

# EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

---

*Zittingsdocument*

DEFINITIEVE VERSIE  
**A5-0337/2000**

17 november 2000

## **VERSLAG**

over de doeltreffendheid van de betrekkingen tussen de EU en de ontwikkelingslanden en de gevolgen van de hervorming van de Commissie voor deze betrekkingen  
(2000/2051(INI))

Commissie ontwikkelingssamenwerking

Rapporteur: Francisca Sauquillo Pérez del Arco



## INHOUD

	<b>Blz.</b>
PROCEDUREVERLOOP .....	4
ONTWERPRESOLUTIE.....	5
TOELICHTING .....	11

## PROCEDUREVERLOOP

Op 4 mei 2000 deelde de Voorzitter van het Parlement mede dat de Commissie ontwikkelingssamenwerking toestemming was verleend tot opstelling van een initiatiefverslag, overeenkomstig artikel 163 van het Reglement, over de doeltreffendheid van de betrekkingen tussen de EU en de ontwikkelingslanden en de gevolgen van de hervorming van de Commissie voor deze betrekkingen, en dat de Commissie begrotingscontrole was aangewezen als medeadviserende commissie (2000/2051(INI)).

De Commissie ontwikkelingssamenwerking benoemde reeds op haar vergadering van 27 januari 2000 Francisca Sauquillo Pérez del Arco tot rapporteur.

Zij behandelde het ontwerpverslag op haar vergadering van 16 oktober 2000.

Op haar vergadering van 14 november 2000 hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de ontwerpresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Joaquim Miranda, voorzitter; Margrietus J. van den Berg en Fernando Fernández Martín, ondervoorzitters; Francisca Sauquillo Pérez del Arco, rapporteur; Teresa Almeida Garrett (verving Pier Ferdinando Casini), Yasmine Boudjenah, John Bowis (verving Generoso Andria), Niranjan Deva, Jean-Claude Fruteau, Vitaliano Gemelli, Richard Howitt, Karin Junker, Bashir Khanbhai, Glenys E. Kinnock, Karsten Knolle, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Miguel Angel Martínez Martínez, Hans Modrow, Hervé Novelli, Didier Rod, Ulla Margrethe Sandbæk, Agnes Schierhuber (verving John Alexander Corrie), Inger Schörling (verving Paul A.A.J.G. Lannoye), Bob van den Bos, Stavros Xarchakos en Jürgen Zimmerling.

De Commissie begrotingscontrole heeft op 11 oktober 2000 besloten geen advies uit te brengen.

Het verslag werd ingediend op 17 november 2000.

De termijn voor de indiening van amendementen wordt bekendgemaakt in de ontwerpagenda voor de vergaderperiode waarin het verslag wordt behandeld.

## ONTWERPRESOLUTIE

### **Resolutie van het Europees Parlement over de doeltreffendheid van de betrekkingen tussen de EU en de ontwikkelingslanden en de gevolgen van de hervorming van de Commissie voor deze betrekkingen (2000/2051(INI))**

*Het Europees Parlement,*

- gezien het Witboek over de hervorming van de Commissie, (COM(2000) 200)<sup>1</sup>
  - gezien de mededelingen van de Commissie van 24 april 2000 (COM(2000) 212)<sup>2</sup> over het ontwikkelingsbeleid van de EG, en van 16 mei 2000 over de hervorming van het beheer van de externe hulp (SEC(2000) 814),
  - gezien het voorstel van de Commissie van 26 juli 2000 inzake het nieuwe Financieel Reglement (COM(2000) 461)<sup>3</sup>,
  - gezien de in Titel XX, artikel 177 van het EG-Verdrag geformuleerde doelstellingen,
  - gelet op artikel 163 van zijn Reglement,
  - gezien het verslag van de Commissie ontwikkelingssamenwerking (A5-0337/2000),
- A. onder verwijzing naar zijn resoluties van 21 september 2000 betreffende de complementariteit tussen het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap en van de lidstaten<sup>4</sup>, en van 17 februari 2000 over de samenhang in het communautaire beleid van de Unie<sup>5</sup>,
- B onder verwijzing naar zijn resoluties van 19 januari 2000 over het te geven gevolg aan het tweede verslag van het Comité van onafhankelijke deskundigen over de hervorming van de Commissie<sup>6</sup>, 6 juli 2000 over het verlenen van kwijting aan de Commissie voor het financieel beheer van het zesde, zevende en achtste Europees Ontwikkelingsfonds in het begrotingsjaar 1998<sup>7</sup>, en 6 juli 2000 over het uitstel van kwijting aan de Commissie voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen voor het begrotingsjaar 1998<sup>8</sup>,
- C. overwegende dat de Raad verschillende resoluties heeft aangenomen over de complementariteit en samenhang van het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap, en daarbij in het bijzonder denkende aan de conclusies van de Raad Algemene Zaken van 9 oktober 2000 inzake de doeltreffendheid van het externe optreden

---

<sup>1</sup> Nog niet gepubliceerd in het PB.

<sup>2</sup> Nog niet gepubliceerd in het PB.

<sup>3</sup> Nog niet gepubliceerd in het PB.

<sup>4</sup> Nog niet gepubliceerd in het PB.

<sup>5</sup> Nog niet gepubliceerd in het PB.

<sup>6</sup> PB C 304 van 24.10.2000, blz. 28 en 135.

<sup>7</sup> Nog niet gepubliceerd in het PB.

<sup>8</sup> Nog niet gepubliceerd in het PB.

van de Unie,

- D. overwegende dat de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid een van de drie grondpijlers van het externe optreden van de Unie zijn en op gelijke voet staan met de doelstellingen van het buitenlands en veiligheidsbeleid en het handelsbeleid,
- E. overwegende dat het internationale ontwikkelingsbeleid de belangrijkste factor is in het externe beleid van de Europese Gemeenschap,
- F. overwegende dat de publieke ontwikkelingshulp van de industrielanden steeds verder is afgenomen en nu niet meer dan 0,22% van het BNP bedraagt, wat veel minder is dan het streefcijfer van 0,7% dat in de VN-resolutie van 1974 over de Nieuwe Economische Wereldorde wordt genoemd,
- G. overwegende dat de conclusies van de Raad Algemene Zaken van 9 oktober geen verwijzing inhouden naar de verklaring van de Raad over het ontwikkelingsbeleid van de EU en als zodanig geen verwijzing bevatten naar de rol van de uitroeiing van de armoede of naar de internationale ontwikkelingsdoelstellingen,
- H. overwegende dat het communautaire internationale hulpbeleid ingrijpend moet worden gewijzigd om de doeltreffendheid ervan te vergroten,
- I. overwegende dat een dergelijke hervorming moet bestaan uit:
- een nieuwe definitie van het ontwikkelingshulpbeleid en de beleidsprioriteiten, waarbij rekening gehouden moet worden met de op internationale topconferenties vastgestelde armoedeuitroeingsdoelstellingen,
  - een betere afstemming van de diensten van de Commissie en van het externe beleid van de Gemeenschap, zodat er een helder schema van beleidscoördinatie en -samenhang ontstaat,
  - een striktere toepassing van artikel 177 van het EG-Verdrag betreffende de complementariteit van het ontwikkelingsbeleid van de lidstaten enerzijds en de Europese Commissie anderzijds,
  - een afstemming van het personeel en het volume van de financiële middelen op de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid, zodat de Commissie deze op efficiënte wijze kan verwezenlijken,
  - een ingrijpende wijziging van het beheer van de hulp, zowel ter plaatse als in de hoofdzetel, door o.a.: vereenvoudiging van de procedures, integratie van de samenwerkingscyclus, een evenwichtige structuur van de RELEX-diensten van de Commissie, met één persoon die politiek verantwoordelijk is voor ontwikkelingszaken, en een grotere transparantie in het beheer,
- J. overwegende dat de Commissie de belangrijkste donor van humanitaire hulp ter wereld is en dat zij een aanzienlijk deel van de ontwikkelingshulp rechtstreeks beheert; dat de relatieve groei van het volume van de hulpfondsen niet gepaard is gegaan met de vereiste aanpassingen van het personeel en de beheersmethoden,

