



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 13.10.2011
COM(2011) 637 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: een agenda voor verandering

{SEC(2011) 1172 definitief}
{SEC(2011) 1173 definitief}

INHOUDSOPGAVE

1.	Armoede terugdringen in een snel veranderende wereld	3
2.	mensenrechten, democratie en andere kernaspecten van goed bestuur	5
3.	inclusieve en duurzame groei ten dienste van menselijke ontwikkeling	7
3.1.	Sociale bescherming, gezondheid, onderwijs en banen	8
3.2.	Bedrijfsklimaat, regionale integratie en wereldmarkten	9
3.3.	Duurzame landbouw en energie	9
4.	Gedifferentieerde partnerschappen voor ontwikkeling	10
5.	gecoördineerde EU-maatregelen	12
6.	Betere samenhang van het EU-beleid	13
7.	Invoering van de agenda voor verandering	13

1. ARMOEDE TERUGDRINGEN IN EEN SNEL VERANDERENDE WERELD

In een cruciale fase – geconfronteerd met nieuwe wereldwijde uitdagingen, vlak voor de deadline in 2015 voor het bereiken van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (MDG) en midden in de voorbereidingen voor het volgende meerjarig financieel kader – moet de EU de juiste combinatie maken van beleid, instrumenten en middelen om, in het kader van duurzame ontwikkeling, een efficiënte en doeltreffende strijd tegen armoede te voeren. De Commissie stelt een agenda voor verandering voor om de solidariteit van Europa met de ontwikkelingslanden in de wereld te vergroten.

Zoals het Verdrag van Lissabon bepaalt, is ondersteuning van de inspanningen van ontwikkelingslanden om armoede uit te bannen, het hoofddoel van het ontwikkelingsbeleid en een prioriteit voor het externe optreden van de EU als ondersteuning voor het belang dat de EU heeft bij een stabiele en welvarende wereld. Het ontwikkelingsbeleid helpt ook andere wereldwijde uitdagingen aan te gaan en draagt bij aan de Europa 2020-strategie.

De EU heeft al heel wat inspanningen geleverd om armoede te helpen bestrijden, en in het bijzonder om de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling te helpen bereiken. In veel delen van de wereld heerst echter nog extreme armoede. Door opeenvolgende mondiale schokken zijn heel wat ontwikkelingslanden nog kwetsbaarder geworden. De wereldbevolking blijft aangroeien en er moet meer worden gedaan aan mondiale problemen als conflictpreventie, veiligheid, milieubescherming en klimaatverandering. Mondiale collectieve voorzieningen op het vlak van voedselzekerheid, toegang tot water en sanitaire voorzieningen, energiezuikerheid en migratie, moeten worden geleverd.

Inmiddels hebben vanuit de bevolking ontstane bewegingen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, aangetoond dat gedegen vooruitgang op het vlak van de MDG noodzakelijk is, maar niet volstaat. Hieruit volgen twee conclusies: om te beginnen zijn de **doelstellingen voor ontwikkeling, democratie, mensenrechten, goed bestuur en veiligheid met elkaar vervlochten**; daarnaast is het **voor samenlevingen cruciaal dat zij jongeren een toekomst bieden**.

Het ontwikkelingsbeleid van de EU moet rekening houden met de toegenomen verschillen tussen de ontwikkelingslanden. Onlangs **zijn verschillende partnerlanden zelf donor geworden, terwijl in andere landen de instabiliteit is toegenomen**. De EU moet op zoek gaan naar nieuwe manieren om met hen samen te werken en een meer inclusieve internationale ontwikkelingsagenda stimuleren.

De EU kan ook nauwer samenwerken met de **particuliere sector, stichtingen, het maatschappelijk middenveld en lokale en regionale overheden**, aangezien zij een steeds grotere rol spelen in ontwikkeling.

Het Verdrag van Lissabon heeft het ontwikkelingsbeleid stevig verankerd in het externe optreden van de EU. De invoering van de functie van hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter, bijgestaan door de Europese dienst voor extern optreden, biedt nieuwe mogelijkheden voor efficiëntere ontwikkelingssamenwerking en meer geïntegreerde beleidsvorming.

