

Vergaderjaar 2012–2013

21 501-04

Ontwikkelingsraad

Nr. 149

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2012

In reactie op het verzoek van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van 16 november jl. per brief te worden geïnformeerd over de visie van het kabinet op het Europees beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking, en ter voorbereiding op het Algemeen Overleg hierover op 30 januari 2013, bied ik u bijgaande brief aan.

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

Europese ontwikkelingssamenwerking: wat is goed, wat kan beter en wat doet Nederland eraan?

1. De toegevoegde waarde van Europese ontwikkelingssamenwerking

«In de betrekkingen met de rest van de wereld handhaaft de Unie haar waarden en belangen en zet zich ervoor in, en draagt zij bij tot de bescherming van haar burgers. Zij draagt bij tot de vrede, de veiligheid, de duurzame ontwikkeling van de aarde, de solidariteit en het wederzijds respect tussen de volkeren, de vrije en eerlijke handel, **de uitbanning van armoede** en de bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van het kind, alsook tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het handvest van de Verenigde Naties»

Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 3 lid 5.

In het Verdrag van Lissabon is de uitbanning van armoede als expliciete doelstelling van het extern beleid van de Unie opgenomen. De bevoegdheid van de Unie op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp doet geen afbreuk aan de bevoegdheden van lidstaten op datzelfde terrein. Daarmee dient de vraag naar een effectieve werkverdeling zich aan. Wat vermogen we bilateraal, en wat kunnen we best via de EU tot stand brengen?

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking richt zich op de allerarmsten. In het Regeerakkoord is overeengekomen dat de vier afgebakende prioriteiten, waar ons land zichtbaar meerwaarde heeft, ook de toekomstige inzet bepalen. Nederland concentreert zijn inspanningen op een beperkt aantal partnerlanden. Naast dit bilaterale beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking draagt Nederland via internationale organisaties (al dan niet in VN-kader) bij aan de brede doelstelling van armoedebestrijding, waarbij de Millennium ontwikkelingsdoelen leidend zijn.

De Europese Unie neemt een aparte positie in: de EU is voor Nederland geen multilaterale instelling als de VN of de Wereldbank. Nederland maakt wezenlijk onderdeel uit van de Europese Unie. Vanwege het supranationale karakter van de EU is het niet goed werkbaar de Unie te bezien door de bril van een zogenaamde «kanaalkeuze». Via de toerekening aan de EU-begroting en de verdeelsleutel voor het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) dat buiten de EU-begroting valt, staat de Nederlandse bijdrage aan de Europese ontwikkelingssamenwerking vast. In 2011 besteedde Nederland 10,6% van zijn begroting voor ontwikkelingssamenwerking via de EU. Als lidstaat heeft Nederland – in coalitie met andere lidstaten – invloed op de beleidsvorming binnen de EU en op de besteding van middelen, via de zogenaamde beheerscomités voor de instrumenten van extern beleid en het EOF-comité. De EU, dat zijn wij zelf.

Nederland hééft ook een verschil kunnen maken. Nederland was de motor achter het besluit (in 2003) om producten uit de minst ontwikkelde landen rechtenvrij toegang te geven tot de Europese markt (*everything but arms*). Nederland was aanjager van het proces van werkverdeling in EU-kader (vanaf 2004). Mede dankzij Nederland werden dit jaar de regels voor het verlenen van begrotingssteun aanzienlijk aangescherpt. En werd in het nabuurschapsbeleid van de Unie, dat ook uit ODA-middelen wordt gefinancierd, een *incentive based approach* overeengekomen, waarbij landen die goed hervormen in aanmerking komen voor meer steun.

In de visie van het kabinet is de Europese Commissie als uitvoerder van de Europese ontwikkelingssamenwerking niet zozeer een 28^e donor naast de lidstaten, maar biedt zij juist een belangrijke toegevoegde waarde op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking en het bredere extern beleid van de Unie. Die toegevoegde waarde is gelegen in:

- het geïntegreerde extern beleid dat de EU bij uitstek kan voeren;
- haar coördinerend vermogen;
- haar presentie in delen van de wereld waar Nederland niet is vertegenwoordigd, en
- de schaalvergroting die met EU-middelen mogelijk is en de *leverage* (politieke invloed) die de EU kan uitoefenen (het gecombineerd gewicht van de EU in de wereld overstijgt dat van individuele lidstaten).

