



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

Commissie ontwikkelingssamenwerking

2012/2002(INI)

15.3.2012

ONTWERPVERSLAG

over een agenda voor verandering: de toekomst van het ontwikkelingsbeleid van de EU
(2012/2002(INI))

Commissie ontwikkelingssamenwerking

Rapporteur: Charles Goerens

INHOUD

	Blz.
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT.....	3
TOELICHTING.....	7

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over een agenda voor verandering: de toekomst van het ontwikkelingsbeleid van de EU (2012/2002(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien de mededeling van 13 oktober 2011 van de Commissie, getiteld "Het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: een agenda voor verandering" (COM(2011)0637 – SEC(2011)1172 – SEC(2011)1173),
- gezien de mededeling van de Commissie van 13 oktober 2011, getiteld "De toekomstige strategie inzake EU-begrotingssteun aan derde landen" (COM(2011)0638),
- gezien de gemeenschappelijke verklaring van 20 december 2005 van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad, het Europees Parlement en de Commissie betreffende het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie, getiteld "De Europese consensus"¹,
- gezien de "Verklaring van Parijs van 2 maart 2005 inzake de doeltreffendheid van steun: "ownership", harmonisatie, afstemming, resultaten en wederzijdse verantwoordingsplicht"²,
- gezien het "actieprogramma van Accra" van 4 september 2008³,
- gezien het "partnerschap van Busan voor doeltreffende ontwikkelingssamenwerking" van 1 december 2011⁴,
- gezien de mededeling van de Commissie van 28 februari 2007, getiteld "EU-gedragscode inzake de taakverdeling binnen het ontwikkelingsbeleid" (COM(2007)0072),
- gezien alle verbintenissen die de internationale gemeenschap is aangegaan op het gebied van ontwikkeling en samenwerking in het kader van de Verenigde Naties en andere bevoegde internationale organisaties, waarmee de EU en de lidstaten hebben ingestemd,
- gezien zijn resolutie van 8 juni 2011 over Verordening (EG) nr. 1905/2006 tot invoering van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking: geleerde lessen en toekomstperspectieven⁵,
- gezien zijn resolutie van 5 juli 2011 over het trefzekerder maken van het EU-ontwikkelingsbeleid⁶,
- gezien zijn resolutie van 5 juli 2011 over de toekomst van EU-begrotingssteun aan ontwikkelingslanden⁷,

¹ PB L 46 van 24.2.2006, blz. 1.

² <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>

³ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FINAL-AAA-in-French.pdf>

⁴ Slotverklaring van het vierde forum op hoog niveau inzake de doeltreffendheid van steun, Busan, Zuid-Korea, 29 november – 1 december 2011.

⁵ Aangenomen teksten, P7_TA(2011)0261.

⁶ Aangenomen teksten, P7_TA(2011)0320.

⁷ Aangenomen teksten, P7_TA(2011)0317.