- K. overwegende dat de internationale invloed van de EU niet in verhouding staat tot het volume van de financiële middelen die zij besteedt aan ontwikkelingshulp,
  - L. betreurende dat de Commissie zich tot op heden, door gebrek aan personeel, heeft geconcentreerd op de uitvoering van beleid en op de beleidsinstrumenten, terwijl de opstelling van het beleid voornamelijk voor rekening kwam van overige internationale instellingen, zoals de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en de OESO,
  - M. overwegende dat de rijke ervaring van de Commissie met de uitvoering van ontwikkelingsbeleid slechts in zeer beperkt mate is gebruikt en geanalyseerd,
  - N. overwegende dat uit externe evaluaties van het hulpbeleid van de Gemeenschap gebleken is dat er problemen zijn ontstaan ten aanzien van de snelheid en de doeltreffendheid bij de uitvoering van programma's en projecten,
  - O. overwegende dat de steun van het Europees Parlement en de lidstaten van essentieel belang is om vele problemen omtrent het beheer van de communautaire ontwikkelingshulp op te lossen, met name op het gebied van de begroting en de controleprocedures van de Raad,
1. wijst erop dat de toezeggingen die de internationale gemeenschap heeft gedaan ter verwezenlijking van de gekwantificeerde doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, en in concreto uitroeiing van de armoede, een nieuw kader vormen voor de uitstippeling van een ontwikkelingsstrategie waar het communautaire ontwikkelingsbeleid op dient te worden afgestemd;
  2. verzoekt de Commissie de nieuwe opzet van het externe beleid te baseren op een duidelijke en alomvattende verklaring waarin de EU-doelstellingen op het gebied van de externe betrekkingen voor de 21ste eeuw uiteen worden gezet en waarin uitroeiing van de armoede tot overkoepelende doelstelling wordt verheven;
  3. is verheugd dat de Commissie een begin gemaakt heeft met de hervorming van de RELEX-groep, die moet leiden tot een verbetering van het effect van de ontwikkelingshulp en een vergroting van de doeltreffendheid van haar betrekkingen met ontwikkelingslanden met het oog op de uiteindelijke doelstelling: stimuleren van een duurzame ontwikkeling waardoor de armoede wordt uitgeroeid en deze landen integreren in de wereldeconomie;
  4. is echter bezorgd dat de scheiding tussen politieke verantwoordelijkheid en strategische besluitvorming over de uitvoering en follow-up van de programma's leidt tot een marginalisering van het ontwikkelingsbeleid binnen de Commissie; acht het noodzakelijk dat politieke verantwoordelijkheden worden weerspiegeld in de institutionele structuren;
  5. is van mening dat één geïntegreerde Gemeenschapdienst voor internationale ontwikkeling verantwoordelijk zou moeten zijn voor de gehele samenwerkingscyclus met ontwikkelingslanden, met inbegrip van de desbetreffende programma's voor Afrika, Latijns-Amerika, de Middellandse-Zeelanden en Azië;
  6. is van mening dat er een oplossing gevonden moet worden voor het structurele probleem van het personeelstekort voor het beheer van de ontwikkelingsgelden en zegt toe dat het

daartoe in de begroting de benodigde middelen zal opnemen;

7. dringt erop aan dat voor kleinschalige projecten, die bij evaluaties van de EU-hulp gewoonlijk het best uit de bus komen, in de toekomst toereikend personeel ter beschikking wordt gesteld, teneinde deze projecten te handhaven en qua aantal zelfs uit te breiden;
8. verzoekt de Raad, als mede-begrotingsautoriteit, ervoor te zorgen dat de financiële middelen beantwoorden aan de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap;
9. verzoekt de begrotingsautoriteit om in de komende begrotingsjaren in elke operationele begrotingslijn voor ontwikkelingssamenwerking een nader vast te stellen percentage voor administratieve uitgaven op te nemen;
10. acht het van doorslaggevend belang dat de Commissie met betrekking tot het ontwikkelingsbeleid over voldoende en naar behoren opgeleid personeel beschikt voor het voorbereiden, analyseren en voorstellen van beleid;
11. verzoekt de Commissie in het eerste semester van 2001 een verslag voor te leggen over de tenuitvoerlegging van de verschillende onderdelen van de RELEX-hervorming;
12. is van mening dat de overdracht van bevoegdheden aan de delegaties een gelegenheid biedt om ter plaatse een systeem te creëren voor het beheer van de ontwikkelingsprojecten en voor de toe-eigening en versterking van de capaciteiten; spreekt zich derhalve uit voor een snelle doorvoering van de decentralisatie naar de delegaties, die moeten worden voorzien van de benodigde IT-infrastructuur, terwijl het personeel dat zich bezighoudt met ontwikkelingsbeleid moet worden uitgebreid, alsmede voor een proces van toe-eigening van de projecten en programma's door de begunstigden, met inbegrip van de aanstelling van plaatselijke medewerkers, wanneer voldaan wordt aan de voorwaarden van behoorlijk bestuur en democratie;
13. benadrukt dat de voor buitenlandse betrekkingen verantwoordelijke DG's behoefte hebben aan meer en gespecialiseerder personeel, en dat met name moet worden voorzien in opleiding tot programmeringsdeskundige en sectoraal deskundige;
14. is van mening dat de oprichting van de gemeenschappelijke dienst (SCR) een mislukte poging was om het beheer van de communautaire hulp te rationaliseren, en dat de onduidelijke verdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende diensten de effectiviteit ervan heeft ondermijnd; wijst in dit verband op de noodzaak om de samenwerkingscyclus te integreren en is er voorstander van dat de verantwoordelijkheid van de gehele samenwerkingscyclus bij één orgaan ligt en dat er één commissaris politiek verantwoordelijk is, namelijk de voor ontwikkelingssamenwerking bevoegde commissaris; meent dat een en ander de doelmatigheid van het Commissieapparaat en de zichtbaarheid van het optreden van de Commissie op dit gebied zal verbeteren;
15. verdedigt het specifieke karakter van het communautaire ontwikkelingsbeleid en de toegevoegde waarde ervan en betreurt dat sommige lidstaten voorstander zijn van een hernationalisatie van het ontwikkelingsbeleid; is er stellig van overtuigd dat het ontwikkelingsbeleid van de lidstaten een aanvulling moet zijn op en geen vervanging of



duplicaat mag zijn van het ontwikkelingsbeleid van de EU; pleit er verder voor, gezien het belang dat het aan een communautair overheidsbeleid op het gebied van ontwikkeling hecht, dat het hele programmabeheer bij de Commissie komt te liggen en de overheveling daarvan naar externe agentschappen strikt wordt beperkt;

