

**WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN  
INTERNATIONALE SAMENWERKING  
NAAR FLEXIBILITEIT EN VERTROUWEN**

No. 82, februari 2013

## **Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken**

<b>Voorzitter</b>	Mr. F. Korthals Altes
<b>Vicevoorzitter</b>	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
<b>Leden</b>	Mw. prof.dr. J. Gupta Mw. dr. P.C. Plooi-j-van Gorsel Prof.dr. A. de Ruijter Mw. drs. M. Sie Dhian Ho Prof.dr. A. van Staden LGen b.d. M.L.M. Urlings Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
<b>Secretaris</b>	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

## **Leden Commissie complementariteit van de hulpkanalen**

**Voorzitter** Prof.dr. A. de Ruijter

**Leden** Drs. F.A.J. Baneke  
Dr. B.S.M. Berendsen  
Prof.dr. B. de Gaaij Fortman  
Dhr. J. van Ham  
Mw. dr. N. Tellegen

**Secretaris** Mw. mr. D.E. van Norren

# Inhoudsopgave

Woord vooraf

Samenvatting 8

<b>I</b>	<b>Context, complexiteit, coherentie</b>	<b>14</b>
I.1	Gedeelde mondiale uitdagingen	14
I.2	Nieuwe spelers	14
I.3	Behoefte aan kaders	15
I.4	Het streven naar coherentie	16
I.5	Mondiale <i>governance</i>	16
I.6	<i>Global Public Goods</i> (GPGs)	17
I.7	Verschuivende armoede	18
I.8	Rol en verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid	18
<b>II</b>	<b>Van ‘hulpkanalen’ naar ‘actoren’: kapitaliseren van de meerwaarde</b>	<b>19</b>
II.1	Van hulpkanalen naar actoren	19
II.1.1	<i>Definitie hulpkanalen gehanteerd door Nederlandse overheid</i>	19
II.1.2	<i>Definitie hulpkanalen gehanteerd door OECD/DAC</i>	19
II.1.3	<i>Van hulpkanalen naar actoren</i>	20
II.2	Overheden als actoren in internationale samenwerking	21
II.2.1	<i>Potentiële meerwaarde van overheden als actoren</i>	21
II.2.2	<i>Mogelijke beperkingen van overheden als actoren</i>	21
II.3	Multilaterale instellingen en de EU als actoren in internationale samenwerking	22
II.3.1	<i>Potentiële meerwaarde van multilaterale instellingen als actoren</i>	22
II.3.2	<i>Mogelijke beperkingen van multilaterale instellingen als actoren</i>	22
II.3.3	<i>Potentiële meerwaarde van de EU als actor</i>	23
II.3.4	<i>Beperkingen van de EU als actor</i>	24
II.4	Bedrijven als actoren in internationale samenwerking	25
II.4.1	<i>Potentiële meerwaarde van bedrijven als actoren bij internationale samenwerking</i>	25
II.4.2	<i>Mogelijke beperkingen van bedrijven als actoren bij internationale samenwerking</i>	26
II.5	Maatschappelijke organisaties (NGO's) als actoren in internationale samenwerking	27
II.5.1	<i>Potentiële meerwaarde van NGO's als actoren</i>	27
II.5.2	<i>Mogelijke beperkingen van NGO's als actoren</i>	28
II.6	Kennisinstellingen en communicatienetwerken	28

<b>III</b>	<b>Synergie: meerwaarde-genererende combinaties van actoren</b>	<b>29</b>
<b>III.1</b>	<b>Bilaterale samenwerking tussen overheden</b>	<b>29</b>
	<i>III.1.1 Modaliteiten: project, programma, begrotingssteun en meerjarige plannen</i>	<i>29</i>
	<i>III.1.2 Concentratielandenbeleid</i>	<i>31</i>
	<i>III.1.3 Synergie bilaterale samenwerking met andere actoren</i>	<i>32</i>
<b>III.2</b>	<b>Samenwerking met multilaterale instellingen</b>	<b>32</b>
	<i>III.2.1 Nederland en multilaterale instellingen</i>	<i>32</i>
	<i>III.2.2 Multilaterale instellingen onderling</i>	<i>33</i>
	<i>III.2.3 Multilaterale instellingen, andere donoren en lokale actoren</i>	<i>33</i>
	<i>III.2.4 Samenwerking tussen multilateralen en NGO's</i>	<i>35</i>
	<i>III.2.5 Samenwerking tussen multilaterale instellingen en het bedrijfsleven</i>	<i>35</i>
<b>III.3</b>	<b>Samenwerking tussen de lidstaten en de Europese Unie</b>	<b>36</b>
	<i>III.3.1 Complementariteit tussen Nederlandse en Europese ontwikkelingssamenwerking</i>	<i>36</i>
	<i>III.3.2 Coherentie algemeen EU-beleid met ontwikkelingsbeleid</i>	<i>36</i>
	<i>III.3.3 De rol van de EU in donorcoördinatie</i>	<i>37</i>
	<i>III.3.4 De EU en maatschappelijke actoren</i>	<i>39</i>
<b>III.4</b>	<b>Synergie bedrijfsleven met andere actoren</b>	<b>40</b>
	<i>III.4.1 Synergie tussen bedrijven en overheden en bedrijven onderling</i>	<i>40</i>
	<i>III.4.2 Synergie bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties</i>	<i>40</i>
	<i>III.4.3 Facilitering door de overheid van de meerwaarde van bedrijven als IS-actoren</i>	<i>42</i>
<b>III.5</b>	<b>Synergie met kennisinstellingen</b>	<b>44</b>
<b>III.6</b>	<b>Synergie maatschappelijke organisaties</b>	<b>45</b>
	<i>III.6.1 Civilaterale samenwerking Noord-Zuid</i>	<i>45</i>
	<i>III.6.2 Benutten van de meerwaarde van NGO's door de overheid</i>	<i>46</i>
<b>IV</b>	<b>Wisselwerking tussen actoren in lage-, middeninkomens- en fragiele landen en voor mondiale publieke goederen</b>	<b>51</b>
<b>IV.1</b>	<b>Structureel Budget Internationale Veiligheid (BIV): de geïntegreerde benadering</b>	<b>51</b>
<b>IV.2</b>	<b>Coherentie tussen handelsbeleid en ontwikkelingssamenwerking</b>	<b>52</b>
<b>IV.3</b>	<b>Selectie van actoren voor specifieke onderdelen van internationale samenwerking</b>	<b>56</b>
<b>IV.4</b>	<b>Meerwaarde en synergie verschillende actoren bij vier beleids-perspectieven: Fragiliteit, LIC, MIC en GPG</b>	<b>57</b>

<b>V</b>	<b>De complexiteit van besturen in een wereld in turbulentie – verkenning van flexibiliteit en vertrouwen</b>	<b>62</b>
<b>V.1</b>	<b>Beperkingen van het huidige systeem</b>	<b>62</b>
<b>V.2</b>	<b>Mythe van de beheersbaarheid versus <i>emerging complexities</i></b>	<b>62</b>
<b>V.3</b>	<b>Nieuwe zienswijzen: naar vertrouwen en flexibiliteit</b>	<b>64</b>
<b>VI</b>	<b>Conclusies en beleidsaanbevelingen</b>	<b>67</b>
<b>VI.1</b>	<b>Toekomst bilaterale actoren/samenwerking</b>	<b>68</b>
<b>VI.2</b>	<b>Toekomstige samenwerking met multilaterale actoren</b>	<b>68</b>
<b>VI.3</b>	<b>Toekomstige facilitering van het bedrijfsleven</b>	<b>69</b>
<b>VI.4</b>	<b>Toekomstige facilitering van maatschappelijke organisaties</b>	<b>71</b>
<b>VI.5</b>	<b>Structureel budget Internationale Veiligheid (BIV): de geïntegreerde benadering</b>	<b>71</b>
<b>VI.6</b>	<b>Belang van publieke uitvoering en behoud postennetwerk</b>	<b>72</b>
<b>Bijlage I</b>	Adviesaanvraag	
<b>Bijlage II</b>	Geraadpleegde deskundigen	
<b>Bijlage III</b>	Lijst van gebruikte afkortingen	
<b>Bijlage IV</b>	Definities complementariteit en synergie	

## Woord vooraf

In maart 2012 ontving de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) een adviesaanvraag over complementariteit en synergie van hulpkanalen (zie bijlage I). Dit advies volgt op het gelijktijdig gevraagde en recent verschenen advies van de AIV over verschuivende armoedepatronen: 'Ongelijke Werelden: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking' (advies nummer 80).

Dit advies gaat op twee onderdelen verder dan de adviesaanvraag.

Meer dan andere adviezen raakt deze adviesaanvraag aan uitvoeringsmodaliteiten van ontwikkelingssamenwerking. Daarom heeft de AIV in ruime mate deskundigen geraadpleegd van de diverse hulpactoren (zie bijlage II), waarbij speciale dank uitgaat naar Jan Gruiters. Daaruit kwam een patroon naar voren van afnemend vertrouwen in maakbaarheid, meetbaarheid, planmatigheid, regelgeving, en een toenemende roep om flexibiliteit en vertrouwen binnen duidelijke maar ruime beleidskaders. De AIV heeft dit verwerkt in een verkennend hoofdstuk (V) over mogelijke noodzaak van een paradigmaverschuiving.

De adviesaanvraag is ingediend door een vorig kabinet. Het nieuwe kabinet ziet zich geconfronteerd met actuele kwesties en de minister heeft aangegeven het oordeel van de AIV hierover op korte termijn op prijs te stellen. Daarom worden in hoofdstuk VI enige aanbevelingen geformuleerd die weliswaar consistent zijn met, maar niet allemaal volgen uit de hoofdtekst.

Dit advies is opgesteld door een commissie bestaande uit: prof.dr. A. de Ruijter, drs. F.A.J. Baneke, dr. B.S.M. Berendsen, prof.dr. B. de Gaay Fortman, dhr. J. van Ham, mw. dr. N. Tellegen, mw. mr. D.E. van Norren (secretaris) en mw. drs. E.C.H. Wielders (stagiaire).

Het advies is vastgesteld door de AIV in de vergadering van 1 februari 2013.

## Samenvatting

*'Doubt requires more courage than conviction does, and more energy; because conviction is a resting place and doubt is infinite; it is a passionate exercise.*

*We've got to learn to live with a full measure of uncertainty. There is no last word: that's the silence under the chatter of our time' (John Patrick Stanley, Play: Doubt, a parable (2004).*

*'The remaining membrane that held Dutch culture together for more than a century was a marvel of elasticity. Responding to appropriate external stimuli, it could expand or contract as the conditions of its survival altered' (S. Schama, The Embarrassment of Riches, p. 596).*

### *Context en complexiteit*

De huidige internationale samenwerking wordt geconfronteerd met een wereld, die wordt gekenmerkt door complexe vraagstukken en hybride internationale betrekkingen. Die complexiteit komt tot uitdrukking in de onbepaaldheid, onbegrensdsheid en onderlinge verstrengeling van vraagstukken. Die krijgen daardoor het karakter van *wild problems of organised complexity*. Het hybride karakter van internationale betrekkingen komt vooral tot uitdrukking in een groeiend aantal niet-statelijke actoren. Hoewel de nationale staat een belangrijk referentiepunt zal blijven, wordt deze steeds meer onderdeel van een beperkt hiërarchisch gestructureerd netwerk van voortdurend wisselende actoren en theaters.<sup>1</sup> Hoofdstuk I bevat een korte historie en een opsomming van veranderingen, verwevenheden en complexiteit op het specifieke gebied van internationale samenwerking, met verwijzingen naar voorgaande AIV-adviezen.

### *Van kanalen naar actoren*

In afwijking van de adviesaanvraag spreekt de AIV niet over hulpkanalen maar over actoren in internationale samenwerking. De gehanteerde definitie van 'hulpkanalen' zijn problematisch, en de desbetreffende actoren spelen niet alleen een rol als onderdeel van de hulpketen (eenrichtingsverkeer van donoren naar ontvangers) maar ook als actieve *social change agents*, die elk binnen hun eigen mandaat bijdragen aan internationale samenwerking. Hierover gaat de eerste sectie van hoofdstuk II.

### *Meerwaarde van de actoren*

Het advies maakt onderscheid tussen vier groepen actoren: de bilaterale, multilaterale, civiele (maatschappelijke organisaties<sup>2</sup> en kennisinstellingen) en private (bedrijfsleven) actoren. Een analyse van de meerwaarde en de beperkingen van deze actoren wordt ondernomen in hoofdstuk II. De analyse in dit hoofdstuk is generiek per actor. Hierdoor kan ook in algemene termen gesproken worden over het benutten door de overheid van

1 WRR, 'Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid', Amsterdam, 2010.

2 Maatschappelijk middenveld verwijst naar de sociale structuur in een samenleving; naar groepen en organisaties – soms met een erg verschillend niveau van formalisering – die een positie tussen het huishouden, de staat en de private sector innemen. Hiertoe behoren non-gouvernementele organisaties (NGO's), denktanks, handelsorganisaties, geloofsgroepen, sociale bewegingen, traditionele en religieuze leiders, maatschappelijke groepen, jongerengroepen en vrouwengroepen. Deze actoren verdedigen publieke of gezamenlijke belangen. Organisaties die tot het maatschappelijk middenveld behoren, vervullen verschillende rollen in verschillende contexten en zijn onmisbaar voor het bereiken van sociale, economische en politieke ontwikkeling.



de meerwaarde van de verschillende actoren. In twee tabellen in hoofdstuk IV wordt getracht die meerwaarde voor een aantal beleidsterreinen te specificeren.

Hoofdstuk II bevat tevens een analyse van de nadelen van het huidige medefinancieringsstelsel voor maatschappelijke organisaties en breekt een lans voor een andere wijze van financiering van NGO's door de overheid naar analogie van een in Zweden gehanteerd model. Het bevat ook adviezen voor kenmerken waaraan overheidsprogramma's voor medefinanciering van bedrijfsactiviteiten zouden moeten voldoen om zoveel mogelijk gebruik te maken van de meerwaarde van bedrijven bij internationale samenwerking.