- gezien het advies van 16 februari 2012 van het Comité van de Regio's¹,
 - gezien artikel 48 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie ontwikkelingssamenwerking (A7-0000/2012),
- A. overwegende dat, in overeenstemming met het Verdrag van Lissabon, de armoedebestrijding en de uiteindelijke uitroeiing ervan, de hoofddoelstelling van het EU-beleid inzake ontwikkelingssamenwerking is,
 - B. overwegende dat de door de Commissie, de Raad en het Parlement ondertekende Europese consensus voor ontwikkeling een verworvenheid is,
 - C. overwegende dat de agenda voor verandering voor oplossingen moet zorgen in een wereld die wezenlijk veranderd is en waarin de kloof tussen rijk en arm in alle landen steeds breder wordt, met name in ontwikkelingslanden,
 - D. overwegende dat de in de mededeling van de Commissie genoemde mensenrechten en goed bestuur noodzakelijke voorwaarden zijn voor ontwikkeling, waarbij niet is uitgesloten dat per land en per situatie gezocht moet worden naar het meest geschikte ontwikkelingstempo,
 - E. overwegende dat, in overeenstemming met het Verdrag van Lissabon, de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid samenhangend moet zijn en dat de maatregelen ter bevordering van de economische groei in ontwikkelingslanden in de eerste plaats ingezet moeten worden in de strijd tegen armoede en uitsluiting,
1. is van mening dat de agenda voor verandering vernieuwend is, doordat deze, onder andere, voorrang geeft aan het gebruik van begrotingssteun, de combinatie van subsidies en leningen en ook aan de stimulering van de privésector; is van mening dat het gebruik van deze mechanismen er met name toe moet bijdragen dat burgers uit de ontwikkelingslanden uit extreme armoede en afhankelijkheid gehaald worden;
 2. neemt kennis van het voornemen van de Commissie om "een inclusieve en duurzame groei ten dienste van menselijke ontwikkeling" te bevorderen, maar onderstreept dat dit nieuwe instrument, vanuit ontwikkelingsoogpunt, geen ander doel kan hebben dan de economische en sociale vooruitgang ten dienste van de meest benadeelden;
 3. herinnert in dit verband aan het streven naar sociale integratie en aan het besluit om ten minste 20% van de EU-steun aan elementaire sociale dienstverlening toe te kennen, zoals vastgelegd door de Verenigde Naties in de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDG);
 4. verzoekt de Raad om een sleutelrol te spelen in het kader van de interinstitutionele dialoog met de Commissie en het Parlement, dit op de manier van de Europese consensus voor ontwikkeling;
 5. neemt er nota van dat de Commissie in haar nieuwe "differentiatiebeleid" armoede een sleutelrol toebedeelt; stelt vast dat desalniettemin 70% van de mensen van wie het inkomen onder de armoedegrens ligt in landen met een gemiddeld inkomen wonen, en betreurt het dat de armen in die landen dientengevolge verstoken blijven van de opbrengst van de

¹ Document CIVEX-V-025, aangenomen na de 94e zitting, 15 en 16 februari 2012.

economische groei;

6. houdt het voor noodzakelijk dat de landen met een gemiddeld inkomen een steeds groter deel van hun inkomen aan sociale doeleinden besteden, wat de EU op die manier in staat stelt om de nog lopende EU-ontwikkelingsprogramma's geleidelijk af te bouwen;
7. verzoekt de Commissie daarom met de landen met een gemiddeld inkomen te onderhandelen over een stappenplan voor de geleidelijke vermindering van officiële ontwikkelingshulp (ODA);
8. acht het noodzakelijk een internationale conferentie te houden waaraan de BRICS-landen deelnemen en die enerzijds zal gaan over de toekomstige financiering van de MDG en anderzijds over de bevordering van trilaterale samenwerkingsverbanden met een donor uit het noorden, een opkomend land en een ontwikkelingsland;
9. steunt de wens van de Commissie om begrotingssteun te verlenen aan een partnerland wanneer dit land zich ertoe verplicht om, in het kader van een politieke dialoog, zijn begrotingsprioriteiten opnieuw te richten op doelstellingen met betrekking tot sociale basisvoorzieningen;
10. is van mening dat de voorwaarden voor het gebruik van officiële ontwikkelingshulp in het algemeen, en van de begrotingssteun in het bijzonder, hand in hand moeten gaan met een democratische controle van de begroting door de parlementen, de instanties voor begrotingscontrole en het maatschappelijk middenveld in de partnerlanden;
11. is van mening dat de EU de verantwoordelijkheid die zij als 's werelds grootste donor van ontwikkelingshulp heeft, volledig op zich moet nemen, haar politieke potentieel beter moet valoriseren en gebruiken, en haar leiderschap op het internationale vlak met betrekking tot ontwikkelingszaken moet vergroten, en daarbij moet ze consequent gebruikmaken van de bevoegdheid die haar door artikel 210 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie toekomt, namelijk dat zij alle nuttige initiatieven neemt die ten doel hebben om de coördinatie van beleidsmaatregelen van de EU en de lidstaten inzake ontwikkelingssamenwerking, alsmede het overleg over hun hulpprogramma's te bevorderen;
12. betreurt dat de agenda voor verandering gericht is op het omvormen van de verworvenheden van de beleidscoherentie voor ontwikkeling naar het zoeken naar gemeenschappelijke belangen van de Unie en haar partners;
13. herinnert eraan dat een actief maatschappelijk middenveld, zowel in het noorden als in het zuiden, de beste garantie is voor een goed bestuur, voor de erkentelijkheid van de privésector, alsmede voor een beter vermogen om de opbrengst van de economische groei te verdelen;
14. wenst dat de agenda voor verandering de taken van het maatschappelijk middenveld en de regionale en lokale overheden als belangrijke en onafhankelijke spelers verduidelijkt, niet alleen bij de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's of -projecten, maar ook als sleutelactoren in het beleidsvormingsproces rond ontwikkelingszaken;
15. verlangt dat alle steun aan de privésector die voor rekening van de ODA komt, zij het als gift of in combinatie met leningen, in de lijn ligt van nationale plannen en/of strategieën van de partnerlanden en dat de aldus toegekende bedragen geconcentreerd worden op de ontwikkeling van menselijk kapitaal, fatsoenlijk werk, duurzaam beheer van natuurlijke

