

**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 18 januari 2001 (19.01)
(OR. en)**

5431/01

LIMITE

**DEVGEN 12
RELEX 9**

NOTA A-PUNT

van: het Comité van permanente vertegenwoordigers
aan: de Raad Algemene Zaken

Betreft: Bijdrage aan het oriënterend debat in de RAZ over het externe optreden van de EU
- Richtsnoeren voor de versterking van de operationele coördinatie tussen de Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Commissie, en de lidstaten op het gebied van externe hulp

1. In zijn conclusies over de doeltreffendheid van het externe optreden van de Unie verzocht de Raad Algemene Zaken op 9 oktober 2000 de Commissie om, tezamen met de lidstaten, de inspanningen inzake operationele coördinatie voort te zetten en op te voeren teneinde de initiatieven inzake externe bijstand doeltreffend te coördineren en de samenhang en complementariteit ervan te bevorderen.

Voorts kwam de Raad overeen dat de concrete coördinatie ter plaatse zal geschieden op basis van door de Commissie voorgestelde richtsnoeren, die door de bevoegde Raadsinstanties moeten worden besproken, zodat de Raad ze tijdens zijn eerste oriënterend debat over het externe optreden van de EU, dat voor januari 2001 is gepland, kan aannemen. De richtsnoeren zullen in de verschillende samenwerkingsprogramma's van de Gemeenschap moeten worden verwerkt.

2. De Commissiediensten hebben een werkdocument over richtsnoeren voor de versterking van de operationele coördinatie ingediend. Op basis hiervan heeft het voorzitterschap een voorstel voorgelegd, dat voortbouwt op de conclusies over operationele coördinatie van de Raad Ontwikkeling van maart 1998 en mei 2000, en waarmee gestreefd wordt naar het formuleren van aangescherpte richtsnoeren en het toepasselijk maken daarvan op alle ontvangers van externe hulp van de Unie.
3. Op 17 januari 2001 heeft het Coreper overeenstemming over de ontwerp-richtsnoeren (zie bijlage) bereikt.¹

¹ Het door de Nederlandse delegatie in het Coreper gemaakte voorbehoud bij punt 2.3 is inmiddels ingetrokken.

4. De Raad wordt verzocht de richtsnoeren in de bijlage aan te nemen.

De Raad wordt tevens verzocht er bij de Commissie en de lidstaten met klem op aan te dringen deze richtsnoeren naar alle delegaties van de Commissie en vertegenwoordigingen van de lidstaten te zenden met instructies voor de onmiddellijke toepassing en uitvoering ervan.

Richtsnoeren voor de versterking van de operationele coördinatie tussen de Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Commissie, en de lidstaten op het gebied van externe hulp - voorstel van het voorzitterschap

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

In zijn conclusies over de doeltreffendheid van het externe optreden van de Unie verzocht de Raad Algemene Zaken op 9 oktober 2000 de Commissie om, tezamen met de lidstaten, de inspanningen inzake operationele coördinatie voort te zetten en op te voeren teneinde de initiatieven inzake externe hulp doeltreffend te coördineren en de samenhang en complementariteit ervan te bevorderen.

De Raad is van oordeel dat parallel met de vereenvoudiging van de beheersprocedures voor de communautaire programma's inzake externe hulp, de Commissie en de lidstaten een vaste verbintenis moeten aangaan om met betrekking tot het geheel van hun samenwerkingsmaatregelen, ook op plaatselijk niveau, tot meer transparantie te komen in alle regio's ter wereld waar deze hulp wordt verstrekt.

Voorts kwam de Raad overeen dat richtsnoeren voor coördinatie ter plaatse moeten worden vastgesteld en dat in januari of februari 2001 in 17 landen het coördinatiewerk moet worden getoetst. Een algehele beoordeling over de andere partnerlanden zou in de loop van 2001 beschikbaar moeten zijn. De richtsnoeren moeten worden opgenomen in de diverse samenwerkingsprogramma's van de Gemeenschap.

Gelet op artikel 180 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en de verschillende resoluties en conclusies over coördinatie¹, bevestigt de Raad dat de hulp van de Gemeenschap en de lidstaten doeltreffender en de effectiever moet worden zodat die maximaal ten goede komt aan de partnerlanden.

De Raad wijst erop dat de Europese Unie door de bilaterale hulp van de lidstaten en de hulp van de Gemeenschap de grootste hulpdonor in de wereld is. Daarom is het belangrijk dat de doeltreffendheid en het effect van die hulp wordt verhoogd en dat de profilering en de zichtbaarheid ervan in overeenstemming is met de bijdrage van de EU.