16. neemt nota van het voornemen om een nieuw orgaan op te richten voor het beheer van de communautaire hulp, dat gebaseerd is op de SCR, die wordt omgezet in een Bureau, en is van mening dat dit moet opereren volgens een model dat overeenstemt met de doelstellingen van grotere doeltreffendheid van de communautaire hulp; het model moet er in ieder geval voor zorgen dat er samenhang zit in de acties van de Commissie en dat zij controle uitoefent op dit orgaan. De politieke controle op de activiteiten van dit orgaan blijft berusten bij het EP;
17. is tevens van mening dat de oprichting van een dergelijk orgaan gepaard moet gaan met een vereenvoudiging van de beheersprocedures, met name ten aanzien van de medefinanciering van projecten door NGO's;
18. is ervan overtuigd dat NGO's over de capaciteit beschikken om programma's uit te voeren die specifiek gericht zijn op armoedebestrijding en is van mening dat de Commissie dit potentieel meer moet benutten;
19. is van oordeel dat de EU strategieën moet ontwikkelen om in de begunstigde landen bij te dragen tot een levendige en krachtige civil society; dat de EU op alle gebieden van externe samenwerking moet streven naar samenwerking met het maatschappelijk middenveld, waaronder NGO's en de particuliere sector, teneinde de ontwikkelingsdoelstellingen te realiseren; is van oordeel dat organisaties in het maatschappelijk middenveld moeten worden gezien als onmisbare en onafhankelijke partners van de EU, die een essentiële rol in het ontwikkelingsproces spelen, en dat de EU moet aansporen tot een intensievere beleidsdialoog met het maatschappelijk middenveld en tot grotere samenwerking op programmeringsniveau;
20. wijst op het belang van een zorgvuldige evaluatie van het effect van de externe hulpprogramma's, om zowel van de positieve als negatieve ervaringen gebruik te maken bij de planning en uitvoering van latere acties; benadrukt de noodzaak om personeel op te leiden dat gespecialiseerd is op dit gebied en om de evaluatie-eenheid te voorzien van voldoende personeel en bevoegdheden om de impact en de doeltreffendheid van het ontwikkelingshulpbeleid te vergroten;
21. is het ten aanzien van de comitologie met de Commissie eens dat de werkgroepen van de Raad en de comités moeten evolueren en zich moeten concentreren op beleidsoriëntaties, periodieke herziening van strategieën van elk van de landen, sectorale strategieën, en zaken waarover voorafgaand aan internationale beraadslagingen op Europees niveau moet worden overlegd;
22. is verheugd over het initiatief van de Commissie om alle verordeningen inzake het ontwikkelingsbeleid te herzien om de haalbaarheid te bestuderen van een horizontale verordening waardoor de werkzaamheden van de comités in de programmeringsfase kunnen worden geconcentreerd en de systematische herziening van alle projecten kan worden afgeschaft;

23. benadrukt het belang van "country strategy papers" en NIP's (nationale indicatieve programma's) als instrument ter bevordering van zowel de complementariteit met de lidstaten als de deelname van de begunstigde landen aan de programmering van de samenwerking door middel van dialoog en informatieoverdracht, waardoor het concept van toe-eigening van de ontwikkelingsprojecten door de begunstigde landen in de praktijk wordt gebracht wanneer aan de juiste voorwaarden wordt voldaan;
24. benadrukt dat de aanwezigheid van de EU in discussiefora over belangrijke onderwerpen voor ontwikkelingseconomieën en de coördinatie van de standpunten van de lidstaten en de EU in de verschillende internationale fora moeten worden versterkt, met name in de instellingen van Bretton Woods en in de Verenigde Naties, waar de beleidsrol van de EU in verhouding moet staan tot de omvang van haar bijdrage;
25. herinnert eraan dat het EP voldoende informatie moet ontvangen alvorens het beleid wordt vastgesteld - en in ieder geval tegelijkertijd met de Raad - over oriëntatie, planning en programmering van het communautaire hulpbeleid, zonder dat dit inhoudt dat het EP zich in de beheerstaken van de Commissie mengt;
26. is van mening dat bij de nieuwe structuur getracht moet worden samenhang te bewerkstelligen tussen het communautair buitenlands, ontwikkelings-, handels-, landbouw-, visserij-, O&O-beleid en het beleid op het gebied van voedselzekerheid en voedselveiligheid; is van oordeel dat bij het uitstippelen van nieuwe beleidsvormen en toegepaste praktijken evaluaties dienen plaats te vinden van het effect van deze samenhang en dat daarnaast jaarlijks het verslag moet worden gepubliceerd dat aan de Raad en het Parlement dient te worden voorgelegd, conform de resolutie van 17 februari 2000 over de samenhang in het communautaire beleid van de Unie;
27. dringt erop aan dat het RELEX-hervormingsproces wordt doorgevoerd op een open en transparante wijze en dat het personeel van de betrokken diensten participeert in dit hervormingsproces, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan de handhaving tijdens de overgangperiode van de doelstellingen van een doeltreffend Europees ontwikkelingsbeleid en van de afspraken die met de ontvangende landen zijn gemaakt;
28. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

## TOELICHTING

### *De nieuwe context van de Noord-Zuid-betrekkingen en de rol van ontwikkelingssamenwerking*

Het einde van de koude oorlog en de versnelling van het proces van economische integratie op mondiaal niveau hebben het beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking een nieuwe richting gegeven. In de periode van de koude oorlog steunde dit beleid in wezen nog op het specifieke belang van de ontwikkelingslanden, naargelang ze behoorden tot het ene of het andere van de twee blokken, die een bipolaire wereld vormden. Het gaat er thans om duurzame integratie van de ontwikkelingslanden in een geglobaliseerde wereld tot stand te brengen.

De ontwikkelingslanden zowel als de ontwikkelde landen proberen zoveel mogelijk profijt te trekken van de integratie van de economische en financiële markten op globaal niveau, en tegelijkertijd de negatieve effecten die inherent zijn aan het huidige, door de technologische evolutie op gang gebrachte proces van globalisering, en met name de toename van de ongelijkheden, tot een minimum te beperken.

De globalisering leidt ook tot een verscherping van een aantal transnationale problemen, die niet op nationaal niveau kunnen worden aangepakt, met name de grote milieuproblemen, de verspreiding van besmettelijke ziekten, de internationaal georganiseerde misdaad en het domino-effect van financiële crises. Deze problemen vereisen acties op mondiaal/regionaal niveau en een andere aanwending van de internationale steun. Zij impliceren ook een wijziging van de strategie op het niveau van de ontwikkelingsbetrekkingen. Er bestaat weliswaar geen consensus over het pakket van meest dringende maatregelen, maar men is het er over eens dat een strategie ten uitvoer moet worden gelegd die een spoedige integratie van de ontwikkelingslanden in de mondiale economie mogelijk maakt en die gericht is op het beheersen van de globale problemen. Een belangrijke factor daarbij is de diversiteit van de politieke, economische en sociale situaties in de diverse ontwikkelingslanden, en bijgevolg de noodzaak van een gedifferentieerde benadering.