hulpbronnen en de ontwikkeling van kwalitatief goede inclusieve openbare diensten ten dienste van de bevolking;

16. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad, de Commissie, de EDEO en de parlementen en regeringen van de lidstaten.

TOELICHTING

Het ontwikkelingsbeleid ten aanzien van de impulsen voor verandering

Sinds de goedkeuring van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling in 2000 zijn de veranderingen, die in die tijd al zichtbaar waren, alleen maar groter geworden.

Op het *economische vlak* leidt de indrukwekkende vlucht die China, India en Brazilië hebben genomen, tot een verplaatsing van het economische zwaartepunt van landen met een volgegroeide economie naar de *opkomende landen*. Ondanks de indrukwekkende economische groei van deze landen, hebben zij armoede nog niet onder controle. De *globalisering*, die gestimuleerd wordt door een meer geliberaliseerde wereldhandel en die een indrukwekkende bron van schepping van rijkdom is geworden, leidt namelijk tot een ander zeer eigenaardig verschijnsel: aan de ene kant zorgt globalisering ervoor dat de verschillen tussen de landen kleiner worden, aan de andere kant worden deze binnen de landen zelf juist vergroot; iets wat voor vrijwel alle, al dan niet geïndustrialiseerde, landen geldt.

Op het *demografische vlak* zal, als men de groeicurven verlengt, onze planeet – die in minder dan 10 jaar al van 6 naar 7 miljard inwoners is gegaan – in 2030 de kaap van 9 miljard overschrijden, ondanks de tendens tot een demografische vertraging in de *miljardenlanden*. Door deze bevolkingsgroei wordt in deze landen een groot deel van de economische groei geneutraliseerd.

Hoewel de grenzen uiteraard meer openstaan voor de import van producten, lijken ze voor mensen uit ontwikkelingslanden die zich in geïndustrialiseerde landen willen vestigen, onoverkoombaar te worden.

