiteiten op dit vlak (zie ook paragraaf V.1.3).

76 Bart Klem en Georg Frerks, *Evaluatie Stabiliteitsfonds 2004-2005*, februari 2007.

77 Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Economische Zaken, Notitie *Wederopbouw na gewapend conflict*, juni 2005.

78 AIV, *Falende staten, een wereldwijde verantwoordelijkheid*, advies nummer 35, Den Haag, mei 2004.

79 AIV, *Preëemptief optreden*, advies nummer 36, Den Haag, juli 2004.

80 AIV, *Nederland en crisisbeheersing; drie actuele aspecten*, advies nummer 34, Den Haag, maart 2004.

In juli 2006 verscheen, na de Kamerbrief/notitie 'Wederopbouw na gewapend conflict'<sup>81</sup> met de nadruk op een geïntegreerde aanpak, de al eerdere genoemde notitie 'Sterke mensen, zwakke staten'. Deze laatste notitie noemde het bijdragen aan vrede, veiligheid en stabiliteit door conflictpreventie en -beheersing als eerste onder de vijf terreinen met bijzondere prioriteit voor armoedebestrijding en beschouwde dit als een noodzakelijke voorwaarde om voortgang te kunnen boeken op andere terreinen; dat kon niet altijd zonder een militaire bijdrage.<sup>82</sup>

De instelling van het Nederlandse 'Stabiliteitsfonds' als geïntegreerde benadering van vrede, stabiliteit en ontwikkeling werd in het OESO DAC 'Reference Document: Security Sector Reform and Governance' van 2005<sup>83</sup> genoemd als voorbeeld van 'good practices', samen met de Britse 'Global and Africa Conflict Prevention Pools'.<sup>84</sup> De eerder genoemde evaluatie van het Stabiliteitsfonds was in zijn algemeenheid kritisch positief; wel constateerden de auteurs te weinig samenhang en ambitie voor conflictpreventie. Het Nederlandse stabiliteitsfonds richtte zich vooral op post-conflict wederopbouw waarbij in de praktijk het meeste geld aan ontwapening, demobilisatie en re-integratie van oud-strijders in de Congo werd besteed, alsmede aan SSR in het Grote Merengebied, en in mindere mate in de Hoorn van Afrika en Afghanistan.

Een interessante aanbeveling uit deze evaluatie (nr. 15) luidt dat men problemen ten aanzien van lokale partijen en contexten niet uit de weg moet gaan, ook niet in beoordelingsmemoranda, daar deze dwingen tot een kritische reflectie op ontwikkelingsdogma's en een zeer benodigd bewustzijn van de lokale context. De AIV ziet hierin een extra argument voor een multilaterale aanpak op basis van een gezamenlijke beoordeling. Onderling afwijkende beoordelingen door afzonderlijke donoren van wat de mogelijkheden tot verbetering van een complexe situatie zijn met veiligheidspolitieke middelen, en van welke partijen in een fragmenterende samenleving bereid en in staat zijn om aan zulk een verbetering bij te dragen, vormen een recept voor mislukking.

Nederland – en het Verenigd Koninkrijk – zullen dus, naar de mening van de AIV, hun middelen van het Stabiliteitsfonds en de vergelijkbare Britse fondsen zoveel mogelijk in strikte coördinatie met andere betrokken donoren – waarvan er nog veel te weinig over dergelijke fondsen beschikken – moeten inzetten.

De wereldwijde omvang en de urgentie van de problematiek van fragiele staten werden door minister Koenders in zijn rede van oktober 2007 ('Engagement in fragile states: a balancing act') als volgt geïllustreerd: 'Depending on the definition used, there are estimated to be around thirty-five fragile states in the world...Human rights and the international order are one reason why fragile states should top the world's agenda. International development is another...Home to a tenth of the developing world's population, they have

81 Kamerstuk 30 075, nr. 1, d.d. 22 maart 2005.

82 Afrika notitie: *Sterke mensen, zwakke staten*, Kamerstuk 29 237, nr. 1, pp. 31-32.

83 OESO DAC *Reference Document: Security Sector Reform and Governance*, 2005.

84 Er zijn twee Conflict Prevention Pools van het UK Department for International Development: The Global Conflict Prevention Pool, A Joint UK Government Approach to Reducing Conflict, August 2003 en The Africa Conflict Prevention Pool, A Joint UK Government Approach to Preventing and Reducing Conflict in Sub-Saharan Africa, September 2004.

accounted over the past few years for almost a third, not only of its extreme poverty, but also of its infant mortality and primary school drop-outs. And when development fails to take off, the seeds of war germinate.' Met deze uitspraak is naar de mening van de AIV de intense verwevenheid van OS met veiligheid in dit tijdsgewricht glashelder geïllustreerd.

Wat de EU als internationale actor op dit complexe terrein betreft, wijst de adviesaanvraag zelf reeds op haar rol, speciaal in Afrika, in de afgelopen jaren. Op dat continent is sinds de omvorming van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid tot de Afrikaanse Unie (AU) in 2001 een ontwikkeling gaande waarbij de AU in toenemende mate gaat opereren als regionale veiligheidsorganisatie. Dit valt samen met de groei van de rol van de EU op het terrein van vrede en veiligheid, blijkens de 3700 man sterke 'EUFOR'-missie in Oost-Tsjaad en het Noordoosten van de Centraal Afrikaanse Republiek, die vluchtelingen uit Darfur moet beschermen en waaraan Nederland zestig militairen gaat bijdragen. In die context is inmiddels ook samenwerking tussen de EU en de AU tot stand gekomen. De grootste militaire EU-uitzending – en uitdaging – ooit. Terugblikkend dient zeker het buitengewoon positieve optreden in het slepende conflict in Atjeh genoemd te worden. Dit tot dusver meest succesvolle voorbeeld van Europees diplomatiek optreden werd mogelijk door een gelukkige samenloop van factoren: zorgvuldige en geheime voorbereiding, samenwerking met de 'Association of Southeast Asian Nations' (ASEAN), een regeringswisseling in Jakarta, een massaal hulpprogramma na de schok van de tsunami, en een voor Indonesië acceptabel kader voor het optreden van internationale monitors die naar beide zijden in het conflict werkzaam waren. Een unieke combinatie van factoren, die op het juiste moment werd benut.

### *V.1.3 EU, VN en NAVO*

De Europese Unie bezit met haar drie 'pijlers' en financiële instrumenten meer dan enige andere internationale organisatie in potentie de combinatie van middelen om veiligheid en ontwikkeling met elkaar te verbinden.<sup>85</sup> Verondersteld de benodigde politieke wil, bieden de mogelijkheden en inzet van de lidstaten en van de EU zelf op OS-gebied, zoals in de voorgaande hoofdstukken besproken, gecombineerd met de middelen van het GBVB, hierboven geschetst, in principe gereede mogelijkheden voor geïntegreerd optreden. Helaas is de onderlinge afstemming tussen deze pijlers nog onvoldoende, hetgeen recent bleek bij de concepten voor SSR die achtereenvolgens door de Europese Commissie en het Raadssecretariaat zijn opgesteld. Het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB), onderdeel van de Tweede Pijler, richt zich voornamelijk op de conflictfase, terwijl de Eerste Pijler, en daarbinnen de Europese Commissie – wegens de afbakening van haar competentie – haar financiële middelen beperkt tot stabilisatie en reconstructie. Tussen deze drie fasen valt echter geen scherp onderscheid te maken: reeds tijdens een crisisbeheersingsoperatie zal stabilisatie en reconstructie moeten worden voorbereid. De AIV benadrukt de noodzaak van betere afstemming tussen de pijlers en wijst erop dat een structurele beleidsintegratie mogelijk wordt wanneer na ratificatie van het Hervormingsverdrag de functies van de Hoge Vertegenwoordiger en van de vice-president/Commissaris voor Externe Betrekkingen samengevoegd zullen worden. In paragraaf V.3.3 zal de AIV daar nader op ingaan.

