

Fiche 1: Mededeling over het doeltreffender maken van ontwikkelingshulp

Titel:

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement De Europese ontwikkelingshulp doeltreffender maken: een gemeenschappelijk kader voor het opstellen van de nationale strategiedocumenten en de gezamenlijke meerjarenprogrammering

Datum Raadsdocument: 6 maart 2006
Nr Raadsdocument: 7068/06
Nr. Commissiedocument: COM(2006)88
Eerstverantwoordelijk ministerie: Buitenlandse Zaken i.o.m. FIN, EZ en LNV

Behandelingstraject in Brussel: Expert Group on Common Framework for Country Strategy Papers, Raadswerkgroep Ontwikkelingssamenwerking, Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het Common Framework for Country Strategy Papers (CFCSP) betreft een kader voor de meerjarige programmering alsmede een uitleg met de basisprincipes voor de toepassing ervan.

Het CFCSP is sinds het Raadsbesluit van 2000 het bestaande kader voor alle Country Strategy Papers met betrekking tot EU-hulp.

Aanpassing is nu noodzakelijk om de effectiviteit van de hulp te verbeteren en de in het kader daarvan gemaakte afspraken over harmonisatie en *alignment* na te komen. Met *alignment* wordt in dit verband bedoeld dat donoren hun steun baseren op de nationale ontwikkelingsstrategieën, de instituties en de procedures van de partnerlanden. Door het CFCSP geschikt te maken voor harmonisatie en *alignment*, dat wil zeggen voor gezamenlijke programmering door Commissie en lidstaten, wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het verbeteren van de effectiviteit van de hulp. Op die wijze levert het CFCSP tevens een bijdrage aan het bereiken van de Millenium Development Goals (MDG's) en aan de bredere agenda voor duurzame ontwikkeling.

Met deze herziening van het Common Framework for Country Strategy Papers geeft de Commissie gevolg aan de aanbevelingen van de Ad Hoc Working Group on Harmonisation en Alignment (november 2004) en aan de Raadsconclusies van 2004, alsmede aan de verplichtingen van de Paris Declaration on Aid Effectiveness (maart 2005). Een en ander werd nog eens bevestigd in de EU Development Policy Statement die in november/december 2005 door de Raad, de Commissie en het Parlement werd aanvaard.

Met deze herziening wordt het Common Framework for Country Strategy Papers het instrument voor de implementatie van meerjarige programmering, coördinatie en complementariteit tussen EU-hulp en de bilaterale hulp van de lidstaten en andere donoren.

De aanpassingen betreffen voornamelijk de mogelijkheid voor individuele lidstaten om deel te nemen in de analyse van de context in het partnerland (zoals situatie op het gebied van politiek, economie, sociale zaken, goed bestuur, armoede), de mogelijkheid voor individuele lidstaten om deel te nemen in de meerjarige programmering, een meer centrale plaats voor armoedeanalyse en armoedestrategie, aansluiting bij de programmering, de budgettering en de monitoring door het partnerland zelf, de nadruk op de *leadership* en de *ownership* van het partnerland bij het harmonisatieproces, de aansluiting bij lopende brede harmonisatie-processen ook met niet EU-donoren, het belang van complementariteit, werkverdeling tussen donoren bij de programmering, flexibiliteit in de toepassing toegesneden op de lokale situatie in het partnerland.

De aanpassingen betreffen samenvattend niet zozeer de inhoud van de onderwerpen en thema's die in het CFCSP worden behandeld maar veel eerder het proces van opstellen en gebruik van het CFCSP.

Het Common Framework for Country Strategy Papers bestaat uit twee documenten:

1. De Guidelines

2. een bijlage met het Format for a Common Framework for Country Strategy Papers en voor gezamenlijke meerjarige programmering

1. De Guidelines geven een uiteenzetting van de basisprincipes van programmering en de toepassing daarvan door de Commissie.

Lidstaten kunnen geleidelijk aan mee gaan doen aan gezamenlijke analyse en aan gezamenlijke programmering.

