

BRIEFADVIES

**ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

**MEER DAN EEN DEFINITIEKWESTIE**

No. 25, mei 2014

## Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

**Voorzitter** Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer

**Vicevoorzitter** Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

**Leden** Mw. prof.dr. J. Gupta  
Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin  
Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel  
Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen  
Prof.dr. A. van Staden  
LGen b.d. M.L.M. Urlings  
Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

**Secretaris** Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag  
telefoon 070 - 348 5108/6060  
fax 070 - 348 6256  
aiv@minbuza.nl  
www.AIV-Advies.nl



## Woord vooraf

Onlangs zijn zowel het rapport van het Internationale Beleidsonderzoek (IBO) 'naar een nieuwe definitie van ontwikkelingssamenwerking: Beschouwingen over ODA' van juni 2013 als de kabinetsreactie van 17 februari 2014 op dit rapport gepubliceerd. Het rapport en de reactie gaan in op de onderbouwing van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid binnen het verband van het Development Assistance Committee (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).<sup>1</sup>

Gezien het belang dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) hecht aan dit onderwerp heeft de AIV besloten op korte termijn een briefadvies op te stellen. De AIV wil bijdragen aan de discussie in Nederland. Ideeën over modernisering van de hulp worden verbonden aan de gevolgen hiervan op Europees en mondiaal niveau. Niettemin is de verkenning van modaliteiten voor een nieuw kader van inspanningsnormen dringend gewenst. Dit moet voortbouwen op het bestaande raamwerk waarbinnen donoren verantwoording afleggen over hun hulpinspanningen.

Het briefadvies is, na consultatie en inbreng van de Commissies Ontwikkelingsamenwerking (COS) en Vrede en Veiligheid (CVV) van de AIV, opgesteld door mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen (AIV/COS) en prof.dr. A. de Ruijter (COS). Secretariële ondersteuning is verleend door drs. T.D.J. Oostenbrink en mw. E.A.M. Meijers.

Het briefadvies is door de AIV vastgesteld tijdens zijn vergadering van 9 mei 2014.

1 Zie voor een uitgebreidere beschrijving van deze organisatie ook: AIV, 'De OESO van de toekomst', advies nummer 54, Den Haag, maart 2007.

## Inleiding

Nederland heeft internationaal een goede reputatie opgebouwd op het terrein van ontwikkelingssamenwerking door jarenlang kwalitatief hoogwaardige ontwikkelingshulp te verlenen. Voor een relatief klein land als Nederland is dat een goede investering; een investering die veel meerwaarde oplevert in de positionering in het buitenland. De traditie van Nederland in deze sector, de opgedane kennis en de ingangen die dit creëert, helpen Nederland en de Nederlandse belangen door middel van een positieve profilering. Een bezinning op herpositionering is daarom geboden. Deze verworven positie is immers gemakkelijk teniet te doen, maar vervolgens moeilijk te herstellen of te vervangen door iets anders. In Europees en verder internationaal verband geldt dat Nederland bij tijden via ontwikkelingssamenwerking (OS) zijn buitenlandspolitieke rol kan versterken. Dit is mede mogelijk omdat OS ook financieel in EU-verband goed is ingebed.

De AIV heeft met waardering kennisgenomen van zowel het IBO-rapport als de kabinetsreactie. De AIV hoopt met dit briefadvies bij te dragen aan een nadere gedachtewisseling over de modernisering van de hulp (ook wel *Official Development Assistance* (ODA) genoemd). Het kader voor de hulp wordt door internationale donoren afgestemd in het DAC van de OESO.

Omdat een nieuwe en brede aanpak nodig is, onderschrijft de AIV het kabinetsstandpunt dat er afspraken moeten komen over 'wat van wie mag worden verwacht en hoe die inzet wordt gemeten'.<sup>2</sup> De voorspelbaarheid van inzet vereist een systeem van afspraken en overeenkomsten.

### Observaties over de voorliggende teksten

De AIV gaat in de volgende passages in op een aantal punten.