Mondiaal gezien, zou de meest wenselijke aanpak van ontsporende conflictsituaties zijn dat regionale veiligheidsorganisaties in hun eigen regio de eerste verantwoordelijkheid op zich nemen. In dit verband roept de AIV opnieuw zijn advies nummer 45 in herinnering, waarin werd geadviseerd dat de EU de steun aan de opbouw van (sub)regionale vredescapaciteit

<sup>85</sup> De AIV is zich ervan bewust dat met het inwerkingtreden van het Hervormingsverdrag de drie pijlers-constructie ophoudt te bestaan. Desalniettemin blijven er twee regimes bestaan: unanimititeit, met name voor het GBVB, en gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming.

verder intensiveert. Hoewel in Afrika aanzetten daartoe zijn gegeven, is de wereld daar nog ver van verwijderd. De effectiviteit van VN-operaties is de laatste jaren ontegenzeggelijk toegenomen en wanneer eenmaal een vredesmacht is geformeerd doet de besluitvorming qua snelheid niet onder voor die van NAVO of EU. De VN is echter voor operaties, en zeker die in het hogere geweldsspectrum met gecombineerde wapensystemen, afhankelijk van een beperkt aantal landen en organisaties, die in staat zijn robuuste mandaten met de noodzakelijke snelheid uit te voeren. Afgezien van de 'Shirbrig-conceptie',<sup>86</sup> die slechts eenmaal werd toegepast, wordt evenmin beschikt over een tevoren geformuleerde eenheid die snel ter plaatse kan zijn. De Europese operatie Artemis in de Ituri provincie van de Congo was een goed voorbeeld van snel optreden dat de tijd overbrugde die de VN nodig had om een vredesmacht te formuleren.

De NAVO blijft voor grotere operaties met gevechtseenheden de meest geschikte organisatie, voornamelijk door een goed functionerende planning en commandovorming in geïntegreerde hoofdkwartieren en algemeen aanvaarde 'standing operating procedures and rules of engagement'. De NAVO is daarbij uiteraard afhankelijk van de bereidheid van de bondgenoten om deel te nemen aan risicovolle operaties die het kader van collectieve verdediging in enge zin te buiten gaan, terwijl het ontbreken van gezamenlijke financiering een te groot beslag op de middelen van een klein aantal landen legt dat deze bereidheid wel bezit.

Ook de EU moet in staat worden geacht te kunnen ingrijpen in conflicten waarbij geweld niet kan worden vermeden. Gelet op het feit dat de eenheden, die de EU ter beschikking worden gesteld, primair van bataljonssterkte zijn en de constatering dat het de EU ontbreekt aan essentiële middelen op strategisch niveau zoals bijvoorbeeld in de inlichtingensector, betekent dat de EU zich in relatie tot het geweldsniveau beperkingen moet opleggen. Daarbij heeft de EU het voordeel over een aanmerkelijke dosis 'soft power' te beschikken, met name ook op het gebied van OS. Anderzijds zou een operatie zoals thans onder NAVO-leiding in Afghanistan plaatsvindt de capaciteit van de EU te boven gaan. In dit specifieke geval zou de effectiviteit van de operatie zeer worden bevorderd wanneer de EU meer steun zou verlenen aan de Provinciale Reconstructie Teams, die belast zijn met wederopbouw. Zoals de EU volgens de 'Berlijn+'-formule een beroep kan doen op de NAVO, zou de NAVO civiele steun aan haar operaties moeten kunnen inroepen bij de EU. Hoewel de EU over het meest complete spectrum aan instrumenten beschikt, blijft de vraag in hoeverre men feitelijk bereid en in staat is deze 'soft power' in te zetten voor het bereiken van stabilisatie en doelmatige reconstructie. Dit probleem hangt samen met het vraagstuk van conditionaliteit dat eerder in dit advies is behandeld en waarnaar hier wordt verwezen. Ook onwil van grote donoren om zich te laten coördineren kan een obstakel voor een effectief beleid vormen. Dit is extra actueel in een reconstructiefase in ruime zin (dus inclusief SSR) waarin sturing van buitenaf noodzakelijk lijkt teneinde terugval in het oorspronkelijke conflict te voorkomen.

Het succes en de draagwijdte van het optreden van de EU ten aanzien van de eerder gedefinieerde verwevenheid zal dus afhangen van de intensivering van de thans nagestreefde donorcoördinatie enerzijds, en de beleidsintegratie tussen de EU-pijlers anderzijds. Slaagt men daarin, dan beschikt de EU 'in huis' over een spectrum aan voorhanden instrumenten, die men in geen ander bestaand verband aantreft. De EU is voor dit soort activiteiten daarom in potentie een gereede partij, namelijk een kader dat niet tevoren geformeerd behoeft te worden, waarin de spelers elkaar kennen en voortdurend over OS-beleid beraadslagen, en

<sup>86</sup> De *Standby High-Readiness Brigade (SHIRBRIG)* is een Deens initiatief geassocieerd met de VN met het doel om 'standby' machten voor vredesoperaties te creëren.



dat dus rechtstreeks aangesproken kan worden en, mits tot snelle besluitvorming in staat, over een breed terrein handelend kan optreden.

Het OECD/DAC Peer Review European Community van 2007 wijst er op dat 'Currently, not one document outlines a Commission strategy for conflict and fragile states programming'. Daarover merkt de AIV op dat het hier niet gaat om de Europese Commissie op zichzelf, maar om de gezamenlijkheid van de lidstaten én de pijlers van de EU. De AIV acht het van groot belang en urgent dat deze gezamenlijkheid een coherente strategie voor fragiele en falende staten gaat uitwerken en toepassen. Het Portugese Voorzitterschap heeft in 2007 in zake dit streven naar betere coördinatie en afstemming een studie laten verrichten door het ECDPM onder de titel 'An Adequate EU Response Strategy to Address Situations of Fragility and Difficult Environments'.<sup>87</sup> Deze studie is een waardevolle analyse van de belemmeringen en traagheden die het uitwerken van een geïntegreerd beleid tussen de lidstaten en de beide pijlers van de EU tot nu toe in de weg staan. De AIV heeft tevens met voldoening kennisgenomen van het 'Issues Paper'<sup>88</sup> dat de Europese Commissie heeft opgesteld, waarin wordt opgeroepen tot een brede discussie over een 'EU response to situations of fragility in developing countries'.<sup>89</sup> Dat specifieke politieke aandacht wordt besteed aan het uitwerken van een EU-beleid en instrumenten voor fragiele situaties in ontwikkelingslanden acht de AIV van groot belang en urgent. De AIV bepleit dan ook actieve Nederlandse ondersteuning van dit proces.

Uiteenlopende conditionaliteiten ten aanzien van overheidsinstanties en andere spelers op het politieke veld – onder 'normale' omstandigheden al een bron van zwakte – moeten dan plaats maken voor een gezamenlijke benadering van alle donoren in alle fasen van de interventie, van crisisbeheersing tot stabilisatie en reconstructie. Ten tweede zal een crisiscel moeten worden ingericht die alle aspecten van de operatie aanstuurt en een 'contribuantencommissie' die gezamenlijke bindende besluiten kan nemen. Ten derde zal zoveel mogelijk moeten worden samengewerkt met regionale organisaties en andere donoren en spelers die het streven naar stabilisatie ondersteunen.

Maar ook een voldragen EU-strategie en -instrumentarium op dit gebied betekent niet dat de EU overal en in alle gevallen het eerst aangewezen forum moet zijn. De EU kan, noch moet, de verantwoordelijkheid voor conflictbeheersing overal ter wereld op zich nemen, of zelfs delen. Een ander forum of coalitie van gelijkgezinden kan in een bepaald geval beter gelegitimeerd en geëquipeerd zijn, al of niet met EU-deelneming. Het is onmogelijk daarover op voorhand algemene uitspraken te doen, behalve dat de EU kansrijk lijkt in gebieden waar zij een bijzondere positie en verantwoordelijkheid heeft, zoals in de ACS-landen.

De AIV heeft derhalve een genuanceerd oordeel over de vraag of Nederland expliciet zou moeten kiezen voor de Europese Unie als een prioritair forum voor activiteiten op de nauw met elkaar verbonden terreinen OS en veiligheid. Mits er sprake is van intensivering van de

87 ECDPM, *Study for the Portuguese Presidency of the EU - An Adequate EU Response Strategy to Address Situations of Fragility and Difficult Environments*, 9 juli 2007.

88 European Commission, *Towards an EU Response to Situations of Fragility in Developing Countries – Engaging in Difficult Environments for Long-term Development – Issues Paper*, juli 2007.

89 Tijdens de bijeenkomst van de Raad van november 2007 is op dit terrein beleid geformuleerd. Een van de aanbevelingen was om door middel van proefprojecten ervaring op te doen met de Europese respons op dergelijke situaties. Inmiddels is een proefproject inzake Burundi in voorbereiding; Nederland speelt daarbij een actieve rol.

donorcoördinatie alsmede van beleidsintegratie tussen de EU-pijlers, heeft de EU wel dege-lijk de beschikking over een spectrum aan instrumenten voorhanden, die men in geen ander verband aantreft.<sup>90</sup> Echter, de AIV benadrukt tegelijkertijd, dat dit niet inhoudt dat de EU overal en in alle gevallen het eerst aangewezen forum voor activiteiten op het gebied van conflictpreventie, crisisbeheersing, vredesopbouw en reconstructie. Ook de VN en de NAVO zijn, afhankelijk van de omstandigheden, gereede partijen voor deze activiteiten.