#### *Samenwerking en synergie tussen de actoren*

Synergie wordt kortweg opgevat als '1+1=3'. Omdat ook andere actoren (EU, kennisinstellingen) onderscheiden worden, ook binnen groepen actoren combinaties mogelijk zijn (overheid – overheid), en er ook combinaties zijn met drie of vier verschillende actoren, biedt hoofdstuk III een bont scala van meerwaarde-genererende combinaties van actoren. De positieve conclusie is dat actoren – zeker ook bedrijven en NGO's – elkaar in toenemende mate blijken te respecteren en te vinden in samenwerking, en dat de overheid hier en daar mogelijkheden heeft om deze samenwerking verder te stimuleren, bijvoorbeeld met het snelgroeiende model van *Public-Private Partnerships* (PPPs), mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

#### *Richtinggevende suggesties voor complementaire inzet van actoren bij een aantal actuele issues*

In hoofdstuk IV geeft de AIV op verzoek van de onlangs aangetreden minister, voor een aantal actuele vraagstukken in het kort en eventueel vooruitlopend op verdere verdieping van deze vraagstukken, suggesties voor complementaire rollen van de verschillende actoren, en voor mogelijkheden voor de overheid om die rollen mogelijk te maken. De volgende vraagstukken passeren onder andere de revue:

- Budget Internationale Veiligheid (BIV): de geïntegreerde benadering:  
De AIV constateert dat een keuze voor een brede uitleg van het regeerakkoord een politieke keuze behelst. Dit stelt zowel 'Het belang van *vredes- en crisisbeheersingsoperaties voor ontwikkelingslanden* wordt onderstreept door vanaf 2014 een nieuw structureel budget voor Internationale Veiligheid in te stellen van 250 miljoen, dat ter beschikking komt voor de dekking van uitgaven verbonden aan internationale veiligheid, *die nu nog drukken op de begroting van Defensie.*' (p. 15) als: 'Dit budget komt beschikbaar voor Defensie voor aan internationale veiligheid verbonden kosten.' (p. 73). Het is van belang dat Defensie blijft beschikken over voldoende budget voor crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten maar ook voor bondgenootschappelijke verdediging, omdat anders geen operationeel budget beschikbaar is. De AIV benadrukt het belang van een geïntegreerde benadering, zoals het regeerakkoord stelt. Voor de ontwikkelingsdimensie van de geïntegreerde benadering kwam onlangs de Kamerbrief Speerpunt Veiligheid en Rechtsorde uit. De AIV beveelt aan bij deelname aan vredes- en crisisbeheersingsoperaties expliciete aandacht te besteden aan *Human Security* en *Protection of Civilians* in het Toetsingskader en de Artikel 100-brief in doelstelling, aanpak en middelen. In het Toetsingskader dient voorts te worden opgenomen dat van meet af aan onafhankelijke monitoring en publieke rapportage over burgerslachtoffers plaatsvindt.
- Coherentie tussen handelsbeleid en ontwikkelingssamenwerking: ingegaan wordt op *aid for trade*, invoerketens, uitvoer en het revolverend MKB-fonds (meerwaarde kleinere bedrijven). Dit MKB-fonds dient te voldoen aan: vraaggestuurd zijn, flexibiliteit, katalyserende werking, toegang tot financiering, risicomitigatie,

toetsing aan ontwikkelingsdoelstellingen, hoge rapportage-eisen en een deskundig uitvoeringskader.

#### *Conclusies voor bestuurbaarheid*

De analyse van deze eerste hoofdstukken laat zien dat de bestuurbaarheid – laat staan de maakbaarheid – van deze complexe vraagstukken en hybride betrekkingen met vele diverse actoren problematisch is. Bewindslieden en beleidsmakers ondervinden steeds vaker dat het klassieke instrumentarium dat streeft naar coördinatie, consistentie en coherentie, niet langer effectief is voor doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. Sterker nog, pogingen om de complexiteit te reduceren leiden eerder tot vergroting van complexiteit dan tot vermindering. Dit vindt zijn oorzaak in wederzijdse afhankelijkheden en wisselwerkingen tussen vraagstukken en actoren en in onbedoelde effecten van beleidsvorming. Er is geen eenvormige remedie bij complexiteit, geen pasklaar recept. Het vraagt om het accepteren van onzekerheid, dat wil zeggen: niet direct in de ‘analyse-instructiemodus’ stappen die tunnelvisie bevordert. Het vergt een zekere bescheidenheid en openstaan voor variatie en meervoudigheid in combinatie met een multi-actorbenadering.

#### *Wisselwerking van actoren voor de toekomstige agenda van internationale samenwerking*

Gegeven deze achtergrond is het niet doenlijk een pasklaar antwoord te geven op alle vragen in de adviesaanvraag. Ook andere, gelijkgezinde donoren lijken geen pasklare systemen te hebben ontwikkeld. De AIV biedt daarom een advies aan waarin richting wordt gegeven en referentiepunten worden aangereikt voor het faciliteren van complementariteit van actoren.

De nu gesuggereerde keuze voor richting en referentiepunten per uitdaging is mede ingegeven door het besef dat het nieuw aangetreden kabinet en in het bijzonder de nieuwe minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op korte termijn invulling moet geven aan nieuw beleid, binnen nieuwe politieke en financiële kaders en met een breder mandaat.

De AIV adviseert in de beleidsvorming met betrekking tot complementariteit steeds twee strategische vragen centraal te stellen:

- Welke actoren kunnen door hun specifieke meerwaarde en innovatiekracht een strategische bijdrage leveren aan een effectieve implementatie van een toekomstige agenda voor internationale samenwerking?
- Hoe kan de overheid vervulling van randvoorwaarden en concrete ondersteuning bieden opdat deze actoren hun strategische bijdrage aan internationale samenwerking kunnen realiseren?

In twee tabellen in hoofdstuk IV worden de meest voor de hand liggende meerwaarden van actoren en synergie genererende combinaties van actoren ingedeeld ten behoeve van de volgende beleidsterreinen van Nederland van de internationale samenwerkingsagenda:

- duurzame ontwikkeling in lage-inkomenslanden;
- duurzame ontwikkeling en veiligheid in fragiele staten;
- duurzame ontwikkeling en herverdeling in middeninkomenslanden;
- beheren van mondiale publieke goederen op een legitieme en billijke manier.

#### *Paradigmaverandering*

In hoofdstuk V wordt betoogd dat wanneer Nederland op het gebied van internationale samenwerking een belangrijke rol wil blijven spelen een verandering van zienswijze

noodzakelijk is. Het *New Public Management* met zijn SMART-ideologie is zijn einde genaderd. De samenleving is op weg naar een wijze van werken die gekarakteriseerd wordt door netwerk, flexibiliteit, variatie, veerkracht, vitaliteit en behendigheid. De overheid dient zich hiervan rekenschap te geven, want in de weerbarstige praktijk van een complexe wereld is aanpassend vermogen beslissender dan planning en zijn behendigheid en veerkracht doelmatiger dan bestendigheid (vaste structuren) en uniformiteit. De sleutelwoorden zijn vertrouwen vooraf en verantwoording en effectieve controle achteraf. Voor een effectieve overheid komt het steeds meer aan op regisseren, verbinden en faciliteren in plaats van bewaken en controleren. Deze paradigmaverandering is essentieel bij het faciliteren van de hybride relaties met actoren die een comparatief voordeel hebben in internationale samenwerking op basis van hun eigen meerwaarde. De AIV adviseert de regering dan ook de beleidsconsequenties daarvan verder te doordenken en te operationaliseren.

Een mogelijk gevolg kan zijn het ter discussie stellen van de modaliteiten van het ODA-concept voor zover de huidige definitie doeltreffende internationale samenwerking in de weg staat. Dat kan leiden tot een herdefinitie van de ODA-criteria of tot een aggregatie van *External Financing for Development*, dat zowel de huidige ODA als andere en innovatieve vormen van hulp omvat.<sup>3</sup> Over de definiëring van ODA komt binnenkort een rapport uit van het ministerie van Financiën en het ministerie van Buitenlandse Zaken. De AIV adviseert ODA vooral beschikbaar te houden voor sociale mondiale publieke goederen en innovatieve financiering voor overige mondiale publieke goederen. Het is wel van belang dat innovatieve financiering ten goede komt aan het doel waarvoor deze beschikbaar is gesteld (internationale samenwerking) en niet in de algemene middelen vloeit. Het zoveel mogelijk handhaven van de 0,7% norm voor ODA draagt bij aan de internationale profilering van Nederland. Dit zou onderwerp kunnen zijn van een apart AIV-advies.

Een andere consequentie is een grotere nadruk op goed gemotiveerde en deskundige beleidsmakers en uitvoerders in wie een grote mate van vertrouwen kan worden gesteld. De huidige reductie van deskundig kader vanwege bezuinigingen staat haaks op deze aanbeveling.

#### *Conclusies*

Ten slotte worden in hoofdstuk VI de conclusies gegeven over:

- toekomstige samenwerking bilaterale actoren;
- toekomstige samenwerking met multilaterale actoren;
- toekomstige facilitering van het bedrijfsleven en coherentie hulp en handel;
- toekomstige facilitering van maatschappelijke organisaties;
- budget Internationale Veiligheid: de geïntegreerde benadering;
- belang van publieke uitvoering en behoud postennetwerk.

#### *Leeswijzer*

Samengevat stelt de adviesaanvraag de navolgende deelvragen. Daarbij wordt aangegeven in welk hoofdstuk dit is behandeld.

1. Om tot een goed onderbouwd advies te komen vraag ik u de begrippen 'complementariteit' en 'synergie' conceptueel uit te werken. (Zie *bijlage IV Definities complementariteit en synergie*.)
2. Welke kansen voor (grotere) synergie doen zich daarbij voor, zowel op het niveau van de afzonderlijke partnerlanden als op thematisch niveau? Welke beperkende

3 ECDPM, 'Reporting for Development: ODA and Financing for Development', Maastricht, april 2012.

- factoren spelen een rol? (Zie hoofdstuk III Synergie: meerwaarde-genererende combinaties van actoren.)
3. Waar liggen de grenzen aan complementariteit tussen de diverse kanalen? (Zie hoofdstuk II Van hulpkanalen naar actoren: kapitaliseren van de meerwaarde: zie paragrafen mogelijke beperkingen.)
  4. Welke implicaties zou het streven naar complementariteit kunnen hebben voor de (centrale) sturing van de beleidsuitvoering? (Zie hoofdstuk V De complexiteit van besturen in een wereld in turbulentie - verkenning van flexibiliteit en vertrouwen.)
  5. Welke ervaringen van andere donoren bevatten lessen voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking? Zijn er voorbeelden van pogingen om positieve effecten (verhoging van efficiëntie en effectiviteit) respectievelijk complicaties (toenemende bureaucrativering) in kaart te brengen? (Zie onder andere hoofdstuk III.6.2 Benutten van de meerwaarde van NGO's door de overheid (Zweeds model voor facilitering maatschappelijk middenveld), hoofdstuk III.2.3 Multilaterale instellingen, andere donoren en lokale actoren en IV.3 Selectie van actoren voor specifieke onderdelen van internationale samenwerking (DFID en andere donoren).)
  6. Een vraag is daarbij welke mogelijkheden respectievelijk beperkingen de AIV ziet om de thematische sturing (focusbrief Knapen) nog verder te versterken. Welke kanalen spelen een rol bij het realiseren van beoogde resultaten? (Zie onder andere hoofdstuk III.1.1 (bilaterale samenwerking) en III.1.3 Synergie bilaterale samenwerking met andere actoren.)
  7. Wat is de specifieke, 'typische' meerwaarde van die verschillende kanalen (sterkte, maar ook zwakte)? Hoe zijn die kanalen daarbij complementair aan elkaar en welke synergie-effecten kunnen worden nagestreefd? (Zie hoofdstuk II Van hulpkanalen naar actoren: kapitaliseren van de meerwaarde: zie paragrafen over potentiële meerwaarde.)
  8. Hoe verhoudt themasturing zich tot het beleid dat voor de kanalen geldt? Voor het multilaterale kanaal geldt dat het beleid mede wordt bepaald door een *global governance*-beleid. (Zie hoofdstukken I.3 Behoeftte aan kaders, I.5 Mondiale governance, I.6 Global public goods, in samenhang met hoofdstuk II.1 Van hulpkanalen naar actoren en hoofdstuk III.2 Samenwerking met multilaterale instellingen. Voor het bedrijfslevenkanaal speelt op dit moment dat versterking van de inzet op dit kanaal een beleidsprioriteit is binnen alle thema's. Zie hoofdstuk IV.2 Coherentie tussen handelsbeleid en ontwikkelingssamenwerking. De thema's verschillen in de mate waarin de verschillende kanalen er actief en relevant in zijn. De AIV heeft de vraag geherformuleerd naar samenwerking tussen gelijkwaardige actoren op diverse thema's. Verder is tevens verwezen naar de komende IOB-evaluatie kanaalkeuze voor optimale mix van financiering. Zie hoofdstuk IV.3 Selectie van actoren voor specifieke onderdelen van internationale samenwerking; voor het perspectief van LIC, MIC, Fragiliteit en GPG, zie hoofdstuk IV.4.)
  9. In welke mate raakt het geschetste streven naar complementariteit en synergie TUSSEN en BINNEN kanalen aan het delegatiemodel van BZ en met de wens van particuliere en multilaterale organisaties en bedrijfsleven om op grond van eigen afwegingen te bepalen hoe (en waar) zij werken? (TUSSEN kanalen: zie hoofdstuk III Synergie: meerwaarde-genererende combinaties van actoren; BINNEN kanalen: zie hoofdstuk III.1 (overheden), III.2.2 (multilateralen), III.6.1 (maatschappelijke organisaties), III.4.1 (bedrijven).)
  10. Zijn complementariteit en synergie concreter in te vullen en beter te realiseren vanuit het perspectief van de ontvangers (de partnerlanden) dan vanuit het perspectief van de donor (mede tegemoetkomend aan uitgangspunten als harmonisatie et cetera)? (Zie onder andere hoofdstuk II.1 Van hulpkanalen naar actoren: kapitaliseren van de meerwaarde, III.1.3 Synergie bilaterale samenwerking)

*met andere actoren en VI.6 Belang van publieke uitvoering en behoud postennetwerk. De AIV is uitgegaan van de gedachte dat synergie het beste bevorderd kan worden tussen gelijkwaardige actoren in het ontvangende land door deskundigen op de posten.)*

# I Context, complexiteit, coherentie

## I.1 Gedeelde mondiale uitdagingen

Wereldproblemen zijn met elkaar verweven. Tot de onderling vervlochten wereldvraagstukken behoren de groeiende bevolking (9,2 miljard in 2075)<sup>4</sup> en toenemende consumptie, de daarmee gepaard gaande toenemende schaarste van voedsel, energie, grondstoffen, een toenemend beslag op klimaat, milieu en water, evenals vraagstukken van armoede, ongelijkheid en veiligheid en rechtsorde. Nederland heeft andere landen nodig om zijn problemen op te lossen. De klimaatverandering is daarvan één van de duidelijkste voorbeelden. Economische ontwikkeling en armoede in lage- en middeninkomenslanden raakt ons via migratie en instabiliteit (denk bijvoorbeeld aan piraterij in Somalië), werkgelegenheid in productieketens, potentiële afzetmarkten en bevolkingsgroei. Afrika heeft binnen afzienbare tijd de jongste bevolking ter wereld; zonder vooruitzichten op werkgelegenheid zullen die jongeren willen migreren, ook al is er de afgelopen tijd grotere economische groei geboekt. Tegelijkertijd voorziet Afrika de wereld van belangrijke grondstoffen, olie en sinds kort landbouwgrond.