De ontwikkelingshulp wordt steeds meer beschouwd als niet alleen een financiële ruggesteun, maar ook een katalysator voor het creëren van omstandigheden die bijdragen aan duurzame ontwikkeling en uitroeiing van de armoede. Om die reden wordt, uitgaande van de ervaring die de laatste decennia op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is opgedaan, thans gediscussieerd over de doelstellingen, de pertinentie van de instrumenten en het reële effect van de acties, waarbij het accent wordt gelegd op doeltreffendheid. De evaluaties die de laatste jaren zijn verricht hebben de relatieve inefficiëntie van de hulp in termen van menselijke ontwikkeling en armoedebestrijding aan het licht gebracht, en hebben aangetoond dat de hulp alleen in adequate omstandigheden positieve effecten kan hebben. De rapporteur wil waarschuwen voor de risico's van het extreme standpunt van sommigen om de hulp wegens ondoelmatigheid in zijn geheel stop te zetten; dit kan leiden tot een verlaging van de hulpmiddelen en het loslaten van de politieke ontwikkelingsdoelstellingen die wij nastreven. Het is natuurlijk erg moeilijk vast te stellen in welke situatie de begunstigde landen zouden verkeren als ze de bewuste hulp niet zouden hebben ontvangen.

## *Globale doelstellingen en strategieën: doeltreffendheid en consensus*

De povere resultaten van de internationale ontwikkelingshulp zijn de laatste jaren gepaard gegaan met een afname van de levering van menselijke en financiële hulpmiddelen aan de ontwikkelingslanden. Sinds 1992 hebben de 21 rijkste landen hun hulp aan de Derde Wereld met 24% verlaagd: de ontwikkelingshulp van de geïndustrialiseerde landen is gedaald tot een minimumniveau van 0,22% van het gezamenlijk BBP, en is dus ver verwijderd van de 0,7% die in de VN-resolutie van 1974 over de Nieuwe Internationale Economische Orde werd bepleit.

De hulp zo doeltreffend mogelijk maken is dan ook een prioriteit die zich moet vertalen in het streven naar synergie via een betere coördinatie tussen de voor ontwikkelingshulp verantwoordelijke communautaire diensten en andere donoren, grotere complementariteit tussen het communautaire beleid en dat van de lidstaten, en meer samenhang tussen de communautaire beleidsmaatregelen die gevolgen hebben in de ontwikkelingslanden.

Het streven naar doeltreffendheid impliceert dat overeenstemming wordt bereikt over de essentiële doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid. De internationale gemeenschap heeft deze problemen de laatste jaren uitvoerig behandeld, en er werden diverse initiatieven gelanceerd om de samenwerking op een nieuwe leest te schoeien, uitgaande van gemeenschappelijke doelstellingen.

De grote VN-conferenties van het laatste decennium en de toezeggingen die de internationale gemeenschap heeft gedaan (CAD, *Strategie voor de XXIste eeuw*) met het oog op de verwezenlijking van gekwantificeerde doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, met name uitroeiing van de armoede, vormen een nieuw kader voor het uitstippelen van een ontwikkelingsstrategie, waarbij de sociale en menselijke aspecten, en een duurzaam beheer en gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en het milieu, centraal staan. Daarbij wordt de noodzaak van grotere interactie tussen politieke, economische, sociale en milieuaspecten van de ontwikkeling algemeen erkend.

Men kan weliswaar niet spreken van een “post-Washington” consensus inzake ontwikkelingsstrategieën, maar dat de hulp gericht moet zijn op de arme landen, afhankelijk van hun prestaties op het gebied van het macro-economische beleid, armoedebestrijding en goed bestuur (hetgeen moet leiden tot een totaal andere verdeling van de hulp dan in het verleden, toen werd uitgegaan van geopolitieke overwegingen), daar is nagenoeg iedereen het over eens.

Het accent dat momenteel gelegd wordt op de doeltreffendheid rechtvaardigt ook een wijziging van de soort steun die moet worden verleend: niet meer steun aan bepaalde projecten, maar ruimere sectorale steun, die erop gericht is de door de begunstigde landen uitgestippelde ontwikkelingsstrategieën financieel te schragen, in nauwe samenwerking met de politieke besluitvormings- en beheersorganen. Uiteraard moet er voor iedere toekenning van communautaire middelen worden nagegaan of wordt voldaan aan de voorwaarde van goed bestuur. Op lange termijn zullen deze maatregelen, gepaard met een geleidelijke toename van de hulp, tot betere resultaten leiden. Of de hulp beter haar bestemming zal bereiken zal grotendeels afhangen van een veel betere coördinatie tussen de donoren dan thans het geval is.

## *Het beleid van de Europese Gemeenschap*

Het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap past in deze internationale strategie en is een van de drie componenten van het externe beleid van de EU, naast de politieke dimensie, en het handels-, landbouw-, visserij-, O&O-beleid en het beleid op het gebied van voedselveiligheid en voedselzekerheid. Zoals de andere internationale donoren wordt de Gemeenschap geconfronteerd met de uitdaging het effect van haar bijdrage op ontwikkeling te vergroten en haar beleid te richten op uitroeiing van de armoede. De bijzondere aard van de communautaire steun bemoeilijkt evenwel dit proces, aangezien het Europese beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking rekening moet houden met de speciale banden die tussen de landen van de Unie en bepaalde ontwikkelingslanden bestaan. De politieke, economische en commerciële dimensies moeten worden afgestemd op dit ontwikkelingshulpbeleid. Het is niet gemakkelijk deze verschillende dimensies op doeltreffende en coherente wijze met elkaar te verzoenen, en daarbij tezelfdertijd rekening te houden met de prioriteiten van de begunstigde landen en die van de Unie.

Op grond van de richtsnoeren die de Raad naar aanleiding van diverse externe evaluaties heeft geformuleerd is de Commissie aan het werk gegaan, teneinde te voorzien in instrumenten die de Unie in staat zullen stellen de nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden. Dit heeft geresulteerd in diverse mededelingen van de Commissie aan de Raad en het Parlement (en een aantal mededelingen die nog in voorbereiding zijn), die de hierboven uiteengezette aspecten weerspiegelen<sup>1</sup>. De nieuwe partnerschapsovereenkomst ACS-EU verdient speciale vermelding. Zij is een goed voorbeeld van een combinatie van de drie componenten: politiek, ontwikkeling en handel. Deze zeer bijzondere overeenkomst steunt op de associatiemechanismen Noord-Zuid/Zuid-Zuid en is een overeenkomst op lange termijn met een contractueel karakter. Het Parlement dient er nog mee in te stemmen voordat ze in werking kan treden<sup>2</sup>.