## **V.2 Het bilaterale beleid van Nederland**

In deze paragraaf gaat de AIV nader in op de vraag van de minister met betrekking tot mogelijke gevolgen voor het eigen Nederlandse bilaterale beleid ter zake, indien gekozen zou worden voor de EU als prioritair forum voor activiteiten 'op het snijvlak van ontwikkeling en veiligheid' (vraag 5.3).

Naar het oordeel van de AIV, is deze vraag in het voorgaande al grotendeels beantwoord. Immers, hierboven is al gesteld dat Nederland niet in alle gevallen expliciet moet kiezen voor de EU als eerst aangewezen forum. In algemene zin is dit ook het uitgangspunt in het huidige bilaterale beleid van Nederland. In dat beleid zijn naar de mening van de AIV dan ook geen grote veranderingen noodzakelijk.

Dit laat onverlet dat in dit advies een aantal probleemgebieden wordt beschreven, die een effectief optreden bijvoorbeeld ten aanzien van fragiele staten in de weg staan. Volgens de AIV zal Nederland in zijn bilaterale beleid adequate aandacht moeten besteden aan deze gebieden. Voorop staat dat Nederland groot belang heeft bij een vitaal 'multilateraal bouw-  
werk'. Om bij de in dit hoofdstuk behandelde veiligheidsproblematiek tot een benadering van een oplossing te komen, zullen de diverse internationale fora beter moeten leren samenwerken, rekening houdend met de sterke en zwakke punten die elk van deze organi-  
saties kent en die hiervoor zijn benoemd. Dat betekent in de praktijk, dat, zoals hiervoor aangegeven, in de ene situatie een EU-optreden de voorkeur kan verdienen en in een andere bijvoorbeeld een NAVO-optreden. De AIV is daarom van mening dat voor Nederland een grote flexibiliteit in het denken is vereist. Dit dringt temeer omdat de AIV verwacht dat in de toekomst het optreden van 'coalities van gelijkgezinden' aan belang gaat winnen, waarvan de samenstelling van tevoren veelal moeilijk valt te voorspellen. Nederland zou in dit kader een belangrijke rol kunnen spelen, door in de komende tijd bij te dragen tot een versterking van de Trans-Atlantische band. Immers, wanneer het aankomt op crisisbeheersingsoperaties in een politiek en militair instabiele situatie zijn Europa en de Verenigde Staten in hoge mate op elkaar aangewezen. De AIV wil dan ook benadrukken dat hoewel de EU zonder twijfel als een hoofdweg moet worden gekozen, het beleid van Nederland in de toekomst nadrukkelijk een veelzijdig karakter dient te behouden.

In dit advies wordt ook uitvoerig ingegaan op de problemen die binnen de EU spelen. Het antwoord op de laatste vraag van dit hoofdstuk houdt zich daarmee bijvoorbeeld bezig. Naast de brede internationale context is Nederland gehouden zijn beleidsprioriteiten op deze probleemgebieden te richten.

Ten slotte is de AIV van mening dat, in aanvulling op het hiervoor gestelde, het van belang blijft dat Nederland met een aantal ontwikkelingslanden, ook op het terrein van veiligheid,

<sup>90</sup> In dit verband wil de AIV verwijzen naar de conclusies van de GAERC van 19 en 20 november 2007, waar ook een aantal uitdagingen worden geformuleerd voor een effectief EU-beleid in fragiele situaties. (Zie voetnoot nr. 75, alsmede Kamerbrief inzake verslag informele bijeenkomst EU-ministers voor Ontwikkelingssamenwerking d.d. 21 en 22 september 2007).

een sterke bilaterale band onderhoudt om daardoor in directe zin bij te dragen aan duurzame groei en ontwikkeling.

### **V.3 Beleidscoherentie tussen EU-pijlers en tussen EU en de lidstaten ten aanzien van fragiele staten**

In deze paragraaf reageert de AIV op de vraag van de minister hoe de beleidscoherentie tussen de verschillende EU-pijlers, alsmede tussen de EU en nationale inspanningen ten aanzien van fragiele staten verbeterd kan worden (vraag 5.4).

#### *V.3.1 Integratie van beleid: de 3-D benadering*

In paragrafen V.1.2 en V.1.3 is uitvoerig de noodzaak toegelicht om te komen tot een geïntegreerde aanpak van internationaal optreden. Van begin af aan dienen naast militair optreden terstond voorbereidingen te worden getroffen voor de post-conflict fasen van respectievelijk ontwapening van strijdende partijen, gevolgd door rehabilitatie van de strijders (conform het concept van 'disarmament, demobilisation and rehabilitation'), stabilisatie van de situatie en vervolgens verbetering van de kwaliteit van het bestuur en hervorming en democratisering van de veiligheidssector in ruime zin. Nederland heeft een dergelijk beleid samengevat in de woorden 'Defence, Diplomacy and Development', die naar het oordeel van de AIV in zoverre aanvulling verdienen dat 'Defence' moet worden verstaan als militair optreden in vredesoperaties, en 'Diplomacy' het gehele palet van stabiliserende maatregelen dient te omvatten. In dit advies gaat de AIV niet uitgebreid in op deze problematiek, omdat op het moment van afronden van dit advies een aparte adviesaanvraag over dit onderwerp wordt voorbereid.

#### *V.3.2 Gezamenlijke operaties in EU-verband*

Op zichzelf is het niet noodzakelijk dat alle lidstaten meedoen aan elke operatie, of – in het EU jargon – aan ieder gemeenschappelijk optreden. Het lanceren van een operatie vergt echter, zowel binnen EU als NAVO, unanimitieit in de besluitvorming. Binnen de EU kan dit vereiste formeel met 'constructieve onthouding' van minder dan een derde van de lidstaten worden verzacht.<sup>91</sup> Voorts voorziet het Hervormingsverdrag dat ter ratificatie voorligt uitdrukkelijk dat de EU (met unanimitieit) de uitvoering van een 'gemeenschappelijk optreden' kan opdragen aan een kleinere groep. Ten slotte wordt voorzien in een 'Permanent gestructureerde samenwerking' tussen een groep lidstaten die beschikken over grotere militaire vermogens en de wil hebben nauwere verplichtingen jegens elkaar aan te gaan. Verwacht wordt dat President Sarkozy tijdens het Franse EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2008 hiertoe nadere voorstellen zal doen.

Het kenmerk van deze nieuwe vormen van 'coalities van gelijkgezinden' is dat zij uitdrukkelijk binnen de EU zijn geplaatst, maar het probleem van unanimitieit bij de kernbeslissing over het ondernemen van een operatie blijft bestaan. Dat probleem bestaat evenwel in alle organisaties die op intergouvernementele leest geschoeid zijn. Alleen de Veiligheidsraad van de VN kan bij meerderheid besluiten, mits de permanente leden geen gebruik maken van hun veto.

Bij alle genoemde organisaties ontbreekt een duidelijke strategie die in geval van een crisis terstond kan worden omgezet in feitelijk optreden. De VN treedt gewoonlijk pas op als een crisis in geweld is uitgedomd. De NAVO heeft een strategisch concept dat dateert uit 1999, dus nog van voor de terroristische aanvallen in de VS van 11 september 2001 en de huidige

<sup>91</sup> Constructieve onthouding werd voor het eerst toegepast door Cyprus in 2008 bij het besluit een EU-contingent politie en justitiële ambtenaren naar het (voorwaardelijk) onafhankelijke Kosovo te sturen.

operaties in Irak en Afghanistan. De Europese Veiligheids Strategie van december 2003 was een verdienstelijke poging om de belangrijkste dreigingen te formuleren op een wijze die ook aansloot op het denken in de NAVO en de VS, maar er met de nadruk op 'effectief multilateralisme' een eigen Europese toon aangaf. Die lijst van terrorisme, massavernietigingswapens en falende staten in samenhang met georganiseerde misdaad is intussen nog onvoldoende uitgewerkt. Wel werden, zoals vermeld in paragraaf V.1.3, twee concepten opgesteld: één van het Raadssecretariaat onder de Hoge Vertegenwoordiger Solana (gericht op de conflictfase) en één van de Europese Commissie voor stabilisatie en civiele maatregelen. Beide concepten zijn zeker zinnig, maar hadden beter tot één gezamenlijke visie van de EU als geheel kunnen worden samengevoegd. Dat moet alsnog geschieden.