De EU is niet zomaar de 28e Europese donor. De Commissie voert 20% van de collectieve EU-hulpinspanningen uit, maar is tegelijk ook coördinator en beleidsmaker. De EU is een economische en handelspartner en haar politieke dialoog, veiligheidsbeleid en beleid op tal van andere gebieden – handel, landbouw en visserij, maar ook milieu, klimaat, energie en migratie – hebben een grote invloed op ontwikkelingslanden. De EU moet deze **veelzijdige rol vertalen naar verschillende beleidsmixen die aangepast zijn aan ieder partnerland.** Om echt doeltreffend te zijn, tot betere resultaten te komen en de zichtbaarheid van de EU te vergroten, moeten de EU en haar lidstaten met één stem spreken en daar ook naar handelen.

In tijden van moeilijke economische en budgettaire omstandigheden is het van nog groter belang dat **steun efficiënt wordt besteed, zo goed mogelijke resultaten oplevert en gebruikt wordt als hefboom voor verdere financiering van ontwikkeling.**

In deze nieuwe context heeft de Commissie in 2010 het initiatief genomen tot een raadpleging over het EU-ontwikkelingsbeleid¹. Daarin wordt de relevantie van het bestaande EU-beleidskader bevestigd, maar wordt ook erkend dat het effect moet worden vergroot.

Op een aantal gebieden zijn veranderingen nodig. De EU moet met name trachten haar aanbod toe te spitsen op partnerlanden waar het grootst mogelijke effect kan worden bereikt, en haar ontwikkelingssamenwerking concentreren op het stimuleren van:

- **mensenrechten, democratie en andere kernaspecten van goed bestuur;**
- **inclusieve en duurzame groei ten dienste van menselijke ontwikkeling.**

Voor een zo hoog mogelijk rendement moet dit gepaard gaan met:

- **gedifferentieerde ontwikkelingspartnerschappen;**
- **gecoördineerde EU-maatregelen;**
- **beter samenhangend EU-beleid.**

De Commissie stelt een agenda voor verandering voor die moet leiden tot:

- meer EU-samenwerkingsprogramma's voor landen en regio's, die gericht zijn op de beleidsprioriteiten zoals die in het tweede en derde punt hieronder worden vermeld;
- het toespitsen van de EU-activiteiten in ieder land op ten hoogste drie sectoren;
- meer EU-hulp voor de meest behoeftige landen waar de EU echt een verschil kan maken, met inbegrip van kwetsbare staten;
- meer aandacht hebben voor mensenrechten, democratie en goed bestuur bij het bepalen van de instrumentenmix en de steunmethoden voor een land;
- voortgezette steun voor maatschappelijke integratie en menselijke ontwikkeling a rato van ten minste 20% van de EU-steun;
- meer aandacht voor investeringen in sectoren die inclusieve en duurzame economische groei genereren, als ruggengraat van de inspanningen om armoede te bestrijden;

¹ COM(2010) 629 http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/5241_en.htm (alleen in het Engels).

- meer EU-steun via innovatieve financiële instrumenten, waaronder mogelijkheden om subsidies en leningen te combineren;
- hulp aan ontwikkelingslanden om hen minder kwetsbaar te maken voor mondiale schokken als klimaatverandering, achteruitgang van het ecosysteem en van hulpbronnen, en schommelende en opgedreven prijzen voor energie en landbouwproducten, door bij voorkeur te investeren in duurzame landbouw en energie;
- het aanpakken van uitdagingen op het vlak van veiligheid, stabiliteit en omschakeling;
- gezamenlijke responsstrategieën van de EU en de lidstaten op basis van de eigen ontwikkelingsstrategieën van de partners, met een sectorale taakverdeling;
- een gezamenlijk EU-kader voor het rapporteren over resultaten;
- een verbeterde coherentie van het ontwikkelingsbeleid, ook via nieuwe thematische programma's die synergieën teweegbrengen tussen het algemene belang en de uitroeiing van armoede.

De voorgestelde **agenda voor verandering** is niet bedoeld om de basisbeginselen van het beleid te herschrijven. **Er kan geen sprake zijn van een afzwakking van de overkoepelende doelstelling van de EU, namelijk het uitroeien van armoede in het kader van duurzame ontwikkeling**, als bepaald in de Europese consensus inzake ontwikkeling². De EU houdt vast aan haar verbintenissen op het vlak van ontwikkelingsfinanciering, het bereiken van de MDG en de doeltreffendheid van steun, net als aan haar ambities als politiek leider en onmisbare donor.