De Gemeenschap, waarvan het beleid gericht is op humanitaire hulpverlening zowel als ontwikkelingssamenwerking, dient een doeltreffend beheer van de overgang tussen noodhulp, steun bij de wederopbouw en ontwikkelingshulp te garanderen, opdat er geen situaties ontstaan waarbij hulpbehoevende bevolkingsgroepen aan hun lot worden overgelaten als gevolg van bureaucratische problemen of concurrentie tussen de communautaire diensten die verantwoordelijk zijn voor de hulpverlening. De besparing van samenwerkingsmiddelen, via de systematische vertraging bij de toekenning aan de hulpbehoevende bevolkingsgroepen die kan worden toegeschreven aan bureaucratische oorzaken of de onduidelijke verdeling van de bevoegdheden tussen de diensten die de communautaire hulp beheren, wijst op een ernstige verwaarlozing van de verantwoordelijkheden door de Commissie. Deze verwaarlozing heeft een dubbel negatief effect op het hulpbeleid: aan de ene kant worden de doelstellingen van de uitroeiing van de armoede en de hulp aan bevolkingen die getroffen worden door humanitaire rampen, niet verwezenlijkt, wat politiek gesproken een onhoudbare situatie is, en aan de andere kant zijn er de negatieve consequenties voor de publieke opinie die steeds minder geld

---

<sup>1</sup> Met name de mededelingen over het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap (COM(00) 212) over de complementariteit tussen de beleidsmaatregelen van de Gemeenschap en die van de lidstaten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking (COM(99) 218), over de hervorming van het beheer van de externe hulp, over het afstemmen van het beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking van de Unie op andere beleidsvormen (op verzoek van het EP), over de externe uitgaven van de Unie en de armoede (SEC (00) 877), en over de evolutie van de externe dienst COM(00)456.

<sup>2</sup> COM(00) 324.

wil uitgeven voor beleid waarvan vermoed wordt dat het ondoelmatig is.

In het EU-Verdrag wordt gesteld dat de Unie moet zorgen voor de samenhang van haar gehele externe optreden (artikel 3, lid 2) en bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden rekening moet houden met haar doelstellingen (artikel 178). Tot nu toe werden het ontwikkelingsbeleid en de gevolgen van de andere communautaire beleidsmaatregelen voor dit beleid in de beste gevallen maar zijdelings in aanmerking genomen. Bij de hervorming van de Commissie, en meer bepaald van haar hulpbeleid en de daarvoor verantwoordelijke diensten, moet een beter evenwicht tot stand worden gebracht tussen de beleidsmaatregelen die externe repercussies hebben, met name tussen het handels- en het ontwikkelingsbeleid, maar ook het landbouw-, visserij- en O&O-beleid, en het overige beleid dat in een geglobaliseerde wereld dergelijke externe repercussies heeft. Van de mechanismen die moeten zorgen voor de nodige coördinatie tussen het Parlement, de Commissie en de Raad dient maximaal gebruik te worden gemaakt, teneinde te voorkomen dat incoherente besluiten worden genomen.

De Europese Gemeenschap en de lidstaten zouden tot slot ook de coördinatie en de complementariteit tussen het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap en dat van de lidstaten op internationaal niveau en in de geassocieerde landen moeten bevorderen, hetgeen een betere coördinatie van de strategieën per land en van de richtsnoeren voor de sectorale beleidsmaatregelen impliceert.

Al deze kwesties van politieke en institutionele aard, alsmede de herziening van het beheer van de communautaire hulp, uitgaande van de in het Witboek over de hervorming van de Commissie geformuleerde beginselen, dienen te worden behandeld in het kader van de hervorming van het externe optreden, teneinde de Europese Gemeenschap in staat te stellen het effect van de ontwikkelingshulp te verbeteren en de doeltreffendheid van haar betrekkingen met de ontwikkelingslanden te vergroten in het licht van de uiteindelijke doelstelling duurzame ontwikkeling te bevorderen en aldus de armoede uit te roeien en de integratie van deze landen in de wereldeconomie mogelijk te maken. Het gaat er in feite om een adequaat gebruik te garanderen van alle instrumenten waarover de Commissie beschikt voor de tenuitvoerlegging van het externe beleid, het handels-, ontwikkelings-, landbouw-, visserij- en O&O-beleid en het begrotingsbeleid.

Aangezien al deze aspecten worden behandeld in afzonderlijke mededelingen van de Commissie en desbetreffende verslagen van het Parlement<sup>1</sup>, zal onderhavig verslag zich toespitsen op een aantal belangrijke aspecten van de hervorming die niet in specifieke documenten aan bod zullen komen, zoals de reorganisatie van de RELEX-diensten en de herziening van het beheer van de communautaire hulp.

---

<sup>1</sup> Verslag-Gemelli, verslag-Ferrer, verslag-Galeote, verslag-Rod.

## *Het proces van hervorming van de externe communautaire hulpverlening*

De hervorming van de externe communautaire hulpverlening is een van de prioritaire doelstellingen in het algemene kader van de hervorming die op de politieke agenda van de nieuwe Commissie staat. Het gaat erom de politieke geloofwaardigheid van de Europese Unie als donor te herstellen, de resultaten drastisch te verbeteren, de mechanismen voor administratieve en financiële controle te hervormen en het effect ter plaatse, met name een snelle tenuitvoerlegging, en de kwaliteit van de hulp te garanderen.

Op het gebied van de humanitaire hulp is de Commissie de grootste donor ter wereld. Zij beheert rechtstreeks een aanzienlijk deel van de totale ontwikkelingshulp. De exponentiële toename van de communautaire middelen voor humanitaire en ontwikkelingshulp is evenwel niet gepaard gegaan met de nodige aanpassingen op het gebied van de (menselijke en financiële) hulpmiddelen en de beheersmethoden. Wat dat betreft is de situatie kritiek<sup>1</sup>.

Iedereen ziet de noodzaak van een hervorming in, maar het is een enorme taak, die een adequate strategie voor de tenuitvoerlegging van coherente maatregelen op uiteenlopende terreinen vergt. Een van de problemen is de vaststelling van een tijdschema en de volgorde van de hervormingen. Bovendien zijn de administratieve werkmethoden in de diverse diensten van de Commissie verschillend. Participatie is essentieel voor het welslagen van een hervorming. Het personeel van de Commissie en de medewerkers ter plaatse (met name de delegaties) dienen dan ook bij het debat te worden betrokken. Deze strategiewijziging is terug te voeren op het feit dat eerdere hervormingen van de diensten van de Commissie die zich bezighielden met ontwikkelingshulp niet het gewenste resultaat hadden.

Een constructieve dialoog tussen alle instellingen van de Europese Unie is noodzakelijk om een hervorming tot een goed einde te brengen. De Commissie, die in die zin de institutionele verantwoordelijkheid voor de hervorming draagt, heeft daarom een beroep gedaan op de andere instellingen, **aangezien een groot aantal problemen niet kan worden opgelost zonder de steun van het Parlement en de lidstaten, met name de begrotingskwesties, het probleem van de financiële controle, en de procedures voor de controle door de Raad.** Er dient dan ook te worden gezocht naar een adequate formule voor de toepassing van nieuwe methoden van interinstitutionele dialoog, gebaseerd op een vereenvoudiging van de comitologie en een grotere deelname van het EP dat, zonder de beheerstaken van de Commissie te willen overnemen, wel zijn politieke controle op de planning en resultaten zou moeten vergroten.