Al sinds 1995 (herijking van het buitenlands beleid) streeft Nederland naar een meer geïntegreerd buitenlands beleid dat 'de Nederlandse samenleving en economie juist in staat moet stellen om mogelijkheden en kansen te benutten'.<sup>5</sup>

Een paar voorbeelden: een prioritair aandachtsveld is de bevordering van voedselzekerheid. Omdat mensen door gebrekkige landbouw, economische crisis en speculaties op internationale markten en introductie van biobrandstoffen geen voedsel meer kunnen betalen, vonden regelmatig volksrellen plaats. Nederland bevordert vrijhandel via de EU en de Wereldhandelsorganisatie mede met het oog op eigen exportmogelijkheden. Nederland werkt mee aan het beheersbaar houden van schuldenlasten van ontwikkelde en ontwikkelingslanden met het oog op internationale financiële stabiliteit. Overdracht van kennis en technologie leidt tot het stimuleren van nieuwe markten en tot nieuwe exportmogelijkheden. Nu bedrijven steeds meer wereldwijd opereren en hun productieketens zich over verschillende landen verspreiden, raken de omstandigheden in die landen nog directer aan onze eigen economie. Nederland maakt zich tevens sterk voor gelijke rechten voor vrouwen en voor het recht van toegang tot voorbehoedsmiddelen, waardoor mensen zelf kunnen bepalen hoeveel kinderen ze krijgen. Dit is ook belangrijk om bevolkingsgroei en een steeds groter beslag op schaarse middelen tegen te gaan.

## I.2 Nieuwe spelers

Een steeds breder en diverser palet van actoren in binnen- en buitenland houdt zich bezig met internationale samenwerking. Sinds de jaren 90 van de vorige eeuw neemt de interactie toe tussen maatschappelijke organisaties, multilaterale instellingen, bedrijven

4 VN, 'World Population to 2300', zie: <<http://www.un.org/esa/population/publications/longrange2/WorldPop2300final.pdf>>.

5 Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Nota Herijking van het Buitenlands Beleid', kenmerk 24337, nummer 2, Den Haag, 11 september 1995.

en overheid. Beleid kan alleen effectief zijn als de verschillende beleidsonderdelen coherent zijn en waar nodig alle spelers binnen hun eigen mandaat meedoen. Hoe meer de agenda verbreedt, hoe meer niet-traditionele spelers een rol spelen. Actoren zijn bijvoorbeeld ministeries van infrastructuur, milieu, veiligheid, justitie, vakbonden, milieubewegingen, mensenrechten- en vredesbewegingen, ontwikkelingsorganisaties, multinationale bedrijven, maar ook lokale ondernemers en individuele burgers in hun rol als consument. Ook is er de opkomst van grote particuliere *Foundations*. Daarnaast neemt de G20 aan belang toe, spelen de opkomende BRIC-landen een prominenter rol en zijn Zuid-Zuid-samenwerking en trilaterale samenwerking in opkomst.

De toenemende complexiteit van de hulp gaf aanleiding tot de Parijse Verklaring voor Hulpeffectiviteit en de daarop volgende verklaringen van Accra en Busan. De AIV heeft reeds eerder aanbevolen rekening te houden met de realiteit van deze 'netwerksamenleving' die zich niet van bovenaf laat regeren.<sup>6</sup>

### **Stijging van de hulp en het aantal actoren**

De groeiende complexiteit is deels te verklaren uit de stijging van de hulp. Bedroeg die vijftig jaar geleden nog ruim 30 miljard US dollar, in 2000 was deze toegenomen tot zo'n 80 miljard US dollar en in 2011 lag de totale hulpstroom op ongeveer 130 miljard US dollar voor alle DAC-leden (OESO-comité voor Ontwikkelingssamenwerking), een stijging in 10 jaar van ruim 50%. Het totale hulpvolume inclusief niet-DAC-leden wordt voor 2011 geschat op rond de 200 miljard US dollar. Het aandeel in dit bedrag van Niet-Gouvernementele Organisaties (NGO's) en grote private stichtingen wordt geraamd op een derde. Het aantal bilaterale donoren is volgens een Wereldbank-studie (IDA, *Aid architecture: an overview of the main trends in official development assistance flows*, 2007) gegroeid van 12 begin jaren zestig tot ruim 60 nu en er zijn momenteel ongeveer 225 bilaterale donoragenschappen actief. Er is daarnaast ook een spectaculaire toename te zien in het aantal internationale organisaties, fondsen en programma's naar ruim 240. Maar de grootste groei heeft plaatsgevonden onder buitenlandse NGO's waarvan naar schatting nu meer dan 18.000 werkzaam zijn op het ontwikkelingsterrein. Op landenniveau betekende deze trend dat voor de individuele ontvangende landen het aantal donoren waarmee wordt samengewerkt verdrievoudigd is over de afgelopen vijftig jaar en gemiddeld rond de 33 per land lag in 2005. Dit is exclusief de particuliere organisaties die in een land actief zijn.<sup>7</sup>

### **1.3 Behoefte aan kaders**

Om met zoveel diverse actoren bepaalde doelstellingen na te streven is een normstellend kader gewenst. Met al hun tekortkomingen, hebben de Millennium Verklaring en de Millennium Doelen, deze rol vervuld. Voor de toekomst zal nu een nieuw kader overeengekomen moeten worden. In zijn advies over de post-2015-agenda gaat de AIV in op de volgende clusters van onderwerpen die uit het internationale debat naar voren

6 AIV, 'Ontwikkelingsagenda na 2015: Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief', advies nummer 74, Den Haag, april 2011, pp. 78-80.

7 A. van der Wiel en D.E. van Norren, 'Landenbeleid: meer realisme, minder idealisme', in W. Elbers, L. Schulpen, R. Visser (Eds.), 'De Hulp Voorbij? Op zoek naar internationale samenwerking', Amsterdam, december 2012, p. 114.



komen. De AIV deed de aanbeveling om mensenrechten als dwarsdoorsnijdend thema in alle clusters te adresseren:

- economische productie en verdeling (inclusief voedselzekerheid, toegang tot energie, grondstoffen en landbouwgrond) en demografische ontwikkelingen;
- onderwijs en alfabetisering;
- gendergelijkheid en gelijkheid van kwetsbare groepen;
- gezondheid;
- vrede en veiligheid, sociale zekerheid;
- effectieve overheidsinstellingen en rechtszekerheid;
- duurzaamheid (milieu/klimaat/energie);
- mondiaal partnerschap (handel, schuldverlichting, hulp (ODA), uitwisseling van kennis en technologie, infrastructuur).<sup>8</sup>

Het realiseren van normstellende kaders veronderstelt consensus. De politieke praktijk laat zien dat het realiseren van deze consensus onderwerp is van politieke strijd, waarbij de uitkomst in belangrijke mate bepaald wordt door nationale belangen en internationale machtsverhoudingen. Naarmate clusters meer politiek geladen zijn, zal het moeilijker blijken om consensus te bereiken.

#### **I.4 Het streven naar coherentie**

Ontwikkelingsstrategieën gericht op armoedebestrijding moeten zich richten op al deze aspecten, willen zij effectief zijn. Ook bovengenoemde clusters zijn nauw verweven. Zo kan een behoorlijke economie niet functioneren zonder gezonde en goed opgeleide mensen, stabiliteit en een effectieve overheid. Coherentie wordt als wenselijk beschouwd en nagestreefd voor een effectief ontwikkelingsgericht beleid. Elementen daarvan zijn: samenhang tussen verschillende terreinen van beleid, coördinatie, complementariteit en synergie tussen de verschillende activiteiten en actoren en coördinatie van de Nederlandse internationale samenwerking met die van andere donorlanden. Bijzonder actueel is coherentie tussen hulp en handel. Ondanks het grote belang daarvan komen actoren in internationale samenwerking vaak niet verder dan lippendienst.<sup>9</sup> Coherentie is geen technische exercitie, maar een kwestie van politieke wil, zowel in de Nederlandse als in de internationale verhoudingen. Het streven naar coherentie blijft onveranderd van belang, maar vergt, zeker binnen de huidige hybride internationale betrekkingen, een nieuwe benadering.

#### **I.5 Mondiale *governance***

Om uitvoering aan de inhoudelijke agenda te geven zijn bepaalde condities voor flexibel en coherent mondiaal bestuur nodig. De AIV doet in het advies over de post-2015-agenda een aantal suggesties:

- Dataverzameling over de *voortgang* in ontwikkeling, in plaats van bepaalde percentages van een vooraf bepaald doel.
- Afspraken over het naleven van beginselen van behoorlijk bestuur (participatie, non-discriminatie, verantwoordingsplicht) bij de verzameling van data en bij de uitvoering van programma's. Daarbij werd ook verwezen naar de principes van zelfbestuur van

<sup>8</sup> AIV, 'De ontwikkelingsagenda na 2015: Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief', advies nummer 74, Den Haag, april 2011.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld het interview van Kathleen Ferrier en Bram van Ojik in *Vice Versa*, nummer 4, september/oktober 2012.



*public commons* van Öström; Öström formuleerde zeven principes voor succesvolle *common pool resources*: (i) het vaststellen van regels voor aanspraak (rechten) op de bron, (ii) adequate conflictoplossing, (iii) verantwoordelijkheid voor onderhoud in redelijke verhouding tot de opbrengsten van het gebruik, (iv) monitoring en sancties opgelegd door de gebruikers zelf, (v) graduele sancties naar frequentie van de overtreding, (vi) democratische besluitvorming over regels en (vii) expliciete erkenning van het zelfbestuur door autoriteiten.

- Inventarisatie van behoeften en beschikbare middelen, waarbij ODA alleen ingezet zou moeten worden voor ‘sociale publieke goederen’ terwijl additionele en innovatieve financieringsvormen gevonden zouden moeten worden voor andere mondiale publieke goederen. Deze innovatieve financiering moet dan wel beschikbaar komen voor het doel van internationale samenwerking onder zeggenschap van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (en niet in de algemene middelen).
- Bevorderen van een bestuursstructuur die de verschillende actoren van de netwerksamenleving beleidskaders en normen biedt. Daarbij moet meer worden uitgegaan van zelfsturing dan van sturing van bovenaf.

De AIV pleitte al eerder voor de 0,7%-norm voor ODA als leidend principe. Dit draagt tevens bij aan de internationale profilering van Nederland.

## **1.6 Global Public Goods (GPGs)**

Het besef van mondiale verwevenheid heeft geleid tot een oproep tot het gemeenschappelijk aanpakken van mondiale publieke goederen.<sup>10</sup> Ook al is dit internationaal een omstreden begrip (het is bijvoorbeeld niet opgenomen in de Verklaring van de Rio+20-top of de MDG-top van 2010), toch kan hiermee de politieke verwevenheid van verschillende mondiale vraagstukken in het nationale debat worden verduidelijkt. De AIV heeft eerder aanbevolen de Global Public Goods (GPGs) een normatieve invulling te geven en daarbij niet alleen te kijken naar goederen waarvan niemand *kan* worden uitgesloten, maar ook naar die waarvan niemand *mag* worden uitgesloten (niet-uitsluitbaarheid) en/of waarvan het gebruik van de één niet ten koste gaat van dat van de ander (non-rivaliteit): de zogeheten *merit goods*.<sup>11</sup> GPGs worden hierbij opgevat als goederen en diensten waarvan de volgende elementen publiek zijn: de consumptie, de besluitvorming (participatief) en de verdeling van opbrengsten. De GPG-agenda kan als volgt worden ingedeeld:<sup>12</sup>

- sociale GPGs (armoedebestrijding, toegang tot onderwijs, gezondheidszorg et cetera);
- economische GPGs;
- milieu-GPGs;
- overige GPGs.

10 Sommigen maken bezwaar tegen de term ‘goederen’ die zaken teveel zou reduceren tot economische objecten onderhevig aan vraag en aanbod. Zij prefereren ‘globale uitdagingen’ (issues). Omdat het begrip ‘GPG’ in internationale discussies een eigen leven is gaan leiden houdt de AIV voorlopig vast aan deze term.