De EU-ontwikkelingsstrategie zal blijven aansluiten op de ontwikkelingsstrategieën aangestuurd door het partnerland, overeenkomstig de beginselen van inzake **eigen verantwoordelijkheid en partnerschap**. De EU streeft naar **meer wederzijds engagement** met de partnerlanden, ook op het vlak van wederzijdse verantwoordingsplicht over de resultaten. Om precies te bepalen waar en hoe de EU optreedt, is een **dialogoog met de landen binnen een gecoördineerd donorkader** nodig. Er wordt ook gestreefd naar efficiëntere samenwerking in het multilaterale systeem.

2. MENSENRECHTEN, DEMOCRATIE EN ANDERE KERNASPECTEN VAN GOED BESTUUR

Goed bestuur, in de politieke, economische, sociale en ecologische betekenis, is belangrijk voor inclusieve en duurzame ontwikkeling. De EU-steun voor goed bestuur moet veel nadrukkelijker aanwezig zijn in alle partnerschappen, met stimulansen voor resultaatgerichte hervormingen en aandacht voor de verbintenissen van de partners op het vlak van **mensenrechten, democratie en de rechtsstaat**, en bij het beantwoorden aan de vragen en behoeften van hun bevolking.

Alleen interne krachten kunnen zorgen voor vooruitgang op lange termijn. Daarom moet worden gestreefd naar een aanpak die is toegespitst op een politieke en beleidsdialogoog met alle belanghebbenden. **De mix en het niveau van de steun hangen af van de situatie van het land, met inbegrip van het vermogen van dat land om hervormingen door te voeren.**

² 2006/C 46/01.

Het bestuur kan ondersteund worden met programma's of projectmatige steun voor actoren en processen op lokaal, nationaal en sectoraal niveau. **Algemene begrotingssteun van de EU zou moeten worden gekoppeld aan de situatie van het bestuur en de beleidsdialoog met het partnerland**, in overleg met de lidstaten³.

Als een land zijn beloften op het vlak van mensenrechten en democratie laat verwateren, moet de EU meer samenwerken met **niet-overheidsactoren en lokale autoriteiten**, en vormen van steun verlenen waarbij de armen de steun krijgen die zij nodig hebben. Tegelijk moet de EU blijven overleggen met overheden en niet-overheidsactoren. In sommige gevallen worden **strikttere voorwaarden** opgelegd.

Dat de nadruk ligt op resultaten en wederzijdse verantwoording, betekent niet dat de EU geen oog heeft voor **kwetsbare situaties** waarin de gevolgen zich pas later laten voelen of moeilijker meetbaar zijn. De EU moet ernaar streven landen in kwetsbare situaties te helpen bij het opbouwen van goed functionerende en verantwoording verschuldigde instellingen die basisdiensten aanbieden en de armoedebestrijding ondersteunen. Beslissingen om zulke landen begrotingssteun te verlenen, worden geval per geval genomen, waarbij de kosten, baten en risico's worden afgewogen.

Het optreden van de EU moet gericht zijn op de volgende aspecten:

- **Democratie, mensenrechten en de rechtsstaat.** De EU moet steun blijven verlenen aan democratisering, vrije en eerlijke verkiezingen, de goede werking van instellingen, vrijheid van de media en toegang tot het internet, bescherming van minderheden, de rechtsstaat en het gerechtelijke apparaat in de partnerlanden.
- **Gelijkheid van vrouwen en mannen en de versterking van de rol van de vrouw** als ontwikkelingsactor en vredesbevorderaar⁴, moet via het genderactieplan 2010 worden opgenomen in al het EU-beleidsbeleid en in alle programma's.
- **Beheer van de openbare sector** voor betere dienstverlening. De EU moet steun verlenen aan nationale programma's ter verbetering van de beleidsformulering, het beheer van de overheidsfinanciën, met inbegrip van het invoeren en uitbreiden van audit-, controle- en fraudebestrijdingsinstellingen en -maatregelen, en institutionele ontwikkeling, met inbegrip van personeelsmanagement. Binnenlandse hervormingen en begrotingsbeleid in het voordeel van de armeren, zijn belangrijk.
- **Fiscaal beleid en administratie.** In haar landenprogramma's blijft de EU eerlijke en transparante nationale binnenlandse belastingsystemen promoten, in overeenstemming met de EU-beginselen van goed bestuur op belastinggebied, naast internationale initiatieven en rapportage per land om financiële transparantie te verhogen.
- **Bestrijding van corruptie.** De EU moet haar partnerlanden helpen bij het bestrijden van corruptie, met beheerprogramma's die ondersteuning bieden voor belangenbehartiging, bewustmaking en rapportering en die het vermogen vergroten van controle- en toezichthoudende instanties en het rechtswezen.