Met andere woorden: de Europese ontwikkelingssamenwerking voldoet als beleidsterrein in sterke mate aan de subsidiariteitstoets.

De EU heeft als economische en handelspartner en via de politieke dialoog, het veiligheidsbeleid en vele andere beleidsvlakken, van handel tot landbouw en van visserij tot milieu, klimaat, energie en migratie, een grote impact op ontwikkelingslanden. Een impact die de impact van een individuele lidstaat als Nederland verre overtreft. Ons land kan hiervan gebruik maken. Ook voor ontwikkelingssamenwerking geldt: de EU is de natuurlijke *multiplier* van de Nederlandse ideeën en belangen. Vandaar dat het kabinet bij onderwerpen die de internationale agenda beheersen, zoals de internationale publieke goederen, zijn inzet ook via de band van de Europese Unie probeert te bewerkstelligen. Hetzelfde geldt voor belangrijke beleidsdiscussies. De komende periode gaat het dan vooral om een internationaal raamwerk voor ontwikkeling post-2015, als de Millennium doelstellingen aflopen. Het kabinet zal de Kamer op korte termijn informeren over zijn inzet op de post-2015 doelstellingen. In de veelheid van standpunten die circuleren, zal Nederland ook optimaal gebruik maken van zijn natuurlijke habitat, de Europese Unie, om het gemeenschappelijk standpunt te beïnvloeden. Het is daarbij wel van belang dat de EU zich niet verliest in interne discussies maar de blik naar buiten richt en aansluiting zoekt bij nieuwe partners. Dit geluid draagt Nederland nadrukkelijk uit. Ook in de discussie over het moderniseren van de criteria voor de officieel erkende ontwikkelingshulp, dat als doelstelling in het Regeerakkoord is opgenomen, zoekt Nederland de EU op. Hoewel die discussie binnen de OESO plaatsvindt, probeert het kabinet zijn standpunt ook binnen de EU te laten resoneren. De marges van (informele) OS-Raden en andere contacten met gelijkgezinde collega's lenen zich hiervoor bij uitstek. Dat de Nederlandse inzet effect heeft gesorteerd, bleek tijdens de High Level meeting van de OESO/DAC in London op 4 en 5 december waaraan ik deelnam. In het slotcommuniqué is overeengekomen dat de DAC in de aanloop naar 2015 de ODA-definitie tegen het licht gaat houden.

Europese ontwikkelingssamenwerking vormt in de ogen van het kabinet ook een *aanvulling* op het bilaterale beleid, zeker nu Nederland verder bezuinigt op ontwikkelingssamenwerking en het postennetwerk. De Europese Commissie kan mede namens Nederland activiteiten ontplooiën op terreinen waar Nederland zelf geen of slechts beperkte middelen beschikbaar heeft, zoals in de sociale sectoren, waar Nederland zijn inspanningen goeddeels heeft afgebouwd. Hier zijn de inspanningen van Nederland en die van de Commissie complementair. Bovendien is de EU actief in veel landen waar Nederland strategische belangen heeft, maar geen bilateraal programma. Dat geldt bijvoorbeeld voor de zuidelijke buurlanden van de Unie in de Midden-Oosten en Noord-Afrika regio, waar Nederland slechts bescheiden bilaterale programma's heeft en welbewust via de band van de Europese Unie opereert. Ook in fragiele staten is de

EU vaak beter vertegenwoordigd dan lidstaten en heeft zij een breder arsenaal aan instrumenten tot haar beschikking.

