



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.2.2007
COM(2007) 72 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

EU-gedragscode inzake de taakverdeling binnen het ontwikkelingsbeleid

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**EU-gedragscode inzake de taakverdeling binnen het
ontwikkelingsbeleid**

Inleiding	3
1. Een unieke kans.....	3
1.1. De problemen	4
1.2. De kansen	5
2. Een ingewikkeld geheel van met elkaar vervlochten beginselen.....	5
2.1. De verschillende dimensies van complementariteit.....	6
2.2. Uitvoeringsbeginselen.....	7
3. <i>De koers voor de toekomst: een betere taakverdeling</i>	8
3.1. De aanpak: pragmatisch en goed geïnformeerd.....	8
3.2. De methode: een gedragscode.....	9
3.2.1. Kenmerken	9
3.2.2. Toepassingsgebied	10
3.2.3. Beginselen.....	10
3.2.4. Volgende stappen.....	12
Conclusie.....	13

INLEIDING

De Europese burger wil een sterker Europa, dat in staat is om de levensomstandigheden van de armsten in de wereld te verbeteren. Een Europa dat meer, beter en sneller bijdraagt aan armoedebestrijding. Een Europa met een duidelijker stem en een politiek gewicht dat past bij de omvang van de financiële steun die zij verleent.

Maar de Europese burger wil ook een doeltreffender en doelmatiger Europa. De afgelopen tien jaar is de hulpindustrie ingewikkeld en duur geworden als gevolg van de stijging van het aantal activiteiten en structuren op het gebied van ontwikkelingshulp. In elk ontwikkelingsland vinden jaarlijks gemiddeld 350 donormissies plaats. Te veel donors concentreren hun hulp op dezelfde landen en dezelfde sectoren. In Mozambique houden zich bijvoorbeeld maar liefst 27 donors bezig met hiv-bestrijding. De ontwikkelingslanden kunnen de vele missies vaak nauwelijks verwerken en hebben grote moeite met de onnodige administratieve kosten, overlap en dubbel werk en de verschillen in eisen, regels en voorwaarden tussen de donors. De transparantie neemt hierdoor af, terwijl het gevaar voor corruptie toeneemt. Andere landen, zoals de Centraal-Afrikaanse Republiek of Somalië, zijn daarentegen het slachtoffer van “donormoeheid” en worden vrijwel geheel aan hun lot overgelaten.

Men is het er langzamerhand over eens dat deze ondoorzichtige, ingewikkelde situatie niet langer houdbaar is en dat de Europese Unie het voortouw moet nemen om dit probleem aan te pakken. Door de opkomst van nieuwe EU-donors en de belofte om de EU-steun te verdubbelen is de noodzaak tot een radicale verbetering nog groter geworden. Met de goedkeuring van de Europese consensus inzake ontwikkeling van 2005¹ gaf de EU hieraan een nieuwe impuls. Voor de eerste keer in de geschiedenis kwamen de Raad, het Parlement en de Commissie een pakket gemeenschappelijke waarden, beginselen en doelstellingen voor het ontwikkelingsbeleid van de EU overeen, waarmee de EU mondiaal een leidende rol op zich neemt op het gebied van ontwikkeling. Een paar maanden later, in april 2006, werd een pakket maatregelen vastgesteld om meer, betere en snellere hulp te verlenen.

Nu moet de daad bij het woord worden gevoegd. *Wie doet wat* is een centrale vraag die de EU moet beantwoorden, wil men vooruitgang boeken met betrekking tot de uitvoering van het nieuwe ontwikkelingsbeleid van de EU. De doelstelling van deze mededeling is dan ook om een reeks concrete maatregelen voor te stellen om *de complementariteit en de taakverdeling tussen de EU-donors te verbeteren*. Daartoe moeten de belangrijkste uitdagingen en taken worden geanalyseerd (punt 1) en de uitgangspunten en beginselen voor het EU-optreden opnieuw worden gedefinieerd (punt 2). Op basis daarvan moet de EU vaststellen welke weg er zal worden bewandeld (punt 3).

1. EEN UNIEKE KANS

Complementariteit van steun is geen nieuw politiek thema. Internationale donors en organisaties zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, de Verenigde Naties en de Wereldbank streven reeds lang naar meer complementariteit. Op

¹ PB C 46 van 24.2.2006.