#### *'Budgetneutraliteit' – doorrekening gevolgen voor armste landen*

Het IBO-rapport gaat uit van 'budgetneutraliteit' in Nederland. Het gaat niet om een bezuiniging maar om een herijking. Het OESO/DAC-systeem leent zich, naar het oordeel van de AIV, goed voor een dergelijke herziening. Het rapport maakt een nieuw onderscheid tussen OS-landen, opkomende landen en fragiele staten. Bij het maken van scenario's voor nieuwe definiëring en standaarden is er een noodzaak om door te rekenen wat de gevolgen zijn voor die landen, die nu nog slecht presteren op de Millenniumdoelen (MDG's) en afhankelijk zijn van ODA. Ook is het van belang om perspectieven te ontwikkelen voor het opheffen van deze afhankelijkheid in de post-2015 ontwikkelingsagenda. Deze doorrekening zou moeten verhelderen wat de (inkomsten)

2 Zie de uitspraken van het Hof van Justitie van de EU. De eerste zaak betrof maatregelen in het kader van grensbewaking in de Filippijnen waarbij het Hof argumenteerde dat het gebruik van middelen voor ontwikkelingssamenwerking een duidelijke functie moest hebben in de sociaal-economische doelstellingen van armoedebestrijding. Ook in een zaak over anti-terrorisme maatregelen in Afghanistan argumenteerde het Europese Hof dat geplande activiteiten moesten voldoen aan de doelstelling als opgenomen in het Verdrag. Zie voor de uitspraken:

<<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-403/05>> en

<<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-91/05>>.

Zie ook: Bart Van Vooren, Ramses A. Wesse, *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, 2014, pp. 330-331.

implicaties zijn van de veranderende definitie van ODA in landen waar nog veel armoede heerst.

#### *ODA-stromen in een breder kader gezet*

Het rapport geeft duidelijk aan dat financiële stromen naar OS-landen van karakter verschillen. De stromen zijn vanaf het begin onderscheiden in het OESO/DAC-stramien. Er is een toenemende erkenning van de wenselijkheid dat deze verschillende stromen elkaar versterken. De OESO/DAC is er in geslaagd om een grote mate van verantwoording te creëren inzake officiële publieke ODA-middelen in het kader van OS (overheid naar overheid en niet-gouvernementeel OS-kanaal). Deze kaders ontbreken voor de andere (private) stromen. In eerdere adviezen heeft de AIV gewezen op de noodzaak om de bestaande architectuur verder uit te breiden naar de nieuwe additionele internationale uitdagingen in internationale samenwerking (waaronder klimaatverandering, migratie en veiligheidsbeleid én naar nieuwe (private) actoren).<sup>3</sup>

#### *Eigenaarschap en voorspelbaarheid*

OESO/DAC-normen zijn in de loop der tijden aangepast aan veranderende realiteiten.<sup>4</sup> Hoe relevant regelmatige herziening ook is, een dergelijke lijst genereert nog onvoldoende afstemming tussen donoren om effectief grote armoedeuitdagingen op te nemen. In een recent OESO/DAC-rapport wordt bijvoorbeeld gesteld dat er een negatieve trend voor ODA-middelen is naar Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara. Dit is het geval ondanks een algemene positieve ontwikkeling die in 2013 werd geregistreerd.<sup>5</sup> De Declaraties van Parijs, Accra en Busan zijn overeengekomen om het gezamenlijke partnerschap in armoedebestrijding te concretiseren en eigenaarschap te bevorderen. Voorspelbaarheid is een voorwaarde voor eigenaarschap. Het is dus van groot belang dat een herziening van ODA-definitie met grote zorgvuldigheid wordt gedaan. Samenwerking met partnerlanden is daarbij een vereiste.

#### *Millenniumdoelen: armste landen en middeninkomenslanden*

Het IBO-rapport stelt terecht dat de lijst ODA-ontvangende landen niet meer volledig recht doet aan de veranderde context. Een eerste vereiste zou moeten zijn uit te zoeken welke landen sterk afhankelijk zijn van ODA en slecht presteren op de voortgang in de MDG's. Er blijft een groep landen die behoefte heeft aan ODA via publieke of niet-gouvernementele kanalen omdat de private sector nog onderontwikkeld is. De OESO/DAC spreekt ook haar zorg uit over de verwachte afnemende hulp per capita naar middeninkomenslanden en naar opkomende economieën, waar ondanks economische

3 Zie in dit verband ook AIV, 'Wisselwerking tussen actoren in internationale samenwerking: naar flexibiliteit en vertrouwen', advies nummer 82, Den Haag, februari 2013 en 'Nieuwe wegen voor internationale milieusamenwerking', advies nummer 84, Den Haag, maart 2013.