### *V.3.3 Vooruitzichten ten aanzien van meer coherentie van beleid*

Nu het Hervormingsverdrag van de EU waarschijnlijk in de loop van dit jaar door Nederland geratificeerd zal worden, komt de mogelijkheid van een meer samenhangend beleid van de EU als geheel naderbij. De EU krijgt rechtspersoonlijkheid, de pijlerstructuur verdwijnt, ook al blijft de besluitvorming op onderdelen verschillend. Voor het GBVB en GVDB blijft, zoals reeds opgemerkt, het vereiste van unanimiteit bestaan. De belangrijkste institutionele hervorming is de personele unie tussen de Hoge Vertegenwoordiger (HV) voor het GBVB en de vice-president van de Europese Commissie belast met externe betrekkingen. De nieuwe functionaris zal de Raad van ministers van buitenlandse zaken voorzitten en zijn plaatsvervanger van het Politiek en Veiligheids Comité. Hiermede verdwijnt de paradoxale situatie dat de HV belangrijke competenties heeft, maar nauwelijks toegang tot een eigen begroting, terwijl de RELEX-commissaris, als lid van de Commissie die dat wel heeft, alleen competent is voor de moeilijk definieerbare civiele aspecten van crisisbeheersing. Er komt een Europese diplomatieke dienst, bestaande uit medewerkers van Commissie, Raad en de lidstaten, in plaats van de huidige talrijke en wereldwijde vertegenwoordigingen van de Commissie en de veel geringer in aantal zijnde missies van de HV. Daarnaast krijgt de Europese Raad een semi-permanente voorzitter voor 2<sup>1/2</sup> jaar, en eenmaal herbenoembaar. Deze functionaris zal zich concentreren op de afwerking van de agenda van de Europese Raad (hopelijk op basis van een meerjarenprogramma opgesteld door de Europese Commissie en goedgekeurd door de Raad en door het Europese Parlement) en zal de EU vertegenwoordigen 'op zijn niveau', dat wil zeggen bij de topontmoetingen met de presidenten van de VS, Rusland, China, et cetera.

Op dit moment wordt al gespeculeerd over de uitwerking van deze vernieuwingen. Veel zal afhangen van goede persoonlijke betrekkingen tussen de presidenten van de Europese Raad en van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger. Vooral rijst de vraag hoe de HV zich verhoudt tot de andere Commissarissen die verantwoordelijk zijn voor onderwerpen die ook buitenlandspolitieke aspecten hebben, zoals handel, ontwikkelingssamenwerking, energie, en immigratie, en tot de president van de Commissie, die geacht wordt de algemene coördinatie te verzorgen. Na 2014 zal de Commissie met een derde worden ingekrompen, maar het is zeer onwaarschijnlijk dat de Commissaris voor buitenlandse handel aan gewicht zal inboeten, gezien zijn exclusieve competentie. Hetzelfde kan, ondanks de gedeelde bevoegdheid, ook gelden voor OS, en wel wegens het politieke belang van het onderwerp. Zoals vermeld in paragraaf II.5 heerst hierover onzekerheid. Zoals bekend worden OS-onderwerpen tegenwoordig in de GAERC besproken. Tot nu toe is er, naar het oordeel van de AIV, geen enkele reden om bezorgd te zijn dat in deze Raad het belang van OS tekort wordt gedaan, gezien het grote politieke belang dat daaraan in de meeste – en belangrijke – lidstaten wordt toegekend.

Al met al verwacht de AIV dat de EU met deze nieuwe architectuur beter in staat zal zijn ten opzichte van de ontwikkelingslanden een coherent beleid te voeren en in het bijzonder in

de beleidsdialoog, zoals voorzien in het Cotonou-verdrag maar ook elders toegepast, meer gewicht in de schaal te leggen. Hiermede zal de aanzienlijke hoeveelheid 'soft power' waarover de EU reeds beschikt, beter kunnen worden aangewend en in ieder geval beter dan door de lidstaten afzonderlijk. Bovendien zal gezamenlijk optreden voorkomen dat de lidstaten tegen elkaar kunnen worden uitgespeeld.

#### *V.3.4 Coherentie en financiering*

Het uitvoerig analyseren van de mogelijkheden en wenselijkheden om te komen tot een coherent beleid in het kader van een geïntegreerde benadering van veiligheid en ontwikkeling heeft, naar de mening van de AIV, weinig zin, indien niet tegelijkertijd aandacht wordt gegeven aan de financiële implicaties, die beschouwd kunnen worden als een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van een dergelijk beleid.

De AIV verwijst in dit geval wederom naar zijn advies: 'De Financiën van de Europese Unie'.<sup>92</sup> Op EU-niveau is voor militaire missies en missies met militaire implicaties het ATHENA-instrument opgezet. Dit houdt in dat specifieke kosten van deze missies uit een gemeenschappelijk budget worden betaald. Dit budget wordt per missie volgens een overeengekomen verdeelsleutel naar rato van het BNI door de lidstaten gedragen. De ATHENA-middelen dekken echter slechts een beperkt deel van de kosten van dergelijke missies, hetgeen betekent dat het merendeel daarvan gedragen wordt door de lidstaten die aan zo'n operatie deelnemen. Deze laatste kosten drukken dus op de nationale budgetten. Daarnaast zijn op nationaal niveau de eerder genoemde Britse fondsen en het Nederlandse Stabiliteitsfonds relevant. Echter, deze zijn tot nu toe uitzondering in het EU-landschap.

In EU-verband zijn voor civiele componenten van dergelijke missies als financieringsbronnen beschikbaar: het Instrument for Stability (II.5), het EDF (II.5) en middelen uit het GBVB. In het AIV advies nummer 58 stelt de AIV terecht dat een dergelijke versnippering van instrumenten en middelen, bestemd voor activiteiten op het terrein van veiligheid en ontwikkeling, het gevaar in zich bergt van gebrek aan effectiviteit, efficiëntie en van onvoldoende afstemming, samenhang en flexibiliteit. Dit hangt onder andere samen met het feit dat deze instrumenten onder verschillende besluitvormingsregimes (deels intergouvernamenteel, deels communautair) vallen, en met het verschil tussen ODA en niet-ODA-fondsen, hetgeen overigens weer afhankelijk is van de locatie waar ODA-fondsen gebruikt worden.

In dit verband pleit de AIV in advies nummer 58 voor de periode na de huidige Financiële Vooruitzichten 2013 ten faveure van (aanbeveling 13):

- een communautaire financiering van alle onderdelen;
- een verruiming van de middelen voor het Externe Beleid;
- het leggen van de prioriteit bij het verhogen van het non-ODA-deel van de middelen, met bijzondere aandacht voor de rol van de EU op het gebied van conflictpreventie, crisisbeheersing en stabiliteitsbevordering en wederopbouw, zonder dat dit ten koste gaat van de ODA-uitgaven.

Ook in het huidige advies wordt deze aanbeveling krachtig ondersteund. Echter, zelfs als de lopende 'review' van de EU-financiën tot dit door de AIV bepleite resultaat leidt, zal dat pas na 2013 een oplossing bieden. In afwachting daarvan is er volgens de AIV alle aanleiding voor Nederland en het Verenigd Koninkrijk om daartoe in staat zijnde andere lidstaten aan te moedigen het Britse en Nederlandse voorbeeld te volgen door het instellen van soortgelijke fondsen als het Stabiliteitsfonds en de Britse equivalenten.

<sup>92</sup> AIV, *De Financiën van de Europese Unie*, advies nummer 58, Den Haag, december 2007, pp. 29-32.

## **VI Conclusies en aanbevelingen**

Op grond van de in de eerdere hoofdstukken vervatte beschrijvingen en analyse heeft de AIV een aantal conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. Zij bieden naar het oordeel van de AIV goede handvatten voor de Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van het Europese OS-beleid. In de visie van de AIV moeten de hieronder weergegeven punten hun weerslag krijgen in het totaal van het beleid.

### **Met betrekking tot het functioneren en het beleid van de Europese Unie:**

Er bestaat de neiging de nationale ontwikkelingssamenwerking af te zetten tegen de Europese. Hierbij verliest men evenwel uit het oog dat Nederland en de overige EU-lidstaten deelnemers zijn in de uitvoering van het Europese OS-beleid door de Commissie en dit beleid als zodanig meebepalen. Ontwikkelingssamenwerking is een gedeelde bevoegdheid, dat wil zeggen dat er een gemeenschappelijk beleid is, dat de lidstaten niet belet tevens hun eigen OS-bevoegdheid uit te oefenen. Wel moeten het OS-beleid van de EU en dat van de lidstaten elkaar aanvullen en versterken; coördinatie tussen beide moet zo de doeltreffendheid van het beleid als geheel verhogen. Ook is er sprake van een (inspannings)verplichting om te komen tot beleidscoherentie. Verschillen van mening inzake de inhoud en de uitvoering van het gemeenschappelijk beleid van de EU tussen de lidstaten en de Commissie (als uitvoerende instantie van de EU) zouden dan ook eigenlijk niet mogen voorkomen. In de praktijk kan deze situatie echter wel degelijk optreden als een lidstaat zich wenst te onttrekken aan het bij meerderheidsbesluitvorming tot stand gekomen gezamenlijke beleid.