Europees niveau blijkt uit de mededelingen en resoluties van de Raad van 1995² en 1999³, vele verslagen en verschillende proefprojecten dat de EU zich inzet voor een betere taakverdeling. De gezamenlijke beleidsverklaring van november 2000 over het ontwikkelingsbeleid⁴ was de eerste poging om operationele complementariteit te bewerkstelligen tussen de Commissie en de lidstaten door gebieden aan te wijzen waarop de communautaire steun duidelijk een toegevoegde waarde had. Veel van deze initiatieven konden echter niet worden omgezet in concrete resultaten als gevolg van de politieke en praktische problemen van een dergelijke aanpak.

1.1. De problemen

Politiek en zichtbaarheid. Ontwikkelingssamenwerking behoort tot de instrumenten voor het buitenlandse beleid van de donorlanden. Donorlanden aarzelen soms om de samenwerking in een bepaalde sector of met een bepaald land op te geven, omdat hun optreden daardoor minder zichtbaar wordt. Zichtbaarheid heeft ook te maken met de binnenlandse politiek. Het parlement en het publiek staan misschien niet achter maatregelen waarmee de steun aan rechtstreeks aan armoede gekoppelde sectoren wordt beëindigd (zoals onderwijs of de gezondheid van kinderen).

Operationele problemen. Zelfs een optimale taakverdeling die politiek gezien wordt gewenst door de donors brengt nog steeds operationele problemen met zich mee. We kennen voorbeelden van partnerlanden waar verbintenissen werden aangegaan en waar de regeringen het harmonisatieproces en de taakverdeling tussen donors stimuleerden. Begin 2006 werden in ongeveer vijftien landen lokale processen ontwikkeld, waaronder de zogenaamde gezamenlijke strategieën voor hulp (Joint Assistance Strategies). Deze prijzenswaardige initiatieven leidden echter niet noodzakelijkerwijs tot veel praktische vooruitgang vanwege de moeilijkheden met de uitvoering.

Gebruik van bestaande deskundigheid. In elke strategie met betrekking tot de taakverdeling moet rekening worden gehouden met de grote verschillen tussen de EU-donors. Sommige landen verstrekken al lange tijd veel officiële ontwikkelingshulp (ODA). Andere onderhouden vanuit hun koloniale verleden sterke culturele en politieke banden met bepaalde landen. Nog weer andere landen zijn nog maar pas geleden begonnen met ontwikkelingssamenwerking. Elke EU-donor heeft specifieke deskundigheid en kan een actieve rol spelen in de taakverdeling. Deze deskundigheid mag niet verloren gaan, maar moet juist optimaal worden benut. Taakverdeling mag niet leiden tot een rigide bureaucratische aanpak, maar moet ruimte laten voor flexibiliteit.

² Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de complementariteit van het Gemeenschapsbeleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en het beleid van de lidstaten, Brussel, mei 1995. Resolutie van de Raad over de complementariteit tussen het beleid en de acties op ontwikkelingsgebied van de Unie en de lidstaten, Brussel, juni 1995.

³ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de complementariteit tussen het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap en van de lidstaten (COM(1999) 218 van 6.5.1999). Resolutie van de Raad betreffende de complementariteit tussen het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap en van de lidstaten, Brussel, mei 1999.

⁴ Gezamenlijke verklaring van de Raad en de Commissie over het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap, november 2000.

1.2. De kansen

Voortbouwen op de nieuwe mondiale en Europese consensus. In 2005 ondertekenden alle donors de Verklaring van Parijs, waarin het belang van complementariteit werd benadrukt, evenals de noodzaak om elkaars comparatieve voordelen optimaal te benutten en tegelijkertijd de eigen inbreng van de partnerlanden te eerbiedigen. De EU is nog een stap verder gegaan. In haar bijdrage aan de Verklaring van Parijs, die werd gebaseerd op het verslag van de ad-hocwerkgroep inzake harmonisatie⁵ beloofde de EU een operationele strategie met het oog op de complementariteit te ontwikkelen. Deze belofte stond daarna centraal in de Europese consensus inzake ontwikkeling van 2005 en in het actieplan inzake de doeltreffendheid van de hulp dat in 2006 werd gepresenteerd. Op basis van dit voorstel spraken de EU-ministers af operationele beginselen te ontwikkelen met betrekking tot een betere taakverdeling in een partnerland of tussen landen. De onderhavige mededeling – die sinds 2004 gedurende zeven voorzitterschappen werd uitgewerkt met de hulp van deskundigen uit de lidstaten – moet binnen dit kader worden gezien.