Het coördinatieproces moet worden bekeken in het licht van alle beleidsonderdelen die derde landen raken (GBVB, handel, enz.). Daarom wordt de aandacht ook gevestigd op de richtsnoeren betreffende samenwerking tussen de missies van de lidstaten en de delegaties van Commissie in derde landen en in internationale organisaties over kwesties die verband houden met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, aangenomen door het Politiek en Veiligheidscomité op 6 oktober 2000.

¹ 6 maart 1998, richtsnoeren voor de versterking van de operationele coördinatie tussen de Gemeenschap en de lidstaten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking; 18 mei 2000, conclusies betreffende operationele coördinatie tussen de Gemeenschap en de lidstaten.

1.2. Ervaringen en ontwikkelingen

Op 10 november 2000 nam de Raad twee besluiten die van belang zijn voor de coördinatie: een gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de Commissie over het ontwikkelingsbeleid van de EG¹, en conclusies over een standaardkader voor strategiedocumenten per land². In het eerstgenoemde besluit worden zes prioriteitsgebieden voor EG-optreden genoemd, en het handelt ook over coördinatie, complementariteit en samenhang. Er wordt in gesteld dat de Gemeenschap en haar lidstaten hun beleid en programma's zullen coördineren om het rendement ervan te optimaliseren, en dat zal worden gestreefd naar betere complementariteit binnen de Unie en met de overige donoren, vooral in het kader van de strategieën per land. In de conclusies over een standaardkader voor strategiedocumenten per land beschouwt de Raad landenprogrammering als een onontbeerlijk beheersinstrument om de doeltreffendheid en effectiviteit van de communautaire hulp op te voeren, deze beter strategisch te sturen, een coherente aanpak te volgen en de coördinatie en complementariteit binnen de Europese Unie en met alle andere donoren en partnerlanden te verbeteren.

Bij de toetsing van de EU-coördinatie in de 17 landen waarom de Raad op 9 oktober 2000 had verzocht werden de bevindingen van het Commissieverslag van maart 2000 over operationele coördinatie en de daarbij aansluitende conclusies van de Raad van mei 2000 bevestigd. Hoewel er enige vooruitgang kan worden geconstateerd, wijzen beide verslagen op blijvende moeilijkheden bij de operationele uitvoering van de EU-coördinatie in het veld. Bovendien zijn er grote verschillen bij de toepassing tussen de betrokken regio's en landen.

2. Richtsnoeren

Deze richtsnoeren zijn van toepassing op alle landen en regio's die EU-hulp ontvangen. De richtsnoeren hebben betrekking op de coördinatie ter plaatse met betrekking tot externe hulp, en moeten op pragmatische wijze worden uitgevoerd, rekening houdend met de capaciteit in het veld, en met de plaatselijke situatie. De richtsnoeren moeten worden toegepast in combinatie met het standaardkader voor strategiedocumenten per land. De coördinatie moet worden toegesneden op de specifieke situatie in elk land en rekening houden met de regelgeving op elk samenwerkingsgebied.

2.1. De rol van de partnerlanden in het coördinatieproces

Om ervoor te zorgen dat externe hulp, via de eigen inbreng van het partnerland in zijn ontwikkeling, duurzame resultaten oplevert, moet het partnerland in alle normale omstandigheden de leiding hebben bij het coördinatieproces. De Commissie en de lidstaten moeten het partnerland dus blijven steunen om zijn betrokkenheid te vergroten om het beter in staat te stellen zijn verantwoordelijkheid te nemen bij het bepalen van zijn ontwikkelingsstrategieën en -programma's in het coördinatieproces.

Er ook moet worden getracht de partnerlanden te helpen een actieve rol te spelen bij de opstelling en de toepassing van de door de Bretton-Woodsinstellingen geïntroduceerde coördinatiemechanismen van het algehele ontwikkelingskader (CDF) en de Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) en andere overlegmechanismen van de Verenigde Naties (o.a. het VN-kader voor ontwikkelingshulp, UNDAF). Met name moet het land steun krijgen bij het ontwikkelen van een nationale strategie, en het voeren van een dialoog met de economische en sociale actoren en de civiele samenleving.

¹ 10 november 2000, verklaring van de Raad en de Commissie over het ontwikkelingsbeleid van de EG.

² 10 november 2000, conclusies van de Raad over het standaardkader voor strategiedocumenten per land.