Op het *Afrikaanse continent* kan er over het geheel genomen een echte wil tot verandering vastgesteld worden. Voorbeelden daarvan zijn met name de grote institutionele werkplaatsen, die door de Afrikaanse Unie zowel op continentaal als op regionaal vlak zijn ingesteld. Deze intra-Afrikaanse samenwerkingsverbanden, die voor een groot gedeelte geïnspireerd zijn op het Europese eenwordingsmodel, hebben ten doel om regionale oplossingen te vinden voor problemen op het gebied van veiligheid, economie en politiek. In de Afrikaanse landen bezuiden de Sahara houden steeds meer landen vrije verkiezingen en aanvaarden zij het principe van wisseling van de macht. Terwijl de *schommelingen van de basisvoedselprijzen* voor hele samenlevingen een instabiliteitsfactor worden, is er op het vlak van de toegang tot de gezondheidszorg een reële vooruitgang geboekt. Desalniettemin blijft de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling voor 2015 nog illusoir.

De mededeling van de Commissie

In zijn toespraak over '*An agenda for change*' kondigt commissaris Piebalgs op het vlak van de Europese benadering van ontwikkelingssamenwerking grote veranderingen aan, echter zonder afstand te doen van de praktijken, de benaderingen en de principes die in het verleden hun nut hebben bewezen. Het valt in het bijzonder aan te moedigen dat de Commissie achter de verworvenheden van de Europese consensus voor ontwikkeling blijft staan.

Met '*Agenda for change*' wil de Commissie de bijzondere nadruk leggen op de *kwaliteit* van de hulp. Bovendien is de Commissie van mening dat er bij de keuze van partnerlanden een strengere selectie moet plaatsvinden. Dat zou ertoe leiden dat sommige opkomende landen uiteindelijk van de lijst van begunstigden van officiële ontwikkelingshulp (ODA) zouden

verdwijnen, gezien het feit dat hun probleem niet meer de schepping van rijkdom is, maar veeleer de verdeling ervan.

Met *'Agenda for change'* beoogt de EU niet alleen de belangrijkste, maar ook de beste donator te worden. Daarom wijst commissaris Piebalgs drie gebieden aan waarin de EU moet uitmunten: bestuur, de 'duurzame en inclusieve economische groei' en de ontwikkeling van sociale zekerheidssystemen in ontwikkelingslanden. Tenslotte wil de Commissie een voorstel doen voor een meer *gemeenschappelijke programmering* met andere donors.

Voorstellen

Met de goedkeuring van het verslag *'over het trefzekerder maken van het EU-ontwikkelingsbeleid'* van Filip Kaczmarek heeft het Europees Parlement tal van aspecten van de toekomstige samenwerking tussen de EU en ontwikkelingslanden al heel gedetailleerd besproken.

Het doel van dit verslag is veeleer om het debat opnieuw te richten op enkele prioritaire aspecten die noodzakelijk zijn om het EU-ontwikkelingsbeleid te laten slagen.

1) Betrouwbare cijfers: een vereiste van eerlijkheid

De middelen die aan de bestrijding van armoede worden toegekend, komen in aanmerking voor de ODA. Uitgaven die voor andere doeleinden zijn gemaakt, zouden er daarentegen niet voor in aanmerking mogen komen.

Dit betekent dat een nog uitstaande lening aan een ontwikkelingsland die door het donorland ingetrokken wordt, alleen maar in de ODA opgenomen zou moeten worden als een achteraf uitgevoerde evaluatie kan bevestigen dat de bewuste lening is ingezet ter bestrijding van armoede. In de huidige praktijk worden de statistieken met betrekking tot de ODA echter kunstmatig aangedikt, waardoor een donorland zijn daadwerkelijke financieringsvermogen voor ontwikkelingszaken onjuist beoordeelt.

2) De inclusieve groei: ja, maar ...