Het internationale politieke gewicht van de Europese Unie op OS-terrein is toegenomen en de Europese instellingen hebben hun gewicht in de schaal weten te leggen in de VN-discussies over de vergroting van de ontwikkelingshulp (Monterrey), het formuleren van de MDG's, en bij meer recente toezeggingen van de G-8 om de ODA aanzienlijk te verhogen (waaronder een verdubbeling van de hulp aan Sub-Sahara Afrika tot 2010) en schulden te verlichten.

- De AIV beveelt derhalve aan om, zoals ook het OECD DAC Peer Review European Community 2007 voorstelt, de gemeenschappelijke strategie van de Consensus uit te werken in een aantal operationele beleidsdocumenten, zodat ook ten aanzien van specifieke beleidsterreinen en thema's de EU met één stem spreekt en daarmee meer gezaghebbend is.
- In navolging van eerdere adviezen, beveelt de AIV de regering aan om de voordelen en de toegevoegde waarde van de Europese Unie voortdurend bij de burger te blijven benadrukken en uit te leggen.

### **Met betrekking tot de consequenties van de recente versterkingen en vormgeving van het EU-ontwikkelingsbeleid voor Nederland:**

De praktijk zal nog moeten uitwijzen in hoeverre, na de uitbreiding van de EU, de recente versterkingen en hervormingen van de EU-OS, zoals de toename van het aantal lidstaten, de totstandkoming van de Consensus en de Gedragscode, administratieve hervormingen van de Europese Commissie, de hergroepering van de financiële instrumenten van de EU, het deconcentratiebeleid, en de kwalitatieve verbetering van het monitoring- en evaluatie-

beleid van de Commissie tot een grotere effectiviteit leiden. Duidelijk is wel, dat deze ontwikkelingen consequenties hebben.

Uit studies blijkt dat er de laatste jaren wel degelijk sprake is van een verbetering van de effectiviteit van het 'aid delivery process'. In navolging hiervan stelt de AIV vast dat de EU in de laatste vijf jaar op verscheidene terreinen, waaronder armoedebestrijding, effectiviteit en delegatie naar het veld, duidelijke vooruitgang heeft geboekt. De EU-OS kan en moet echter in een aantal opzichten verbeteren.

Ook wat betreft PCD is de EU duidelijk beter gaan functioneren. Het bevorderen van PCD speelt niet tussen de lidstaten en de EU, maar binnen de lidstaten en binnen de EU. Realiseren van meer en betere PCD vormt naar de mening van de AIV een belangrijke bijdrage tot een effectiever OS-beleid.

De AIV is van mening dat binnen het kader van de in het Hervormingsverdrag geformuleerde systeem van gedeelde bevoegdheden en coördinatie tussen de EU en de lidstaten de Gedragscode de aangrijpingspunten biedt voor een betere werkverdeling en daarmee verhoogde complementariteit en lagere transactiekosten van de hulp. Een serieuze inspanning te dien aanzien zal kunnen leiden tot snellere groei en armoedevermindering in de partnerlanden.

Naar het oordeel van de AIV is conditionaliteit in de EU-OS een noodzakelijkheid. Immers, de formuleringen en bewoordingen van de algemene doelstelling van het Externe Optreden van de EU (waarvan OS een onderdeel is) hebben een sterke nadruk en getuigen van een zodanig voornemen om resultaten te boeken ten aanzien van wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de EU ten grondslag liggen, dat de OS-relatie met partnerlanden deze beginselen niet mag veronachtzamen. Hierbij moet echter rekening worden gehouden met het feit dat de aard van conditionaliteit bepalend is voor het mogelijke succes dat te verwachten is. Met beleidsconditionaliteit is terughoudendheid geboden; conditionaliteit ten aanzien van goed bestuur past echter zeer wel in een volwassen, zakelijke relatie.

- Nederland moet zich met kracht blijven inzetten voor verdere verbeteringen van de EU-OS.
- Ook als de Europese Unie op bepaalde terreinen een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de afzonderlijke lidstaten, zullen de lidstaten een bepaalde rol willen en moeten kunnen spelen. De AIV beveelt derhalve aan, dat Nederland zijn positie bepaalt ten aanzien van de complementaire rol van de EU op terreinen waaraan Nederland in zijn bilaterale beleid prioriteit geeft.
- Om politiek debat over de keuzes en resultaten van OS, in Nederland en in de partnerlanden te bevorderen, zal wat betreft de AIV een optreden in EU-kader zeker bijdragen aan een completer beeld van de politieke achtergrond. Een gecoördineerd optreden van de EU in een partnerland zal kunnen leiden tot een betere en breder gedragen politieke analyse, wat de effectiviteit van de samenwerking, speciaal ook van begrotingssteun, kan verhogen. Een zodanig optreden zal tevens het politieke debat in Nederland helpen verdiepen en het draagvlak voor de hulpinspanning kunnen vergroten. Het Verdrag van Cotonou biedt momenteel al een concreet kader voor algemene politieke dialoog. De mogelijkheden van dit kader moeten echter intensiever, in meer landen en op meer geïntegreerde wijze worden benut.

- De AIV begrijpt dat de minister om politieke redenen wil kunnen optreden in landen en situaties waar dit volgens de gebruikelijke risicoafweging niet aan de orde zou zijn. De sleutel daartoe is, naar het oordeel van de AIV, niet het minder relevant maken van analyses en beoordelingen, maar juist het expliciet rekening houden met verhoogde risico's en het navenant aanpassen van de maatstaven voor effecten van OS-interventies.

#### **Met betrekking tot donorcoördinatie, de rol van de Commissie en het EU-aandeel van hulp:**

De Consensus moet worden beschouwd als een taakstellend kader voor EU-OS. De Code of Conduct is een verzameling van doelstellingen en richtlijnen hoe de Paris Declaration te implementeren, om zodoende de effectiviteit van OS te vergroten, waar mogelijk in nauwe samenwerking met andere donoren ter plaatse.

De AIV is van oordeel dat, met inachtneming waar mogelijk en dienstig van de door de Paris Declaration beoogde algemene donorcoördinatie tussen alle donoren en spelers, Nederland zoveel mogelijk gebruik moet maken van de EU als specifiek forum voor onderlinge coördinatie. De voornaamste reden hiervoor is het feit dat de effectiviteit van OS aanzienlijk verhoogd kan worden door middel van vermindering van het aantal donoren dat zich bezighoudt met dezelfde soort activiteiten binnen één land, waardoor transactiekosten kunnen worden verminderd.

Taakverdeling is slechts in zeer beperkte mate een technische operatie, die tot doel heeft de effectiviteit van hulp te maximaliseren. De moeite die afzonderlijke landen hebben om zich te schikken in een breder coördinatieverband is vooral gelegen in het feit dat ontwikkelingssamenwerking een politiek proces is. De keuze van landen en sectoren kent politieke connotaties vanwege de buitenlandpolitieke en economische belangen die ermee zijn gemoeid. De belangen bestaan niet alleen in donorlanden maar ook in partnerlanden en bepalen veelal de onderhandelingen.

Nauwere EU-samenwerking op het gebied van ontwikkelingssamenwerking biedt zonder twijfel mogelijkheden om de dialoog met partnerlanden een meer politieke inhoud te geven.

- De AIV acht het van groot belang dat Nederland zich op lange termijn en zoveel mogelijk als lid van een coalitie (Nordics, en liefst nog anderen) inspant om datgene wat is afgesproken in de European Consensus en de Code of Conduct, alsmede wat dienstig lijkt te zijn voor de EU als geheel, te implementeren en hierbij ook het voortouw neemt.
- In de visie van de AIV moet de Commissie niet per definitie in meer ontwikkelingslanden de rol van 'lead donor' op zich nemen. Wel moet zij 'lead donor' zijn op terreinen waar zij een exclusieve bevoegdheid heeft, zoals op het gebied van internationale handel. De AIV adviseert voor overige terreinen om pragmatisch te werk te gaan. Het belangrijkste is om spoedig tot voorlopige taakverdelingen te komen waarbij de kwaliteit van de 'lead donor' niet in het gedrang mag komen. De Commissie, maar ook de lidstaten, zullen er van overtuigd moeten worden dat, om overeenstemming te bereiken, wijze zelfbeperking noodzakelijk is. Hierbij zal goed rekening moeten worden gehouden met de voorkeuren van het partnerland.
- De AIV beveelt aan, dat Nederland het deel van de hulp dat bestemd is voor besteding door de EU op termijn laat stijgen, indien de verwachting bestaat dat dit zal leiden tot positieve resultaten in de partnerlanden. Daarmee kan als bijkomend argument dan ook het gewicht van de EU op OS-terrein in de wereld worden vergroot. Op grond van de



afspraken vastgesteld in de 'Financiële Perspectieven 2006-2013' zijn echter tot 2013 geen grotere bestedingen via de EU mogelijk. Co-financiering is in dezen wel, zij het een beperkte, mogelijkheid. Een dergelijke verhoging is natuurlijk afhankelijk van de verwachtingen van de lidstaten dat dit bijdraagt aan een betere gang van zaken in de partnerlanden.