Het kabinet heeft een positieve grondhouding tegenover Europese ontwikkelingssamenwerking. Dat wil niet zeggen dat het kabinet kritiekloos is. Alleen een effectieve en slagvaardige EU, die de middelen van lidstaten op zorgvuldige, transparante en efficiënte wijze besteedt, kan haar toegevoegde waarde op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking waarmaken. In het vervolg van deze brief wordt puntsgewijs een oordeel gegeven over een aantal ontwikkelingen binnen de Europese ontwikkelingssamenwerking en wordt aangegeven op welke onderdelen de Nederlandse inzet zich vooral zal richten in de komende periode. Overigens zal in het eerste kwartaal van 2013 een IOB evaluatie verschijnen over het Europees Ontwikkelingsfonds (2000–2010) die behulpzaam kan zijn bij het streven naar verdere verbetering van de Europese ontwikkelingssamenwerking.

2. NL inzet ten behoeve van nieuwe richtingen in EU-OS

De EU staat aan de vooravond van een nieuwe begrotingscyclus voor 2014–2020. In de aanloop zijn belangrijke stappen gezet om het Europese ontwikkelingssamenwerkingsbeleid aan te passen aan de veranderende internationale context waarin ontwikkelingssamenwerking zich afspeelt en aan de eisen die deze nieuwe realiteit stelt. De hervormingsagenda *An Agenda for Change*, waarmee Eurocommissaris Andris Piebalgs in oktober 2011 zijn nieuwe beleid aankondigde, heeft de toon gezet. Door het vorige kabinet werd geconstateerd dat deze agenda nauw aansluit op de hervorming van de ontwikkelingssamenwerking die ook in Nederland in gang is gezet. Ook dit kabinet ondersteunt de nieuwe koers van de EU en spant zich ervoor in dat de nieuwe uitgangspunten hun weerslag vinden in de instrumenten van het extern beleid voor de periode 2014–2020. Bij zijn bezoek aan Den Haag van 3 december jl. heb ik onderstaande uitgangspunten aan Commissaris Piebalgs meegegeven.

Effectiviteit van EU-OS in relatie tot volume EU-OS

Een eerste belangrijk uitgangspunt voor het kabinet is dat Europese ontwikkelingssamenwerking door kwaliteit en effectiviteit gedreven moet worden, en niet door schier volume. Jazeker, de Europese Unie is wereldwijd de grootste donor. In 2010 gaven de EU en lidstaten gezamenlijk 53,8 miljard euro uit aan officiële ontwikkelingshulp (ODA). Dat is meer dan 50% van alle hulp. Hiervan neemt de Europese Commissie 11 miljard euro voor haar rekening, waarmee zij de tweede donor ter wereld is.

Die constatering is voor het kabinet geen reden tot zelfgenoegzaamheid. Het gaat er het kabinet eerst en vooral om dat hulp gelden effectief worden besteed. Inwoners van de EU moeten ervan kunnen uitgaan dat met hun belastinggeld maximale resultaten worden behaald. In tijden van krimp telt dat des te meer. Het kabinet vraagt om grotere aandacht voor het meten van de effectiviteit en impact van de EU-hulp. Die toegenomen aandacht spreekt ook uit de *Agenda for Change. Value for money*, zoals onze Britse collega's het noemen, moet een centraal begrip worden binnen de Europese ontwikkelingssamenwerking. Het hanteren van de uitgangspunten van *Result Based Management* en adequaat monitoren en evalueren van activiteiten blijven in dit verband voor Nederland belangrijke aandachtspunten. Nederland blijft op dit punt een luis in de pels van de Commissie.