De NGO's, die een sleutelrol spelen bij de tenuitvoerlegging van het communautaire beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulpverlening, moeten deelnemen aan het debat over de hervorming, die in elk geval moet leiden tot de institutionalisering van een vlotte dialoog en een vereenvoudiging van de procedures van samenwerking tussen de NGO's en de Commissie.

---

<sup>1</sup> Zie de bij dit verslag gevoegde voornaamste conclusies van de externe evaluaties van de communautaire programma's.

## *Analyse van de diverse aspecten van de hervorming*

In dit hoofdstuk wensen wij een overzicht te geven van de voornaamste aspecten van de hervorming, waarbij wij het accent willen leggen op de kwesties waaraan de Commissie ontwikkelingssamenwerking tijdens de debatten die zij over dit thema gehouden heeft vooral aandacht besteed heeft.

### *- De opgedane ervaring*

Het huidige hervormingsproces markeert een duidelijke wijziging ten aanzien van de pogingen van het verleden, die een partieel karakter hadden. De ervaring heeft de noodzaak aangetoond van een hervorming op grond van een diepgaande analyse van de oorzaken van de problemen, en niet op basis van politieke compromissen.

De hervorming van 1998 heeft het structurele personeelstekort niet verholpen en heeft geen rekening gehouden met de realiteit ter plaatse, hetgeen de werking van de SCR (gemeenschappelijke RELEX-dienst) negatief beïnvloed heeft. Hoewel er met de oprichting van de gemeenschappelijke dienst enige vooruitgang geboekt is in de rationalisering van het beheer, slaagde men er niet in om de crisis echt op te lossen, omdat de effectiviteit van de organisatie door de onduidelijke verdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende diensten werd ondermijnd. Eén enkel orgaan moet worden belast met de samenwerkingscyclus, waarvoor maar één persoon politiek verantwoordelijk is.

De benadering is thans globaal en de hervormingen van het beheer zijn gekoppeld aan de politieke doelstellingen. Het is de bedoeling de onderlinge samenhang tussen beleidsmaatregelen, instrumenten, structuren en specialisaties te verbeteren en daadwerkelijke communicatie tot stand te brengen tussen de diensten die verantwoordelijk zijn voor enerzijds de programmering en anderzijds de tenuitvoerlegging. De rapporteur, die de verdeling van de bevoegdheden in het College van de Commissie verder niet ter discussie wil stellen, is van mening dat de samenwerkingscyclus onder één enkele administratieve rubriek zou moeten vallen.

De financiële verantwoordelijkheid van het personeel zal daarbij groter worden. Een grondige herziening van de comitologie moet daarnaast leiden tot een nieuwe methode van dialoog met de lidstaten en het Parlement. En vooral: men wil nu blijkbaar ook echt het personeelsprobleem aanpakken. De decentralisatie, de deconcentratie, en in de desbetreffende gevallen, de toe-eigening van de ontwikkelingsprogramma's door de begunstigen, zijn andere belangrijke punten die de Commissie in haar hervormingsvoorstel behandelt.

### *- Een nieuwe taakverdeling binnen de groep van RELEX-commissarissen – de toekomst van het ontwikkelingsbeleid en het Directoraat-generaal ontwikkeling*

Dit is wellicht het centrale punt van de discussie over de hervorming van de RELEX-groep. De vrees bestaat dat de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden het probleem van de hybride structuren niet zal oplossen, en dat de invloed van het directoraat-generaal ontwikkeling bij de behandeling van ontwikkelingsthema's erdoor zal afnemen.

De nieuwe methode van gemeenschappelijk beheer van de externe hulp, teneinde de traditionele barrières tussen de directoraten-generaal externe betrekkingen en ontwikkeling te



slechten, speelt in op de evolutie van de internationale situatie, maar er moet op institutioneel niveau op worden toegezien dat de ontwikkelingskwesaties daarbij niet uit het oog worden verloren.

De Commissie ontwikkelingssamenwerking is voorstander van een verdeling van de verantwoordelijkheden van de commissarissen per thema (handel, ontwikkeling, uitbreiding, GBVB), en niet per geografische regio. De diensten van het directoraat-generaal Ontwikkeling, de SCR en de directoraten van DG RELEX, die belast zijn met MEDA, ALA en eventueel met TACIS, zouden moeten samengaan in één enkele dienst met bevoegdheden voor de totale samenwerkingscyclus, vanaf de verantwoordelijkheid om het kader van het samenwerkingsbeleid met alle ontwikkelingslanden vast te stellen tot de uitvoering van de projecten. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot een herverdeling van de bevoegdheden van de commissarissen. De met de portefeuille ontwikkelingssamenwerking belaste commissaris moet politiek verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid, hetgeen niet blijkt uit de rol die de administrateur-generaal (*chief executive officer*) van de opvolger van de SCR speelt.

. Coördinatie/ Complementariteit/Coherentie

Het is de taak van de Gemeenschap en de lidstaten in een ruimere internationale context de coördinatie te bevorderen en de complementariteit te garanderen. De coördinatie dient met name te worden verbeterd op het gebied van de strategieën per land, de richtsnoeren voor de sectorale beleidsmaatregelen en de concrete tenuitvoerlegging van het beleid in de geassocieerde landen.

De Commissie wil de complementariteit verbeteren als een instrument om de hulp efficiënter te maken. Zij stelt daarom voor:

- 1) zich te concentreren op een aantal prioritaire gebieden, en op andere gebieden een financiële bijdrage te leveren aan de programma's van de lidstaten en andere donoren (cofinanciering). Dit impliceert een herziening van de cofinancierings-, toewijzings- en contractprocedures tussen de verschillende lidstaten en een versterking van de mogelijkheden om financiële middelen van de Gemeenschap via bilaterale programma's op efficiënte wijze door te sluisen. Daarnaast dienen ook richtsnoeren te worden vastgesteld om de doorzichtigheid te garanderen;
- 2) doeltreffender gebruik te maken van de "*country strategy papers*", als een instrument om de complementariteit te bevorderen, door met de lidstaten van gedachten te wisselen over prioriteiten en ervaringen. Deze benadering lijkt logisch, maar kan in de praktijk worden bemoeilijkt door het feit dat in de meeste lidstaten de hulp een onderdeel is van het externe beleid, dat steunt op nationale strategische belangen.

De rapporteur wijst er in dit verband op dat het Parlement meer informatie wenst te ontvangen over de "*country papers*", met name als instrument ter bevordering van de complementariteit. De Commissie heeft bijvoorbeeld aangekondigd dat zij de Raad (en niet het Parlement) een kader zal voorstellen voor "Boeken van nationale strategieën", die het voornaamste instrument zouden worden om de communautaire programma's voor hulpverlening te sturen, te beheren en te herzien. Het EP dient tenminste tegelijkertijd met de Raad te worden geïnformeerd.