11 AIV, ‘Ontwikkelingsagenda na 2015: Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief’, advies nummer 74, Den Haag, april 2011.

12 Men kan ook nog een onderscheid maken tussen mondiale, internationale, regionale en lokale publieke goederen.

De AIV adviseert hierover nader in zijn binnenkort te verschijnen advies over internationale publieke milieugoederen.

### **1.7 Verschuivende armoede**

Niet alleen invloed maar ook armoede verschuift naar middeninkomenslanden, immers, het merendeel van de armen woont in landen die behoren tot de middeninkomens-categorie. Een groot deel van die armen is vrouw. Naast aandacht voor lageinkomens-landen en fragiele staten is het daarom van belang gemarginaliseerde bevolkings-groepen te ondersteunen opdat zij kunnen delen in de groeiende welvaart in midden-inkomenslanden. Met maatschappelijk verantwoord ondernemen, naleving van mensen-rechten, arbeidsnormen en de ontwikkeling van een sociaal minimum en vangnet kan toenemende ongelijkheid in zulke landen worden bestreden. In samenwerking met hen en met andere donorlanden kan Nederland streven naar coherentie van ontwikkelingsbeleid, gemeenschappelijke voorziening in mondiale publieke goederen, en trilaterale samenwerking.<sup>13</sup>

### **1.8 Rol en verantwoordelijkheid van de Nederlandse overheid**

De Nederlandse verantwoordelijkheid voor armoedebestrijding in de wereld in het algemeen, en de rol van de overheid in ontwikkelingssamenwerking in het bijzonder zijn steeds meer in discussie. Ondanks pogingen tot versterking van het institutionele draagvlak is ontwikkelingssamenwerking te veel een losstaand onderdeel van het overheidsbeleid gebleven. Een ombuiging in de richting van internationale samenwerking en een multidimensionale aanpak<sup>14</sup> bijvoorbeeld gebaseerd op de vijf vrijheden<sup>15</sup> van Amartya Sen, kan een nieuw institutioneel en maatschappelijk draagvlak creëren. Armoedebestrijding zelf moet dan worden opgevat als een uitdaging die zich niet alleen in 'arme' landen manifesteert maar overal waar sociaaleconomische ongelijkheid en vervreemding groeit, ook in eigen land.<sup>16</sup>

13 AIV, 'Ongelijke werelden: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking', advies nummer 80, Den Haag, oktober 2012.

14 Zie over multidimensionale armoede ook AIV, 'Samenhang in Internationale Samenwerking', Reactie op het WRR rapport 'minder pretentie, meer ambitie', advies nummer 69, Den Haag, mei 2010, p. 7: 'Het gaat hierbij onder meer om het gedachtegoed van Amartya Sen, die ontwikkeling definieert als het creëren van een grotere mate van vrijheid (onder andere politiek, economisch en sociaal). Dit gedachtegoed heeft veel aan belang gewonnen door het besef dat ongecontroleerde macro-economische groei de kernproblemen van voedselvoorziening, armoede en rechteloosheid van grote groepen mensen niet altijd oplost. Mede hierop zijn noties als basisbehoeften en de voorziening in de *Millennium Development Goals* (MDGs) gebaseerd.'

15 Te weten: politieke- en burgerlijke vrijheden, sociale en economische mogelijkheden, transparantie in bestuur en economisch leven en beschermende veiligheid (sociale zekerheid en rechtshandhaving).

16 De Lustrumrede van Robert Chambers bij het Institute of Social Studies (Den Haag, 11 oktober 2012) was getiteld *From Voices of the Poor to Choices of the Rich*.

## II Van ‘hulpkanalen’ naar ‘actoren’: kapitaliseren van de meerwaarde

### II.1 Van hulpkanalen naar actoren

#### II.1.1 Definitie hulpkanalen gehanteerd door Nederlandse overheid

In de Memorie van Toelichting bij de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 2013 is de volgende omschrijving opgenomen: ‘Er zijn vier categorieën kanalen: het bilaterale kanaal, het multilaterale kanaal, het maatschappelijke kanaal en het bedrijfslevenkanaal. Daarnaast is er een restcategorie ‘niet kanaalgerelateerd’. De definities van de kanalen zijn geactualiseerd. Uitgangspunt voor de nieuwe indeling is de vraag wie in eerste instantie als ‘ontvanger’ van de desbetreffende middelen kan gelden. Het bilaterale kanaal omvat onder andere de budgetten die aan de ambassades zijn gedelegeerd. Bijdragen aan multilaterale instellingen en maatschappelijke organisaties zijn opgenomen onder respectievelijk het multilaterale en het maatschappelijke kanaal. Maar voor het bedrijfslevenkanaal is niet de ontvanger bepalend maar de vraag of de uitgaven bedoeld zijn om de particuliere sector in ontwikkelingslanden te ondersteunen. Slechts ongeveer een kwart van de uitgaven binnen het bedrijfslevenkanaal gaat direct naar bedrijven. De restcategorie ‘niet kanaalgerelateerd’ bevat overige non-ODA-uitgaven (inclusief EU-afdrachten) en enkele ODA-uitgaven die niet onder een van de andere kanalen vallen.’<sup>17</sup>

Zoals elke mogelijke indeling leidt ook deze tot randgevallen en overlappingsen. Zo kunnen gedelegeerde middelen aan de posten (nu gerangschikt onder bilateraal) ter plaatse doorgegeven worden aan NGO’s en multilaterale organisaties. Zo maakte ook een flink deel van wat nu verantwoord wordt onder ‘bedrijfslevenkanaal’ voorheen deel uit van andere kanalen.

#### II.1.2 Definitie hulpkanalen gehanteerd door OECD/DAC

Voor de kanaalindeling van de OECD/DAC is bepalend welk type organisatie het geld in eerste instantie ontvangt. De OECD beschouwt uitgaven gedaan door de overheid ter versterking van andere organisaties (*core contributions*) niet als bilateraal. Uitgaven aan projecten van die organisaties zijn echter wel bilateraal. De IATI (*International Aid Transparency Initiative*) hanteert op basis hiervan de onderstaande begrippenlijst.<sup>18</sup>

17 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Memorie van Toelichting, Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2013, Kamerstuk 33, 400 V, september 2012.

18 Zie: <[http://iatistandard.org/codelists/collaboration\\_type](http://iatistandard.org/codelists/collaboration_type)>.

Code name	Description
1. Bilateral	Bilateral transactions are those undertaken by a donor, excluding core contributions to other organisations (codes 2 and 3 below). It includes transactions channelled through other organisations.
2. Multilateral	Multilateral contributions are those made to a recipient institution which: i. conducts all or part of its activities in favour of development; ii. is an international agency, institution or organisation whose members are governments, or a fund managed autonomously by such an agency; and iii. pools contributions so that they lose their identity and become an integral part of its financial assets.
3. Bilateral, core contributions to NGOs and other private bodies / PPPs	Bilateral funds paid over to national and international non-governmental organisations (NGOs), Public-Private Partnerships (PPPs), or other private bodies for use at their discretion.
4. Multilateral outflows	Aid activities financed from the multilateral institutions' regular budgets.

Net als bij de vernieuwde Nederlandse indeling leiden deze DAC-definities tot randgevallen en overlappingsen. *Bilateral* bijvoorbeeld blijkt een diffuus begrip waaronder donorhulp aan allerlei instanties valt. Waarom worden bijdragen aan NGO's en multilateralen gefinancierd door de overheid niet als civi- of multilateraal aangemerkt? De aanduiding *bilateral* zou strikt genomen gereserveerd moeten worden voor hulp van overheid tot overheid.

### II.1.3 Van hulpkanalen naar actoren

Omdat de definities van kanalen niet eensluidend zijn, prefereert de AIV ten behoeve van dit advies het begrip 'actoren in ontwikkeling'. Een andere, ten minste zo belangrijke, reden voor deze keuze is de volgende. De vraagstelling in de adviesaanvraag wijst volgens de AIV op een verouderde benadering van ontwikkelingssamenwerking. De termen 'hulp' en 'kanalen' duiden op eenrichtingsverkeer van ontwikkelde landen naar ontwikkelingslanden, en suggereren dat actoren louter dienen als kanalen van financiële stromen zonder ruimte voor een eigen beleidsrol.

De volgende hoofdgroepen actoren worden in de rest van dit advies onderscheiden:

- overheden, hier en daar;
- multilaterale organisaties van de VN, IFIs en de EU;
- maatschappelijke organisaties inclusief kennisinstellingen;
- bedrijven.

In hoofdstuk II zal per actor worden nagegaan:

Wat is de meerwaarde (complementariteit) van deze actor vergeleken met andere actoren ten behoeve van doelstellingen van internationale samenwerking?

Wat kan de (Nederlandse) overheid doen om de meerwaarde te vergroten?

In hoofdstuk III wordt een aantal combinaties van actoren besproken om te bezien of, en zo ja, hoe deze combinaties kunnen leiden tot synergie (1+1=3), alsmede wat de overheid kan doen om deze synergie te bevorderen. In hoofdstuk IV worden deze

gerelateerd aan de beleidsperspectieven Fragiliteit, LIC, MIC en GPG. Dit leidt in hoofdstuk V tot de constatering dat er grenzen zijn aan de bestuurbaarheid van deze complexe reeks van doelstellingen en actoren. Ingegaan zal worden op de veroudering van huidige paradigma's (*New Public Management* en *SMART*) en vervolgens zal worden nagegaan welke nieuwe paradigma's hiervoor in de plaats zouden moeten komen (netwerk, flexibiliteit, variatie, veerkracht (*resilience*), vitaliteit en behendigheid (*agility*)). Naarmate de complexiteit toeneemt, blijken inspanningen gericht op harmonisatie en coördinatie steeds minder garant te staan voor effectiviteit.

## **II.2 Overheden als actoren in internationale samenwerking**

### *II.2.1 Potentiële meerwaarde van overheden als actoren*

- Overheden worden geacht een duidelijk bepaalde beleidscontext te bieden voor een structurele aanpak.
- Overheden worden voor langere periodes benoemd of gekozen en kunnen over het gevoerde beleid ter verantwoording worden geroepen en hebben daarom democratische legitimering.
- Overheden beschikken over redelijk voorspelbare budgetten.
- Overheden kunnen met betrekking tot samenwerking afspraken maken, overeenkomsten afsluiten en relaties onderhouden. Deze vormen dan het kader waarbinnen die samenwerking gestalte krijgt. Langjarige samenwerking biedt de beste kans op duurzame, structurele effecten en vormt de beste garantie dat de uitkomsten ook in overeenstemming zijn met de wensen van beide partijen (*ownership*).
- Dergelijke langjarige relaties vormen ook een goede basis voor het maken van afspraken met andere partijen (landen, internationale organisaties, bedrijfsleven en NGO's) die duidelijkheid creëren en waarmee die andere partijen ook rekening kunnen houden (coördinatie).
- Bij samenwerking tussen overheden van landen bestaat ook uitzicht op overdracht van de verantwoordelijkheid voor de uit die samenwerking voortvloeiende activiteiten van het initiërende naar het ontvangende land. Ook daarom is er kans op structurele effecten van die samenwerking.
- Ook lagere overheden, steden en gemeentes spelen soms mee als actoren, met als voordeel dat zij specifieke kennis kunnen uitwisselen over specifieke problemen op deze bestuursniveaus.
- Ten slotte is er het voordeel van herkenbaarheid van de ondernomen activiteiten voor zowel de initiator als de ontvanger: beide hebben zich er uitdrukkelijk toe gecommitteerd en kunnen verzekeren dat gekozen activiteiten passen in het beleid en dat de burgers van beide landen zich erin kunnen herkennen. Zo is er voor die samenwerkingsactiviteiten draagvlak onder de bevolking te verwachten.
- De overheid heeft als natuurlijke taak om de voorziening in publieke goederen te faciliteren of deze ter beschikking te stellen.

### *II.2.2 Mogelijke beperkingen van overheden als actoren*

- De uitvoeringscapaciteit van een van beide partijen, met name het minder ontwikkelde land, is per definitie beperkt. Dit is temeer een bezwaar wanneer er sprake is van vele samenwerkingspartners met een veelheid aan activiteiten per actor: ieder daarvan legt beslag op schaarse beheerscapaciteit van de samenwerkingspartner.
- Bij onvoldoende beheerscapaciteit is er ook meer risico van ondoelmatige inzet van middelen, van corruptie, van het verloren gaan van financiële middelen en van het gebruik van de hulp voor politieke doeleinden die afbreuk kunnen doen aan de eigenlijke doelstellingen.

- Vanuit de zorg voor het oplossen van mondiale problemen hebben nationale overheden het nadeel dat zij allereerst nationale belangen behartigen. Het oplossen van mondiale problemen krijgt daardoor vaak minder prioriteit.
- De legitimiteit van overheden is soms gebrekkig, met onvoldoende oog voor het publiek belang, bevoorrechtiging van bepaalde groepen en beperking van vrijheden.
- Een groot deel van de staatsmacht is verschoven naar de nog steeds politiek onbeheersbare mondiale sfeer. Er is sprake van overdracht van formele bevoegdheden en uitvoeringstaken door de staat aan zowel continentale machtsblokken als regionale en lokale eenheden (zie hoofdstuk V).