³ COM(2011) 638.

⁴ SEC(2010) 265 definitief.

- **Maatschappelijk middenveld en lokale overheden.** Voortbouwend op de structurele dialoog⁵ moet de EU via regelmatige dialoog en gebruik van goede praktijken haar banden aanhalen met maatschappelijke organisaties, sociale partners en lokale overheden. Zij moet de opkomst van een georganiseerd **lokaal middenveld** schragen, dat zowel een waakhond als een partner kan zijn bij de dialoog met de nationale overheden. De EU moet manieren vinden om **een beroep te doen op de expertise van de lokale overheden**, bijvoorbeeld via *networks of excellence* of het opzetten van partnerschappen.
- **Natuurlijke hulpbronnen.** De EU moet processen en instanties voor toezicht beter ondersteunen en blijven bijdragen aan bestuurlijke hervormingen die streven naar duurzaam en transparant beheer van natuurlijke hulpbronnen, met inbegrip van grondstoffen en maritieme rijkdommen, en ecosysteemdiensten, met bijzondere aandacht voor het feit dat armen daarvan afhankelijk zijn, in het bijzonder kleine boerenbedrijven.
- **Verwevenheid van ontwikkeling en veiligheid.** De EU moet ervoor zorgen dat haar doelstellingen op het vlak van ontwikkelingsbeleid, vredesopbouw, conflictpreventie en internationale veiligheid (waar ook cyberveiligheid onder valt) elkaar onderling versterken. De EU moet het door de Raad gevraagde actieplan voor veiligheid, instabiliteit en ontwikkeling⁶, afwerken en uitvoeren.

3. INCLUSIEVE EN DUURZAME GROEI TEN DIENSTE VAN MENSELIJKE ONTWIKKELING

Inclusieve en duurzame economische groei is essentieel bij armoedebestrijding op lange termijn, en *groeipatronen* zijn even belangrijk als *groeipercentsages*. De EU moet dan ook meer stimulansen geven aan inclusieve groei, die wordt afgemeten aan de **mate waarin mensen de kans krijgen om deel te nemen aan en voordeel te halen uit welvaart en werkgelegenheidsgroei**. Het is van essentieel belang dat fatsoenlijk werk wordt bevorderd, wat onder meer inhoudt dat er banen worden gecreëerd, de arbeidsrechten worden gewaarborgd en dat er sociale bescherming en een sociale dialoog is.

Ontwikkeling is niet duurzaam als daarbij **het leefmilieu, de biodiversiteit of natuurlijke hulpbronnen worden beschadigd of als de blootstelling aan of kwetsbaarheid voor natuurrampen toeneemt**. Het EU-ontwikkelingsbeleid zou een "groene economie" moeten ondersteunen die groei en werkgelegenheid kan scheppen en armoede kan helpen bestrijden door natuurlijk kapitaal⁷ te waarderen en erin te investeren, onder andere door marktkansen te ondersteunen voor schonere technologie, efficiënt gebruik van energie en hulpbronnen, koolstofarme maar toch innovatieve ontwikkeling, gebruik van ICT en vermindering van niet-duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Het zou ook de veerkracht moeten verbeteren waarmee ontwikkelingslanden reageren op de gevolgen van de klimaatverandering.

De overheid moet partnerschappen aangaan met particuliere bedrijven, lokale gemeenschappen en het maatschappelijk middenveld. **Sociale verantwoordelijkheid van**

⁵ http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm (in het Engels en het Frans beschikbaar).

⁶ Conclusies van de Raad 14919/07 en 15118/07.

⁷ COM(2011) 363 definitief.

bedrijven op internationaal en nationaal niveau kan er mede voor zorgen dat er geen nivellering naar beneden optreedt op het vlak van mensenrechten en internationale normen op sociaal en milieugebied, en dat bedrijven verantwoord en in overeenstemming met internationaal erkende instrumenten handelen.

De EU moet haar steun voor inclusieve en duurzame groei toespitsen op:

- de sectoren die de basis vormen voor groei en er mede voor zorgen dat die groei inclusief is, dus in het bijzonder **sociale bescherming, gezondheidszorg en onderwijs**;
- de factoren die inclusieve en duurzame groei mogelijk maken, met name een **sterker ondernemingsklimaat en meer regionale integratie**;
- de sectoren die een sterk multiplicatoreffect hebben op de economie van ontwikkelingslanden en die bijdragen aan milieubescherming, bestrijding van en aanpassing aan de klimaatverandering, in het bijzonder **duurzame landbouw en energie**.