- Bovengenoemde aspecten zullen ongetwijfeld implicaties voor de BZ-organisatie moeten gaan hebben. Werkzaamheden gericht op bilaterale activiteiten zullen in omvang gaan afnemen en die gericht op Brussel zullen toenemen. Om effectief invloed te kunnen (blijven) uitoefenen, moet de organisatie van BZ/OS daarop ook zijn ingericht.
- De AIV constateert dat, naarmate het via de EU bestede aandeel van de hulp zal stijgen, dit gevolgen zal hebben voor de beleidsvorming op niveau van de Unie, de beleidsuitvoering en de concentratie van activiteiten bij de Commissie en in partnerlanden. De AIV meent dat dit Nederland noopt om tijdig de gevolgen hiervan te analyseren, en te anticiperen op de consequenties ervan voor onder andere: de benodigde kennis en expertise van het ambtelijk apparaat; de focus die Nederland zelf in zijn activiteiten wil aanbrengen en de uitvoeringscapaciteit die deze focus vergt.

#### **Met betrekking tot de EU: veiligheid en ontwikkeling:**

De AIV is van oordeel dat er sprake is van een steeds nauwere verwevenheid tussen veiligheid en ontwikkelingssamenwerking als gevolg van ingrijpende veranderingen op veiligheidsgebied. Nieuwe dreigingen zoals terrorisme, georganiseerde misdaad, illegale immigratie en drugshandel hebben de scheidslijn tussen interne en externe veiligheid doen vervagen.

Voor een succesvol beleid ten aanzien van fragiele en falende staten zijn in het kader van een geïntegreerde benadering coalities noodzakelijk die zich voor de langere termijn willen binden, in samenwerking met de staten in de regio van deze falende staten. Nederland kan alleen in een sterk coalitieverband voorstellen helpen vormgeven en er succesvol aan bijdragen. Het eerst aangewezen forum om een dergelijk beleid te bevorderen is de EU. Echter, ook de NAVO beschikt ter zake over de nodige (militaire) capaciteiten en blijft voor grotere operaties met gevechtseenheden de meest geschikte organisatie. De AIV beziet de capaciteiten van de EU op dit gebied daarom in samenhang met die van andere daartoe gereede partijen en spelers, zoals de NAVO, en zeker ook met die van de VN, waarvan een mandaat in ernstige situaties bovendien nodig is om een operatie te legitimeren.

De AIV heeft een genuanceerd oordeel over de vraag of Nederland expliciet zou moeten kiezen voor de Europese Unie als een prioritair forum voor activiteiten op de nauw met elkaar verbonden terreinen OS en veiligheid. Mits er sprake is van intensivering van de donorcoördinatie alsmede van beleidsintegratie tussen de EU-pijlers, heeft de EU wel de beschikking over een spectrum aan instrumenten voorhanden, die men in geen ander verband aantreft. Echter, de AIV benadrukt tegelijkertijd, dat dit niet inhoudt dat de EU overal en in alle gevallen het eerst aangewezen forum voor activiteiten op het gebied van conflictpreventie, crisisbeheersing, vredesopbouw en reconstructie. Ook de VN en de NAVO zijn, afhankelijk van de omstandigheden, gereede partijen voor deze activiteiten. Dit standpunt van de AIV houdt in dat in het huidige Nederlandse bilaterale beleid geen grote veranderingen nodig zijn zodat dit beleid zijn veelzijdige karakter kan behouden.

Nu het Hervormingsverdrag van de EU waarschijnlijk in de loop van dit jaar geratificeerd zal worden, zijn de vooruitzichten voor een meer coherent beleid van de EU ten aanzien van activiteiten op het vlak van ontwikkeling en veiligheid verbeterd. De AIV verwacht dat de EU

met de nieuwe architectuur die gepaard gaat met dit Hervormingsverdrag, beter in staat zal zijn ten opzichte van de ontwikkelingslanden een coherent beleid te voeren en met name in de beleidsdialoog, zoals voorzien in het Verdrag van Cotonou, maar ook elders toegepast, meer gewicht in de schaal te leggen.

- De Europese Unie bezit met haar drie ‘pijlers’ en financiële instrumenten meer dan enige andere internationale organisatie in potentie de combinatie van middelen om veiligheid en ontwikkeling met elkaar te verbinden. De AIV benadrukt de noodzaak van betere afstemming tussen de pijlers en wijst er op dat een structurele beleidsintegratie mogelijk wordt wanneer na ratificatie van het Hervormingsverdrag de functies van de Hoge Vertegenwoordiger en van de Vicepresident/Commissaris voor Externe Betrekkingen samengevoegd zullen worden.
- Dat specifieke politieke aandacht wordt besteed aan het uitwerken van een EU-beleid en instrumenten voor fragiele situaties in ontwikkelingslanden acht de AIV urgent en van groot belang. De AIV bepleit dan ook actieve Nederlandse ondersteuning van dit proces.
- De AIV beveelt, tot slot, aan om aandacht te geven aan de financiële implicaties van een coherent beleid in het kader van een geïntegreerde benadering. In dit kader verwijst de AIV naar zijn recente advies inzake ‘De Financiën van de Europese Unie’, vooral naar aanbeveling nr. 13, waar de prioriteit gelegd wordt op het verhogen van de non-ODA middelen voor extern beleid. In afwachting van de fundamentele hervorming van de EU-financiën die daarvoor nodig is, bepleit de AIV dat Nederland samen met het Verenigd Koninkrijk daartoe in staat zijnde andere lidstaten aanmoedigt om de voorbeelden van het Nederlandse Stabiliteitsfonds en de vergelijkbare Britse fondsen te volgen teneinde op korte termijn de nodige financiële middelen voor zulk beleid te genereren.

## **Bijlagen**



**Buitenlandse  
Zaken**

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

*Datum* 11 juni 2007

*Kenmerk* DIE-710/07

*Blad* 1/5

*Bijlage(n)*

*Betreft* Adviesaanvraag "EU ontwikkelingsbeleid"

*Behandeld* Jan Klugkist

*Telefoon* 070 - 348 5462

*Fax* 070 - 348 6381

jan.klugkist@minbuza.nl

Geachte heer Korthals Altes,

Bij deze wend ik mij tot u met betrekking tot het EU ontwikkelingsbeleid. Graag zou ik een advies ontvangen van de AIV over de mogelijke implicaties voor Nederland van de recente ontwikkelingen die zich in het EU ontwikkelingsbeleid hebben voltrokken.

**Achtergrond**

De afgelopen jaren is door lidstaten en Commissie met succes gewerkt aan de vormgeving van een substantieel EU ontwikkelingsbeleid. In de eerste plaats hebben de lidstaten in 2005 afspraken gemaakt over gefaseerde verhoging van het EU hulpbudget naar tenminste 0.7% BNP in 2015. De EU was collectief al de grootste donor en die positie zal hierdoor alleen maar worden versterkt. De komende jaren zal de EU hulp met zo'n 8-10 miljard EUR per jaar groeien, van 48 miljard EUR in 2006 tot circa 79 miljard EUR in 2010.

Een belangrijke stap was vervolgens de vaststelling van de *Europese Consensus inzake ontwikkeling* in november 2005. Hiermee is voor het eerst een gezamenlijk kader voor het ontwikkelingsbeleid van lidstaten en Commissie tot stand gekomen. De Europese Consensus weerspiegelt bovendien de agenda van de "like-minded" donoren die in OESO/DAC-verband de totstandkoming van de Verklaring van Parijs inzake Effectiviteit van de Hulp hadden bevorderd. Sinds mei 2007 beschikt de Unie, ter implementatie van de Parijs Agenda, over een eigen Gedragscode inzake werkverdeling en complementariteit tussen donoren in ontvangende landen.



## Buitenlandse Zaken

In de laatste jaren is er in algemene zin sprake geweest van een kwaliteitsslag in de hulp van de Commissie, die geresulteerd heeft in afbouw van stuwmeren door snellere besteding met naar rato minder menskracht. Sinds 2007 bestaat voor lidstaten de mogelijkheid van medefinanciering.

Voor de duidelijkheid zij vermeld dat het bij de huidige Europese ontwikkelingsagenda niet gaat om verschuiving van competenties naar Brussel, maar primair om meer samenwerking tussen de lidstaten onderling en de lidstaten en de Gemeenschap.