De EU: soms leider, zeker verantwoordelijk. De toegenomen bewustwording vloeit voort uit de bijzondere verantwoordelijkheid van de EU, die 52% van de mondiale ODA en 80% van de toegezegde stijging van de hulp verstrekt. Alle EU-donors delen gemeenschappelijke ontwikkelingsdoelstellingen, een gemeenschappelijke visie, gemeenschappelijke normen en waarden. Deze visie, die is vervat in de Europese consensus inzake ontwikkeling, vormt de basis voor het delen van de verantwoordelijkheid. In de praktijk coördineren de Commissie en de lidstaten hun activiteiten al per land en voeren zij een permanente dialoog. Gezamenlijke EU-programmering is in opkomst. In de Europese consensus wordt de voorkeur gegeven aan begrotingssteun en sectorale steun, wat aanvullende mogelijkheden biedt met betrekking tot betere coördinatie, harmonisatie en taakverdeling.

Betere resultaten. In de Donoratlas zijn de lacunes, overlappingsen en onnodige administratieve kosten geïnterpreteerd die het effect van de steun van de EU-donors beperken en de lasten voor de partnerlanden vergroten. Vergroting van de complementariteit van de activiteiten van de EU-donors is cruciaal om de prestaties van de EU als leidinggevende donor te verbeteren.

2. EEN INGEWIKKELD GEHEEL VAN MET ELKAAR VERVLOCHTEN BEGINSLEN

Complementariteit omvat een breed scala van beginselen en concepten. De EU moet alle dimensies zorgvuldig beoordelen en toelichten. Een gezamenlijk conceptueel kader is een voorwaarde voor gemeenschappelijk optreden. In deze fase bestaan er geen duidelijke, internationaal overeengekomen definitie van complementariteit. In de Verklaring van Parijs wordt het begrip slechts summier beschreven. Daarom is het van belang dat de EU de internationale gemeenschap een definitie van de belangrijkste concepten en beginselen voorlegt.

⁵ Goedkeuring door de Raad in november 2004.

2.1. De verschillende dimensies van complementariteit

Complementariteit is een organisatorisch begrip waarmee wordt bedoeld dat donors in volledige, evenwichtige eendracht optreden. Het is niet het zoveelste planningsinstrument. Complementariteit begint met coördinatie, maar gaat verder dan dat: complementariteit houdt in dat elke betrokkene zijn steun richt op gebieden waar die steun de meeste toegevoegde waarde heeft in vergelijking met wat anderen doen. *Complementariteit is dan ook de optimale taakverdeling tussen de verschillende betrokkenen, om ervoor te zorgen dat de personele en financiële middelen optimaal worden benut.* Er zijn vijf soorten complementariteit, die onderling allemaal samenhangen en als één geheel moeten worden beschouwd:

Complementariteit binnen een land: Zoals hierboven beschreven leidt fragmentatie van de hulp tot meer administratieve lasten en transactiekosten in de partnerlanden, vertroebeling van de beleidsdialoog en mogelijk onjuiste toewijzing van middelen. Bepaalde, vaak politiek aantrekkelijke sectoren, ontvangen buitensporig veel steun, terwijl andere, even belangrijke sectoren te weinig krijgen. De procedures voor de aankoop van medicijnen in Kenia, waarbij twintig donors en dertien aanbestedingsinstanties zijn betrokken, zijn een goed voorbeeld van hoe absurd het systeem kan worden (zie bijlage 7).

Complementariteit tussen landen: Vaak concentreren donors zich op een klein aantal succesvolle landen, ten koste van andere, vaak kwetsbare landen. Deze tendens leidt tot een groeiende kloof tussen “troetellanden” en stiefmoederlijk behandelde landen. Er worden interessante initiatieven ontwikkeld om een minimum aan internationale steun te waarborgen in landen met beperkte capaciteiten waar samenwerking moeilijk is. De EU speelt in dit verband een bijzondere rol omdat zij een mondiale speler is. Daarnaast onderhouden de lidstaten nauwe betrekkingen met alle ontwikkelingslanden en heeft de EU formele overeenkomsten met vrijwel alle ontwikkelingslanden.