4 Voor 1989 werd door het DAC slechts gekeken naar het bedrag dat landen aan ODA ontvingen (zonder normering of rechtvaardigingsbeginsel). Na 1989 was er behoefte aan een meer normatief ingestelde lijst; een lijst die in daaropvolgende jaren werd opgesteld en regelmatig werd herzien.

5 Zie: <<http://www.oecd.org/development/aid-to-developing-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm>>, bekeken op 17/05/2014.

groei nog altijd 75% van de mensen onder de armoedegrens leeft.<sup>6</sup> Daarnaast spreekt het DAC haar zorg uit over de concentratie in enkele landen (zogenaamde *donor darlings*) waardoor andere landen niet of onvoldoende bediend worden. Het blijkt dat juist landen met de grootste tekortkomingen in hun prestatie op de MDG's minder ODA-middelen ontvangen. Het DAC roept de internationale gemeenschap dan ook op om meer middelen beschikbaar te stellen aan deze groep landen.<sup>7</sup> Er is dus geen sprake van 'verzadiging' voor ODA, maar eerder van verwachte tekorten van officiële hulpstromen.

#### *OS-architectuur en DAC-normen als verworvenheid voor mondiale afspraken*

Inmiddels zijn de sterk doorontwikkelde DAC-normen de basis voor het *acquis* dat internationale afspraken met betrekking tot OS onderbouwt. Ook vormt zij de basis van het mechanisme om afspraken te maken, de uitvoering na te gaan en onderlinge controleerbaarheid te vergroten. In het bredere kader van internationale samenwerking is behoefte aan een dergelijk raamwerk. Zoals blijkt uit het toenemende aantal internationale afspraken en de uitbreiding van het aantal DAC-leden kan worden geconcludeerd dat met dergelijke invloed effectieve kaders zijn ontwikkeld om mondiale uitvoeringsmechanismen te creëren. Deze kaders betreffen niet alleen de kwantiteit van hulp, maar ook de kwaliteit, de doelgerichtheid, de effectiviteit, de voorspelbaarheid en de coördinatie. Hieraan is een steeds dringender behoefte in het bredere kader van internationale samenwerking, inclusief op het gebied van klimaat, migratie en vrede en veiligheid.

6 'Aid to low-income countries (LICs) is expected to continue to increase – however at a slower pace compared to the previous decade. Its increase will however lag significantly behind the projected population growth rate in poor countries; thus aid per capita is likely to decline. The majority of countries are projected to receive less aid in 2015 compared to 2012 since most of the overall increase in aid is earmarked for a few populous low-income countries with high scores on institutional performance (e.g. Bangladesh, Kenya, Tanzania and Uganda).' OECD DAC, *2012 DAC Report on Aid Predictability: Survey on Donors' Forward Spending Plans 2012-2015 and efforts since HLF-4*, OECD: Paris, p. 6. Het betreft hier de verwachte Country Programmable Aid (CPA). Zie: <[http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/2012\\_DAC\\_Report\\_on\\_Aid\\_Predictability.pdf](http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/2012_DAC_Report_on_Aid_Predictability.pdf)>, bekeken op 17/05/2015.

7 'Above and beyond overall levels, that on a country by country basis, CPA is not being programmed to where it is most needed. The major increases in CPA are projected for middle-income countries in the Far East and South and Central Asia, primarily China, India, Indonesia, Pakistan, Sri Lanka, Uzbekistan and Vietnam. It is most likely that the increased programming towards those countries will be in the form of bilateral and multilateral soft loans. The survey suggests a slight increase in aid to Africa; however, this mainly results from increased funding to countries in Northern Africa and large recipients such as Kenya and Nigeria.' OECD DAC, *Outlook on Aid Survey on Donors' Forward Spending Plans 2013-2016*, beschikbaar op: <<http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/OECD%20Outlook%20on%20Aid%202013.pdf>>, bekeken op 17/04/2014, p. 2.