Het vorige kabinet heeft zich ingezet voor een sobere EU-meerjarenbegroting (MFK 2014–2020) en het huidige kabinet zet die lijn onverminderd voort. Ook voor Categorie IV (het extern beleid van de Unie) geldt dat de Unie zonder toegenomen middelen uitstekend in staat moet worden

geacht een slagvaardig en effectief extern beleid te voeren. Het kabinet ziet ruimte voor besparingen door een beperktere inzet van EU-begrotingssteun (als ontvangende landen aan striktere voorwaarden moeten voldoen); door toepassing van een gedifferentieerde benadering (als klassieke ontwikkelingssamenwerking aan landen die hun eigen ontwikkeling kunnen financieren wordt beëindigd) en door de economische prestaties van landen te laten meewegen bij de toekenning van steun aan landen met een lidmaatschapsperspectief (ook die zogenaamde pre-toetredingssteun kwalificeert als ODA). Overigens ziet het kabinet ook ruimte voor besparingen op het budget voor de volgende fase van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF11): het oorspronkelijk voorstel van de Commissie werd door het vorige kabinet terecht als onrealistisch en onwenselijk van de hand gewezen.

De onderhandelingen over het MFK 2014–2020 zijn nog gaande. Tijdens de Europese Raad van 22-23 november heeft voorzitter Van Rompuy gesuggereerd de Commissievoorstellen voor Categorie IV naar beneden bij te stellen. Dit is in lijn met de inzet van het kabinet.

Overigens blijft het kabinet van mening dat het Europees Ontwikkelingsfonds in de EU-begroting geïntegreerd zou moeten worden. Om dit dichterbij te brengen heeft de Europese Commissie voorgesteld de bijdragesleutel aan het EOF voor 2014–2020 meer in lijn te brengen met die voor de EU-begroting. Idealiter zou er na 2020, nadat de Partnerschapsovereenkomst tussen de EU en de ACP-landen (het Verdrag van Cotonou) in 2020 verloopt, één instrument voor EU-ontwikkelingssamenwerking moeten ontstaan, waarin het EOF en het DCI (Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking aan niet ACP-landen (vooral in Azië en Latijns-Amerika)) samenvloeien.

Geïntegreerd extern beleid

Terecht stelt de *Agenda for Change* dat ontwikkelingssamenwerking integraal deel uitmaakt van het bredere extern beleid van de EU. De instelling van de functie van de Hoge Vertegenwoordiger en de oprichting van EDEO moeten bijdragen aan het voeren van een geïntegreerd beleid. Het kabinet is hiervan groot voorstander. Juist de EU, die verscheidene instrumenten tot haar beschikking heeft, zou een grotere impact moeten kunnen maken in moeilijke delen van de wereld door het voeren van een geïntegreerd beleid. Dat de praktijk weerbarstig is, is bekend. Maar dat de inzet desondanks gericht moet zijn op het vergroten van de impact door het afstemmen van verschillende beleidsterreinen, staat buiten kijf. Alleen zo kan de som van de inspanningen groter zijn dan de afzonderlijke delen. De EU heeft dit ter harte genomen en werkt aan het optimaliseren van de inzet van haar instrumenten in crisissituaties (en bij het voorkomen daarvan). Dit zal zijn weerslag vinden in een gezamenlijke Mededeling van EDEO en de Commissie over de geïntegreerde benadering (*comprehensive approach*) die begin volgend jaar zal verschijnen. Een beter geïntegreerde aanpak van crisissituaties is een belangrijk uitgangspunt van het Nederlands buitenlands beleid. Nederland heeft dan ook, samen met een aantal andere lidstaten, input geleverd ten behoeve van de Mededeling die momenteel wordt voorbereid. De Kamer zal t.z.t. per BNC-fiche nader worden geïnformeerd over deze Mededeling. De in maart 2011 overeengekomen «Sahel Strategie» is alvast een goed voorbeeld van de geïntegreerde benadering in de EU context. In de strategie worden de veiligheids- en ontwikkelingsdimensie samengebracht om de veelheid aan problemen in de regio te bestrijden – zoals extreme armoede, de effecten van klimaatverandering, frequente voedselcrisissen, snelle bevolkingsgroei, fragiel bestuur, corruptie, interne spanningen, gewelddadig extremisme en radicalisering, (mensen)smokkel en terroristische dreiging. Ook het besluit om een speciale vertegenwoordiger voor de Hoorn van Afrika aan te stellen past in deze aanpak waarbij