3.1. Sociale bescherming, gezondheid, onderwijs en banen

De EU moet **menselijke ontwikkeling breder aanpakken**. Dit houdt onder meer in dat moet worden gestreefd naar een gezonde en goed opgeleide bevolking, dat arbeidskrachten de vaardigheden moeten hebben die de arbeidsmarkt nodig heeft, dat sociale bescherming moet worden versterkt en dat de kansenongelijkheid moet worden verminderd.

De EU moet hervormingen in de sector ondersteunen die de toegang tot kwalitatief hoogstaande gezondheidszorg en opleiding waarborgen en ervoor zorgen dat de lokale vaardigheden de wereldwijde uitdagingen aankunnen. De EU moet al haar steuninstrumenten benutten, in het bijzonder de "**contracten voor sectorale hervormingen**" met geïntensiveerde beleidsdialoog.

De EU moet alomvattende gezondheidssystemen ontwikkelen en versterken, ongelijkheden in de toegang tot gezondheidszorg verminderen, coherent beleid stimuleren en de bescherming tegen wereldwijde gezondheidsbedreigingen verbeteren, wat voor iedereen **beter resultaten op het vlak van gezondheidszorg** moet opleveren.

De EU moet meer ondersteuning bieden aan **goed onderwijs**, zodat jongeren de kennis en vaardigheden kunnen verwerven om actief deel te nemen aan een samenleving in ontwikkeling. Via capaciteitsontwikkeling en kennisuitwisseling moet de EU hun beroepsopleiding ondersteunen zodat zij **beter inzetbaar** zijn, onderzoek kunnen verrichten en onderzoeksresultaten kunnen gebruiken.

De EU moet steun verlenen aan de **agenda voor fatsoenlijk werk en programma's en minimumvoorzieningen voor sociale bescherming** en moet beleid promoten dat de **mobilititeit van regionale arbeid** vergemakkelijkt. De EU zal ook steun verlenen aan doelgerichte inspanningen om de onderlinge relatie tussen migratie, mobiliteit en werkgelegenheid ten volle te exploiteren.

3.2. Bedrijfsklimaat, regionale integratie en wereldmarkten

Economische groei is alleen realiseerbaar in een gunstig bedrijfsklimaat. De EU moet de ontwikkeling van **concurrerende plaatselijke particuliere sectoren** ondersteunen door het lokale institutionele en ondernemend vermogen op te bouwen, het midden- en kleinbedrijf en coöperatieven te ondersteunen, te helpen bij hervormingen van wet- en regelgeving en de handhaving daarvan (ook het gebruik van elektronische communicatie als instrument voor de ondersteuning van groei in alle sectoren), de toegang tot zakelijke en financiële diensten te vergemakkelijken en het industrie-, landbouw- en innovatiebeleid te stimuleren. Op die manier kunnen ontwikkelingslanden, en de armste in het bijzonder, de mogelijkheden die de **wereldwijd geïntegreerde markten** bieden, beter benutten. Deze inspanningen moeten gepaard gaan met betere en meer doelgerichte steun voor handelsactiviteiten en handelsbevordering.

In dezelfde geest is het essentieel dat ontwikkelingslanden omvangrijke **particuliere binnen- en buitenlandse investeringen** kunnen aantrekken en behouden **en de infrastructuur kunnen verbeteren**. De EU moet nieuwe manieren zoeken om **de dialoog met de particuliere sector** aan te gaan, met name door de activiteiten en middelen te ondersteunen die de particuliere sector inzet voor het leveren van collectieve goederen. De EU moet overwegen vooraf subsidies toe te kennen en mechanismen te hanteren voor het delen van risico's, om zo partnerschappen tussen overheid en particuliere sector en particuliere investeringen te stimuleren. De EU zou alleen in infrastructuur mogen investeren als de particuliere sector dat niet op commerciële basis kan.

De EU zal haar systemen voor de combinatie van steunvormen blijven ontwikkelen om zo meer middelen vrij te maken voor ontwikkeling, daarbij voortbouwend op geslaagde ervaringen als de Europese investeringsfaciliteiten en het Europese trustfonds voor infrastructuur in Afrika. In bepaalde sectoren en landen zou een **groter percentage EU-ontwikkelingsmaatregelen moeten worden uitgevoerd via bestaande of nieuwe financiële instrumenten, zoals een combinatie van subsidies en leningen en andere mechanismen voor risicodeling, om zo een hefboom te vormen voor bijkomende middelen en de gevolgen te vergroten**. Een EU-platform voor samenwerking en ontwikkeling, met daarin de Commissie, de lidstaten en de Europese financiële instellingen, zou dit proces moeten ondersteunen.