Hetzelfde vereiste van eerlijkheid brengt ons er ook toe het punt van de financiële stimulansen voor de steun aan de inclusieve groei aan te snijden. *'Agenda for change'* acht de economische ontwikkeling in ontwikkelingslanden als potentiële drijvende kracht voor sociale vooruitgang zeer belangrijk. Sommigen vrezen echter dat de middelen die in bepaalde gevallen voor de inclusieve groei gereserveerd zijn, voor andere doeleinden dan de bestrijding van armoede gebruikt zullen worden. Vanwege dat gevaar lijkt het verstandig om voor *waarschuwingen* te zorgen. In de eerste plaats zou elk project dat veel middelen beschikbaar stelt voor de inclusieve groei geëvalueerd moeten worden, zodat we weten wat het werkelijke effect ervan is op de bestrijding van armoede. Met betrekking tot ontwikkelingslanden: de meest arme bevolkingsgroepen vinden er wel middelen van bestaan. De inclusieve groei mag dus bij *de informele economie* in geen geval terzijde geschoven worden.

3) De EU: haar comparatieve voordelen

Ook moet er een bijzondere aandacht uitgaan naar de *nieuwe spelers op de markt* – met name China en India – waar het gaat om het effect dat zij hebben op de situatie van de arme mensen in de landen in het Zuiden. Daar het ontwikkelingsbeleid van de EU en van de lidstaten nu al onderworpen is aan talrijke controles en evaluaties, zullen we eindelijk in staat zijn om de

comparatieve voordelen van de verschillende partnerschappen op waarde te schatten, ingeval het handelen van opkomende landen ook aan een kritisch onderzoek onderworpen wordt.

4) *Bespiegeling over nataliteit*

Een andere puzzel: de *zeer hoge geboortecijfers* in ontwikkelingslanden. Nigeria, dat een jaarlijkse bevolkingsgroei kent van 3,3%, heeft een zeer hoog economisch groeipercentage nodig, aangezien het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking de armoede slechts kan vergroten wanneer de groei hoger is dan dat percentage. Geboorteregeling blijft echter een delicaat onderwerp. De middelen die in voorkomende gevallen voor gezinsplanning ingezet worden, zouden dus gepaard moeten gaan met een aantal voorzorgsmaatregelen die de menselijke waardigheid en de individuele rechten van elke burger eerbiedigen. Bij de benadering van de geboorteproblematiek moeten, met gepaste omzichtigheid, oplossingen gezocht worden in een dialoog met actoren die zich in het verleden vanwege hun ervaring, knowhow en tact bewezen hebben, zoals met name het geval is voor het Bevolkingsfonds van de Verenigde Naties (UNFPA).

5) *Voor een strategische, onafhankelijke bezinning*

Om al deze redenen draagt de EU, als belangrijkste donor, een bijzondere verantwoordelijkheid binnen de internationale donorgemeenschap. De EU moet met haar methoden haar stempel zetten op de samenwerking met alle ontwikkelingslanden binnen de internationale gemeenschap. Daar zij van alle ontwikkelingsactoren niet alleen de belangrijkste, maar ook de beste wil zijn, moet de EU zichzelf ook de middelen verschaffen die bij die ambitie passen. Daarom moet de EU zich laten omringen met de beste adviezen op het gebied van de meest geschikte benadering ter plaatse, alsmede over de capaciteit voor een strategische denktank. In het kort: uw rapporteur is van mening dat er niet meer bespaard moet worden op de oprichting van een *onafhankelijke denktank* die voor alle actoren op het gebied van ontwikkelingssamenwerking werkt, maar die – alleen administratief – aan de Commissie is verbonden. Deze denktank zou als missie hebben om een toegevoegde waarde te bieden ten opzichte van alle verbonden instellingen die er nu al in de lidstaten van de EU bestaan. Voor alle duidelijkheid: de missie van een dergelijke denktank zou erin bestaan om voortdurend de analyse- en adviesvermogens van de ontwikkelingsactoren te ontwikkelen, zodat daaruit de toegevoegde waarde gehaald kan worden die een goed gecoördineerd beleid op EU-niveau kan bieden.