### *Definiëring van ODA en van Internationale Publieke Goederen*

In een rapport van het Britse ministerie van Financiën (2003) over de ODA wordt de relatie tussen financiële hulpmiddelen en resultaten besproken.<sup>8</sup> Daarnaast wijst het ministerie op het verband tussen uitgaven, acties en resultaten (zoals het aantal uitgevoerde vaccinaties en gezondheid of kind-moederzorg en kindersterfte), als voorbeelden van een aannemelijk verband tussen input en output. De 0,7%-norm lijkt te werken om internationale toezeggingen te creëren zolang er een duidelijke definitie gehandhaafd wordt met betrekking tot uitgaven die onder de norm vallen.<sup>9</sup> De AIV heeft zich steeds uitgesproken voor het belang van een internationaal geaccepteerde norm. Dat de norm internationale deelname in armoedebestrijding motiveert, zou kunnen blijken uit het feit dat, ondanks de financiële crisis, ODA toenam in 2013 waarbij ook niet-DAC leden hun ODA-uitgaven verhoogden.<sup>10</sup>

### *Internationale Publieke Goederen*

Naast de ODA-norm die betrekking heeft op sociaalgeoriënteerde publieke goederen, wordt er in toenemende mate gevraagd om normstelling in de financiering van overige publieke goederen (waaronder klimaat en veiligheid) en financiering van Internationale Publieke Goederen (IPG's) via andere actoren. De eventuele consequenties van een dergelijke verbreding zullen echter groot zijn en veel middelen vergen.

### *Het Internationale en Europese raamwerk*

De internationale consensus met betrekking tot de 0,7%-norm is gegroeid in het laatste decennium. In 2002 riepen de VN-leden op om concrete inspanningen te doen om de doelstelling te halen in de Verklaring van de VN Financiering voor Ontwikkeling in Monterrey. Tijdens de Europese Raad in dat jaar in Barcelona gingen EU-lidstaten verplichtingen aan via concrete interimdoelstellingen om in 2015 de 0,7%-norm te realiseren. Nieuwe EU-lidstaten bonden zich aan een lagere interim doelstelling (0,33% in 2015) en aanvaardden daarmee ook hun verantwoordelijkheid in het kader van de financiering van de MDG's. Bovendien definieert het Verdrag van Lissabon de bestrijding

8 Booth, L., *The 0,7% aid target*, SN/EP/3714, House of Commons Library, 10 June 2013. Aan de ene kant wordt gewezen op de input-oriëntatie van het ODA-stelsel door een verwijzing naar een discussiebijdrage van Clemens en Moss (2005), dat beschrijft dat de norm van 0,7% van GNP niets zegt over de daadwerkelijke behoeften van een land. Aan de andere kant bekritisieren zij hiermee het rapport dat in 2002 voor de VN berekende dat een bedrag overeenkomstig 0,7% van GNP nodig zou zijn in het kader van het bereiken van de Millenniumdoelen. Echter, Clemens en Moss kwalificeerden deze opmerkingen ook door aan te geven dat de normering wel degelijk iets aangeeft over internationale betrokkenheid bij mondiale armoedebestrijding. Clemens, Michael A. & Moss, Todd. J. *Ghost of 0,7%: Origins and Relevance of the International Aid Target*, Centre of Global Development, *Working Paper Number 68*, September 2005.

9 De oprekking van de norm door lidstaten is voortdurend in discussie. Hierom heeft de DAC het zogenaamde *peer-review* ingesteld waarbij landen elkaars beleid evalueren op basis van het ODA-kader.

10 Estonia (+22.3%): due to increases in humanitarian aid and contributions to EU Institutions; Hungary (-2.1%); Israel (-6.2%); Latvia (+12.2%); Russia (+26.4%): due to an increase in bilateral aid; Turkey (+29.7%) (due to the Syria refugee crisis); UAE (+375.5%): due to needs in Egypt. Zie het persbericht: <<http://www.oecd.org/development/aid-to-developing-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm>>, bekeken op 17/05/2014.



van armoede als hoofddoel van OS.<sup>11</sup> Europese lidstaten zijn gehouden OS te binden aan resultaten in het kader van armoedebestrijding.