In de resolutie van de Raad van 17/05/97 wordt de Commissie verzocht voorstellen in te dienen om de coherentie van het beleid van de Europese Unie te verbeteren via praktische procedures en regelmatige verslagen. In zijn resolutie van 17/02/00 heeft het Parlement daar eveneens op aangedrongen. De Commissie heeft dit thema in haar mededeling over het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap behandeld en het is van essentieel belang dat zij haar beleid overeenkomstig deze beginselen ten uitvoer legt.

#### *- Programmering*

De Commissie zegt zelf dat zij de programmering van de hulpverlening op een totaal andere leest wil schoeien. De nieuwe benadering moet in alle fasen van de projectcyclus de beleidsdoelstellingen en prioriteiten weerspiegelen. De consistentie van de meerjarige programmering zal worden vergroot, om voor elk land/elke regio een adequaat “mengsel van maatregelen” te verkrijgen uit het oogpunt van het communautaire beleid en de communautaire instrumenten. Er zal bovendien ook rekening worden gehouden met de politieke dialoog met de begunstigde landen. Een Groep voor de verbetering van de kwaliteit zal toezien op de samenhang en de kwaliteit van de programmering. Dit idee, dat al bestond in de SCR, moet er ook toe leiden dat de kwaliteit van de hulp wordt verhoogd.

De delegaties zullen een belangrijke bijdrage leveren aan de voorbereiding van de programmering, en de lidstaten zullen eraan deelnemen via de comitologie-procedure.

De meerjarige programmering van de hulpverlening, die de essentie is van het nieuwe systeem, zal de basis vormen van de vaststelling van een begroting en de voor elke sector en elk prioritair gebied te behalen resultaten. Zij zal niet alleen een instrument zijn voor het beheer op intern niveau, maar zal ook worden gebruikt in andere coördinatiefora.

De ontwerpdocumenten van de programmering zullen worden goedgekeurd door de groep van RELEX-commissarissen, en niet door één enkele bevoegde commissaris, voordat zij worden voorgelegd aan het voltallige college. De Commissie ontwikkelingssamenwerking wenst in dit verband de aandacht te vestigen op het belang van het opzetten van mechanismen om te garanderen dat voldoende rekening wordt gehouden met de ontwikkelingsbehoeften, met name in de programmering van de hulpverlening ten behoeve van niet-ACS-landen.

Er zij tot slot ook op gewezen dat dit nieuwe systeem nieuwe beheerscapaciteiten zal vergen.

#### *- Integratie van de projectcyclus*

Het beheer van de projectcyclus wordt momenteel meestal verdeeld over de Directoraten-generaal externe betrekkingen en ontwikkeling, die belast zijn met de eerste vier fasen (programmering, identificatie, formulering, financiële besluiten), en de gemeenschappelijke RELEX-dienst, die de twee laatste fasen (tenuitvoerlegging, evaluatie) op zich neemt. Wij stemmen in met het voorstel van de Commissie om de projectcyclus weer te bundelen, vanaf de fase van de identificatie tot die van de uitvoering, en zijn van mening dat alle fasen van de projectcyclus moeten worden verricht door één administratieve structuur, die is onderworpen aan de politieke controle van het EP en die openstaat voor deelname van de lidstaten. ECHO zal de hele projectcyclus van de humanitaire hulp blijven beheren, maar met meer decentralisatie, om het verrichten van beheersfuncties ter plaatse mogelijk te maken.

Het is dan ook van groot belang dat in de volgende programmeringscyclus een duidelijke band tot stand wordt gebracht tussen programmering, begrotingsprocedures, evaluatie en repercussie (*feed-back*), waarbij de huidige projectcyclus wordt omgezet in een samenwerkingscyclus.

Het hulpbeleid moet weer gericht zijn op resultaten en niet op obsessieve controle van de uitgaven, al moeten er wel mechanismen worden geïntroduceerd om het beheer te verbeteren.

- *Delegatie van het beheer van de programma's aan de delegaties/ autoriteiten van de begunstigde landen*

Voorgesteld wordt dat de gemeenschappelijke RELEX-dienst (of zijn opvolger) niet alleen functioneert vanuit zijn hoofdzetel in Brussel, maar ook vertegenwoordigd wordt in de delegaties.

Het personeel van de delegaties, die reeds te kampen hebben met een personeelstekort, zal dan ook moeten worden uitgebreid, en er zullen nieuwe delegaties moeten worden geopend. Bovendien moeten de delegaties voorzien worden van nodige technische middelen.

De Commissie ontwikkelingssamenwerking wenst de aandacht te vestigen op het cruciale belang van een realistisch tijdschema voor de doorvoering van dit hervormingsproces, om het welslagen ervan te waarborgen. Er moet in de eerste plaats worden gezorgd voor de nodige middelen, de formulering van duidelijke richtsnoeren en de uitbreiding en opleiding van personeel, en uiteindelijk ook voor de overdracht van bevoegdheden. Het is van belang dat de deconcentratie zo spoedig mogelijk plaatsvindt. In dit verband dient te worden gewezen op de belangrijke rol van de degenen die in ieder land verantwoordelijk zijn voor het hulpbeleid (de zgn. "country desks").

De overdracht van bevoegdheden aan de delegaties biedt de mogelijkheid een systeem van beheer ter plaatse in te voeren en de projecten nauwer te binden aan de doelstellingen van ontwikkeling, toe-eigening en versterking van de capaciteiten ter plaatse. Daartoe kan in ruimere mate een beroep worden gedaan op de plaatselijke ervaring.

Decentralisatie van het beheer door de begunstigde landen is op zichzelf een lovenswaardige doelstelling, maar daarbij dienen adequate maatregelen te worden getroffen met het oog op de nodige controle en follow-up, teneinde een correct beheer van de fondsen te garanderen.

- *Controle, evaluatie en informatie over de resultaten*

Een van de fundamentele aspecten van de nieuwe administratieve hervorming is de verbetering van het controlesysteem en de heroriëntatie van de comitologie. Het uiteindelijke doel is de tenuitvoerlegging van de projecten te versnellen. Voorgesteld wordt het systeem van controles op de procedures te vervangen door een systeem van controles op de resultaten, en van de controles *ex ante* over te stappen op controles *ex post*, en de diensten bovendien de beschikking te geven over voldoende personeel om de projecten een zorgvuldige en

deugdelijke follow-up te kunnen geven.

Het is van belang dat de delegaties retrospectieve informatie verschaffen over de politieke dialoog met de begunstigden, en dat deze wordt geïntegreerd in de formulering van het beleid en de programmering in de zetel. De deelneming van de begunstigde landen aan de evaluatie en de follow-up dient te worden versterkt.

Wat de comitologie betreft, dient de functie van de werkgroepen van de Raad en van de comités te worden aangepast en toegespitst op de richtsnoeren van het beleid, de regelmatige herziening van de strategieën van elk van de betrokken landen, de sectorale strategieën en de kwesties die coördinatie op Europees niveau vereisen voordat ze op internationaal niveau worden besproken. Een en ander impliceert dat minder tijd wordt besteed aan de goedkeuring van individueel bestudeerde projecten en dat wordt voorzien in een transparant systeem van raadpleging over beleidskwesties en over *ex post*-verslagen over de vorderingen die bij de tenuitvoerlegging van de programma's worden gemaakt.