Sectoroverschrijdende complementariteit: Niet alle donors hoeven capaciteit op te bouwen in alle sectoren. Sommige donors hebben specifieke deskundigheid opgebouwd, die optimaal zou moeten worden benut. In de Europese consensus inzake ontwikkeling zijn bijvoorbeeld de sectoren en thema's vastgelegd waarop de Europese Commissie zich in grote lijnen zou moeten concentreren. Andere donors benutten hun comparatieve voordeel op het niveau van agentschappen en op bepaalde prioritaire terreinen. De EU als geheel zou een compleet pakket thematische en sectorale maatregelen moeten kunnen bieden op basis van de specifieke deskundigheid van de individuele donors.

Verticale complementariteit: Door de opkomst van mondiale hulpinitiatieven en van regionale organisaties als belangrijke actoren is er in de ontwikkelingshulp een ingewikkeld systeem van lagen ontstaan. Op verschillende terreinen worden tegelijkertijd vergelijkbare activiteiten ondernomen op nationaal (of subnationaal), regionaal of internationaal niveau. Over nieuwe samenwerkingsverbanden moet goed worden nagedacht. Zo worden grensoverschrijdende activiteiten, grootschalige projecten of projecten voor capaciteitsopbouw vaak zowel op nationaal als regionaal niveau gepland.

Complementariteit tussen instrumenten: Voor sommige initiatieven worden verschillende uitvoeringswijzen of instrumenten gebruikt en de samenhang daartussen moet worden versterkt. De vraag is bijvoorbeeld hoe subsidies kunnen worden gecombineerd met leningen of particulier kapitaal. Sommige donors zijn ook gespecialiseerd in of geven de voorkeur aan

bepaalde instrumenten (bijvoorbeeld begrotingssteun, projectsteun, technische bijstand of steun aan NGO's).

2.2. Uitvoeringsbeginselen

Participatie: Het is in de eerste plaats de regering van het partnerland die verantwoordelijk is voor de betrokkenheid en de eigen inbreng met betrekking tot de taakverdeling op het niveau van een land. Als dat niet mogelijk is, zou de EU dit proces in gang moeten zetten. In beide gevallen zou de EU zich actief moeten inzetten voor een betere complementariteit en taakverdeling. Alle initiatieven moeten zo veel mogelijk worden gebaseerd op bestaande processen en indien mogelijk moeten ze worden overgedragen aan de regering. De EU zou steun voor capaciteitsopbouw moeten verlenen aan partnerlanden om hen te helpen hun verantwoordelijkheden op zich te nemen⁶.

Effect op de hulpstroom: Het is cruciaal dat een betere taakverdeling niet ten koste gaat van de totale omvang van de steun of de voorspelbaarheid. Onvoorspelbaarheid van de steun kan grote problemen veroorzaken voor de economieën van begunstigde landen. De geplande toename van de hulp biedt in dit verband goede mogelijkheden, maar de EU-donors moeten waken voor plotselinge onderbreking van de steun. Beleidsveranderingen moeten in samenwerking met de partnerlanden worden doorgevoerd.

EU en donorgemeenschap: Zoals reeds gezegd heeft de EU een bijzondere verantwoordelijkheid aangezien zij meer dan 50% van de totale officiële ontwikkelingshulp wereldwijd verstrekt. Daarnaast vormen de gedeelde visie en de gemeenschappelijke ontwikkelingsdoelstellingen van de EU en haar gezamenlijke politieke idealen het ideale platform voor een betere taakverdeling. De EU moet daarom allereerst haar eigen taakverdeling organiseren. Sterker leiderschap en meer complementariteit op het niveau van de EU zullen ook een basis vormen voor een betere internationale taakverdeling. In de Europese consensus inzake ontwikkeling zijn de beginselen vastgelegd met betrekking tot de beste interactie tussen deze twee dimensies, die elkaar over en weer versterken.

Comparatief voordeel en toegevoegde waarde: Complementariteit zou moeten worden gebaseerd op het comparatieve voordeel van donors bij de ondersteuning van de partnerregeringen (zie definitie in bijlage 2). De EU-donors zouden hun respectieve comparatieve voordelen optimaal moeten benutten met het oog op (i) een betere taakverdeling, (ii) een betere concentratie van de activiteiten en (iii) de ontwikkeling van gedelegeerde samenwerking. Comparatieve voordelen kunnen ook bestaan op het niveau van subsectoren of specifieke thema's binnen een sector, bijvoorbeeld op integratie gericht onderwijs binnen de onderwijssector, visserij binnen de sector beheer van natuurlijke hulpbronnen, lokaal bestuur binnen de hervorming van de publieke sector, enz. In de Europese consensus is beschreven hoe de Commissie zal streven naar toegevoegde waarde (de punten 46 tot en met 55). Naast haar rol als donor biedt de Commissie een erkende toegevoegde waarde heeft met betrekking tot het ontwikkelen van strategisch beleid, het bevorderen van goede praktijken op ontwikkelingsgebied en het bevorderen van coördinatie en harmonisatie (de punten 50 en 51) en de externe dimensie van het interne beleid van de Gemeenschap.