vrede en veiligheid (AMISOM), piraterijbestrijding (ATALANTA) en armoedebestrijding bij elkaar worden gebracht. Stabiliteit is hard nodig voor ontwikkeling. De nood is het hoogst in fragiele staten waar de overheid niet functioneert. De verwachting is dat in de nabije toekomst de allerarmsten voornamelijk in fragiele staten zullen wonen. Des te belangrijker om daar effectief beleid op te voeren. Het samenbrengen van verschillende dimensies – met name ontwikkelingssamenwerking en veiligheid – past ook in de «New Deal» die in Busan is aangenomen met betrekking tot fragiele staten. Het uit welbepaalde eigenbelang veiligstellen van fragiele staten is een belangrijke pijler van dit nieuwe beleid. Ook hier geldt dat het voeren van geïntegreerd beleid de effectiviteit van beleid verhoogt.

Focus en differentiatie

Een winstpunt van de *Agenda for Change* is dat de EU zich op minder thema's gaat richten. De EU zet in op twee pijlers: (1) mensenrechten, democratie en goed bestuur en (2) inclusieve en duurzame groei. Per partnerland zal de Europese Commissie zich op maximaal drie sectoren concentreren. Het kabinet verwelkomt deze focus en vindt dat de Unie de juiste thema's centraal stelt. Op het terrein van mensenrechten, democratie en goed bestuur kan de Unie meer gewicht in de schaal leggen dankzij de politieke dialoog die zij met partnerlanden voert. Hier heeft de EU duidelijk meerwaarde. Keuze voor dit thema zal de EU ook in staat stellen fundamentele waarden te bevorderen in haar relaties met derde landen, als onderdeel en doelstelling van het extern beleid van de Unie. Het kabinet juicht dit toe.

«Inclusieve en duurzame groei» is nog wel een breed thema, waar verschillende sectoren onder kunnen vallen, maar het kabinet constateert dat de EU per land een specifieke sectorkeuze wil maken in samenhang met de inspanningen van lidstaten, en is het met deze insteek eens. Een beperking tot drie sectoren zal een groot deel van de versnippering die de inspanningen van de Commissie nu nog kenmerkt, moeten wegnemen. Nederland zal de inspanningen van de Commissie bij het tegengaan van versnippering nauwlettend blijven volgen.

Een ander winstpunt is de gedifferentieerde aanpak die de EU voorstaat. De wereld is veranderd, armoedepatronen zijn veranderd. Het aantal arme landen is de afgelopen decennia afgenomen en het aantal middeninkomenslanden gestegen. Het armoedevraagstuk is in deze landen een verdelingsvraagstuk geworden. Het kabinet stelt solidariteit met de armste mensen in de armste landen centraal. In navolging hiervan is het kabinet voorstander van het principe van differentiatie waarbij middelen worden ingezet waar ze het hardst nodig zijn en waar ze de meeste impact hebben. Het kabinet is van mening dat deze «gedifferentieerde aanpak» ertoe zou moeten leiden dat de EU geen bilaterale ontwikkelingshulp meer verstrekt aan landen die verantwoordelijkheid kunnen dragen voor herverdelingsvraagstukken in eigen land. Dat geldt vooral voor landen die steun krijgen vanuit het Ontwikkelingssamenwerkingsinstrument (DCI) in Azië en Latijns-Amerika. Maar ook voor een land als Zuid-Afrika. Deze landen komen nog wel in aanmerking voor thematische steun, die bijvoorbeeld ten goede komt aan het versterken van het maatschappelijk middenveld. Daarnaast moet de EU met deze strategische partners (want dat zijn het inmiddels) een relatie nastreven die in het teken staat van het gezamenlijk oplossen van mondiale problemen.