## **II.3 Multilaterale instellingen en de EU als actoren in internationale samenwerking**

### *II.3.1 Potentiële meerwaarde van multilaterale instellingen als actoren*

- Multilaterale organisaties hebben legitimiteit, een duidelijk vastgelegd mandaat en een internationaal overeengekomen beheersstructuur.
- Zij vervullen een belangrijke platformfunctie voor internationaal overleg over onderwerpen op het terrein waarop zij actief zijn, zoals met betrekking tot de internationale handel, de financiële stabiliteit, de landbouw- en voedselsituatie in de wereld of de biodiversiteit, het klimaat en de energieproblematiek.
- Zij kunnen worden ingezet voor het bereiken van gemeenschappelijke doelen, bijvoorbeeld op het terrein van de vredeshandhaving, waar de risico's en de kosten voor de individuele lidstaten met elkaar kunnen worden gedeeld.
- Multilaterale samenwerking biedt nationale overheden en internationale organisaties de beste kans voor de aanpak van mondiaal beleid, zoals vrede en veiligheid, rechtsorde, internationale financiële stabiliteit, evenwichtige internationale handelsstromen, grensoverschrijdende gezondheidsproblemen, de mondiale voedselvoorziening, de klimaatproblematiek en biodiversiteit.
- Multilaterale organisaties ontlenen hun mandaat niet aan nationale politieke belangen en zijn daarvoor dan ook minder ontvankelijk. Waar behoefte is aan een politiek-neutrale opstelling, zijn zij bij uitstek op hun plaats.
- Multilaterale organisaties hebben de gelegenheid specialistische kennis op deelterreinen van internationale samenwerking te ontwikkelen en deze internationaal te bevorderen en te verspreiden, bijvoorbeeld in onderwijs en gezondheidszorg. Op zulke deelterreinen zijn zij dan ook bij uitstek geschikt voor technische ondersteuning van landen en voor het vaststellen van normen voor beleid en uitvoering.
- Ten slotte beschikken multilaterale organisaties over schaalvoordelen voor het ondernemen van activiteiten die de (financiële) capaciteit van afzonderlijke landen te boven gaat.

### *II.3.2 Mogelijke beperkingen van multilaterale instellingen als actoren*

- Internationale organisaties hebben soms minder oog voor nationaal politieke gevoeligheden.
- De institutionele en financiële belangen die zij vertegenwoordigen staan een flexibele en slagvaardige opstelling en handelwijze soms in de weg. Zij hebben de neiging een technocratische opstelling te kiezen waar een politieke of economische oplossing eerder is aangewezen.
- Internationale organisaties hebben diverse *governance*modellen. Bij VN-organisaties geldt het één-land-één-stemprincipe, voor de internationale financiële instellingen geldt een weging van stemmen naar financiële inbreng; vanuit democratisch oogpunt hebben beide modellen voor- en nadelen.
- De VN-Veiligheidsraad is in zijn samenstelling gebaseerd op internationale verhoudingen uit de periode na de Tweede Wereldoorlog, die de huidige machtsverhoudingen niet langer weerspiegelen.

- Volgens Easterly en Williamson (2011) zijn *UN agencies* en multilaterale organisaties minder transparant dan bilaterale donoren en berekenen zij ook hogere overheadkosten.<sup>19</sup>
- Het multilaterale systeem is complex en gefragmenteerd, met overlappende mandaten en coördinatieproblemen. Hoewel sommige organisaties worden geprezen voor het leveren van uitstekende programma's, voor het bereiken van de meest arme mensen onder moeilijke omstandigheden en voor het snel reageren op behoeften op lokaal niveau worden andere organisaties bekritiseerd omdat zij langzaam reageren, falen bij het bereiken van de armen en hun middelen verkwisten.<sup>20</sup>

### II.3.3 Potentiële meerwaarde van de EU als actor

- De EU heeft een coördinerende taak en maakt beleid.
- Bij de herziening van het Europees ontwikkelingsbeleid (*Agenda for Change*)<sup>21</sup> is overeengekomen dat de Commissie haar hulpinspanningen voornamelijk zal richten op twee pijlers: (1) democratie, mensenrechten en goed bestuur en (2) duurzame en inclusieve ontwikkeling. Eveneens werd vastgesteld dat de Commissie 20% van haar uitgaven zou blijven besteden aan maatschappelijke integratie van ontwikkelingslanden<sup>22</sup> en menselijke ontwikkeling,<sup>23</sup> met nadruk op de sociale sectoren. Nederland steunde deze complementariteit.<sup>24</sup>
- Het Europese beleid kan soms meer invloed uitoefenen op lokale regeringen dan het beleid van individuele lidstaten.
- De EU heeft ook specifieke meerwaarde waar het gaat om regionale samenwerking. Zij is daarin een voorbeeld voor ontwikkelingslanden. De EU-programma's die hierop gericht zijn, kampen echter met gebrek aan uitvoeringscapaciteit en onderuitputting

19 W. Easterly, C.R. Williamson, 'Rhetoric versus Reality: The Best and Worst of Aid Agency Practices', *World Development*, 39, pp. 1930-1949, 2011.

20 DFID, 'Multilateral Aid Review Ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations', March 2011.

21 Zie European Commission, 'Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change', Brussel, 13 oktober 2011. Zie ook: <[http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/Documents/Post-Busan\\_03\\_2012/agenda\\_for\\_change\\_en.pdf?PHPSESSID=f771204b2e31194c50904500b3aafbfc](http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/Documents/Post-Busan_03_2012/agenda_for_change_en.pdf?PHPSESSID=f771204b2e31194c50904500b3aafbfc)>, geraadpleegd op 29 oktober 2012.

22 Met maatschappelijke integratie wordt bedoeld op regionale ontwikkeling en integratie van ontwikkelingslanden in wereldwijde economische markten, die handel en investeringen teweeg kunnen brengen en vrede en stabiliteit kunnen bewerkstelligen. Dit kan bereikt worden door: de ontwikkeling van competitieve lokale private sectoren, door investeringen in nieuwe of bestaande fondsen en door private binnenlandse en buitenlandse investeringen in infrastructuur (European Commission, 'Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change', 13 oktober 2011, p. 8).

23 Zorgen voor goede gezondheidszorg en onderwijs, werknemers vaardigheden leren die passen bij de vraag vanuit de arbeidsmarkt, sociale bescherming en het terugdringen van ongelijke kansen (European Commission, 'Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change', 13 oktober 2011, p. 7).

24 In de Geannoteerde agenda voor de Raad Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking van 14 november 2011 liet het kabinet weten deze complementariteit aan het Nederlandse beleid te waarderen.



van fondsen (rapport *European Court of Auditors*).<sup>25</sup>

- De EU heeft een centrale rol als het gaat om zorg te dragen voor policy coherence for development (al genoemd in het Verdrag van Maastricht (1992)) en heeft ook de instrumenten om daaraan bij te dragen. Aandacht voor de coherentieagenda, en de gevolgen van incoherentie van beleid (onder andere algemeen landbouw- en visserijbeleid) voor ontwikkelingslanden blijft echter noodzakelijk conform *Policy coherence for development – establishing the policy framework for a whole-of-the Union approach*.<sup>26</sup>
- De *global presence* van de EU, ook in landen waar Nederland zelf niet actief is, inclusief *Low Income Countries* (LICs) en met name fragiele staten.

#### II.3.4 *Beperkingen van de EU als actor*

- Beleidsvorming in internationale samenwerking is in belangrijke mate op basis van consensus en het sluiten van compromissen. Hoewel Nederlandse prioriteiten redelijk doorklinken in Europees beleid, is het niet een zaak van één op één. Politieke afspraken zijn bovendien niet noodzakelijkerwijs juridisch afdwingbaar; dit geldt overigens ook voor multilaterale instellingen.
- Ondanks herhaalde pogingen tot wijziging blijven de door de Commissie gehanteerde procedures bureaucratisch en traag en verschillen soms nog voor de onderscheiden instrumenten van buitenlands beleid. De lidstaten zijn hieraan in belangrijke mate debet ('een kerstboom waarin elke lidstaat iets van de eigen procedures wil terugzien') waardoor Commissieprocedures soms stringenter zijn dan die van de lidstaten zelf.
- De overdaad aan procedures kan leiden tot een minder efficiënt gebruik van middelen en dat de Commissie meer met procedures bezig is dan met de inhoud van de internationale samenwerking. Het kan evenzeer leiden tot een mindere slagvaardigheid dan gewenst. Nederland moet erop aandringen deze verder te verbeteren en te stroomlijnen en niet al te frequent te wijzigen.
- De rol van de bestaande besluitvormingsprocedures van de Commissie in samenspraak met lidstaten (voorheen *comitology*), draagt niet altijd bij aan een flexibele inzet van middelen en slagvaardigheid in uitvoering. Van aangekondigde hervormingen lijkt voornamelijk geen sprake – in niet onbelangrijke mate door toedoen van de lidstaten.
- Ondanks verbeteringen in de praktijk van monitoring en evaluatie, is er nog een gebrek aan inzicht in resultaten en impact. Nederland moet erop aandringen dat deze verbeterd worden en dat daarvoor de benodigde middelen worden gereserveerd op centraal en in het bijzonder decentraal niveau (EU-delegaties).

Voor een studie van de ontwikkelingsinspanningen van de EU wordt verwezen naar de aanstaande evaluatie van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking (IOB) in dezen.<sup>27</sup>

25 European Court of Auditors, 'Effectiveness of EDF support for regional Economic integration in East Africa and West Africa', Special Report 18, 2009.

26 COM (2009) 458 final, 15 september 2009.

27 IOB, 'The Netherlands and the European Development Fund: Principles, practices, myths and merits', upcoming report.



## II.4 Bedrijven als actoren in internationale samenwerking

### II.4.1 Potentiële meerwaarde van bedrijven als actoren bij internationale samenwerking

- Bedrijven zijn de voornaamste producenten van goederen en diensten en daarmee van werkgelegenheid, inkomen, welvaart en economische groei.
- Bedrijven kunnen daadwerkelijk bijdragen aan duurzame economische ontwikkeling, mits aan enkele randvoorwaarden wordt voldaan.
- Bedrijven vormen duurzame instituties in de samenleving. Zij moeten zich bij voldoende concurrentie staande houden.
- Bedrijven genereren en verspreiden innovaties, technologie en kennis.
- Voldoende concurrentie zou in principe moeten leiden tot efficiënte en effectieve aanwending van alle hulpbronnen, inclusief arbeid.
- Bedrijven beschikken over financieringscapaciteit, die kan worden ingezet als innovatieve (co)financiering bij internationale samenwerking.
- Bedrijven zijn belangrijke *agents of change*. Zij bewerkstelligen veranderingen in samenlevingen, onder andere door het beïnvloeden van het gedrag van consumenten via aanbod van nieuwe goederen en diensten, marketing en reclame, en door actief te participeren in beleidsvorming.
- De koplopers onder bedrijven tonen maatschappelijk bewustzijn (*corporate responsibility/responsible citizenship*) dat verder gaat dan louter verwijzen naar maatschappelijk verantwoord ondernemen. Steeds meer bedrijven zien het als verlicht eigen belang en *mainstreamen* duurzaamheidsprincipes binnen hun bedrijfsvoering waardoor het gemakkelijker wordt om de privatesectoragenda (MVO, grondstoffenzekerheid) en de publieke agenda van bijvoorbeeld armoedebestrijding, behoud biodiversiteit en lokale privatesectorontwikkeling wederkerig te versterken. Waar het gaat om klimaat (duurzaamheid) loopt het bedrijfsleven ver voor op overheden. Bedrijven en NGO's ontwikkelen - soms samen - *inclusive business* modellen om ook armen, buitengeslotenen en minder koopkrachtigen te bereiken. Veel bedrijven moeten echter nog een slag maken, zie hierover bijvoorbeeld het onderzoek dat de Interkerkelijke Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking ICCO deed naar het 'grote' MKB.<sup>28</sup>
- Het bedrijfsleven is gewend in markten te opereren die voortdurend aan veranderingen onderhevig zijn. Bedrijven worden geacht daar flexibel en slagvaardig op in te spelen willen zij in die steeds wisselende omstandigheden overleven. Naar schaalgrootte zullen zij zich aanpassen aan de omstandigheden, zij zullen zich het nodige inzicht verwerven die hun voortbestaan en winstgevendheid bevorderen. Zo ontwikkelen koplopers onder de bedrijven duurzaamheidstechnologie om *cost shifting* tegen te gaan en veranderen zodoende een nadeel in een concurrentievoordeel. Internationale bedrijven hebben het voordeel dat zij kunnen beschikken over de kennis en technieken die internationaal voorhanden zijn. Het lokale bedrijfsleven heeft het voordeel dat het kan beschikken over de kennis van de lokale markt (vraag en aanbod).

28 ICCO en TNS, 'Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, De kansen en belemmeringen', oktober 2012, zie ook: <<http://www.icco.nl/nl/participeer/sociaal-ondernemen/?CFID=11611222&CFTOKEN=54912160>>.

Ook in eerdere adviezen heeft de AIV gewezen op het belang van privatesectoractiviteiten voor armoedebestrijding door middel van werkgelegenheidscreatie.<sup>29</sup> Welvaartscreatie is een belangrijk voorbeeld van de complementariteit van actoren waarbij het bedrijfsleven naast winst ook algemene maatschappelijk gewenste doelen realiseert.

#### II.4.2 *Mogelijke beperkingen van bedrijven als actoren bij internationale samenwerking*

- Het bedrijfsleven heeft een kortere tijdshorizon en een beperktere verantwoordelijkheid dan de overheid. Voor bredere maatschappelijke doelstellingen en structurele veranderingen hebben bedrijven geen directe eigen verantwoordelijkheid. Het zijn immers overheden die in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor structureel gewenste veranderingen op terreinen zoals sociale verhoudingen, armoedebestrijding en gewenste inkomensverdeling en die daarvoor kaders scheppen.
- Ook mondiale problemen liggen op het eerste gezicht buiten het gezichtsveld van vooral het lokale bedrijfsleven. Toch accepteren meer en meer bedrijven de gedachte dat het lokale maar zeker ook het internationale bedrijfsleven een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft met het oog op het bevorderen van duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid, nationaal en internationaal. (*People-Planet-Profit, Inclusive Business Models*).
- Bedrijven streven naar winst en dienen primair hun eigen belang. Dit betekent dat rollen van actoren goed moeten worden gedefinieerd en vastgelegd.
- Vooral internationaal opererende bedrijven zoeken en vinden manieren om hun totale belastingdruk laag te houden, en daarmee lopen overheden van ontwikkelde en ontwikkelingslanden grote bedragen aan potentiële belastingopbrengst mis.<sup>30</sup>
- Bedrijven vestigen zich bij voorkeur op locaties met de gunstigste productievoorwaarden (dus ook op locaties waar grondstoffen, land, water, et cetera verkrijgbaar zijn) en betalen lonen en salarissen die nodig zijn om de voor hen meest geschikte personen aan te trekken. Dit alles kan de inkomensongelijkheid vergroten tussen landen, streken, stad versus platteland en tussen verschillende sociale groepen in een samenleving.
- Bedrijven wentelen vaak een deel van de sociale of ecologische kosten af op anderen dan de klanten. Veel bedrijfsactiviteiten veroorzaken daardoor druk op het milieu.
- Bedrijven moeten snel reageren op kansen en veranderingen om te voorkomen dat een concurrent ze voor is. Dit leidt tot spanning met regelgeving en beleidskaders van de overheid. Maar bedrijven accepteren en verwelkomen spelregels mits er sprake is van een *level playing field* en goede bestuurlijke handhaving.
- Veel bedrijven zijn onvoldoende transparant over hun MVO-beleid, investeringskeuzes, risicomodellen et cetera. De kwaliteit van verslaggeving hierover verschilt erg tussen bedrijven en schiet in de meeste gevallen ernstig tekort, zo blijkt onder meer uit de Transparantiebenchmark.