Regionale ontwikkeling en integratie kunnen een stimulans vormen voor handel en investeringen en kunnen vrede en stabiliteit brengen. De EU moet haar steun verlenen aan inspanningen voor regionale en continentale integratie (ook zuid-zuidinitiatieven) via het beleid van partners op gebieden als markten, infrastructuur en grensoverschrijdende samenwerking op het vlak van water, energie en veiligheid. Er zal steun worden geboden voor het dichten van concurrentiekloven, als onderdeel van de aanzienlijke en nog toenemende steun van de EU voor handelsactiviteiten, **economische partnerschapsovereenkomsten** en **andere vrijhandelsovereenkomsten** met ontwikkelingsregio's.

3.3. Duurzame landbouw en energie

De EU moet haar steun voor landbouw en energie gebruiken om de ontwikkelingslanden te beschermen tegen schokken (zoals schaarse middelen of aanvoer, prijsschommelingen) en zo de basis te leggen voor duurzame groei. Zo moeten ongelijkheden worden weggewerkt en

moeten arme mensen een betere toegang krijgen tot grond, voedsel, water en energie zonder dat het milieu daaronder lijdt.

Voor de **landbouw** moet de EU steun verlenen aan duurzame praktijken, waaronder de bescherming van ecosysteemdiensten. Daarbij moet zij voorrang geven aan lokaal ontwikkelde praktijken en zich toespitsen op kleinschalige landbouw en bestaanszekerheid op het platteland, de vorming van producentengroeperingen, de toevoer- en handelsketen en de inspanningen van de overheid om verantwoorde particuliere investeringen te vergemakkelijken. De EU moet de normen betreffende voedsel en het beheer van voedselveiligheid blijven versterken en op internationaal niveau de schommelingen in voedselprijzen doen afnemen.

Op het vlak van **energie** moet de EU technologie en deskundigheid bieden, maar ook financieringsmiddelen. Zij moet daarbij de nadruk leggen op drie belangrijke aspecten: prijsschommelingen en continuïteit van de energievoorziening, klimaatverandering, met inbegrip van het toegankelijk maken van technologieën met een lage koolstofemissie, en toegang tot veilige, betaalbare, schone en duurzame energiediensten⁸.

In beide sectoren moet de EU steun verlenen aan capaciteitsopbouw en technologieoverdracht, ook voor de aanpassing aan en de beperking van de klimaatverandering.

De EU streeft naar langetermijnpartnerschappen met ontwikkelingslanden op basis van wederzijdse verantwoordingsplicht.

4. GEDIFFERENTIEERDE PARTNERSCHAPPEN VOOR ONTWIKKELING

De EU moet haar middelen **proberen in te zetten waar zij het meest nodig zijn om armoede te bestrijden en het meeste effect kunnen hebben.**

In een geografische samenwerking met meer geavanceerde ontwikkelingslanden die al een gestage groei kennen en/of genoeg eigen middelen kunnen genereren, is geen plaats voor op subsidies gebaseerde steun. Aan de andere kant van het spectrum blijven tal van andere landen in hoge mate afhankelijk van externe steun om hun bevolking een aantal basisdiensten te kunnen leveren. Daartussenin zitten uiteenlopende situaties die elk een verschillende beleidsmix en verschillende samenwerkingsregelingen vergen. Een **gedifferentieerde EU-aanpak van de toewijzing van steun en partnerschappen** is dan ook noodzakelijk om het rendement en de impact zo groot mogelijk te maken.

De EU moet het belang blijven inzien van steun voor ontwikkeling in haar eigen **omgeving**⁹ en in **Afrika bezuiden de Sahara**¹⁰. In alle gebieden moeten meer middelen dan in het verleden worden toegekend aan de meest behoeftige landen, ook de instabiele staten.

EU-ontwikkelingshulp moet worden toegekend op basis van de volgende aspecten:

⁸ Rekening houdend met lopende initiatieven zoals de VN-groep op hoog niveau voor duurzame energie voor iedereen.

⁹ COM(2011) 303.

¹⁰ Ook via de gezamenlijke strategie Afrika-EU.

