

Kansen om de effectiviteit van de Europese hulp te vergroten

Louise van Schaik, Research Fellow, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', lschaik@clingendael.nl

Notitie voor **Rondetafelgesprek Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)**, Tweede Kamer, vaste commissie Buitenlandse Zaken, 7 oktober 2009

Introductie

De discussie over de Mid-Term Review van het EOF, die op de Europese agenda staat, concentreert zich op het gebruik van het instrument begrotingssteun als meest gebruikte hulpmodaliteit. Met het oog op deze discussies zijn drie vragen essentieel:

1. Hoe effectief is Europa als donor?
2. Wat voor mogelijkheden biedt het Verdrag van Lissabon om Europa's positie als donor te versterken?
3. Moet het EOF na 2013 worden opgenomen in de Europese meerjarenbegroting, terwijl het nu buiten deze begroting valt?

Deze vragen kunnen gevolgen hebben voor de relatie tussen de EU en de 79 landen uit Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (de zogenaamde ACS landen). Het biedt de mogelijkheid het onderscheid tussen deze groep landen en andere ontwikkelingslanden op te heffen en de relatie op een andere manier vorm te geven als het Cotonou Verdrag afloopt in 2020.

Europa is een veel grotere speler dan Nederland en kan daarom een effectievere donor zijn

Als alle hulp gelden van de EU lidstaten en de Europese Gemeenschap (EG) bij elkaar worden opgeteld, dan is de EU verruit de grootste donor van de wereld. In 2008 werd 13,5 miljard dollar door de EG uitgegeven via het EOF en de andere hulpinstrumenten, hetgeen de EG de tweede donor van de wereld maakt achter de VS.¹ Ook in politiek opzicht is Europa een maatje groter dan Nederland. Dit biedt schaalvoordelen bij de besteding van hulp en het aantal landen dat kan worden bereikt. Het biedt tevens meer mogelijkheden om politieke druk op landen uit te oefenen. Daarnaast kan Europa hulp en handel met elkaar verbinden, een andere voorwaarde voor ontwikkeling. Het handelsbeleid wordt in de EU vormgegeven en ook daarom kan het heel effectief zijn om hulp via Europa te besteden. Overigens zijn het de EU

¹ Aldus de OESO DAC is de volgorde van grote donoren als volgt: Verenigde Staten (26,01), Duitsland (13,91), Verenigd Koninkrijk (11,41), Frankrijk (10,96), Japan (9,36), Nederland (6,99), Spanje (6,69), Zweden (4,73), Canada (4,73) en Italië (4,44). De EG heeft in 2008 13,4 miljard dollar besteed en is daarmee feitelijk de tweede donor achter de VS.

lidstaten die in de Raad van Ministers de hoofdlijnen van zowel het Europese handels- als hulpbeleid vaststellen, dus ook Nederland heeft hier invloed op.

Het Lissabon Verdrag biedt kansen om de Europese hulp effectiever te maken

Het Europese ontwikkelingsbeleid wordt vaak als vrij technocratisch bestempeld, echter dit kan veranderen als het Lissabon Verdrag in werking treedt. Als de nieuwe EU buitenland coördinator (Hoge Vertegenwoordiger) en Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) ook zeggenschap krijgen over de besteding van de Europese hulp gelden kunnen prioriteiten in het EU buitenlands beleid meer kracht worden bijgezet door inzet van hulp. Sommige van deze prioriteiten, zoals veiligheid, goed bestuur en bescherming van mensenrechten, kunnen als voorwaarden voor effectieve hulp worden gezien. Andere, zoals klimaatbeleid en het tegengaan van mensenhandel, zijn in het directe belang van zowel de EU als de ontvangende landen. De uitwerking van het Lissabon Verdrag kan ook zorgen voor meer coherentie tussen Europa's handel en hulpbeleid, bijvoorbeeld waar het economische sancties als repressief instrument van buitenlandse beleid betreft. Tevens biedt het samenvoegen van de diensten van de Europese Commissie, die zich bezighouden met respectievelijk de ACS landen en de andere ontwikkelingslanden², de mogelijkheid om dit historisch gegroeide onderscheid op te heffen. Het nadeel hiervan is dat dit –zeker op termijn- het einde kan betekenen voor het institutionele kader zoals vormgegeven in het Cotonou Verdrag en de daarbij horende politieke dialoog.³

Opname van Europees Ontwikkelingsfonds in de Europese begroting

Ook al zou worden besloten de bijzondere relatie en het institutionele kader met de ACS landen voort te laten bestaan, dan nog is het aan te bevelen om het EOF op te nemen in de Europese begroting. Hierdoor kan het Europees Parlement controle gaan uitoefenen op de bestedingen. Dit biedt weer een extra prikkel voor de Europese Commissie om de hulp gelden effectief te besteden. Daarnaast zou de controle door de lidstaten blijven bestaan, omdat ook de andere Europese hulpinstrumenten worden overzien door comités met vertegenwoordigers van de lidstaten.