Nieuwe partners, nieuwe instrumenten

Een veranderende internationale context uit zich ook in nieuwe partners, in de vorm van opkomende economieën, die zich hebben ontwikkeld van hulpontvanger naar donor. Maar ook in de vorm van private actoren, zoals bedrijfsleven en fondsen. Het kabinet zet in op een breed partnerschap voor ontwikkeling, waarin ook nieuwe partners actief meedenken en

meedoen, omdat deze nieuwe partners andere kennis en netwerken meebrengen en ook bijdragen aan de bestrijding van armoede. De officiële ontwikkelingshulp heeft aan belang verloren in vergelijking met private kapitaalstromen die ten goede komen aan ontwikkelingslanden. Dat is op zichzelf een gelukkige ontwikkeling (van hulp naar investeringen) die het kabinet nog zou willen versterken door hulp zoveel mogelijk in te zetten als hefboom voor aanvullende private financiering van ontwikkeling.

De EU volgt dezelfde koers. De *Agenda for Change* zet in op een grotere rol voor innovatieve financiële instrumenten. De EU heeft hierbij tot nog toe vooral ingezet op *blending* (het combineren van leningen en schenkingen). Door EU ontwikkelingsmiddelen te combineren met leningen van financiële instellingen komen uiteindelijk meer middelen beschikbaar (hefboomeffect). Daarnaast wordt door middel van *blending* de kennis en kunde van verschillende spelers gecombineerd, wat de kwaliteit van de hulp ten goede komt. Recent heeft de Europese Commissie een platform opgericht ter bevordering van dit instrument. Nederland zal zich als lid van het platform inzetten voor het verder ontwikkelen van *blending* instrumenten.

In de *Agenda for Change* zet de Europese Commissie in op een grotere rol voor de private sector bij het aanjagen van ontwikkeling. Hierbij wordt voornamelijk gedacht aan het stimuleren van investeringen en publiek-private partnerschappen. Het kabinet steunt dit beleid en draagt met de Nederlandse expertise op dit gebied ook actief aan bij aan de gedachtenvorming hierover. Publiek-private partnerschappen tussen overheid, bedrijfsleven en andere partners zijn effectief gebleken in het bevorderen van duurzame groei en voor het katalyseren van private middelen voor die groei. Hierbij zijn strikte voorwaarden en flankerend beleid van belang om een positieve ontwikkelingsimpact te garanderen.

Nieuwe aanpak EU-begrotingssteun

Tegelijk met haar hervormingsagenda presenteerde de Commissie in oktober 2011 een Mededeling waarin zij een nieuwe benadering ten aanzien van begrotingssteun uiteen zette. Begrotingssteun is voor de Europese Commissie een belangrijke hulpmodaliteit: een fors deel van de EU-hulpgelden wordt door middel van begrotingssteun besteed. Onder verwijzing naar de afspraken over de effectiviteit van hulp die tussen donoren en ontvangende landen in Parijs, Accra en, meest recent, in Busan zijn gemaakt, roemt de Commissie, en met haar een grote groep lidstaten, de voordelen van begrotingssteun: deze hulpmodaliteit sluit aan op prioriteiten en systemen van het ontvangende land, bevordert het *ownership*, heeft lage transactiekosten en helpt bij het goed beheer van overheidsfinanciën.

Nederland en een groep gelijkgezinde lidstaten hebben zich kritischer uitgelaten over deze hulpmodaliteit: als een overheid niet een voldoende geloofwaardig track record heeft opgebouwd op het gebied van democratie, mensenrechten en rechtsstaat, is begrotingssteun geen opportuun instrument. Begrotingssteun veronderstelt immers vertrouwen in het beleid van de ontvangende overheid, en is daarmee bij uitstek een politiek instrument. Op voorhand moet duidelijk zijn dat dit vertrouwen gerechtvaardigd is.