29 AIV, 'Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding', advies nummer 50, Den Haag, oktober 2006.

30 Volgens sommige schattingen vloeit er jaarlijks 1 miljard dollar illegaal weg uit ontwikkelingslanden (schatting van *Global Financial Integrity*). Naar schatting 2/3 van deze geldstroom is te herleiden tot belastingvermijding en belastingontduiking door commerciële partijen die gebruikmaken van belastingparadijzen en gunstige jurisdicties.

## **II.5 Maatschappelijke organisaties (NGO's) als actoren in internationale samenwerking**

### *II.5.1 Potentiële meerwaarde van NGO's als actoren*

De OESO noemt als meerwaarde van NGO's vooral hun verbindende werking met het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden (zie hierover hoofdstuk III.6).

Daarnaast noemt zij:

- De bewustwording van burgers in het Noorden en de ondersteuning van hun bijdrage aan veranderingsprocessen.
- Het faciliteren van wereldwijde sociale bewegingen en het versterken van internationale solidariteit.
- Het creëren van mogelijkheden voor politieke veranderingen in het Noorden die noodzakelijk zijn voor internationale rechtvaardige en vreedzame verhoudingen.<sup>31</sup>

Daarnaast kan over NGO's worden opgemerkt dat zij:

- Beschikken over kennis van de lokale omstandigheden in de landen waar zij actief zijn en van de problemen die er spelen.
- Een goede relatie kunnen opbouwen met voor het oplossen van problemen relevante groepen in de lokale samenleving.
- Lokale kennis en netwerkrelaties kunnen benutten in samenwerking met andere organisaties, uit de overheidssfeer en het bedrijfsleven, waar die kennis vaak niet voorhanden is en de nodige relaties ontbreken.
- Bij uitstek geschikt zijn voor het ondernemen van kleinschalige en politiek gevoelige activiteiten, waaraan overheden, bedrijven of internationale organisaties zich liever niet wagen.
- Als wetenschappelijke en onderzoeksinstellingen uitzicht bieden op het ontwikkelen van innovatieve technieken en nieuwe kennis en het aangaan van vruchtbare samenwerkingsverbanden met andere organisaties, die die nieuwe kennis en technieken nog ontberen.
- Een inherente meerwaarde hebben omdat zij sociale opdrachten vaak kunnen vervullen voor lagere kosten en met meer humaniteit dan de staat of de markt.<sup>32</sup>
- NGO's hebben op den duur een democratiserende invloed in de partnerlanden, omdat zij het maatschappelijk middenveld helpen mobiliseren en de partnerorganisaties stimuleren zich los van de overheid te organiseren. Daartoe behoort ook de ontwikkeling van fondsenwerving onder particulieren en bedrijven in de ontwikkelingslanden zelf.
- NGO's kunnen – evenals bedrijven – flexibeler inspelen op veranderende omstandigheden en kunnen sneller reageren op humanitaire rampen dan veel overheden en de multilaterale actoren. NGO's zijn immers niet op verdragen gebaseerd, die slechts met instemming van veel lidstaten en ratificatieprocedures gewijzigd kunnen worden. Zij kunnen zich daarom sneller aanpassen aan nieuwe uitdagingen.
- NGO's hebben door de opkomst van de netwerksamenleving toenemende invloed op het internationale toneel en op het beleid en de positie van nationale staten. Internationale NGO's met een groot internationaal netwerk zijn in sommige

31 OECD-DAC, 'Added Value of Northern NGO's from the Synthesis Report of the Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness', 2008.

32 Amati Etzioni, 'The Third Way to a Good Society', London, 2000: 'because they can fulfill social missions at lower costs and with greater humanity than either the state or the market.'

gevallen beter in staat dan overheden om belangrijke internationale processen te beïnvloeden (bijvoorbeeld de agenda van de G20, door vooraf met cruciale overheidsvertegenwoordigers te overleggen).

#### *II.5.2 Mogelijke beperkingen van NGO's als actoren*

- Sommige problemen gaan de capaciteit van individuele NGO's te boven. Voor het bereiken van structurele resultaten zullen zaken soms op grotere (nationale of internationale) schaal moeten worden aangepakt. Daar staat tegenover dat internationaal georganiseerde NGO's in staat zijn speciale kennis te vergaren en strategieën te ontwikkelen voor het oplossen van mondiale problemen en in te spelen op de mogelijkheden die mondiale overlegfora daarvoor tegenwoordig bieden. Het nadeel van financiële kleinschaligheid voor het oplossen van mondiale problemen wordt tegenwoordig ondervangen doordat sommige NGO's (bijvoorbeeld de Bill Gates Foundation), over zulke ruime financiële middelen beschikken, dat zij effectief voor dergelijke problemen kunnen worden ingezet. Evenals andere donoren moeten zij natuurlijk wel voorkomen dat de lokale overheidsbudgetten worden overschaduwd.
- De verantwoordingsstructuur van NGO's is divers en sommige NGO's zijn niet altijd voldoende transparant. Het is niet altijd duidelijk aan wie zij verantwoording (moeten) afleggen. Waar die transparantie onvoldoende is, worden zij niet zonder meer geaccepteerd als legitieme vertegenwoordigers of gesprekspartners. Alle NGO's dienen daarom publiekelijk en volledig transparant te rapporteren.
- De financiën van veel NGO's zijn beperkt en niet altijd voorspelbaar voor langere termijn. Afhankelijkheid van particuliere fondsenwerving en subsidie kan ten koste gaan van onafhankelijkheid indien daar geen voorzieningen voor zijn getroffen. (Voorzieningen om de beleidsonafhankelijkheid en de integriteit van de NGO te beschermen zijn onder andere: afspraken met subsidiegevers en donoren over onafhankelijke programma- en landenkeuze, professionele leiding van de projecten en programma's, afspraken met samenwerkingspartners over mogelijkheden tot tussentijdse aanpassingen indien inkomsten sterk dalen, en tijdige reservering voor personeelskosten voor bijvoorbeeld 3 of 6 maanden ingeval in de toekomst de inkomsten plotseling fors dalen.)

## **II.6 Kennisinstellingen en communicatienetwerken**

Een specifieke categorie particuliere (semi-overheids)instellingen vormen de kennisinstellingen.

Met hun internationale netwerken, deskundigen, databases en analyse kunnen deze meerwaarde bieden. De landeninvalshoek kan als integrerend kader gebruikt worden voor het realiseren van zulke synergie. Kennisinstellingen beschikken over een breed analysekader en zijn daardoor beter in staat dwarsverbanden te leggen tussen verschillende vakgebieden en tussen in verschillende landen en regio's optredende ontwikkelingen. Het is dan ook van belang dat Nederland blijft investeren in kennis, onderzoek, innovatie en leren.

Naast het doen van onderzoek door Nederlandse kennisinstellingen zou ook aandacht besteed moeten worden aan de rol die lokale kennisinstellingen in de ontwikkelingslanden kunnen spelen, en hoe zij zich optimaal kunnen verhouden tot de andere actoren aldaar en op internationaal niveau. Innovatieve technologische mogelijkheden om sneller en eenvoudiger verbindingen te leggen om kennis en ervaring optimaal te benutten zijn hierbij van grote waarde.

In paragraaf III.5 zal worden aangegeven hoe kennisinstellingen kunnen worden betrokken bij synergie opleverende vormen van samenwerking met andere actoren.

### **III Synergie: meerwaarde-genererende combinaties van actoren**

De analyse in de navolgende paragrafen over combinatie van actoren en de complexiteit hiervan, laat zien dat de bestuurbaarheid – laat staan de maakbaarheid – van complexe vraagstukken en daarmee gepaard gaande hybride betrekkingen met vele diverse actoren steeds moeilijker is.

#### **III.1 Bilaterale samenwerking tussen overheden**

##### *III.1.1 Modaliteiten: project, programma, begrotingssteun en meerjarige plannen*

De bilaterale samenwerking was sinds de jaren 70 van de vorige eeuw gericht op armoedebestrijding en economische verzelfstandiging. De hulp bestond uit technische assistentie en financiële ondersteuning ten behoeve van ontwikkelingsinvesteringen, veelal in de vorm van afzonderlijke projecten. Zij bestond uit deels schenkingen en deels concessionele leningen. Deze laatste financieringsvorm was aanvankelijk uitsluitend bestemd voor ontwikkelingsinvesteringen. Later werd technische en financiële hulp, met uitzondering van gemengde kredieten, vrijwel uitsluitend nog gegeven in de vorm van schenkingen.

In 1978 werd gestreefd naar samenhang van de inzet van beide hulpvormen, gericht op specifieke thema's (ook wel sectoren genoemd). Van projecthulp werd geleidelijk overgestapt op programmafinanciering voor een aantal jaren. Nog later werd gekozen voor begrotingssteun, die de overheid van het ontvangende land vrijelijk kon inzetten op zelfgekozen thema's.<sup>33</sup> Nederland perkte die vrijheid enigszins in door eigen prioriteiten, zoals plattelandsontwikkeling, basisgezondheidszorg en onderwijs.

Geleidelijk kregen ambassades een zwaardere stem in de bepaling van het landenbeleid en voerden zij overleg daarover met de autoriteiten van het betrokken land. Daartoe werden de ambassades versterkt met themadeskundigen. Naarmate meer financiële bevoegdheden werden overgedragen, werd ook de administratieve staf versterkt. Het bilaterale landenbeleid in afzonderlijke landen kreeg uiteindelijk gestalte in de vorm van meerjarige strategische plannen (MJSP's). Hierin werd voor een langere periode vastgelegd op welke thema's de bilaterale samenwerking zou worden ingezet, in welke vorm, met welke bedragen en met welke samenwerkingspartners in het ontvangende land.

Na de herijking van het buitenlands- en ontwikkelingsbeleid in 1997 werd de budgettaire verantwoordelijkheid voor de bilaterale samenwerking toebedeeld aan de themadirecties (in plaats van de landendirecties). De fondsen voor het themabeleid in partnerlanden werden gedelegeerd aan de Nederlandse ambassades in die landen, naast fondsen voor betalingsbalanssteun en schuldverlichting. De overige (niet-gedelegeerde) fondsen werden door de themadirecties gebruikt voor de financiering van wereldwijde programma's, waarbij ook andere dan concentratielanden in aanmerking kwamen.

We zien in recente jaren dat middelen die formeel onder bilaterale samenwerking vallen steeds vaker in praktijk via ambassades worden verstrekt aan multilaterale organisaties of maatschappelijke organisaties (zie ook II.1.1 en II.1.2). Dit komt voort uit groeiende

<sup>33</sup> Over het nut van begrotingssteun, zie Inspectie ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie IOB, 'Begrotingssteun: resultaten onder voorwaarden', nummer 369, Den Haag, 2012.

kritiek vanuit de Tweede Kamer en de media op bilaterale relaties in een toenemend aantal landen waar sprake is van repressief bestuur. Hierdoor vermindert echter de invloed die de overheid kan uitoefenen op de desbetreffende regeringen. Daarnaast hebben ambassades minder toegang tot het lokale maatschappelijke middenveld dan internationale NGO's.

### **Concentratielanden**

De toedeling van budgetten aan themadirecties in 1997 stond haaks op het tot dan gevoerde concentratiebeleid, omdat steeds meer middelen werden ingezet buiten de concentratielanden ten behoeve van specifieke thema's wereldwijd en in andere dan concentratielanden. Ook blijkt dat Nederland zijn landenkeuzes steeds wisselde. Nederland concentreerde zich in eerste instantie op de (ex-)koloniën Suriname, Antillen, Indonesië en op economisch zwaargewicht India. Onder minister Udink (1967) werden 9 concentratielanden toegevoegd: Pakistan, Sudan, Tanzania, Kenia, Uganda, Nigeria, Tunesië, Colombia en Peru. Selectiecriteria waren: armoedebestrijding, economisch eigenbelang, historische relatie en geografische spreiding. Minister Pronk breidde de lijst uit tot 18 landen (Nota *Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking*, 1976), nadat het hulpbudget was gestegen omdat Nederland de 0,7%-norm accepteerde. Het betrof vooral landen in Latijns-Amerika en Afrika met een progressief-sociaal economisch beleid. Armoede en de behoefte aan buitenlandse hulp waren de belangrijke criteria, met voorziening in basisbehoeften als uitgangspunt. Minister De Koning verkleinde de lijst onder meer vanwege beperkte uitvoeringscapaciteit op het ministerie. Vier landen werden van de lijst geschrapt. Hoewel de officiële reden het te hoge per capita inkomen was, waren de echte redenen van meer politieke aard, zoals bij Cuba en Jamaica. Minister Schoo koos voor het terugdringen van de overheid en de aandacht voor macro-economisch beleid. De 110 landen waarin Nederland actief was werden teruggebracht tot 10 programmalanden, 25 regiolanden en 20 sectorlanden (Nota *Herijking bilateraal beleid* 1984). De drie regio's die waren aangewezen, betroffen Zuidelijk Afrika, de Sahel en Midden-Amerika. Minister Bukman voegde daar nog de Andes-regio aan toe met 5 landen. Uiteindelijk bleek de regionale benadering zich toch op een beperkt aantal landen te richten in de vier gebieden en kon tegen het einde van de jaren tachtig van een structurele relatie gesproken worden met 27 landen.