In diverse landen zijn ODA-uitgaven al flink verhoogd. Het Verenigd Koninkrijk en Duitsland streven ernaar om deze doelstelling in 2015 te realiseren. Ook nieuwe Europese lidstaten hebben bijdragen geleverd aan OS via de Europese begroting, het Europese Ontwikkelings Fonds en bilaterale hulp. Wijzigingen in de 0,7%-normdoelstelling hebben daarom grote gevolgen voor alle begrotingen.

#### *Bevorderen van Nederlandse prioriteiten*

Nederland speelt traditioneel een belangrijke rol in het stellen van prioriteiten in OS, zoals met betrekking tot Gender, Sexual and Reproductive Health and Rights (SRHR), Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender (LGBT) *rights* en mensenrechten in het algemeen, waarbij Nederlandse middelen worden aangevuld met middelen van andere donoren. Het is dus in het belang van Nederland dat een internationaal kader wordt bevorderd om financiering van andere donoren op deze terreinen te kunnen verhogen.

#### *Definitie en accountability van innovatieve financiële instrumenten*

De definitie van innovatieve financiële instrumenten (IFI's) is niet eenduidig.<sup>12</sup> De bestemming van milieu, inclusief klimaat- en energieheffingen voor bijdragen aan de financiering van internationale milieusamenwerking stuit in Nederland bijvoorbeeld op begrotingstechnische bezwaren en regels. In internationaal verband (zowel EU als multilateraal) zijn echter dergelijke IFI's voor internationale samenwerking zeker wel denkbaar en onderwerp van discussie.

#### *Middelen van de private sector*

Soms wordt met IFI's ook de private sector bedoeld, en in toenemende mate vermenging van financiële stromen, zoals publiek-private partnerschappen of andere financiële mechanismen om meer invloed voor financiële middelen te verkrijgen. Hierbij ontstaat toenemende overlap tussen private en officiële geldstromen. Het is daarom belangrijk om de niet-officiële financiële stromen zoveel mogelijk separaat te registreren en te controleren. De ontwikkeling van goede registratiesystemen (met *labeling* of *earmarking* en *peer reviews*) kan de transparantie en verantwoordingsmogelijkheden vergroten.

#### *Overlap en coherentie*

In de kabinetsreactie wordt de verwachting uitgesproken dat op middellange termijn OS 'onderdeel wordt van een nieuw en breder systeem van internationale

11 Art. 208 betreffende de Werking van de Europese Unie (Verdrag van Lissabon):

1. Het beleid van de Unie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking wordt gevoerd in het kader van de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie. Het ontwikkelings-samenwerkingsbeleid van de Unie en dat van de lidstaten completeren en versterken elkaar. Hoofddoel van het beleid van de Unie op dit gebied is de armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen. De Unie houdt bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden rekening met de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking.
2. De Unie en de lidstaten houden zich aan de verbintenissen en de doelstellingen die zij in het kader van de Verenigde Naties en andere bevoegde internationale organisaties hebben onderschreven.

12 Deze kunnen betrekking hebben op de 'International Financial Transactions for Development' (een belasting op buitenlandse valutatransacties), een 'developmental focus on special drawing rights', een 'international financial facility', private donaties, een 'global lottery' en overmakingen van migranten.

samenwerking'. Dit is een visie die de AIV deelt. Het gaat hierbij aan de ene kant om coherentiebeleid en aan de andere kant om overlap tussen ontwikkeling en klimaat/milieu, veiligheid en migratie. Coherentie van beleid in het Europese *acquis* heeft betrekking op die beleidsterreinen die een invloed hebben op het bereiken van de ontwikkelingsdoelstellingen. Het gaat hierbij dus om bijvoorbeeld handel, financieel beleid, visserij en landbouw. Ook met betrekking tot migratiebeleid is overlap een gegeven, maar zonder een effectief armoedebestrijding zal de (ongewenste) migratie toenemen en een helder OS-beleid blijft dus relevant. In het OESO/DAC-kader is dit belangrijke principe van beleidscoherentie nog onderbelicht. Het gaat er hier vooral om dat discrepantie tussen beleidsterreinen wordt vermeden.