De EU heeft zich in het laatste decennium ook ontwikkeld tot een belangrijke speler op het snijvlak van ontwikkeling en veiligheidsbeleid. De Unie beschikt thans over een breed instrumentarium op het gebied van conflictpreventie, crisisbeheersing, vredesopbouw en reconstructie. Daarbij valt te denken aan het Stabiliteitsinstrument, de Afrika Vredesfaciliteit en het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB).

Tot voor een aantal jaren placht er in brede kringen, ook in Nederland, twijfel te bestaan over het Europese ontwikkelingsbeleid. De Commissie werd gezien als een weinig effectieve 16<sup>e</sup> donor zonder bijzondere toegevoegde waarde. De ontwikkelingen van de laatste jaren hebben geleid tot een herbezinning ten aanzien van samenwerking op ontwikkelingsgebied in EU-kader. Inmiddels wordt het potentiële belang van het EU-kader voor de Nederlandse inzet op OS-gebied meer erkend. Nederland heeft zelf ook actief bijgedragen aan bovengenoemde ontwikkelingen op EU niveau, onder meer tijdens het Nederlandse voorzitterschap in 2004. Op politiek gebied is er sprake van brede steun voor deze agenda getuige soms intensieve discussies in beide Kamers van de Staten-Generaal. Tegelijkertijd zijn er vragen over de gevolgen van deze ontwikkelingen.

Tegen deze achtergrond verzoekt de regering de AIV de mogelijke consequenties van deze ontwikkelingen voor het Nederlandse OS-beleid te verkennen.

### **Vragen aan de AIV**

De hoofdvraag die de regering graag beantwoord zou willen zien is:

*Wat zijn mogelijke consequenties van de recente versterking en vormgeving van het EU ontwikkelingsbeleid voor Nederland? Hoe kan Nederland effectief gebruik maken van het EU ontwikkelingsbeleid voor de uitvoering van het Nederlandse OS-beleid? Op welke inhoudelijke terreinen heeft de Unie voor Nederland toegevoegde waarde? Hoe worden de mogelijkheden van een meer politieke benadering van ontwikkelingssamenwerking in EU-kader ingeschat?*

Deelvragen betreffen de volgende onderwerpen:

- *In welke mate kan Nederland gebruik maken van de EU als forum voor donorcoördinatie en samenwerking t.a.v. het ontwikkelingsbeleid, nu de EU met de Europese Consensus een goed beleidskader biedt voor het OS-beleid van lidstaten en Commissie en de EU Gedragscode een krachtige impuls aan werkverdeling tussen (EU) donoren geeft in lijn met de Parijse Agenda? Is er voldoende politieke steun binnen de andere 26 lidstaten voor uitvoering van de betreffende afspraken? Biedt nauwere EU samenwerking op OS-gebied mogelijkheden om de dialoog met partnerlanden politieker te gebruiken?*

Mede vanwege de afspraken over verhoging van de hulp van de lidstaten naar 0.7% BNP in 2015, zou de EU nu bij uitstek in staat kunnen zijn om internationaal een effectief en invloedrijk OS-beleid neer te zetten. Moet Nederland deze potentiële meerwaarde van EU-samenwerking honoreren en van verdere versterking van het EU OS beleid een bijzonder aandachtspunt maken voor de komende jaren?

Zal de Europese Consensus in de praktijk voldoende politieke worden gedragen binnen de EU, zowel bij meerdere grote lidstaten en nieuwe lidstaten als de Commissie? Hoe wordt de implementatie van de 'EU gedragscode voor werkverdeling in ontwikkelingsbeleid' ingeschat? Zal deze richtinggevend worden voor EU-donoren en werkelijk leiden tot aanzienlijke verbetering van de effectiviteit van de hulp? Welke consequenties moet Nederland daaraan verbinden? Biedt nauwere EU samenwerking op OS-gebied mogelijkheden om de dialoog met partnerlanden politieker te gebruiken, bijvoorbeeld op het gebied van goed bestuur, corruptie, gender, fragiele staten? Welke inhoudelijke terreinen komen het eerst voor nauwere samenwerking in EU kader in aanmerking? Hoe en in welke mate kan Nederland hiervan gebruik maken voor de Nederlandse (bilaterale) hulp? En hoe kan de EU gebruik maken van Nederland?

Biedt het EU kader een goede basis voor het betrekken van de "niet-like-minded" landen bij de Parijs agenda? Of is het bredere OESO/DAC kader daar beter geschikt voor? Is een specifiek EU-harmonisatieproces wenselijk, gezien het feit dat in ontwikkelingslanden meer donoren actief zijn dan alleen de EU, en dat harmonisatieprocessen betrekking hebben op alle donoren (ook Wereldbank, VN-organisaties)?

- *Welke consequenties zouden de Europese Consensus en de EU Gedragscode op termijn moeten hebben voor de inzet van de Commissie? Dient de Commissie in meer ontwikkelingslanden de rol van "lead donor" op zich te nemen? Zijn er bepaalde sectoren waar zij dat juist zou moeten ambiëren en sectoren waar zij dat niet zou moeten willen?*

De Commissie is de enige Europese speler die in alle ontwikkelingslanden aanwezig is. Anders dan veel lidstaten, wordt de Commissie vaak gezien als een neutrale speler zonder koloniaal verleden. De kwaliteit van de assistentie lijkt steeds beter te worden, de Commissie loopt mede voorop in de uitvoering van de Parijs agenda. Een leidende rol voor de Commissie kan kosteneffectief zijn. In sectoren zoals infrastructuur, transport, regionale samenwerking en handel zou de Commissie de natuurlijke lead donor kunnen zijn.

Tegelijkertijd heeft de Commissie kritiek gekregen op haar ambitie om in vrijwel iedere sector ergens actief te zijn: door verzet van de Commissie, deels ingegeven door de opstelling van het Europese Parlement, legt de Europese Consensus nauwelijks beperkingen op aan de Commissie. Wel is de Commissie in de discussie over de Gedragscode een duidelijke voorstander gebleken van beperking van het aantal sectoren waarin EU donoren (incl. Commissie) per partnerland actief zijn. Zijn er bepaalde sectoren waarop de Commissie zich specifiek zou moeten concentreren? In welke sectoren is de toegevoegde waarde van de Commissie het grootst?

- *Zou Nederland zich ervoor moeten inzetten dat het deel van de ontwikkelingshulp dat via de Gemeenschap wordt besteed op termijn gaat stijgen? Zo ja, welke implicaties heeft dit voor keuzes die gemaakt moeten worden: beleid, BZ-organisatie, andersoortig?*

Terwijl de totale ODA van de lidstaten in de komende jaren sterk stijgt, zal het relatieve aandeel van de Gemeenschap/Commissie in de EU hulp onder gelijkblijvend beleid flink dalen: de stijging naar 0,7% geldt immers alleen voor de lidstaten. De vraag is of dit gewenst is en of het effectief is. De kwaliteit van de EG hulp (via EuropeAid) is de afgelopen jaren verbeterd en de Commissie kan in staat worden geacht een groter hulpprogramma adequaat uit te voeren. Is het wenselijk dat er sprake is van een Commissie, die een steeds kleinere donor wordt in verhouding tot de lidstaten, onder de aantekening dat het aantal lidstaten (in het licht van het bestaande toetredingsperspectief) nog verder zal toenemen?

Onder de huidige financiële perspectieven liggen de ODA uitgaven op EG-niveau voor de periode tot 2013 op hoofdlijnen vast. In de 2008 EU *review* van de financiële perspectieven, zouden de lidstaten echter kunnen besluiten om hun ODA contributies onder de financiële perspectieven 2013-2020 te verhogen. Lidstaten zouden daarnaast gebruik kunnen maken van de nieuwe mogelijkheden tot medefinanciering met de Commissie<sup>1</sup>.



## Buitenlandse Zaken

- *Dient de EU een prioritair forum te zijn voor activiteiten op het snijvlak van ontwikkeling en veiligheid, dwz op het gebied van conflictpreventie, crisisbeheersing, vredesopbouw en reconstructie?*

De EU lijkt een comparatief voordeel opgebouwd te hebben op dit terrein. Het is de Europese Unie die via de Afrika Vredesfaciliteit de belangrijkste ondersteuner geworden is van de AMIS-operatie van de Afrikaanse Unie in Soedan. Er hebben in DR Congo reeds twee militaire vredesoperaties plaatsgevonden. Daarnaast heeft de EU de afgelopen jaren meer dan tien civiele missies op het gebied van Politie en Rule of Law opgezet in verschillende ontwikkelingslanden. Ook steunt de EU het SSR proces (Security Sector Reform) in DR Congo met een speciale missie. Onder de nieuwe Financiële Perspectieven is er een apart Stabiliteitsinstrument gekomen met als rechtsbasis art. 179 EG Verdrag (i.e. een ontwikkelingsrechtsbasis). De EU zet Speciale Vertegenwoordigers in onder het GBVB voor conflictpreventie, -beheersing en -oplossing (bijvoorbeeld Grote Meren, Soedan). In de EU Afrika strategie staat steun aan fragiele staten centraal.