- **De behoeften van een land:** beoordeeld op basis van een aantal indicatoren, onder meer rekening houdend met economische trends en trends op het vlak van maatschappelijke en menselijke ontwikkeling, met het groeipad en met indicatoren voor kwetsbaarheid en instabiliteit;
- **De capaciteiten van een land:** beoordeeld op basis van het vermogen van het land om genoeg financiële, en in het bijzonder binnenlandse, middelen te genereren, en de mate waarin het land toegang heeft tot andere financieringsbronnen als internationale markten, particuliere investeringen of natuurlijke hulpbronnen. Ook met het absorptievermogen moet rekening worden gehouden.
- **De verbintenissen en prestaties van een land:** er moet rekening worden gehouden met de investeringen die een land doet voor onderwijs, gezondheid en sociale bescherming, met de vooruitgang van het land op het vlak van milieu, democratie en goed bestuur, en met de deugdelijkheid van het economisch en begrotingsbeleid, met inbegrip van financieel management.
- **De mogelijke impact van de EU-steun:** beoordeeld op basis van twee transversale doelstellingen:
 - (1) Het vergroten van de mate waarin de EU-samenwerking **een stimulans en een steun kan zijn voor hervormingen van het politieke, economische en ecologische beleid** in partnerlanden;
 - (2) Het vergroten van het **hefboomeffect** dat EU-steun kan hebben op andere financieringsbronnen voor ontwikkeling, in het bijzonder particuliere investeringen.

Via een **brede politieke en beleidsdialoog** met alle partnerlanden kan de EU de meest geschikte samenwerkingsvorm bepalen, zodat met kennis van zaken en objectief kan worden beslist over de meest efficiënte beleidsmix, steunniveaus, steunafspraken en het gebruik van nieuwe en bestaande financiële instrumenten, en zodat kan worden voortgebouwd op de eigen ervaring van EU bij het beheren van de overgang.

Voor sommige landen kan dit ertoe leiden dat de EU-subsidies voor ontwikkelingssteun geheel of gedeeltelijk wegvallen, en dat een **heel andere ontwikkelingsrelatie** tot stand komt op basis van leningen, technische samenwerking of ondersteuning voor trilaterale samenwerking.

Er moeten **specifieke vormen van steun worden bepaald voor kwetsbare situaties**, om te zorgen voor herstel en veerkracht, in het bijzonder door nauw samen te werken met de internationale gemeenschap en te zorgen voor een goede combinatie met humanitaire acties. De eigen verantwoordelijkheid van zowel de staat als het lokale niveau moet zo groot mogelijk worden gemaakt, om zo de stabiliteit te waarborgen en te zorgen dat aan essentiële behoeften wordt voldaan, terwijl tegelijk wordt gezorgd voor een krachtiger bestuur, meer capaciteit en economische groei, en de opbouw van een staat centraal blijft staan.

Met deze procedure van specifieke besluitvorming per land kan de EU **flexibel** genoeg zijn om te reageren op onverwachte gebeurtenissen als natuurlijke of door de mens veroorzaakte rampen.

5. GEÇOÖRDINEERDE EU-MAATREGELEN

De versnippering en wildgroei van steun neemt nog toe, ondanks recente pogingen om donoractiviteiten te coördineren en op elkaar af te stemmen. De EU moet een meer actieve leidersrol opnemen, zoals het Verdrag van Lissabon trouwens bepaalt, en moet voorstellen doen om Europese steun efficiënter te maken.

Gezamenlijke programmering van de steun van de EU en de lidstaten kan die versnippering verminderen en het effect van de aangegane verbintenissen vergroten. Het doel is te komen tot een eenvoudiger en snellere programmering die een ruime toepassing krijgt in de praktijk.

Als het partnerland zijn eigen strategie heeft opgesteld, moet de EU die strategie steunen door, waar mogelijk, met de lidstaten **gezamenlijke meerjarige programmeringsdocumenten te ontwikkelen**. Als het partnerland nog geen eigen strategie heeft, zal de EU trachten een gezamenlijke strategie met de lidstaten te ontwikkelen.

Dit moet uiteindelijk uitmonden in **één gemeenschappelijk programmeringsdocument** dat de **taakverdeling tussen de sectoren** en de financiële toewijzingen per sector en per donor bevat. De EU en de lidstaten moeten het document volgen als zij hun bilaterale uitvoeringsplannen opstellen. **Niet-EU-donoren die betrokken zijn bij de procedure voor een bepaald land, moeten hieraan kunnen deelnemen.**

Om de eigen verantwoordelijkheid van het land te vergroten, moet de **gezamenlijke programmering zo goed mogelijk afgestemd zijn op de strategiecycli** van de partnerlanden.