#### *Klimaat en ontwikkeling*

De aanwezigheid van overlap van OS met aanpalende beleidsterreinen is een feit. In het kader van klimaatbeleid kan men stellen dat adaptatieprogramma's ook relevant zijn vanuit een OS-perspectief. Ontwikkeling zal zeker bijdragen aan verhoogde veerkracht om schokken en trends in klimaatverandering en milieudegradatie op te vangen. Internationale samenwerking met betrekking tot klimaat is een breed thema dat weliswaar deels parallel loopt aan ontwikkeling in de zin van armoedebestrijding, maar zeker niet in zijn algemeenheid. Te denken valt aan kosten van programma's ter reductie van emissies in industriële- en transportsystemen. Die laatste soort inspanning vindt veelal plaats met andere landen dan lage-inkomenslanden en uit effectiviteitsoverwegingen is dat ook zeer wenselijk. Internationaal milieu- en klimaatbeleid zal dus veelal verder strekken dan OS, ook wat betreft de 'officiële' (overheids-) inzet van middelen. Algehele incorporatie van klimaatbeleid in het ontwikkelingsbeleid (en de middelen ervoor binnen ODA) is dus conceptueel problematisch en praktisch onwenselijk. De doelstelling van 0,7% zal in de toekomst nog belangrijker worden om armoededoelstellingen te kunnen realiseren, gezien de verwachte toenemende druk van financiële stromen in het kader van klimaatverandering. Daarom is de vraag belangrijk hoeveel extra middelen moeten worden gereserveerd om maatregelen in het kader van klimaatverandering te financieren in aanvulling op de 0,7%-doelstelling voor armoedebestrijding.

#### *Vrede en Armoedebestrijding*

Er is een belangrijk verband tussen conflict en armoede. Gezien de relevantie van een veilige omgeving als één van de voorwaarden voor effectieve armoedebestrijding is het van belang dat coherentie wordt nagestreefd tussen militaire vredesoperaties en armoedebestrijding. De wereldwijde militaire uitgaven bedroegen in 2012 \$1753 miljard, equivalent aan 2,5% van wereld GDP.<sup>13</sup> Voor OS bedroegen de mondiale uitgaven in 2013 daarentegen slechts \$134.8 miljard (equivalent aan 0,3% van GNI).<sup>14</sup> In Nederland slaat de balans echter door naar de andere kant. Nederland behoort bij de top zes wat betreft ODA, maar is in NAVO-verband gaan behoren tot de onderste groep van landen in relatieve omvang van het defensiebudget en blijft ver onder de

13 Zie: SIPRE, <<http://www.sipri.org/research/armaments/milex>>, bekeken op 14/04/2014.

14 Zie: <<http://www.oecd.org/development/aid-to-developing-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm>>. In 2012 was het totaal uitgaven ODA lager. Bij de vergelijking van beide categorieën van uitgaven moet worden bedacht dat 'defensie' een kerntaak is van de overheid (die beschikt over het geweldsmonopolie), terwijl de uitgaven van de overheid op het gebied van OS complementair zijn aan exportinkomsten, particuliere buitenlandse investeringen en overmakingen van migranten aan het moederland.

2%-norm.<sup>15</sup> Dit roept de vraag op of in Nederland deze uitgaven in balans zijn met internationale bijdragen. Het laat echter ook zien dat de internationale hulpuitgaven voor armoedebestrijding verhoudingsgewijs relatief laag zijn vergeleken met mondiale uitgaven voor veiligheid.

## **Aanbevelingen**

### *1. Betrouwbaarheid, eigenaarschap en voorspelbaarheid*

De definitie van ODA is een belangrijk onderdeel van het stelsel van internationale afspraken die niet zonder meer unilateraal kan worden losgelaten. Een discussie over een verandering van de ODA-definitie moet worden afgestemd op de Declaraties van Parijs, Accra en Busan over effectiviteit van hulp alsmede op de VN Sustainable Development Goals en post-2015 ontwikkelingsagenda. Dit is belangrijk om een basis van vertrouwen te handhaven tussen ontwikkelingspartners, wat van groot belang is voor de effectiviteit van OS.

Gezien de impact van een eventuele wijziging van de definitie van de 0,7%-norm op onder andere de Europese OS-begroting, het EOF en de bilaterale OS-relaties van EU-lidstaten, stelt de AIV dat vastgehouden moet worden aan deze norm als basis voor een nieuw breder stelsel van internationale samenwerking, waarin controleerbare afspraken worden gemaakt in internationaal verband over financiering van het bredere spectrum van internationale publieke goederen, zoals milieu, klimaatverandering en veiligheid.