Voorts moet worden gepoogd partnerlanden een volwaardige rol te laten spelen bij het bepalen en uitvoeren van passend sectoraal beleid en passende sectorprogramma's, met inbegrip van actieve deelname aan de sectorcoördinatiegroepen van de donoren.

Het partnerland moet assistentie krijgen bij het opstellen van landenstrategieën, en bij de periodieke, algemene of sectorale toetsing van de hulp. Steun moet ook worden gegeven om het land te helpen externe financiering in de begroting te integreren.

2.2. De rol van de operationele coördinatie van de EU in het bredere kader van de coördinatie

De Commissie en de lidstaten moeten samen een actieve rol spelen bij het ondersteunen en efficiënter maken van de nieuwe coördinatiemechanismen van de Bretton-Woodsinstellingen en de Verenigde Naties, en bij het vergroten van de zichtbaarheid van de algehele EU-hulp.

De Commissie en de lidstaten moeten bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen in de algemene dialoog die in het kader van de bredere donorcoördinatie met de bevoegde instanties van het partnerland plaatsvindt over strategie en beleid, prioriteiten en hulpstromen.

2.3. Coördinatie door de EU in de verschillende fasen van de samenwerkingscyclus

De coördinatie door de EU maakt deel uit van de algemene coördinatie van de hulp, en zij moet zoveel mogelijke toegevoegde waarde voor de partnerlanden opleveren. De coördinatie moet overlappings vermijden en de administratieve lasten voor het partnerland helpen verminderen.

De coördinatie ter plaatse tussen de Commissie en de lidstaten moet alle samenwerkingsniveaus omvatten en zoveel mogelijk toegespitst zijn op de belangrijke programmeringsfase van de lidstaten en de Gemeenschap. In alle fasen van de programmacycclus (identificatie, uitvoering, beoordeling en terugkoppeling), moeten de Commissie en de lidstaten informatie uitwisselen. Ook moeten zij lokale samenwerking rond uitvoeringskwesties bevorderen. Een essentieel coördinatie-instrument is het standaardkader voor strategiedocumenten per land, dat een coherent en transparant werk-instrument zal zijn voor het permanent oriënteren, aansturen en toetsen van hulpprogramma's van de EG.

2.3.1. Aansturing van het coördinatieproces

De delegatie van de Europese Commissie moet, in nauwe samenwerking met het voorzitterschap, het algehele proces van de versterking van operationele coördinatie ter plaatse tussen de Gemeenschap en de lidstaten op gang brengen en volgen, in overleg met en met de steun van de vertegenwoordigers van de lidstaten in het kader van de landenstrategieën. De coördinatie moet een verdere harmonisering van de fasering en het tijdschema van het programmeringsproces tussen de Commissie en de lidstaten bevorderen.

In landen waar de Commissie geen delegatie ter plaatse heeft moet de vertegenwoordiger van het voorzitterschap het coördinatieproces op gang brengen. De vertegenwoordigers van de lidstaten zouden in onderlinge overeenstemming een lidstaat moeten belasten met de taak dit proces te volgen en daarbij nauw samen te werken met de bevoegde delegatie die in een derde land gevestigd is.

De Commissie en de lidstaten kunnen één lidstaat of de Commissie, in het kader van de algehele coördinatie, belasten met de taak de voortgang operationele coördinatie in een bepaalde sector of op een bepaald gebied van samenwerking te volgen.

De delegatie van de Commissie (of, indien er geen Commissievertegenwoordiging is, de lidstaat die belast is met het volgen van de coördinatie) moet de niet ter plaatse verblijvende missies van de lidstaten die bij de partnerlanden zijn geaccrediteerd tijdig informatie verstrekken teneinde een zo ruim mogelijke deelname aan EU-coördinatie te bevorderen.

2.3.2. Nadere regels voor de coördinatie

De Commissie en de lidstaten moeten het eens worden over de nadere regels voor de versterkte coördinatie ter plaatse en de nodige werkregelingen treffen, voortbouwend op passende bestaande coördinatiemechanismen van de EU. Deze regelingen moeten alle samenwerkingsinstrumenten en -gebieden bestrijken en zoveel mogelijk de belangrijkste fasen van de programmeringscyclus volgen, inclusief de voorbereiding en afronding van de landenstrategieën. Bij het coördinatieproces moeten de mogelijkheden voor complementariteit en synergie systematisch en op een constructieve manier worden bestudeerd.