De EU heeft in de loop van 2012 haar beleid herzien. Waar in het verleden de EU vooral technisch met deze hulpmodaliteit is omgegaan, zonder oog te hebben voor het politieke karakter van dit instrument, hanteert de EU nu een politiekere benadering van begrotingssteun met striktere criteria¹. «Transparantie van de begroting» is als additioneel criterium toegevoegd en er is een politiek weegmoment geïntroduceerd, waarbij de opportuniteit van algemene begrotingssteun wordt beoordeeld aan de hand van de heersende politieke situatie in een land. Waarden als democratie, mensenrechten en rechtsstaat staan hierbij centraal. Het kabinet

¹ Zie Kamerbrief «Overzicht voorwaarden die de EU stelt bij het verlenen van begrotingssteun», Kamerstuk 21 501-04, nr. 148.

beschouwt dit nieuwe beleid als een belangrijke positieve ontwikkeling en zal blijven toezien op een consequente uitvoering ervan. De IOB-evaluatie van begrotingssteun stelt dat begrotingssteun een effectieve hulpmodaliteit kan zijn als het om armoedebestrijding gaat¹. Ik deel die visie, maar heb daar tegenover Commissaris Piebalgs aan toegevoegd dat begrotingssteun dan wel «aan de voorkant» goed geregeld moet zijn, door ex-ante de situatie in een land op het gebied van democratie, mensenrechten en rechtsstaat mee te wegen. Niet voor ieder land is begrotingssteun een opportuun instrument. Een selectieve inzet is dan ook vereist. Een selectieve inzet zal de begrotingssteun die de EU verleent ook geloofwaardiger maken. Commissaris Piebalgs heeft deze zienswijze bevestigd.

Nederland heeft zijn bilaterale begrotingssteun nagenoeg afgebouwd. Nederland is voorstander van een gecoördineerde benadering van begrotingssteun tussen EU en lidstaten, zodat geen verschillende signalen worden afgegeven aan ontvangende landen. De toegevoegde waarde van de EU bij het verstrekken van begrotingssteun is gelegen in de politieke dialoog die zij met partnerlanden kan voeren en het gewicht dat zij hierbij in de schaal kan leggen (*leverage*).

Gezamenlijke programmering tussen EU en lidstaten

Gezamenlijke programmering tussen EU en lidstaten staat al jarenlang hoog op het verlanglijstje van de EU. De efficiency winst die hiermee te behalen zou zijn, loopt in de miljarden.² Bovendien is gezamenlijke programmering de manier om versnippering van hulp tegen te gaan, iets waaraan donoren zich in het kader van internationale afspraken over de effectiviteit van hulp (Parijs, Accra en Busan) hebben verbonden. Ook de *Agenda for Change* zet in op gezamenlijke programmering en wil deze in de volgende begrotingscyclus (2014–2020) tot standaard verheffen in partnerlanden van de EU. Dat laat onverlet dat lidstaten een eigen beleid op ontwikkelingssamenwerking kunnen voeren, maar lidstaten wordt wel gevraagd hun inspanningen te coördineren onder de paraplu van «gezamenlijke programmering». Onder die paraplu hangt een aantal zaken: het opstellen van een gezamenlijke analyse en respons op de ontwikkelingsplannen van het ontvangende land; het gezamenlijk identificeren van prioritaire sectoren, het maken van een werkverdeling en, tot slot, het uitwisselen van indicatieve financiële allocaties. In 2012 is een aantal pilotlanden geïdentificeerd waar gezamenlijke programmering ter hand wordt genomen.³ Bij het opstellen van EU landenprogramma's voor de nieuwe begrotingscyclus (2014–2020) worden ook in de overige partnerlanden de mogelijkheden voor gezamenlijke programmering bezien.

Nederland heeft zich, juist vanuit overwegingen van efficiëntie en impact, altijd voorstander betoond van gezamenlijk optrekken in partnerlanden, mits dat op pragmatische en flexibele wijze lokaal tot stand komt en niet verwordt tot een bureaucratisch proces. Het resultaat dient voorop te staan. Gezamenlijke programmering moet ook openstaan voor andere donoren als zij zich willen aansluiten. De praktijk blijkt weerbarstig: sommige lidstaten willen niet meedoen (verlies eigen zichtbaarheid), andere lidstaten willen in Brussel meebepalen terwijl zij zelf geen programma in het betreffende land hebben (dat kan alleen voor wat betreft het EU-deel van de programmering) en ook lidstaten die wel van goede wil zijn lopen tegen uitvoeringsproblemen op omdat iedere lidstaat eigen beleidsprioriteiten en begrotingscycli heeft. Gezamenlijke programmering komt dus niet over één nacht ijs tot stand, maar blijft wel een streven dat door het kabinet gesteund wordt.