⁶ Conclusies van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over EU-richtsnoeren inzake complementariteit en arbeidsverdeling (17/10/2006) – Algemene beginselen.

Leidende donor en gedelegeerde samenwerking: Gedelegeerde samenwerking is een praktische regeling waarbij de ene donor (de leidende donor) optreedt namens een of meer andere donors (de delegerende donors of stille partners). De regels voor praktische uitvoering, onder meer de bepalingen inzake de zichtbaarheid, moeten worden vastgesteld in overleg tussen de leidende en de delegerende autoriteiten. Delegeren kan op verschillende niveaus en in verschillende vormen, van verantwoordelijkheid voor één onderdeel van de projectcyclus (bijvoorbeeld een bepaalde evaluatie) tot een volledig sectoraal of zelfs nationaal programma⁷.

Europees nabuurschapsbeleid (ENB): Met het ENB wordt gestreefd naar geprivilegieerde partnerschappen met buurlanden door middel van de passende instrumenten (waaronder ontwikkeling) ter bevordering van doeltreffend beheer en implementatie. Het ENB en de daarmee samenhangende financieringsinstrumenten bevatten dan ook specifieke bepalingen inzake de programmering van EU-steun op algemeen, nationaal en regionaal niveau, voor politieke en sectorale dialogen, de mobilisering van de kracht van de lidstaten (bijvoorbeeld door twinningprogramma's) en coördinatie door de Commissie. Bij het toepassen van de gedragscode op deze bepalingen zal overeenkomstig artikel 62 van de Europese consensus rekening worden gehouden met het bredere politieke kader en het technische karakter (aanpassing aan het acquis communautaire) van het ENB.

3. DE KOERS VOOR DE TOEKOMST: EEN BETERE TAAKVERDELING

Om de complementariteit te verbeteren, moet de houding van zowel de donors als van de begunstigde landen veranderen. Dit zal grote gevolgen hebben voor het programmeringsproces en de langetermijnpartnerschappen in landen en sectoren. Dit zal niet van de ene op de andere dag gebeuren. Hiervoor zijn een langetermijnperspectief en een meerfasenaanpak nodig.

3.1. De aanpak: pragmatisch en goed geïnformeerd

Analyseren van en voortbouwen op eerdere ervaringen. In veel nationale ontwikkelingstrategieën wordt al gestreefd naar meer complementariteit en een betere taakverdeling. Er kunnen lessen worden getrokken uit goede praktijken, maar ook uit de initiatieven die niet tot de verwachte resultaten hebben geleid (zie bijlage 3).

Vaststellen van een politiek mandaat. Ontwikkelingssamenwerking is gebaseerd op politieke besluiten en de steunbudgetten moeten door het parlement worden goedgekeurd. De politiek beslist in grote mate over veranderingen en er moet een duidelijk politiek mandaat van bovenaf zijn.

Vaststellen van de juiste uitvoeringswijze. Complementariteit hangt sterk samen met de wijze waarop donors de planning, programmering en uitvoering van hun ontwikkelingssamenwerking organiseren. Bij de lopende werkzaamheden met betrekking tot de hulpverleningsmethodologie wordt onder meer gekeken naar de rollen van leidende en actieve donors en de delegerende partners, gezamenlijke programmering en gezamenlijke financiële regelingen.

⁷ Definitie van de DAC Guidelines and Reference Series: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Good Practice Papers.

De uitvoering pragmatisch benaderen. Aan het bevorderen van de complementariteit moet een pragmatische aanpak ten grondslag liggen, waarmee wordt gestreefd naar concrete, tastbare resultaten. Doordat de afgelopen jaren uitgebreid is gediscussieerd over complementariteit binnen landen, zou snelle uitvoering mogelijk moeten zijn. Met betrekking tot complementariteit tussen landen en sectoroverschrijdende complementariteit is verder politiek overleg noodzakelijk om de uitvoering vorm te geven. De werkmethode zouden in iedere fase redelijk, transparant en evenwichtig moeten zijn.