De nadere regels voor operationele coördinatie tussen de Commissie en de lidstaten kunnen in het bijzonder omvatten:

- *Uitwisseling van informatie*

De hoeksteen van effectieve coördinatie is voortdurende, transparante en wederzijdse uitwisseling van informatie tussen alle partijen. Alles moet in het werk worden gesteld om ervoor te zorgen dat de informatie-uitwisseling tussen de Commissie en de lidstaten op een transparante manier en op basis van wederkerigheid verloopt.

De Commissie en de lidstaten moeten ter plaatse een periodieke onderlinge uitwisseling van informatie organiseren over alle aspecten van de relevante samenwerkingsprogramma's, inclusief de voorbereiding en follow-up van de uitvoering van afzonderlijke projecten, teneinde doeltreffende coördinatie van de bijstandsinspanningen te waarborgen en de samenhang en complementariteit daarvan te versterken. Zij moeten elkaar op de hoogte houden van hun programmastrategieën en prioriteitsgebieden, van hun evaluaties, missies en studies en hun lopende en voorgenomen hulpactiviteiten in het betrokken partnerland. In voorkomend geval moet die informatie met andere donoren worden gedeeld.

Waar mogelijk moet nieuwe informatietechnologie worden gebruikt voor doeltreffende informatie-uitwisseling. Waar dat dienstig is moet het opzetten van internetsites worden aangemoedigd zodat real time-toegang tot geactualiseerde informatie mogelijk wordt.

- *Ontmoetingen tussen vertegenwoordigers van de lidstaten en de EG-delegatie*

Er moeten regelmatig ontmoetingen plaatsvinden tussen vertegenwoordigers van de lidstaten en de EG-delegatie met het oog op coördinatie.

Het doel van dergelijke bijeenkomsten is:

- i) vaststelling van de totale omvang van de EU-hulp voor het land in kwestie, bespreking van de algehele programmeringsstrategie, en opstelling en actualisering van een lijst van de sectorale prioriteiten die op het moment worden ondersteund. Binnen die sectorale prioriteiten moeten de voornaamste lopende en geplande activiteiten worden opgesomd.
- ii) bespreking van alle recente ontwikkelingen en betekenisvolle ervaringen in de hulpverlening.
- iii) opsporen en aanpakken van overlappingen en kansen voor intensivering van de activiteiten van de Commissie en de lidstaten, teneinde de complementariteit te verbeteren. De Commissie en de lidstaten moeten onder auspiciën van het partnerland zoeken naar middelen om een passende verdeling van het werk binnen de specifieke sectoren te bevorderen.
- iv) bespreking en indien mogelijk vaststelling van een gemeenschappelijke aanpak van de EU, voorafgaand aan vergaderingen over coördinatie en samenwerking met andere donoren voor elke sector of elk gebied van ontwikkelingssamenwerking, en inzake de brede samenwerking met het partnerland.
- v) bevorderen van een gecoördineerde aanpak van de Commissie en de lidstaten bij de ondersteuning van het sectorale beleid dat door het partnerland is vastgesteld, en waar passend om een samenhangende inbreng te realiseren bij de opstelling en uitvoering van sectorprogramma's met medewerking van andere donoren en onder leiding van het partnerland.
- vi) uitwisseling van informatie en standpunten over de te stellen strategische prioriteiten. Die moeten gebaseerd zijn op de door het partnerland vastgestelde behoeften. Dit overleg moet in een vroeg stadium van het programmeringsproces van elke betrokken partij plaatsvinden en verenigbaar zijn met de sectorprogramma's.

- ***Gezamenlijke programma's, studies, analyses en evaluaties***

Naast het louter uitwisselen van informatie moet een aanzienlijk inspanning worden gedaan voor concrete coördinatie van gezamenlijke programma's, studies, analyses en evaluaties.

Voor sectoren of gebieden waar de Gemeenschap of verscheidene lidstaten actief zijn, moeten gezamenlijk studies, analyses en evaluaties worden uitgevoerd, in samenwerking met het partnerland en waar dienstig met andere donoren. Het partnerland moet verantwoordelijk zijn voor en de leiding nemen bij de toetsing van de overheidsuitgaven, en waar mogelijk, studies en analyses.

In dit verband moeten zowel de Gemeenschap als de lidstaten trachten de procedures geleidelijk te harmoniseren, met name wat betreft de opzet van financiële regels, overeenkomsten en procedures voor de uitvoering van programma's.