Nederlandse ambassades in partnerlanden werken constructief mee aan het proces van gezamenlijke programmering binnen de bestaande mogelijkheden van de huidige Nederlandse programmering. Waar dit gezamenlijke proces voldoende kritische massa krijgt, zal het kabinet zich

¹ Zie Kamerbrief en bijlagen «Beleidsdoorlichting begrotingssteun en evaluatie begrotingssteun Zambia», Kamerstuk 31 271, nr. 6.

² The Aid Effectiveness Agenda: benefits of a European approach, study prepared for the European Commission, 14 oktober 2009

³ In Ghana, Rwanda, Laos, Ethiopië, Guatemala is in 2012 een aanvang gemaakt met gezamenlijke programmering. In Afghanistan, Bangladesh, Moldavië, Oekraïne en Tunesië wordt gezamenlijke programmering gefaseerd ingevoerd.

beraden op vervolgstappen. Dan is het niet ondenkbaar dat Nederland zich in een aantal partnerlanden volledig aansluit bij de EU programmering, inclusief de plancyclus. Vanzelfsprekend zal de Kamer op de hoogte worden gehouden van de voortgang in dit proces.

Beleidscoherentie voor ontwikkeling

Beleidscoherentie voor Ontwikkeling (BCO) optimaliseert de positieve impact van geïntegreerd beleid en vermindert mogelijke negatieve gevolgen voor ontwikkelingslanden. Beleidscoherentie gaat breder en dieper dan het onderstrepen van samenhang tussen beleidsterreinen of het bevorderen van interne consistentie. BCO behelst het rekening houden met de belangen van arme landen en mensen bij besluitvorming die los staat van hulp. Het gaat om geïnformeerde belangenafweging waarbij ook de belangen van ontwikkelingslanden op tafel liggen. De EU biedt voor Nederland het meest relevante kader om BCO te verwezenlijken vanwege haar bevoegdheden op het gebied van handel, landbouw, investeringsbescherming en klimaat en het vliegwieleffect dat de EU in multilaterale onderhandelingen kan realiseren.

Beleidscoherentie voor Ontwikkeling (BCO) is verankerd in het Verdrag van Lissabon, en figureert ook in de *Agenda for Change*. Een proactief Europees beleid komt echter slechts moeizaam van de grond. De huidige internationale consensus wordt nog onvoldoende omgezet in meetbare resultaten. In de EU zal Nederland veel aandacht blijven besteden aan het monitoren van de inspanningen op het gebied van BCO. Voortbouwend op de bestaande internationale consensus zal Nederland – wederom allereerst in EU verband – in de OESO aandringen op het ontwikkelen van een index om de BCO-inspanningen van afzonderlijke landen te vergelijken en te werken aan consensus over coherentie-indicatoren. Nederland zal in deze discussie de ervaring inbrengen die wordt opgedaan met Nederlandse Pilot Coherentierapportages in Ghana, Mali en Bangladesh.

Tot slot...

Europese ontwikkelingssamenwerking is *here to stay*, maar dient zich wel aan te passen aan de realiteiten van vandaag, en zo effectief en efficiënt mogelijk te worden ingezet. Het kabinet zal zich blijven inzetten voor een zo optimaal mogelijke invulling van de Europese OS, langs de lijnen die hierboven zijn geschetst en in coalitie met andere lidstaten en de Europese Commissie. Ook voor de EU is het van belang een stevig draagvlak te houden onder de Europese ontwikkelingssamenwerking, en misstanden te voorkomen. Waar misstanden zich voordoen, in de besteding van middelen of anderszins, zal het kabinet niet aarzelen deze aan de kaak te stellen. De lat van kwaliteit en effectiviteit ligt wat het kabinet betreft hoog.