Begrotingssteun als middel om politieke en bestuurlijke verandering te bewerkstelligen

Hulp is effectiever als een land goed bestuurd wordt. Begrotingssteun is een middel waarmee potentieel veel invloed kan worden uitgeoefend op overheden in ontwikkelingslanden; juist door de afhankelijkheidsrelatie die het met zich meebrengt. Dit geldt zeker voor grote spelers als Europa. De keerzijde van deze 'conditionaliteit' is dat het wringt met de doelstelling om OS landen zelf 'ownership' te geven over de besteding van hulp. Echter, Europa zal de hulp niet snel opschorten als er verschil van inzicht bestaat over de bestedingsprioriteiten, maar wel als het geconfronteerd wordt met zaken als corruptie en de schending van de

² Het gaat hier om DG Ontwikkeling en DG Externe Betrekkingen, die waarschijnlijk beide in de EDEO zullen worden opgenomen.

³ Het Cotonou Verdrag loopt tot 2020, maar het EOF kan al eerder in de begroting worden opgenomen en het administratieve onderscheid tussen twee DGs (Ontwikkeling en Externe Betrekkingen) kan eerder worden opgeheven.

mensenrechten. Op dit moment is reeds in zes gevallen de hulp geheel of gedeeltelijk opgeschort.⁴ Als hulpbeleid onderdeel wordt van de EDEO valt een meer politieke benadering te verwachten. De uitdaging blijft dan om controle mechanismen zo in te richten dat de lidstaten goed zicht houden op de uitvoering en afspraken die de EU met donorlanden maakt.

Nederland is een relatief grote donor en heeft daarom recht van spreken in Europa

Als de EG niet als aparte donor wordt meegerekend is Nederland de zesde donor in de wereld. Voor een rijk land, met een lange internationale traditie en een grote export is dit niet verbazingwekkend. Een gevolg is dat Nederland internationaal relatief veel invloed geniet. Het valt te verwachten dat Nederland daarom ook in de toekomst een grote donor zal blijven. Dat een groot deel nationaal besteed zal worden is begrijpelijk om draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking bij de Nederlandse bevolking te behouden. Tegelijkertijd valt te verwachten dat Europa als donor belangrijker zal worden. De opgedane ervaring, kennis en het werken met doellanden helpt Nederland om het Europese beleid te beïnvloeden en vorm te geven. Deze rol wordt ook erkend. Daarom is het belangrijk dat Nederland een standpunt inneemt ten aanzien van belangrijke strategische vragen, zoals het onderscheid tussen ACS-landen en andere ontwikkelingslanden, een meer politieke benadering bij beslissingen over hulp gelden, een versterking van (democratische) controlemechanismen voor de bestedingen, en de omvang van de hulp gelden die Nederland via Europa besteed.⁵ Hierbij kan meegenomen worden dat er door de economische en politieke omvang van de EU en de nieuwe buitenland actoren uit het Lissabon Verdrag veel kansen liggen om van Europa een zeer effectieve donor te maken.

Literatuur suggesties:

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2008), *Nederland en de Europese Ontwikkelingssamenwerking*, No. 60 (Mei).

Bigsten, A. (2007), 'Development policy: coordination, conditionality and coherence', in: A. Sapir, *Fragmented Power Europe and the Global Economy*, Brussels: Bruegel.

Debrat, J.-M. (2009), *European Development Policy: A Response to the Crisis Affecting Globalisation*, Foundation pour l'Innovation Politique.

Maes, N.C. J. en L.G van Schaik (2009), 'Kleine spelers kunnen het spel veranderen: nieuwe lidstaten en Europese ontwikkelingssamenwerking', in: *Internationale Spectator*, April 2009, pp. 196-200.

Van Schaik, L.G. (2008), 'Recuperating the European Union's foreign policy machinery: beyond institutional fixes', in: J. de Zwaan et al (eds), *Challenges in a Changing World: Clingendael Views on Global and Regional Issues*, The Hague, TMC Asser Press, December.

⁴ Het gaat hier om Madagaskar, Zimbabwe, Guinee, Conakry, Mauritanië en Fiji.

⁵ Volgens de AIV wordt op dit moment 8 a 10 % van de Nederlandse hulp via Europa besteed. Volgens de OESO DAC wordt door de EU lidstaten gemiddeld circa 17 % via Europa besteed.

- Van Schaik, L.G. and N.C.J. Maes, (2008), *Bilateral and EU Development Cooperation: Delivering More and Better Aid*, Seminar Overview Paper, The Hague, Clingendael Institute, October.
- Van Schaik, L.G. (2007), 'Europese ontwikkelingssamenwerking: nobel of naïef streven naar coherent beleid', in: *Internationale Spectator*, Maart, pp. 141-145.
- Van Schaik, L.G., Egenhofer, C, Kaeding, M. Hudson, A., Núñez Ferrer, J., Carrera, S., Chou, M.-H., Kernohan, D., Schneider, A., Schrefler, L. and M. Vahl (2006), *Policy Coherence for Development in the EU Council - Strategies for the Way Forward*, Centre for European Policy Studies, 2006.
- Wanlin, A. (2007), What future for EU development policy?, Centre for European Reform.