Op operationeel vlak moeten de EU en de lidstaten gebruik maken van de steuninstrumenten die **gezamenlijk optreden vergemakkelijken, zoals begrotingssteun (in één enkel EU-contract), EU-beheersfondsen en gedelegeerde samenwerking.**

Wat de taakverdeling tussen landen betreft, stimuleert de Commissie de lidstaten om transparanter te handelen bij het in- of uitstappen, in overeenstemming met de EU-gedragscode inzake taakverdeling¹¹. Er is een **gecoördineerde aanpak nodig**, met inbegrip van een **coördinatiemechanisme voor de taakverdeling tussen landen.**

De EU moet een **gemeenschappelijk kader** ontwikkelen voor het **meten van en communiceren over de resultaten** van ontwikkelingsbeleid, met inbegrip van inclusieve en duurzame groei. In overeenstemming met het operationele kader inzake doeltreffendheid van ontwikkelingshulp¹² zal de EU met partnerlanden en andere donoren werken aan een alomvattende aanpak van **binnenlandse en wederzijdse verantwoordingsplicht en transparantie**, met inbegrip van een versterkte capaciteit om statistieken ter beschikking te stellen.

Transparantie is een hoeksteen van efficiënte steun waarover verantwoording kan worden afgelegd. De Commissie, die het internationale initiatief inzake transparantie van

¹¹ 9558/07.

¹² 18239/10.

ontwikkelingshulp als norm heeft goedgekeurd, is een van de meest transparante donoren. Zij moet, samen met de lidstaten, haar inspanningen voortzetten.

6. BETERE SAMENHANG VAN HET EU-BELEID

De EU is sterk betrokken bij de agenda op het vlak van **beleidscoherentie voor ontwikkeling** (PCD) en zal het effect van het beleid op haar ontwikkelingsdoelstellingen blijven beoordelen. Zij zal de dialoog tussen landen over PCD versterken en PCD blijven ondersteunen op internationale fora om een klimaat te scheppen waarin de inspanningen van de armste landen worden gesteund.

Het nieuwe meerjarige financiële kader moet de PCD versterken. Thematische programma's kunnen een instrument zijn om wereldwijde problemen aan te pakken en kunnen helpen bij het toepassen van het EU-beleid op ontwikkelingssamenwerking en bij het uitroeien van armoede.

De EU moet haar **gecoördineerde aanpak van veiligheid en armoede** versterken en waar nodig de rechtsgrondslag en procedures aanpassen. De initiatieven van de EU op het vlak van ontwikkelings-, buitenlands en veiligheidsbeleid moeten ook verbonden worden, zodat een meer coherente aanpak ontstaat voor vrede, staatsopbouw, armoedebestrijding en de onderliggende oorzaken van conflicten. De EU streeft naar een **soepele overgang van humanitaire hulp en hulp in een crisissituatie naar ontwikkelingssamenwerking op lange termijn**.

Wat het **verband tussen ontwikkeling en migratie** betreft, moet de EU de ontwikkelingslanden helpen bij het versterken van hun beleid, hun vermogen en hun activiteiten op het vlak van migratie en mobiliteit, om het effect van de toegenomen regionale en wereldwijde mobiliteit van mensen op ontwikkeling zo groot mogelijk te maken.

7. INVOERING VAN DE AGENDA VOOR VERANDERING

De Commissie verzoekt de Raad de voorgestelde agenda voor verandering goed te keuren, waarin de volgende doelstellingen worden nagestreefd:

- de EU het komende decennium de beschikking geven over een **trefzeker ontwikkelingsbeleid** en een voortrekkersrol geven in het opstellen van een omvattende internationale ontwikkelingsagenda tot 2015 en daarna;
- de veranderingen ondersteunen in partnerlanden om te komen tot **snellere vooruitgang inzake armoedebestrijding en de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling**.

De diensten van de Commissie en de EEAS zullen ervoor zorgen dat de richtsnoeren bepaald in deze mededeling steeds sterker tot uiting komen in de rest van de programmeringscyclus en in toekomstige programmeringsdocumenten, maar ook in de voorstellen over de structuur, wetgeving en programmering van toekomstige financiële instrumenten voor extern optreden.

De lidstaten worden aangespoord de agenda uit te voeren.