De belangrijkste basisprincipes zijn:

- gebaseerd op samenwerking- en partnership overeenkomsten en consistentie met nationale strategieën,
- compatibiliteit met de doelstellingen van de Europese consensus (armoedebestrijding door duurzame ontwikkeling, behalen MDG's, bevorderen van democratie, goed bestuur en respect voor mensenrechten),
- aandacht voor transversale thema's zoals gender, milieu, HIV/Aids,
- rekening houden met harmonisatie, complementariteit, en werkverdeling tussen donoren,
- waar mogelijk toepassing van algemene of sectorale begrotingssteun,
- focus op een beperkt aantal sectoren,
- ownership bij het partnerland en *alignment*,
- resultaatgerichtheid,
- betrokkenheid van civil society en andere actoren,
- rekening houden met ervaringen uit het verleden en regelmatige evaluatie.

De procedure voor gezamenlijke programmering dient ruimte te bieden voor maatwerk al naar gelang de situatie in het partnerland. Dit houdt in geleidelijke betrokkenheid van enkele of alle lidstaten en aansluiting bij bredere joint programming processen, leidende rol voor het partnerland met gezamenlijke programmering gebaseerd op de ontwikkelingsstrategie en de begrotingscyclus van het partnerland, waarbij bij ontbreken van die leidende rol Delegaties en andere donoren op veldniveau het voortouw kunnen nemen.

2. Het Format for a Common Framework for Country Strategy Papers bestaat uit een inleiding en twee delen:

De inleiding geeft een korte samenvatting van de basisbeginselen voor gezamenlijke meerjarige programmering: in overeenstemming met de Europese consensus, armoedefocus, bereiken van MDG's, bevorderen van democratie, goed bestuur en respect voor de mensenrechten.

Vervolgens worden de leidende rol van het partnerland genoemd bij de gezamenlijke programmering, de afstemming met de programmering, budgettering, monitoringsystemen van het partnerland, de mogelijkheden voor donorcoördinatie, complementariteit en werkverdeling, flexibiliteit bij de toepassing van eigen procedures om te voldoen aan de beginselen van alignment.

Het eerste deel The Analysis/Joint Analysis for Country Strategy Papers behandelt in drie hoofdstukken achtereenvolgens i) het kader voor de relaties tussen de deelnemende donoren en het partnerland, ii) een analyse van de politieke, economische, sociale situatie, de milieusituatie, en de armoedesituatie, de ontwikkelingsstrategie van het partnerland mede in relatie tot de geïdentificeerde problematiek, iii) een samenvatting van de huidige stand van zaken van de samenwerking en dialoog met het partnerland, overzicht van de donorprogramma's en de stand van zaken met betrekking tot de voortgang op harmonisatie en alignment, alsmede een analyse van de coherentie met overige beleid van de donoren.

Het tweede deel behandelt i) de donorstrategie met een meerjarige doorkijk van de strategische keuzes ten aanzien van de programma's van de Commissie en de lidstaten, en ii) het Werkprogramma, dat wil zeggen de operationele planning van de Commissie.

Tenslotte zijn in een aantal bijlagen gegevens opgenomen met betrekking tot i) de macro-economische indicatoren en armoede-indicatoren, ii) een milieuprofiel van het partnerland, iii) een financieel overzicht met de huidige donorfinancieringen en de geplande donorfinancieringen van deelnemende donoren, iv) een migratieprofiel van het partnerland, v) een beschrijving van het wordingsproces van het Country Strategy Paper waarin opgenomen de deelname door niet gouvernementele organisaties en lokale overheden en als laatste vi) een harmonisatie en alignment plan waar van toepassing.

Voor de lidstaten is er de mogelijkheid om deel te nemen aan de *joint analysis* van hoofdstuk 2. Daarnaast kan er ook indien gewenst deelgenomen worden aan de *joint programming*. Of deze *joint analysis* en *joint programming* de eigen instrumenten van de lidstaten vervangen wordt aan de lidstaten zelf overgelaten. Het *work programme* is alleen voor de Commissie zelf.