Opbouwen van effectieve systemen voor toezicht. Voor de partijen die de Verklaring van Parijs hebben ondertekend, vormen de toezichtsystemen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling/Commissie voor ontwikkelingsbijstand (DAC) een goede basis voor het permanent bewaken van de vooruitgang. In andere landen zou zo veel mogelijk gebruik moeten worden gemaakt van de bestaande nationale systemen en zouden zo min mogelijk nieuwe systemen moeten worden opgezet. De EU-donoratlas en de jaarlijkse verslaglegging over de uitvoering bieden een overzicht op Europees niveau.

3.2. De methode: een gedragscode

Voorgesteld wordt een gedragscode aan te nemen waarin de operationele beginselen worden beschreven voor een betere taakverdeling tussen de EU-donors. De gedragscode is gebaseerd op goede praktijken en is opgesteld in nauwe samenwerking met deskundigen uit de lidstaten. *De code berust op de beginselen van participatie, afstemming, harmonisatie en resultaatgericht beheer* zoals vervat in de Verklaring van Parijs en de aanvullende doelstellingen en waarden zoals beschreven in de Europese consensus.

De Europese Commissie zal deze code toepassen op basis van de doelstellingen en beginselen die worden beschreven in de rechtsgrondslagen die van toepassing zijn op haar beleid op het gebied van ontwikkeling en externe hulp, namelijk het instrument voor economische samenwerking en ontwikkelingssamenwerking en het Europees Ontwikkelingsfonds.

3.2.1. Kenmerken

De code is vrijwillig, flexibel en zelfsturend. Het is een “zachte” wet om beleid en maatregelen te ondersteunen en om ervoor te zorgen dat deze aansluiten bij onze beloften. De code omvat beginselen en normen die kunnen worden toegepast op de ontwikkelingshulp van de EU, maar die ook kunnen worden geïntegreerd in of deel kunnen uitmaken van vergelijkbare lokale of internationale gedragscodes wanneer die worden ontwikkeld.

De code is een dynamisch instrument. Er worden doelstellingen in vastgesteld waarnaar de EU-donors geleidelijk zullen streven. De code zal regelmatig worden geëvalueerd en herzien naarmate de uitvoering en de voortgangsbewaking nieuwe informatie opleveren.

De code is algemeen en bestaat uit algemene richtsnoeren. De code is gebaseerd op de gewenste resultaten, en niet zo zeer op een pakket normatieve procedures om die resultaten te bereiken. Deze aanpak laat de nodige flexibiliteit om de noodzakelijke snelle resultaten te verenigen met de beperkingen die sommige EU-donors zullen ondervinden bij de tenuitvoerlegging van de beginselen.

De code richt zich tot alle besluitvormers op het niveau van de EU die op een of andere manier betrokken zijn bij de vaststelling of tenuitvoerlegging van ontwikkelingshulp. Zij worden aangemoedigd zich aan deze gedragscode te houden.

De code draagt bij aan de internationale agenda. Hopelijk vinden donors overal ter wereld het een nuttig instrument en zullen ze openlijk toezeggen zich aan de code te zullen houden. Regeringen en donororganen zouden de gedragscode kunnen gebruiken als maatstaf voor de beoordeling van de agentschappen waar ze mee samenwerken. De partnerlanden mogen verwachten dat de donors die hen ondersteunen aan deze normen voldoen.

3.2.2. Toepassingsgebied

Activiteiten van maatschappelijke organisaties en samenwerking met particuliere organisaties vormen een belangrijk deel van de steun die aan een land wordt verstrekt, maar het thema “meer complementariteit tussen de publieke en de private sector” behoort tot een andere discussie. Het belang van die dimensie wordt volledig onderkend, maar deze code heeft uitsluitend betrekking op de complementariteit tussen overheden.

In dit stadium heeft de voorgestelde code voornamelijk betrekking op de eerste drie van de hierboven beschreven vijf dimensies van complementariteit, dat wil zeggen de taakverdeling tussen EU-donors en hoe EU-donors elkaars werk kunnen aanvullen (binnen een land, tussen landen en sectoroverschrijdend). De overige dimensies moeten evenwel in andere relevante verbanden worden aangepakt.