Een herziening van OESO/DAC-normen zou in het kader van de opvolging van de verklaringen over de effectiviteit van de hulp moeten worden overeengekomen met partnerlanden, in de geest van een daadwerkelijk partnerschap. Dit is noodzakelijk in het streven naar eigenaarschap en voorspelbaarheid van de hulp. Ook in de context van de post-2015 ontwikkelingsagenda moeten doelen gekoppeld worden aan duidelijke meetbare afspraken over financiering, uitvoering en samenwerking.

### *2. Conformiteit met Europese wetgeving*

Het Verdrag van Lissabon definieert de bestrijding van armoede als hoofddoel van OS. Europese lidstaten zijn dan ook gehouden OS te binden aan resultaten in het kader van armoedebestrijding en uitgaven moeten daarom relevant zijn voor het bereiken van deze doelstelling.

### *3. Vergroting van inspanningen in landen die achterblijven op de MDG's*

Analyses van de resultaten van de MDG's laten duidelijk zien dat in ODA-afhankelijke landen de resultaten met betrekking tot MDG's sterk zijn achtergebleven. Er is dus een inhaalactie nodig met betrekking tot deze landen. Grotere inspanningen zijn hier nodig. In het kader van de uitvoering van de Busan-agenda en de New Deal voor fragiele staten zal meer coördinatie ertoe kunnen bijdragen dat deze landen effectiever kunnen worden ondersteund in de bestrijding van armoede.

### *4. Definitie van innovatieve financiële instrumenten en bijdrage private sector*

In het kader van dit briefadvies kunnen deze innovatieve financiële initiatieven niet nader worden uitgewerkt, maar het is alleszins belangrijk op te merken dat

<sup>15</sup> Zie: AIV, 'briefadvies Kabinetsformatie 2012: krijgsmacht in de knel', briefadvies nummer 22, Den Haag, september 2012.

een heldere definiëring van dergelijke initiatieven moet worden overeengekomen. Verantwoordingsplicht (*accountability*) van innovatieve financiële instrumenten en private sector instrumenten en *blending* zouden sterk gekoppeld moeten worden aan resultaatverplichtingen met betrekking tot armoedebestrijding en andere doelstellingen van internationale samenwerking. Dit kan slechts worden gerealiseerd als private actoren zich binden aan verantwoordingsmechanismen, waarin de realisatie van de resultaatverplichting op onafhankelijke wijze kan worden getoetst. De noodzaak van de ontwikkeling van transparante verantwoordingsmechanismen van IFI's wordt des te groter, naarmate daar voor de toekomstige financiering van een sterk verbrede agenda voor internationale samenwerking mogelijk een toenemend beroep op gedaan zal gaan worden.

#### 5. *Overlap en coherentie*

Het coherentiebeginsel kan in het DAC-kader zeker nader worden uitgewerkt. Met betrekking tot overlap met aanpalende beleidsterreinen is de kernvraag welke inspanningen complementair zijn aan ODA en welke een ODA-element in zich hebben. Voor de eerste zou de inspanning bovenop de ODA-inspanning moeten komen en voor de tweede zouden deze onder ODA-inspanningen moeten vallen. In het licht van de toenemende financiële stromen in het kader van klimaatverandering zal dus moeten worden bepaald welke additionaliteit gerealiseerd moet worden om maatregelen rond klimaatverandering te financieren in aanvulling op de 0,7%-doelstelling voor armoedebestrijding en welke maatregelen kunnen worden toegerekend aan armoedebestrijding. De klimaatspecifieke financiering zou in een aanvullende doelstelling moeten worden vastgelegd die wordt vertaald in een aanvullende set van internationale normen voor klimaatbestedingen. Hetzelfde geldt voor uitgaven in het kader van vrede en veiligheid en migratie, die via additionele doelstellingen kunnen worden gebonden aan internationale afspraken. De vorm van zulke afspraken zal nader moeten worden bekeken zodat zij ook in de uitvoering realistisch en effectief zijn. Dit zal op termijn kunnen leiden tot een inbedding van ODA in een breder kader van internationale publieke goederen om de nieuwe uitdagingen van deze tijd aan te kunnen.