Zou Nederland expliciet moeten kiezen voor de Europese Unie als prioritair forum voor activiteiten op dit vlak? Heeft dat gevolgen voor het eigen Nederlandse bilaterale beleid terzake? Hoe kan de coherentie van beleid tussen de EU pijlers, maar ook m.b.t. EU en nationale inspanningen verbeterd worden, bijvoorbeeld ten aanzien van fragiele staten?

Ik zie met belangstelling uit naar uw spoedige advisering.



Bert Koenders  
Minister voor Ontwikkelingssamenwerking



**Lijst van geraadpleegde personen**

- Mw. M.S. Alguadis  
*Coopération Internationale pour la Développement et la Solidarité*
- Drs. Th. J.A.M. de Bruijn  
*Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie*
- Dhr. J. van Elst  
*Raadssecretariaat van de Europese Unie/ACS Samenwerking/Ontwikkeling, Brussel*
- Dr. P. Engel  
*Directeur European Centre for Development Policy Management*
- Drs. L.P.M. van Geel  
*Plaatsvervangend hoofd van de Permanente Vertegenwoordiging bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, per augustus 2007*
- Drs. T. O. Genee  
*Ministerie van Buitenlandse Zaken, hoofd DGIS/CE*
- Drs. H. Hendrix  
*Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Afrika*
- Dhr. R. Hopster  
*EuropeAid Co-operation Office, Brussel*
- Mw. R. Ketting  
*Medewerker Directoraat-Generaal Externe Betrekkingen van de Europese Commissie, Brussel*
- Mw. W. Libon-van der Wal  
*Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie Afdeling Ontwikkelingssamenwerking, Brussel*
- Dhr. J. Molnàr  
*Medewerker Directoraat-Generaal Externe Betrekkingen van de Europese Commissie, Brussel*
- Dhr. J. J. Moran  
*Directeur Azië, Directoraat-Generaal Externe Betrekkingen van de Europese Commissie, Brussel*
- Mw. F. Moreau  
*Hoofd van de Eenheid Toekomstgerichte Studies en Beleidscoherentie, Europese Commissie, Brussel*
- Dhr. Th. Peters  
*Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie, Hoofd Afdeling Ontwikkelingssamenwerking*

- Dr. B. Petit  
*Afgevaardigde Directoraat-Generaal Ontwikkeling,, Europese Commissie, Brussel*
- Dhr. S. Polycandriotis  
*Medewerker, Directoraat-Generaal Externe Betrekkingen van de Europese Commissie, Brussel*
- Mr. J. N. M. Richelle  
*Directeur EuropeAid Co-operation Office, Europese Commissie, Brussel*
- Dhr. L. Sarazin  
*Medewerker EuropeAid Co-operation Office, Europese Commissie, Brussel*
- Mw. L.G. van Schaik MA  
*Instituut Clingendael, European Studies Programme*
- Drs. J. Verheul  
*Plaatsvervangend Permanente Vertegenwoordiging bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (tot augustus 2007) en Nederlandse vertegenwoordiging in het DAC*
- Dhr. J. de Vries  
*Cordaid*
- Dhr. R. van der Woud  
*Cordaid*
- Dhr. R. Young  
*EuropeAid Co-operation Office, Europese Commissie, Brussel*

**Lijst van gebruikte afkortingen**

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>ACS</b>       | Landen uit Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan  |
| <b>AIV</b>       | Adviesraad Internationale Vraagstukken  |
| <b>ASEAN</b>     | Association of Southeast Asian Nations  |
| <b>AU</b>        | Afrikaanse Unie   |
| <b>BNI</b>       | Bruto Nationaal Inkomen   |
| <b>CAVV</b>      | Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken  |
| <b>CEI</b>       | Commissie Europese integratie   |
| <b>COS</b>       | Commissie Ontwikkelingssamenwerking   |
| <b>CMR</b>       | Commissie Mensenrechten   |
| <b>CNEO</b>      | Commissie Nederlandse en Europese Ontwikkelingssamenwerking                                       |
| <b>CVV</b>       | Commissie Vrede en Veiligheid   |
| <b>DAC</b>       | Development Assistance Committee  |
| <b>DEV</b>       | Directoraat Generaal Ontwikkeling   |
| <b>DCI</b>       | Development Cooperation Instrument (Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking)                    |
| <b>DG</b>        | Directoraat-Generaal  |
| <b>DGIS</b>      | Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking  |
| <b>DFID</b>      | Departement voor Internationale Ontwikkeling van het Verenigd Koninkrijk                          |
| <b>EC</b>        | Europese Commissie  |
| <b>ECDPM</b>     | European Centre for Development Policy Management   |
| <b>ECHO</b>      | Directoraat Generaal Humanitaire Hulp van de Europese Commissie                                   |
| <b>EDF</b>       | European Development Fund (Europees Ontwikkelingsfonds)   |
| <b>EG</b>        | Europese Gemeenschap  |
| <b>EIB</b>       | Europese Investeringsbank   |
| <b>EIDHR</b>     | European Initiative for Democracy and Human Rights  |
| <b>ENPI</b>      | European Neighbourhood and Partnership Instrument (Europees Nabuurschapsbeleidsinstrument)        |
| <b>EOF</b>       | Europees Ontwikkelingsfonds   |
| <b>EP</b>        | Europees Parlement  |
| <b>EU</b>        | Europese Unie   |
| <b>EUFOR</b>     | European Union Force  |
| <b>EuropeAid</b> | Europe Aid Co-operation Office  |
| <b>EVDB</b>      | Europese Veiligheids- en Defensiebeleid   |
| <b>FDI</b>       | Foreign Direct Investment (Directe Buitenlandse Investerings)                                     |
| <b>GAERC</b>     | General Affairs and External Relations Council (Raad voor Algemene Zaken en Externe Betrekkingen) |
| <b>GBVB</b>      | Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid  |
| <b>GDP</b>       | Gross Domestic Product (Bruto Binnenlands Product)  |
| <b>GVDB</b>      | Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid  |

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>HGIS</b>     | Homogene Groep Internationale Samenwerking  |
| <b>HV</b>       | Hoge Vertegenwoordiger  |
| <b>ICI</b>      | Instrument for Cooperation with Industrial countries  |
| <b>IfS</b>      | Instrument for Stability  |
| <b>IMF</b>      | Internationaal Monetair Fonds   |
| <b>INSC</b>     | Instrument for Nuclear Safety Co-operation  |
| <b>IPA</b>      | Instrument for Pre-Accession Assistance   |
| <b>ISS</b>      | Instituut voor Sociale Studies  |
| <b>MDGs</b>     | Millennium Development Goals (Millennium Ontwikkelingsdoelen)   |
| <b>NAVO</b>     | Noord Atlantische Verdragsorganisatie   |
| <b>NGIZ</b>     | Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken  |
| <b>NGO</b>      | Niet-Gouvernementele Organisatie  |
| <b>NL</b>       | Nederland   |
| <b>OCT</b>      | Overseas Countries and Territories  |
| <b>ODA</b>      | Official Development Assistance   |
| <b>OECD</b>     | Organisation for Economic Co-operation and Development<br>(Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) |
| <b>OS</b>       | Ontwikkelingssamenwerking   |
| <b>PCD</b>      | Policy Coherence for Development  |
| <b>PRS</b>      | Poverty Reduction Strategy  |
| <b>PRSPs</b>    | Poverty Reduction Strategy Papers   |
| <b>RELEX</b>    | Directoraat Generaal Externe Betrekkingen   |
| <b>SG</b>       | Secretaris-Generaal   |
| <b>SHIRBRIG</b> | Standby High-Readiness Brigade  |
| <b>SSR</b>      | Security Sector Reform  |
| <b>VK</b>       | Verenigd Koninkrijk   |
| <b>VS</b>       | Verenigde Staten  |
| <b>VN</b>       | Verenigde Naties  |
| <b>WTO</b>      | World Trade Organisation (Wereldhandelsorganisatie)   |

## Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen\*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:  
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000\**
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,  
*november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:  
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor  
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van  
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van  
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolg*advies EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en  
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*

- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALLENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004\**
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004\**
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?,  
*september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling,  
*december 2005\*\*\**
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETEGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale  
aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een  
politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*

\* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

\*\* Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

\*\*\* Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).

## **Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen**

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003\*\**
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *maart 2004*
- 8 Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *september 2004*
- 9 Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*

\*\*\*\* Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).