Deze code heeft ten slotte alleen betrekking op operationele complementariteit en beoogt op geen enkele wijze institutionele structuren te veranderen. Vooruitgang op het gebied van de taakverdeling impliceert echter verandering en herverdeling van activiteiten en werkmethoden, en eventueel ook structurele aanpassingen. Deze moeten worden bevorderd en gestimuleerd via flankerende maatregelen.

3.2.3. Beginselen

Voorgesteld wordt dat de EU-donors de volgende beginselen onderschrijven (zie bijlage 1 voor een verdere toelichting):

- *Regel 1 – Concentreer de activiteiten binnen een land op zwaartepunten*

De EU-donors concentreren hun activiteiten op twee zwaartepunten, op basis van hun comparatieve voordelen. De partnerlanden worden aangemoedigd een actieve rol te spelen bij het aanwijzen van de zwaartepunten. In de Europese consensus is beschreven hoe de Commissie zal proberen toegevoegde waarde te bieden (de punten 46 tot en met 55). Daarnaast wordt in het Verdrag erkend dat het interne beleid van de Gemeenschap een toegevoegde waarde heeft voor de externe dimensie. Naast de twee zwaartepunten, waaraan het grootste deel van de beschikbare financiering zou moeten worden besteed, kunnen donors indien mogelijk algemene begrotingssteun geven, en activiteiten financieren op andere terreinen, zoals steun voor het maatschappelijk middenveld, onderzoek of samenwerking tussen universiteiten/scholen.

Kader 1: In de landenstrategiedocumenten van de Europese Commissie, die in 2001 werden gelanceerd en in 2005 werden herzien, wordt de strategische programmering van de steun van de Commissie voor alle ontwikkelingslanden vastgesteld. De concentratie van activiteiten en financiële steun op twee zwaartepunten is een belangrijk uitgangspunt van deze strategiedocumenten, waardoor de focus en de doeltreffendheid van de samenwerking van de Commissie sterk zijn verbeterd.

- *Regel 2 – Hergroep de overige activiteiten in een land*

De EU-donors zullen de activiteiten buiten hun zwaartepunten anders inrichten, door betrokken te blijven via regelingen met de leidende donor of gedelegeerde samenwerking/partnerschappen, de steun te verstrekken als algemene begrotingssteun of de steun op verantwoorde wijze af te bouwen.

a) Subregel 2a – Regeling met een leidende donor

EU-donors zullen streven naar een regeling met een leidende donor op basis van een substantieel mandaat.

b) Subregel 2b – Gedelegeerde samenwerking/partnerschap

Als een bepaalde sector van strategisch belang wordt geacht voor een partnerland of een donor en er een financieringstekort is, kunnen EU-donors een gedelegeerd partnerschap of gedelegeerde samenwerking met aan andere donor aangaan.

Kader 2: In Zuid-Afrika heeft het Department for International Development (DFID) van het Verenigd Koninkrijk de uitvoering van de steun voor de landhervorming gedelegeerd aan België. In Rwanda heeft Zweden het toezicht op en de boekhoudkundige controle van de middelen voor onderwijs gedelegeerd aan het DFID, dat algemene begrotingssteun verleent.

- *Regel 3 – Zorg ervoor dat de EU adequaat vertegenwoordigd is in strategische sectoren*

EU-donors zouden ervoor moeten zorgen dat ten minste één EU-donor actief betrokken is bij elke strategische sector die relevant wordt geacht voor armoedebestrijding. De EU-donors streven er daarnaast naar om het aantal actieve donors tegen 2010 te beperken tot maximaal drie per sector.

- *Regel 4 – Kopieer goede praktijken in samenwerking met regionale partnerorganisaties*

Gezien de toename van de omvang van de steun en de activiteiten op regionaal niveau, passen de EU-donors de hierboven beschreven beginselen met betrekking tot de taakverdeling binnen een land ook toe op hun werk met regionale partnerinstellingen.

- *Regel 5 – Stel per land prioriteiten vast*

De EU-donors zullen een sterke geografische concentratie toepassen, via overleg met de EU, waarbij rekening wordt gehouden met de bredere betrokkenheid van de donors. Zoals beschreven in de Europese consensus, zal de communautaire steun universeel blijven.

Kader 3: Nederland heeft het aantal prioriteitslanden bijvoorbeeld drastisch teruggebracht (van meer dan 70 tot ongeveer 20), grotendeels aan de hand van drie selectiecriteria: (i) armoedeniveau, (ii) macro-economische prestaties en (iii) goed bestuur.