De val van de Berlijnse Muur en het einde van de Koude Oorlog begin jaren negentig werden door velen beschouwd als een nieuw tijdperk voor ontwikkelingssamenwerking. Kenmerkend voor die periode is de uitbreiding van de ontwikkelingsagenda met de aandacht voor goed bestuur. In de nota *'Een Wereld van Verschil'* (1990) voegde Minister Pronk drie nieuwe regio's toe, namelijk Oost-Afrika, Nijl-Rode zee en Mekong. Enkele jaren later werd het optimisme overschaduwd door een groeiend aantal conflicten. In het ontwikkelingsbeleid, uitgewerkt in de nota *'Een Wereld in Geschild'* (1993) van Minister Pronk, komen begrippen als conflictbeheersing en politieke stabiliteit centraal te staan. In de aanpak van deze problematiek kwam nog sterker dan in het verleden het accent te liggen op een supranationale benadering: de wens om nog meer vanuit een regionale invalshoek naar oplossingen te zoeken. Tot 1996 werden de landenlijsten regelmatig herzien. Zo werden in 1992 15 landen geschrapt. In 1994 kwam er een nieuwe landenindeling die bestond uit reguliere samenwerkings- en regiolanden; landen met een duurzaam ontwikkelingsverdrag; conflict- en rehabilitatielanden; en transitilanden. In 1996 schafte de minister de landenlijst af, omdat hij de inhoudelijke doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking (voedselzekerheid, kindersterte et cetera) belangrijker vond. Op het moment van de afschaffing van de landenbenadering had Nederland een structurele relatie met 34 landen.

Minister Herfkens wilde het onderscheid tussen landen en thema's weer terug en de nadruk kwam te liggen op begrotingssteun, een benadering gebaseerd op de intentie van meer



zeggenschap (*ownership*) bij het ontvangende land. 19 Landen werden door haar aangewezen als partnerland. Daarnaast kon een groep van landen in aanmerking komen voor een beperkte samenwerkingsrelatie: de thematische landenlijst (IBO, Effectiviteit en coherentie van Ontwikkelingssamenwerking 2002-2003 (2002)). In totaal ging het hier om 51 landen. Onder minister Van Ardenne (*Nota Mutual Interests, Mutual Responsibilities*, 2003) verdween het onderscheid tussen de partnerlandenlijst en de thematische landenlijst. De twee lijsten werden samengevoegd tot een categorie van 36 partnerlanden. Hiervan was ongeveer de helft Afrikaanse landen. De samenvoeging betekende ook uitbreiding met landen in niet-traditionele ontwikkelingsregio's zoals de Balkan (Albanië, Bosnië Herzegovina en Macedonië) en ex-Sovjet Staten (Mongolië, Georgië, Armenië en Moldavië). De lijst van partnerlanden werd onder Minister Koenders teruggebracht tot 33 landen. Hij koos voor de prioritaire thema's fragiele staten, groei en verdeling, gelijke rechten voor vrouwen en milieu, energie en klimaatverandering (*Nota Een zaak van iedereen*, 2007).

Door Staatssecretaris Knapen is in navolging van de conclusies en aanbevelingen van het WRR-rapport radicaal ingegrepen in de lijst van partnerlanden (*Focusbrief*, 2011). De lijst is in 2011 met meer dan de helft gereduceerd tot 15. De lijst is een mix geworden van landen waar armoedebestrijding (MDG-landen) centraal staat, landen van belang voor het bedrijfsleven (middeninkomenslanden) en landen waar regionale politieke stabiliteit (fragiele staten) hoofddoelstelling is. Twee derde van de partnerlanden ligt in Afrika, een derde in Azië en het Midden-Oosten. Latijns-Amerika is geheel van de lijst verdwenen. Het maatschappelijke kanaal, het bedrijfslevenkanaal en een aantal centrale programma's en fondsen mogen hun eigen landenlijstjes hanteren. Het aantal beleidsthema's is teruggebracht tot vier: voedselzekerheid, veiligheid en rechtsorde, water en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. De hulp via het multilaterale kanaal zal selectiever worden ingezet aan de hand van beoordelingen op relevantie en effectiviteit. Het ODA-aandeel van het multilaterale kanaal zal in beginsel echter ongewijzigd blijven.<sup>34</sup>

### III.1.2 Concentratielandenbeleid

Concentratie kan de effectiviteit van de hulp ten goede komen, doordat fragmentatie wordt tegengegaan. Dit is in lijn met de Verklaring van Parijs voor hulpeffectiviteit die vraagt om een betere werkverdeling van donoren. Een al te enge concentratie kan echter ook complementariteit in de weg staan. Leidend voor de concentratiekeuzen zouden de concentratie- en fragmentatie-indexen van de OECD moeten zijn om na te gaan of Nederland in dat land een significante rol kan spelen. De agenda van mondiale publieke goederen vraagt om brede Nederlandse betrokkenheid.<sup>35</sup> Een te beperkt aantal landen geeft daarnaast uitvoeringsproblemen (vanwege absorptiecapaciteit en onvoorzien politieke gebeurtenissen). Wisselende landenlijsten geven onvoorspelbaarheid in de samenwerking. Daarom is de AIV voorstander van een flexibel beleid, waarbij in landen in meer of mindere mate wordt gestreefd naar een samenhangend programma, maar waarbij tegelijkertijd de themaprogramma's in een breed aantal midden- en lage-inkomenslanden kunnen worden ingezet.

Als besloten wordt om samen te werken met een land – op grond van het argument van behoefte, regionaal of economisch belang, of historische betrekkingen – dan

34 A. van der Wiel en D.E. van Norren, 'Landenbeleid: meer realisme, minder idealisme', in W. Elbers, L. Schulpen, R. Visser (Eds.), 'De Hulp Voorbij? Op zoek naar internationale samenwerking', Amsterdam, december 2012, p. 116.

35 AIV, 'Ongelijke Werelden, armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking', advies nummer 80, Den Haag, oktober 2012.

moet betere samenwerking van actoren vanuit de ambassade worden nagestreefd; het bilaterale landenbeleidskader blijft daarbij maatgevend. Interessante voorbeelden daarvan zijn de op privatisering gerichte drinkwaterprogramma's in Ghana en Mozambique, waarin het Nederlandse bedrijf Vitens/Evides samenwerkt met lokale bedrijven, de lokale overheid, de Wereldbank en NGO's (zie III.4.2). Meerjarige Strategische Plannen (MJSP's) van de posten moeten gebaseerd zijn op een *power and change*-analyse; zij kunnen worden gebruikt als marginaal toetsingskader voor- en achteraf, met behoud van voldoende ruimte voor flexibel handelen.

### *III.1.3 Synergie bilaterale samenwerking met andere actoren*

Van een gecombineerde inzet van hulpactoren in concentratielanden is in de praktijk maar weinig terecht gekomen. Een uitzondering vormde de multi-bilaterale samenwerking en de cofinancieringsprojecten. Hierbij werden bilaterale middelen ingezet voor projecten en programma's van multilaterale organisaties.

Van samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven was eigenlijk alleen sprake bij bestedingen die waren gebonden aan Nederland. De binding van besteding aan Nederlandse goederen en diensten gold echter alleen voor met concessionele leningen gefinancierde projecten, waarvan steeds minder sprake van was en voor speciale programma's, zoals bij gemengde kredieten.

Van samenwerking met NGO's was ook geen sprake, omdat NGO's voor hun bestedingen niet gebonden waren aan de voor de bilaterale landenprogramma's geformuleerde uitgangspunten. NGO's lieten zich juist bij voorkeur niet binden door de kaders van de bilaterale samenwerking. Bij de beschrijving van het Medefinancieringsprogramma (paragraaf III.6.2) is aangegeven hoe de achtereenvolgende ministers met weinig succes hebben geprobeerd meer samenhang te krijgen tussen bilaterale samenwerking en interventies van NGO's in concentratielanden.

## **III.2 Samenwerking met multilaterale instellingen**

### *III.2.1 Nederland en multilaterale instellingen*

In de ontwikkelingssamenwerking heeft Nederland steeds intensief gebruik gemaakt van internationale organisaties. Bij gebrek aan eigen uitvoeringscapaciteit werd er in de jaren 70 van de vorige eeuw zelfs voor gekozen een groot deel van de voor ontwikkelings-samenwerking beschikbare middelen te besteden via multilaterale organisaties (tot midden jaren 60 van de vorige eeuw was de enige bilaterale hulp die aan Suriname en Indonesië). Zo boden de multilaterale organisaties in die tijd een oplossing voor een snelle toename van de Nederlandse ontwikkelingshulp ondanks een beperkte uitvoeringscapaciteit. Het aandeel van de multilaterale ontwikkelingssamenwerking is sindsdien aanzienlijk afgenomen, tot minder dan 30 procent van de totale begroting. Dit kwam deels door vergroting van de uitvoeringscapaciteit van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking en deels door inzet van niet-gouvernementele organisaties via het medefinancieringsprogramma (zie tekstbox paragraaf III.6.2).

In het totaal van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking bleef de multilaterale ontwikkelingssamenwerking toch een belangrijke plaats innemen, ook in kwantitatieve zin. Multilaterale organisaties hebben een belangrijke rol gespeeld bij het analyseren en oplossen van problemen van ontwikkelingslanden op specifieke terreinen, zoals het macro-economisch management, het financieel beheer, de internationale handel en de schuldenproblematiek. Zij gaven ontwikkelingslanden een stem in de beleidsbepaling op die terreinen. Bovendien worden zij nu ook meer en meer gezien als de belangrijkste



organisaties voor het oplossen van mondiale problemen, zoals op het gebied van biodiversiteit, de energieproblematiek, de voedselvoorziening en de klimaatproblematiek.

#### **De opzet van het VN-systeem**

Multilaterale organisaties worden voornamelijk in stand gehouden door vrijwillige bijdragen van donorlanden, waaronder Nederland, aan de reguliere begroting van deze organisaties, ter financiering van de apparaatskosten en de centrale programma's van deze organisaties. Daarnaast stellen landen extra middelen ter beschikking ter financiering van specifieke programma's en projecten.

Er bestaan drie categorieën VN-organisaties (1) VN-fondsen en -programma's, (2) multilaterale bank- en financiële instellingen en (3) gespecialiseerde organisaties. Onder de eerste categorie vallen de organisaties die formeel deel uitmaken van de centrale VN-organisatie, waarvoor het principe geldt dat alle landen als lid een gelijke stem hebben. Via grotere vrijwillige bijdragen kunnen afzonderlijke donoren wel een groter gewicht in de schaal leggen bij de beleidsbepaling van afzonderlijke organisaties. Voorbeelden zijn het UNDP, UNFPA, UNICEF, UNHCR en het Wereldvoedselprogramma. De tweede categorie betreft de multilaterale banken en het IMF alsmede de concessionele fondsen IDA, IFAD en de regionale ontwikkelingsbanken, die alle verstrekkers zijn van leningen onder condities (de fondsen uitsluitend aan arme landen of deelgroepen). Zij worden gefinancierd door donorlanden, waaronder tegenwoordig ook vele ontwikkelingslanden zelf, bij gelegenheid van driejaarlijkse aanvullingen. Het stemrecht wordt door de cumulatieve aanvullingen bepaald. Bij de banken en het IMF wordt dit bepaald door de cumulatieve inbreng in de eigen middelen, die in belangrijke mate is gebaseerd op het gewicht in de wereldeconomie. De derde categorie betreft de gespecialiseerde organisaties die in eerste instantie niet als ontwikkelingsinstelling waren opgericht, maar voor het analyseren en oplossen van mondiale problemen, voor het introduceren van regelgeving, maatstaven en standaarden in internationale samenwerking en het verlenen van technische assistentie op die terreinen. Voorbeelden zijn de FAO, WHO, UNIDO, UNESCO, UNCTAD en regionale commissies.

#### *III.2.2 Multilaterale instellingen onderling*

Multilaterale organisaties bezinnen zich steeds meer op hun onderlinge taakverdeling en mogelijkheden van samenwerking met andere actoren, bijvoorbeeld bij hun rol bij het oplossen van mondiale problemen en bij nieuw te formuleren ontwikkelingsdoelen. Zij realiseren zich dat het bij het ontwikkelingsvraagstuk niet meer alleen gaat om het oplossen van het armoedevraagstuk in de armste landen, maar dat armoede zich evenzeer manifesteert in de middeninkomenslanden. Dit vraagt om een aanpak waarbij het accent dient te liggen op het treffen van maatregelen betreffende sociaal beleid, recht en regelgeving in die middeninkomenslanden zelf. In de netwerksamenleving krijgen de multilaterale instellingen bovendien meer en meer een normerende taak (zie ook II.3.1 en hieronder).<sup>36</sup>

#### *III.2.3 Multilaterale instellingen, andere donoren en lokale actoren*

De in hoofdstuk II beschreven meerwaarde van multilaterale organisaties staat niet op zichzelf maar komt juist tot stand door en in samenwerking met andere actoren. Zo kunnen landen een beroep doen op internationale financiële instellingen voor het bevorderen van financiële stabiliteit en op de WHO voor het initiëren en organiseren

<sup>36</sup> Zie ook AIV, 'Ontwikkelingsagenda na 2015: Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief', advies nummer 74, Den Haag, april 2011.

van programma's ter bestrijding van epidemische ziektes. Ook kunnen overheden van landen, naast individuele bedrijven, een beroep doen op de Wereldhandelsorganisatie voor toezicht op de naleving van handelsafspraken, terwijl vakbonden een beroep kunnen doen op de ILO om toe te zien op de naleving van normen betreffende arbeidsomstandigheden. Daarnaast kunnen humanitaire NGO's rekenen op initiatieven van de UNHCR voor de opvang van vluchtelingenstromen; binnen dat kader kunnen zij dan hun bijdragen leveren.