De comitologie en de budgettering zouden middelen moeten zijn tot verbetering van de dialoog en de constructieve samenwerking op interinstitutioneel niveau, en niet uitsluitend controlemechanismen. In dit verband steunt de Commissie ontwikkelings samenwerking de idee om alle verordeningen inzake externe hulp te herzien teneinde de haalbaarheid te bestuderen van een horizontale verordening, waardoor de werkzaamheden van de comités in de programmeringsfase zouden kunnen worden geconcentreerd.

Wat de evaluatie betreft wijst de rapporteur tevens op het belang van een evaluatie van het effect van de particuliere zowel als de officiële hulp (NGO's, agentschappen en andere actoren) op de versterking van de burgermaatschappij, met name op het gebied van de uitroeiing van de armoede en de democratisering van de begunstigde landen..

#### - Menselijk kapitaal

De versterking van het menselijk kapitaal is een van de beleidsprioriteiten. Om de efficiëntie te vergroten moet er voldoende personeel zijn dat in verhouding staat tot de omvang van de programma's. Dit probleem, waarmee de Commissie al lang te kampen heeft, zou worden opgelost door de toepassing van de in het Witboek voorgestelde maatregelen, de opstelling van een begroting uitgaande van de activiteiten (ABB), die de Commissie in staat moet stellen de taken aan de beschikbare middelen aan te passen, het in dienst nemen van extra personeel (gedeeltelijk in het kader van het nieuwe, nog op te richten bureau), en de rationalisering van de kosten van de bureaus voor technische bijstand.

De Commissie had zelf al een nota van wijzigingen bij het voorontwerp van begroting voor 2001 ingediend om het benodigde extra personeel aan te vragen. Deze nota lag ten grondslag aan de in juli 2000 voltooide werkzaamheden van de "Groupe de Pilotage" die heeft vastgesteld hoeveel personeel nodig is voor het verrichten van de taken die aan de Commissie zijn toevertrouwd.

De rapporteur stemt in met de versterking van het menselijk kapitaal, maar verwacht van de Commissie ook een verslag over de wijze waarop dit bij de doorvoering van de hervorming wordt ingezet. Er bestaat eensgezindheid over de absolute noodzaak het menselijk kapitaal te versterken, maar niet over de wijze waarop dit moet geschieden: extra personeel in dienst

nemen of een beter gebruik te maken van het bestaande personeel bij de Commissie, ook buiten de RELEX-groep. Sommigen zijn van oordeel dat eerst een selectie van prioriteiten en actieterreinen moet worden gemaakt voordat meer personeel wordt aangetrokken.

Het spreekt vanzelf dat een duidelijke strategie terzake van cruciaal belang is om niet opnieuw een wazige situatie te creëren en te vervallen in de fouten van het verleden en het personeel van de Commissie, dat de hervormingen moe is, niet helemaal te demotiveren. Een open en doorzichtige dialoog tussen de Raad, het Parlement en de Commissie in het kader van de begrotingsprocedure is eveneens van fundamenteel belang om deze netelige kwestie op te lossen.

### *Conclusies*

De hervorming die de Commissie wil doorvoeren vormt een enorme en complexe uitdaging die enerzijds de aanpassing van verschillende instrumenten en het uit de weg ruimen van administratieve en politieke obstakels vergt, en anderzijds, op een transcenderend niveau, de historische actualisering van een beleid, dat van de hulpverlening, dat een van de kenmerken van de internationale dimensie van de Europese Unie moet zijn. In die zin moeten de communautaire instellingen hun beleid op het gebied van externe hulp herdefiniëren rond de internationaal aanvaarde doelstellingen: menselijke en duurzame ontwikkeling en bestrijding van de armoede. De administratieve hervorming van de Commissie heeft slechts zin als ze wordt gezien als een instrument om deze doelstellingen te verwezenlijken. De volgende elementen van intern of administratief beleid zijn van essentieel belang voor een verbetering van de effectiviteit van de hulp: toepassing van de beginselen van samenhang, complementariteit en coördinatie, decentralisering en deconcentratie, afstemming van personeel en middelen op de doelstellingen, bundeling van de structuren in een geïntegreerde hulpdienst, toe-eigening van de ontwikkelingsprogramma's door de begunstigde landen, vereenvoudiging van de procedures en versterking van de deelname van het EP aan de politieke controle. Als de hervorming op deze wijze wordt doorgevoerd, indachtig bovenstaande doelstellingen en in een sfeer van transparantie, kan het communautaire ontwikkelingsbeleid een succes worden. Dit zou in overeenstemming zijn met de verantwoordelijkheid die de Europese Unie in de wereld op zich zou moeten nemen.

De fase van overgang van de huidige naar een nieuwe structuur zal bijzonder delicaat zijn. Een adequate follow-up en een permanente dialoog tussen alle betrokken partijen zullen daarbij van essentieel belang zijn, zonder dat men zich blind mag staren op de urgentie van de hervorming zelf. De rapporteur doet in die zin dan ook een beroep op de Raad, maar ook op het Parlement zelf, om hun deel van de verantwoordelijkheid te nemen, met alles wat dat inhoudt.

Uit externe evaluaties van het hulpbeleid van de Commissie is gebleken dat er een aantal problemen zijn die als volgt kunnen worden samengevat:

- Het hulpsysteem van de Commissie is te complex en te gefragmenteerd qua doelstellingen, instrumenten, procedures en institutionele mechanismen. Algehele vereenvoudiging zou een van de doelstellingen moeten zijn
- Het beleid wordt bepaald door de instrumenten en niet door politieke doelstellingen of helder geformuleerde prioriteiten. De Commissie zou nauwkeurigere sectoriële strategieën moeten ontwikkelen om de doelstellingen te verwezenlijken
- Er is te weinig personeel, zowel ter plaatse als in Brussel, in verhouding tot het volume van de hulp die wordt beheerd. Met het beheer van 10 miljoen USD worden bij de Commissie gemiddeld 2,9 personen belast, bij de Wereldbank 4,3 en in de belangrijkste lidstaten tussen de 4 en 9 personen
- De behoefte om op korte termijn aanzienlijke bedragen te besteden botst soms met de behoefte om kwaliteit van de interventies te garanderen
- De financiële controles moeten worden vereenvoudigd door meer nadruk te leggen op de *ex post*-controles op basis van verifieerbare rendementsindicatoren
- De informatie over controle, evaluatie en instellingen moet worden versterkt
- Bij de externe en interne controlesystemen moet overlapping worden vermeden. Zij moeten elkaar juist wederzijds versterken. Verder moeten ze worden ontworpen vanuit de complementariteitsgedachte
- Tot slot moet worden erkend dat de grote bedragen die de EU ter beschikking stelt geen grote invloed impliceren. De EU neemt een groot deel van de multilaterale financiering voor haar rekening. Zij zou sterker aanwezig moeten zijn in debatten over economisch hervormingsbeleid of andere belangrijke thema's die van cruciaal belang zijn voor de ontwikkelingseconomieën