- *Regel 6 – Verleen steun aan verwaarloosde landen*

De EU-donors streven ernaar een deel van hun steun te besteden aan “ondergefinancierde” landen. Dit betreft vaak kwetsbare landen, waarvan stabilisatie een positief effect zou hebben op de bredere regio.

Kader 4: De steunstrategie van het Bureau voor Humanitaire Hulp van de Europese Gemeenschap (ECHO) concentreert zich sterk op vergeten crises. In 2002 besloot ECHO tien procent van haar middelen aan vergeten crises te gaan besteden. Deze doelstelling is vandaag de dag ruimschoots verwezenlijkt. Al in de loop van 2004 werd voor 239 miljoen euro aan vergeten crises besteed (42% van de totale middelen).

- *Regel 7 – Analyseer de mondiale sterke punten en breid ze uit*

De EU-donors zullen hun comparatieve voordelen beter analyseren. Zij zouden zich meer moeten specialiseren, terwijl tegelijkertijd de diversiteit van de deskundigheid van de EU in haar geheel behouden moet blijven.

De Commissie zal haar deskundigheid en capaciteiten op de terreinen waarop zij een comparatief voordeel heeft verder ontwikkelen en daarbij in het bijzonder aandacht besteden aan de capaciteit en deskundigheid die per land noodzakelijk zijn.

- *Regel 8 – Bevorder de verticale complementariteit en de complementariteit tussen instrumenten*

De EU-donors beloven vooruitgang te boeken met de andere dimensies van complementariteit, voornamelijk binnen de relevante internationale fora en partnerschappen.

- *Regel 9 – Streef gezamenlijk naar een betere taakverdeling*

De EU-donors zullen in toenemende mate het doel, de wijze en de resultaten van de taakverdeling gezamenlijk toelichten en de collectieve EU-bijdrage meer effect laten sorteren.

- *Regel 10 – Bouw verder aan de hervorming van de steunsystemen*

De EU erkent dat een andere taakverdeling tot reële structurele veranderingen en hervormingen zal leiden en gevolgen zal hebben voor het personeel.

3.2.4. *Volgende stappen*

Om de eerder beschreven redenen wordt voorgesteld dat deze gedragscode eerst wordt aangenomen door de EU en vervolgens wordt opengesteld voor alle donors die zich erbij willen aansluiten. Of de gedragscode met succes wordt toegepast, zal afhangen van de collectieve inspanningen van de lidstaten en de Commissie. Hiervoor zijn duidelijke instructies nodig. De rol van de delegaties van de Commissie en de antennes van de lidstaten is cruciaal voor de uitvoering.

De tenuitvoerlegging van de gedragscode moet sterk worden gestimuleerd en gecontroleerd. Er zou een jaarlijks debat moeten worden gevoerd over de koers van het ontwikkelingsbeleid van de EU, op basis van drie elementen: een jaarlijkse steekproef van landen, een politiek beter bruikbare EU-donoratlas en het ontwikkelingsverslag van de EU dat momenteel wordt opgesteld. De gedragscode zou in 2010 moeten worden geëvalueerd.

CONCLUSIE

Het gebrek aan doeltreffendheid van de collectieve inzet van de donors is onhoudbaar geworden. De EU moet deze uitdaging actief aanpakken. We hebben nu een unieke kans om geleidelijk vorm te geven aan onze reeds lang geleden gedane belofte om voor meer complementariteit en een werkelijke taakverdeling tussen de donors te zorgen. De EU-donors worden uitgenodigd de voorgestelde gedragscode aan te nemen en onmiddellijk de daarin vervatte beginselen in de praktijk te brengen, zowel voor lopende als voor toekomstige activiteiten. De Commissie zal de tenuitvoerlegging bewaken en evalueren door middel van de gebruikelijke jaarlijkse verslagen en periodieke steekproeven van landen.

De EU moet nu verder gaan dan beleidsverklaringen en de daad bij het woord voegen. Afspraken over de taakverdeling zouden de doeltreffendheid van de hulp vergroten, de rol van de ontwikkelingssamenwerking in de buitenlandse betrekkingen van de EU versterken en bijdragen aan de opbouw van een Europese identiteit op basis van de waarden zoals beschreven in de Europese consensus inzake ontwikkeling. De EU kan en moet als motor fungeren voor de taakverdeling binnen de hele donorgemeenschap.