6) *Een institutioneel systeem dat voor verbetering vatbaar is*

Elke aanpassing heeft tijd nodig en vereist een nieuw politiek evenwicht, dat echter nog lang niet bereikt is. De eisen van coherentie, efficiëntie en duurzaamheid van de samenwerking vragen van elke actor, de Commissie en de lidstaten een grote inzet, een visie en geschikte werkmethoden. Een van de twee wetgevende machten van de EU, namelijk de Raad, die de lidstaten vertegenwoordigt, is voorts gemachtigd om het onderzoek naar de complementariteit van het nationale beleid met de Commissie te vereenvoudigen. Aangezien meer dan 80% van de ODA van de EU, voor wat betreft de uitvoering ervan, slechts onder de directe verantwoordelijkheid van de lidstaten valt, blijft het onzeker of een goede coördinatie van het geheel van bijdragen, waaronder die van de Commissie, mogelijk is, aangezien een grotere betrokkenheid van de lidstaten in het Europese ontwikkelingsbeleid ontbreekt.

In 2005 hadden de Commissie, het Parlement en de Raad de fundamentele beginselen van het EU-ontwikkelingsbeleid in het kader van de Europese consensus voor ontwikkeling nauwkeurig bepaald. Alles wat de Europese ontwikkelingssamenwerking van deze verworvenheid afleidt,

dient met enige terughoudendheid gevolgd te worden. De bevoegdheden van de EU tot het maken van analyses en het doen van voorstellen ten dienste van dit beleid worden bij voortduring uitgedaagd door pogingen om de ontwikkelingsactiviteiten van de EU af te leiden van hun hoofddoelstelling, namelijk de bestrijding van armoede. Het ontwikkelingscentrum van de EU (Commissie, Raad en Europees Parlement) moet in staat zijn om deze pogingen te verijdelen, in het bijzonder na de oprichting van de Europese dienst voor extern optreden (EDEO).

Integratie voor de enen, bevoogding voor de anderen: het feit dat de ontwikkelingsdiensten van de Commissie in de Europese dienst voor extern optreden zijn opgegaan – nog altijd aan de gang, volgens Lady Ashton – is niet onbeduidend. Uw rapporteur is van mening dat er reden is om waakzaam te blijven, gezien de overduidelijke belangen van de andere afdelingen van het buitenlands beleid van de EU. In een vrije en open dialoog moet onder andere het Europees Parlement in staat zijn om elk risico op afleiding van waar het om gaat, in een vroeg stadium aan het licht te brengen. In dit tempo, met een jaarlijkse ontmoeting van de Commissie ontwikkelingssamenwerking van het Europees Parlement met de hoge vertegenwoordiger voor het buitenlands beleid van de EU, zit men er ver naast. Als de eerbaarheid van de vertegenwoordigers van de Europese dienst voor extern optreden, die op alle vergaderingen van de Commissie ontwikkelingssamenwerking aanwezig en actief zijn, niet in het geding is, is de werkelijke politieke dimensie van de dialoog tussen de genoemde dienst en het Europees Parlement slechts toegekend aan de commissie van de genoemde Hoge Vertegenwoordiger die – dat behoeft geen betoog – geen misbruik maakt van haar recht op aanwezigheid.

Wat de vergaderingen van de Raad nog onderscheidt van de vergaderingen van het Comité van permanente vertegenwoordigers (COREPER) is de aanwezigheid van drie of vier ministers met ontwikkelingssamenwerking in hun portefeuille, die nog de moeite doen om naar de genoemde vergaderingen in Brussel te gaan, die in principe niet meer dan drie uur duren. Met gemiddeld meer dan twintig gevallen van ministeriële afwezigheid tijdens de vergaderingen van de Raad, grenst dit aan een complete afwezigheid van politiek engagement.

Het heeft geen zin om deze structurele zwaktes in het besluitvormingsproces van het EU-ontwikkelingsbeleid te verbloemen, maar het is wel belangrijk om er iets tegen te doen, en Europa vermogen tot handelen te geven, overeenkomstig zijn ambitie om de belangrijkste donor ter wereld ook de beste te laten zijn.