Het CFCSP wordt vanaf dit jaar gebruikt voor de programmering in de landen in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Zuidzee, de zogeheten ACS-landen, waarna overige landen zullen volgen bij de eerstvolgende review van de programma's in 2008. Ter bekendstelling van de geharmoniseerde werkwijze is de Commissie begonnen met het organiseren van seminars voor delegaties en lidstaten in de betrokken landen.

Rechtsbasis van het voorstel: n.v.t., het betreft een mededeling.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: n.v.t., het betreft een mededeling.

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit:

Strikt genomen niet van toepassing. Het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling over dient te worden gegaan luidt het oordeel: positief.

Op basis van art. 180 van het EG Verdrag heeft de Gemeenschap de bevoegdheid om initiatieven te nemen op het gebied van coördinatie van de ontwikkelingssamenwerking van de Gemeenschap en de lidstaten. Hierbinnen vallen bijvoorbeeld de voorstellen ten aanzien van coördinatie en harmonisatie van de hulpinspanningen.

Harmonisatie van donorinspanningen dient te geschieden tussen donoren onderling. Om de harmonisatie- en *alignment*doeleinden te bereiken is samenwerking noodzakelijk. De hulp van de Gemeenschap is complementair aan die van de lidstaten. Zowel de Gemeenschap als de lidstaten dienen maatregelen te nemen om harmonisatie en alignment van de hulpinspanningen te bevorderen. De aanpassing van het Common Framework for Country Strategy Papers kon, als bestaand gemeenschapsinstrument, niet door de lidstaten, alleen of gezamenlijk worden bewerkstelligd. De actualisatie heeft meerwaarde omdat op EU-niveau de efficiëntie in optreden kan worden bewerkstelligd en dubbelingen kunnen worden voorkomen.

Proportionaliteit:

Strikt genomen niet van toepassing. Het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling over dient te worden gegaan luidt het oordeel: positief.

De actualisatie van het CFCSP is het enige juiste instrument om harmonisatie en *alignment* van meerjarige programmering door Commissie en lidstaten mee te bereiken. Het aanvullende optreden

van de Gemeenschap gaat niet verder dan nodig is en laat zoveel mogelijk ruimte voor nationale besluiten. De voorgestelde aanpak is kosten- en tijdsbeparend.

Consequenties voor de EU-begroting: geen.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: geen.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Deelname aan het opstellen en uitvoeren van het CFCSP is niet dwingend voor de lidstaten. Voor de lidstaten is er de mogelijkheid om deel te nemen aan de *joint analysis* of aan delen daarvan van hoofdstuk 2. Daarnaast kan er ook indien gewenst deelgenomen worden aan de joint programming. Of deze *joint analysis* en *joint programming* de eigen instrumenten van de lidstaten vervangen wordt aan de lidstaten zelf overgelaten. Het *work programme* is alleen voor de Commissie zelf.

De toegevoegde waarde van het herziene CFCSP voor Nederland en andere lidstaten is velerlei:

- door de flexibele en pragmatische toepassing ervan is de Commissie veel beter in staat om actief mee te doen aan lopende harmonisatie- en alignmentprocessen of bij het ontbreken daarvan zelf het voortouw te nemen. Ook Nederland en andere lidstaten zetten zich in voor harmonisatie en alignement in de partnerlanden. Dit moet leiden tot minder transactiekosten voor de ontvangende overheid. Dit is een winstpunt voor effectiviteit van de hulp.
- doordat de mogelijkheid wordt geopend voor Commissie en lidstaten om gezamenlijk analytisch werk te verrichten in plaats van ieder voor zich. Dit leidt tot minder transactiekosten voor de overheid en hogere effectiviteit en efficiency voor Commissie en participerende lidstaten
- doordat de mogelijkheid wordt geopend voor gezamenlijk programmering kunnen afspraken worden gemaakt over complementariteit en taakverdeling tussen donoren. Ook dit leidt tot minder transactiekosten voor de overheid en hogere effectiviteit en efficiency voor Commissie en participerende lidstaten.