#### 6. *Naar een nieuw kader van inspanningsnormen*

De AIV adviseert de doelstellingen en inspanningsnormen voor internationale samenwerking spoedig en fundamenteel te moderniseren door deze af te leiden van de reëel te schatten middelen en maatregelen die nodig zijn om de door de VN en de OESO gestelde ontwikkelingsdoelen op afzienbare termijn te bereiken. De huidige normstelling is bijna een halve eeuw geleden opgesteld op basis van een berekening van de financiële behoeften van ontwikkelingslanden, waarvan een groot aantal destijds in totaal andere omstandigheden verkeerde dan thans het geval is. Bij de herijking van de norm en definiëring van randvoorwaarden moet, afgezien van de financiering van noodhulp, vooral rekening worden gehouden met de tekorten in kapitaal dat beschikbaar is voor de lage-inkomenlanden. Dat vereist ook een nadere analyse van de inspanningen die wereldwijd nodig zijn om de Millennium Doelen waar te maken, alsook de nog vast te stellen nieuwe MDG's vanaf 2015 en in samenhang daarmee de mondiale duurzaamheidsdoelen van de VN. Daarbij dienen de mogelijkheden en verantwoordelijkheden van diverse categorieën landen, bedrijven en internationale en maatschappelijke organisaties om bij te dragen aan de realisering van de mondiale ontwikkelingsdoelen zo objectief mogelijk te worden vastgesteld. Een dergelijke integrale berekening is dringend nodig. De AIV is uiteraard bereid hieraan bij te dragen door de punten in dit briefadvies nader uit te werken.

## Lijst van gebruikte afkortingen

|             |   |
|-------------|---|
| <b>AIV</b>  | Adviesraad Internationale Vraagstukken                    |
| <b>COS</b>  | Commissie Ontwikkelingssamenwerking (van de AIV)          |
| <b>CVV</b>  | Commissie Vrede en Veiligheid (van de AIV)                |
| <b>DAC</b>  | Development Assistance Committee                          |
| <b>EOF</b>  | Europees Ontwikkelings Fonds                              |
| <b>EU</b>   | Europese Unie   |
| <b>GDP</b>  | Gross Domestic Product                                    |
| <b>GNI</b>  | Gross National Income                                     |
| <b>IBO</b>  | Internationaal Beleidsonderzoek                           |
| <b>IFI</b>  | Innovatieve Financiële Instrumenten                       |
| <b>IPG</b>  | Internationaal Publiek Goed                               |
| <b>LGBT</b> | Lesbian Gay Bisexual and Transgender                      |
| <b>MDG</b>  | Millennium Development Goal                               |
| <b>NAVO</b> | Noord Atlantische Verdrags Organisatie                    |
| <b>ODA</b>  | Official Development Assistance                           |
| <b>OESO</b> | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| <b>OS</b>   | Ontwikkelingssamenwerking                                 |
| <b>SRHR</b> | Sexual and Reproductive Health and Rights                 |
| <b>VN</b>   | Verenigde Naties  |

## Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen\*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:  
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000\*\**
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,  
*november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:  
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor  
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van  
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van  
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en  
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004\*\**
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004\*\**
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*

- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005\*\*\**
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETEGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009\*\**
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wrede daden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*

- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011\*\**
- 78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*
- 79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*
- 80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*
- 81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
- 82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*
- 83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*
- 84 NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING, *maart 2013*
- 85 CRIMINALITEIT, CORRUPTIE EN INSTABILITEIT: een verkennend advies, *mei 2013*
- 86 AZIË IN OPMARS: strategische betekenis en gevolgen, *december 2013*
- 87 DE RECHTSSTAAT: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking, *januari 2014*
- 88 NAAR EEN GEDRAGEN EUROPESE SAMENWERKING: werken aan vertrouwen, *april 2014*

### **Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen**

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003\*\*\*\**
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
- 19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIËEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
- 20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*



- 21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
- 22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*
- 23 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKTE SOCIALE DIMENSIE VAN DE EUROPESE UNIE, *juni 2013*
- 24 Briefadvies MET KRACHT VOORUIT: reactie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de beleidsbrief 'Respect en recht voor ieder mens', *september 2013*

\* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*

\*\* *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

\*\*\* *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*

\*\*\*\* *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*