3. Verspreiding, implementatie, rapportage en follow-up

Bij de follow-up van vorige pogingen om de operationele coördinatie te versterken, is gebleken dat de overeengekomen richtsnoeren niet ten volle zijn gevolgd. Daarom dringt de Raad er bij de Commissie en de lidstaten op aan om de coördinatie ter plaatse voort te zetten en fors op te voeren. Het is dus van het grootste belang dat de Commissie en de lidstaten deze richtsnoeren aan alle delegaties van de Commissie en vertegenwoordigingen van de lidstaten sturen met de opdracht ze onmiddellijk toe te passen en uit te voeren.

Het doel van dergelijke bijeenkomsten is:

- i) vaststelling van de totale omvang van de EU-hulp voor het land in kwestie, bespreking van de algehele programmeringsstrategie, en opstelling en actualisering van een lijst van de sectorale prioriteiten die op het moment worden ondersteund. Binnen die sectorale prioriteiten moeten de voornaamste lopende en geplande activiteiten worden opgesomd.
- ii) bespreking van alle recente ontwikkelingen en betekenisvolle ervaringen in de hulpverlening.
- iii) opsporen en aanpakken van overlappingsen en kansen voor intensivering van de activiteiten van de Commissie en de lidstaten, teneinde de complementariteit te verbeteren. De Commissie en de lidstaten moeten onder auspiciën van het partnerland zoeken naar middelen om een passende verdeling van het werk binnen de specifieke sectoren te bevorderen.
- iv) bespreking en indien mogelijk vaststelling van een gemeenschappelijke aanpak van de EU, voorafgaand aan vergaderingen over coördinatie en samenwerking met andere donoren voor elke sector of elk gebied van ontwikkelingssamenwerking, en inzake de brede samenwerking met het partnerland.
- v) bevorderen van een gecoördineerde aanpak van de Commissie en de lidstaten bij de ondersteuning van het sectorale beleid dat door het partnerland is vastgesteld, en waar passend om een samenhangende inbreng te realiseren bij de opstelling en uitvoering van sectorprogramma's met medewerking van andere donoren en onder leiding van het partnerland.
- vi) uitwisseling van informatie en standpunten over de te stellen strategische prioriteiten. Die moeten gebaseerd zijn op de door het partnerland vastgestelde behoeften. Dit overleg moet in een vroeg stadium van het programmeringsproces van elke betrokken partij plaatsvinden en verenigbaar zijn met de sectorprogramma's.

- ***Gezamenlijke programma's, studies, analyses en evaluaties***

Naast het louter uitwisselen van informatie moet een aanzienlijk inspanning worden gedaan voor concrete coördinatie van gezamenlijke programma's, studies, analyses en evaluaties.

Voor sectoren of gebieden waar de Gemeenschap of verscheidene lidstaten actief zijn, moeten gezamenlijk studies, analyses en evaluaties worden uitgevoerd, in samenwerking met het partnerland en waar dienstig met andere donoren. Het partnerland moet verantwoordelijk zijn voor en de leiding nemen bij de toetsing van de overheidsuitgaven, en waar mogelijk, studies en analyses.

In dit verband moeten zowel de Gemeenschap als de lidstaten trachten de procedures geleidelijk te harmoniseren, met name wat betreft de opzet van financiële regels, overeenkomsten en procedures voor de uitvoering van programma's.

3. Verspreiding, implementatie, rapportage en follow-up

Bij de follow-up van vorige pogingen om de operationele coördinatie te versterken, is gebleken dat de overeengekomen richtsnoeren niet ten volle zijn gevolgd. Daarom dringt de Raad er bij de Commissie en de lidstaten op aan om de coördinatie ter plaatse voort te zetten en fors op te voeren. Het is dus van het grootste belang dat de Commissie en de lidstaten deze richtsnoeren aan alle delegaties van de Commissie en vertegenwoordigingen van de lidstaten sturen met de opdracht ze onmiddellijk toe te passen en uit te voeren.

Het streven naar verbetering van de coördinatie tussen de Commissie en de lidstaten is een continu proces. Wil de coördinatie succesvol zijn dan moeten de Commissie en de lidstaten daarnaast de beste praktijken en de uit de implementatie getrokken lering uitwisselen.

Om de coördinatie te vergemakkelijken zal een analytische voortgangsrapportage nodig zijn. Daartoe moeten de delegaties van de Commissie en de vertegenwoordigingen van de lidstaten in de partnerlanden regelmatig voor terugkoppeling zorgen, onder andere over middelen om de coördinatie op lokaal vlak te verbeteren.

De Commissie en de Raad zullen regelmatig, de beste praktijken en de gemaakte vorderingen evalueren. Uitgaande daarvan zullen modellen voor een betere coördinatie op geografische of thematische basis worden ingevoerd.