Binnen het grotere kader van de gezamenlijke analyse en de gezamenlijke programmering zal Nederland eigen instrumenten blijven gebruiken vanuit de eigen politieke verantwoordelijkheid van de Minister, en als instrumenten voor delegatie aan de posten van beleidsuitvoering en de verantwoording daarover. Wel zullen de eigen instrumenten kunnen dienen als input en/of uitwerking van het in breder kader opgestelde CFCSP.

Het Nederlandse Track Record instrument voor de analyse van de context in het partnerland is een beknopt, analytisch document dat jaarlijks wordt opgesteld. Het is hiermee handzamer en actueler dan de informatie in het CFCSP. Het Nederlandse instrument voor Meerjarige Strategische Planning omvat niet alleen de OS-relatie maar ook onderwerpen als culturele relaties, consulaire betrekkingen, handelsbevordering, de eigen interne bedrijfsvoering van de post en kan ook om die reden niet vervangen worden door CFCSP.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Het CFCSP wordt vanaf dit jaar gebruikt voor de programmering in de ACS-landen, waarna overige landen zullen volgen bij de eerstvolgende *review* van de programma's in 2008.

Consequenties voor ontwikkelingslanden:

Het gebruik van het Common Framework for Country Strategy Papers als instrument voor meerjarige planning in multidonor verband is een belangrijke stap in het kader van harmonisatie en alignment

gericht op het bereiken van een hogere effectiviteit van de hulp. Door afstemming (alignment) met de programmering, budgettering, uitvoering en monitoring door het partnerland worden de transactiekosten van de hulp voor het partnerland teruggebracht.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Verhoogde kwaliteit en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking is één van de doelstellingen van het Nederlandse OS-beleid, en als zodanig opgenomen als beleidsartikel 4.4. van de Memorie van Toelichting. Nederland speelt een actieve rol bij het nastreven van harmonisatie en alignment. Het geschikt maken van de CFCSP voor de doelen van harmonisatie en alignment is daarbij een welkome ontwikkeling.

Nederland heeft net als de Commissie en vele andere donoren en partnerlanden de Paris Declaration on Aid Effectiveness van maart 2005 ondertekend.

Nederland is samen met andere lidstaten via deelname in de expert working group on the CFCSP actief betrokken bij het opstellen van de geactualiseerde versie van het CFCSP. Thans worden door Commissie en working group de laatste tekstwijzigingen afgestemd. De Nederlandse inzet hierbij was het verbeteren van de focus op armoedebestrijding en bereiken van de MDG's. Daarnaast betroffen de Nederlandse opmerkingen in het bijzonder de noodzaak om het opleggen van een "Commissie-harmonisatiekeurslijf" te vermijden, ten gunste van ownership en leadership van het harmonisatie- en alignmentproces door het partnerland, het gebruik van lokale systemen voor beleidsvoorbereiding, beleidsprogrammering, budgettering uitvoering en monitoring, het zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande analyses en het delen van analyses ook met donoren buiten Commissie, het meewerken in initiatieven voor joint programming waar ook donoren buiten de Commissie bij betrokken zijn (bijvoorbeeld de Joint Assistance Strategy).

Ook werd ervoor gepleit om het Format niet te laten uitmonden in een lijvig document maar in een document dat helder de essentiële hoofdzaken invult, waardoor het aan slagvaardigheid en transparantie wint. Het instrument van het Common Format for Country Strategy Papers zoals het nu voor ligt biedt voldoende mogelijkheden voor Commissie en lidstaten om analyse, dat wil zeggen de voorbereiding van de programmering, programmering en monitoring van steun aan partnerlanden gezamenlijk aan te pakken. Nederland steunt de promotie van *Policy Coherence for Development* in het Common Format. Tevens is het instrument flexibel genoeg om aan te haken bij reeds lopende harmonisatie en *alignment* processen in het land, en om ook overige donoren bij het proces te betrekken.

Nederland zal dit Commissievoorstel steunen. Wel zal Nederland er op aandringen om bij het gebruik in de praktijk alert te blijven op de concentratie op hoofdpunten en de omvang van het CFCSP handzaam te houden zodat het document slagvaardig en toegankelijk is.