De VN hebben ook tot taak om humanitaire hulpacties te coördineren, en om 5-jaarlijks de samenwerking tussen alle donoren en de plaatselijke overheid te coördineren.

In stabiele lage- en middeninkomenslanden zouden multilaterale organisaties een meer adviserende en regisserende rol kunnen spelen<sup>37</sup> en uitvoerende taken aan andere donoren kunnen overlaten. Bij Nederlandse evaluaties van strategische plannen van multilaterale organisaties wordt hierop reeds gelet. Zo kan ook concurrentie tussen VN-organisaties worden voorkomen en worden bevorderd dat de lokale behoeften voorop blijven staan. Afzonderlijke donorlanden kunnen op die manier de risico's met elkaar delen, terwijl de gespecialiseerde en humanitaire organisaties expertise en capaciteiten op gecoördineerde wijze kunnen inzetten. Multilaterale organisaties kunnen meehelpen draagvlak te creëren voor de inzet van bedrijven en NGO's bij de uitvoering van programma's. In instabiele lage-inkomenslanden spelen VN-instellingen soms een rol als *provider of social services of last resort*.

Bij de multilaterale ontwikkelingssamenwerking is zowel behoefte aan themasturing als aan een landenspecifieke aanpak. De themakennis is bij uitstek aanwezig bij VN-organisaties en thematisch georganiseerde internationale en particuliere organisaties. Bij de inzet blijft echter behoefte aan landen- en regiokennis voor een geïntegreerde aanpak, die rekening houdt met lokale en regionale omstandigheden en die kan inspelen op versterking van *ownership*. Dit geldt bijvoorbeeld sterk voor een fragiele staat als Congo. Multilaterale organisaties die in alle landen aanwezig zijn kunnen via hun platformfunctie daaraan bijdragen.

Multilaterale organisaties zal meer en meer worden gevraagd bij te dragen aan nieuwe prioriteiten in de internationale samenwerking die alleen in internationaal verband kunnen worden gerealiseerd, zoals met betrekking tot de mondiale problemen; zij worden daarop ook beoordeeld. De meerwaarde van VN-organisaties ligt vooral in hun democratische legitimering (alle landen zijn vertegenwoordigd), hun platformfunctie, het delen van risico voornamelijk in fragiele landen en hun rol als beleidsvermenigvuldiger. Daarnaast kunnen zij meehelpen om draagvlak bij de lokale overheid te creëren voor uitvoering van programma's door NGO's en bedrijven. Multilaterale en in het bijzonder regionale organisaties, kunnen een meerwaarde hebben op regionaal niveau, omdat zij een landenoverstijgend perspectief hebben.

Daarnaast is er het toegenomen belang van ad hoc multilaterale consultaties, zoals die van de G20, die steeds meer de VN overschaduwen. Zij hebben minder legitimiteit, maar meer slagkracht. Hierin zullen opkomende landen een steeds grotere stem hebben. De AIV is van mening dat naast het meten van afzonderlijke prestaties van organisaties (zoals onlangs door het Britse Department for International Development (DFID)

37 Idem.

gebeurde),<sup>38</sup> ook een brede coherente visie van donoren op de rol van multilateralen en hun toegevoegde waarde onmisbaar blijft. De AIV zal over multilaterale organisaties nader adviseren, zoals verwoord in het werkprogramma 2013.

#### *III.2.4 Samenwerking tussen multilateralen en NGO's*

Onderzoekers bevestigen de langzame maar gestage groei van de invloed van maatschappelijke organisaties binnen de VN en spreken over NGO's als de 'derde VN' naast de eerste VN van regeringen en de tweede van internationale secretariaten.<sup>39</sup> Dit heeft zich geuit in meer inspraak in multilaterale onderhandelingen door consultaties, zoals plaatsvond tijdens de *Review Summit* van de Millennium Ontwikkelingsdoelen in 2010 en tijdens de Rio+20 bijeenkomst in 2012. De vraag is echter wel hoeveel invloed de maatschappelijke organisaties daadwerkelijk uitoefenen op het uiteindelijke resultaat.

Een interessant voorbeeld van samenwerking tussen multilaterale instellingen onderling en samen met een NGO en overheden is die op het gebied van de gezondheid door UNITAID, die innovatieve financiering via vliegtuigtaks mobiliseert voor de aankoop van medicijnen voor aids, tuberculose en malaria. Een geringe vliegtuigbelasting wordt door een aantal nationale overheden geheven en direct overgedragen aan UNITAID, een intergouvernementele verdragsorganisatie, die in de uitvoering samenwerkt met de WHO (normensteller), UNICEF (*procurement services*), het Global Fund (financier) en de particuliere Gates Foundation (onderzoeksfondsen). Dit is tevens een vorm van Zuid-Zuid samenwerking die navolging verdient bij de verwezenlijking van andere MDG's.

Het *Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria* (GFATM) is een inmiddels zeer groot model waarin zowel op centraal niveau als binnen een groot aantal ontwikkelingslanden een scala van diverse actoren – multilateralen, overheden, NGO's en bedrijven – samenwerken.

Op het gebied van seksuele en reproductieve rechten bestaat al lange tijd een alliantie tussen onder andere UNFPA, International Population Control Committee (IPCC) en Rutgers/WPF en een *Reproductive Health Supplies Coalition* met UNFPA, NGO's, *Foundations* en bilaterale donoren.

#### *III.2.5 Samenwerking tussen multilaterale instellingen en het bedrijfsleven*

Multilaterale organisaties op het gebied van de gezondheid, het milieu, de landbouw en voedselvoorziening werken steeds meer samen met het internationale bedrijfsleven voor het realiseren van hun programma's en het ontwikkelen van internationale maatstaven met betrekking tot bijvoorbeeld medicijnen, agrarische producten, arbeidsvoorwaarden en energiegebruik. Nederland dringt daar ook op aan in de beheersraden van deze organisaties. Deze samenwerking ligt wel gevoelig bij sommige ontwikkelingslanden. Die moeten bereid zijn taken over te dragen en bij hun optreden daarmee bij voorbaat rekening houden langs de weg van *entry*- en *exit*strategieën. Zo kunnen landen op een zeker moment taken overnemen die tot dan toe door multilaterale organisaties waren verricht of betalen voor de diensten die door multilaterale organisaties worden verstrekt.

38 DFID, 'Multilateral Aid Review. Ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations', March 2011.

39 O. Stokke, 'The UN and development from aid to cooperation', United Nations Intellectual History Projects, Bloomington, 2009.

Een belangrijke vorm van synergie is het bevorderen door de overheid van de toepassing van internationale conventies van multilaterale instellingen. Zo zijn er richtlijnen van de ILO op het gebied van arbeidsvoorwaarden en van UNEP op milieugebied. De overheid kan faciliteren dat het georganiseerde bedrijfsleven (de werkgever- en vakbondsprogramma's) actief betrokken is bij de ontwikkeling van relevante conventies. De AIV adviseert om voor dit doel binnen het overheidsapparaat systematisch overleg te bevorderen tussen degenen die zich bezighouden met de ontwikkeling van dergelijke multilaterale conventies en degenen die zich bezighouden met de ontwikkeling en implementatie van bedrijfsleveninstrumenten.

De overheid kan ook bevorderen dat multilaterale instellingen deel uitmaken van door Nederland meegefinancierde PPP's (zie paragraaf III.4.3). Maar in de regel weten de relevante partners elkaar zelf wel te vinden. Ten slotte kan de overheid bevorderen dat Nederlandse bedrijven in aanmerking komen voor opdrachten van multilaterale instellingen, zoals de Wereldbank, waarbij de doelstelling van het Nederlandse belang meespeelt.<sup>40</sup> De plaatsing van gebonden trustfondsen, bijvoorbeeld bij IFC, kan leiden tot inschakeling van Nederlandse adviesbedrijven en daarmee tot versterking van Nederlandse kennis die mogelijk ook ten dienste kan staan van (andere) ontwikkelingsactiviteiten.

### **III.3 Samenwerking tussen de lidstaten en de Europese Unie**

#### *III.3.1 Complementariteit tussen Nederlandse en Europese Ontwikkelingssamenwerking*

De AIV geeft in zijn advies 'Nederland en de Europese Ontwikkelingssamenwerking'<sup>41</sup> aan dat Nederland de complementaire rol van de EU moet vinden in relatie tot zijn eigen prioriteiten, aangezien lidstaten altijd een eigenstandige rol zullen willen spelen in ontwikkelingssamenwerking. De AIV adviseerde dat de EU als *lead-donor* optreedt op de gebieden waar zij exclusieve bevoegdheid heeft, zoals internationale handel, maar niet per se op alle terreinen. Naast de al genoemde rol in bevordering van democratie, is de AIV van mening dat de EU een specifieke rol heeft waar het gaat om de 3D-benadering in fragiele staten, omdat zij meer dan enige andere multilaterale instelling de potentie heeft om de beleidsterreinen met elkaar te verbinden. De EU is bovendien de meest neutrale actor. Daarnaast zet Europa thans meer in op samenwerking tussen humanitaire en ontwikkelingsprogramma's. De AIV stelt voor dat Nederland op termijn kiest om de EU een leidende rol te geven in armoedebestrijding in fragiele staten. Overheidsamenwerking in deze landen is in ieder geval moeilijk en fragiele instituties moeten niet worden overbelast. De EU heeft zoals genoemd in paragraaf II.3.3 ook een specifieke rol in regionale samenwerking. Nederland moet aandringen op capaciteitsversterking binnen de EU in regionale samenwerking en bevorderen dat de EU regionale vertegenwoordigingen opent.

#### *III.3.2 Coherentie algemeen EU-beleid met ontwikkelingsbeleid*

Naast hulpinspanningen, zijn diverse andere Europese interne en externe beleidsterreinen van grote invloed op ontwikkelingslanden (zoals handel, klimaat, voedselzekerheid/landbouw en investeringsklimaat). De noodzaak om rekening te houden met ontwikkelingslanden in het ontwerp en de uitvoering van Europees beleid is dan ook vastgelegd in het Verdrag van Lissabon (2009).

40 Zie 'Een Wereld in Beweging' van de High Level Werkgroep Exportfinanciering, juli 2012.

41 AIV, 'Nederland en de Europese Ontwikkelingssamenwerking', advies nummer 60, Den Haag, mei 2008.

De EU en haar lidstaten besloten hun hulpeffectiviteit te vergroten door synergie en coherentie na te streven tussen Europees beleid en ontwikkelingsdoelen (*Policy Coherence for Development*).<sup>42</sup> Het beleid dat aan dit rapport ten grondslag ligt is geworteld in het Verdrag van Maastricht (1992) en nader uitgewerkt aan het begin van het nieuwe Millennium, gericht op de MDG's.<sup>43</sup> Dit rapport moet bewustwording en debatten over de impact van EU-beleid in brede zin op ontwikkelingslanden teweegbrengen met alle *stakeholders* in de EU (Europese en nationale regeringen, *civil society*organisaties).

Groot politiek *commitment* is nodig om voortgang te maken op het gebied van beleidscoherentie, effectiviteit en zichtbaarheid op de agenda van 'Europa in de Wereld'.<sup>44</sup> Dit kan bereikt worden door meer bewustwording over Europa's eigenbelang bij ontwikkeling en armoedereductie. De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) biedt bij uitstek de mogelijkheid meer in te zetten op coherentie binnen de EU, en heeft hierin potentieel meer politieke slagkracht dan de Commissie. De EDEO kan immers in potentie de verschillende beleidsterreinen van de EU met elkaar verenigen. De AIV beveelt aan dat Nederland inzet op een grotere rol van de EDEO-vertegenwoordiger Ashton op coherentie en op capaciteitsversterking bij de *Global Issues*afdeling van de EDEO.

De AIV beveelt aan dat Nederland (inter-)nationale NGO's en onderzoeksinstituten financiert om samen met hun partners in ontwikkelingslanden incoherenties tussen diverse Europese beleidsterreinen, bijvoorbeeld handel en ontwikkeling, te helpen signaleren en te onderzoeken en aan te geven wat de EU en lidstaten hieraan zouden moeten doen, bijvoorbeeld in het kader van gemeenschappelijk landbouwbeleid en de werking van de voorgestelde *Economic Partnership Agreements* (EPA's).<sup>45</sup>

### III.3.3 De rol van de EU in donorcoördinatie

De Europese Commissie en de lidstaten hebben het *Fast Track Initiative* (FTI) (2008)<sup>46</sup> opgesteld om partnerlanden te ondersteunen bij het implementeren van een binnenlandse werkverdeling van donoren. Dit moet onder andere gebeuren door gezamenlijke (meerjaren)strategieën en analyse welke donor welke comparatieve voordelen heeft. De *EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy*

42 EU, 'EU Report on Policy Coherence for Development', Commission Working Paper 545, 2007.

Zie: <[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Publication\\_Coherence\\_DEF\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Publication_Coherence_DEF_en.pdf)>, geraadpleegd op 26 oktober 2012.

43 Commission Communication, 'Policy Coherence for Development – Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals' – COM(2005)134 final of 12 April 2005 and May 2005 General Affairs and External Relations Council (GAERC), 'Conclusions on the Millennium Development Goals' (Doc. 9266/05).

44 COM (2006) 278 of 8.

45 Zie onder meer K. van Hoestenbergh in *Internationale Spectator*, jaargang 62, juni 2008 en L. Drieghe & J. Orbie, *Internationale Spectator*, jaargang 62, februari 2008.

46 OECD-DAC, 'EU Fast Track Initiative: Division of Labour', June 2008, updated December 2010.

<<http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/46836584.pdf>>, geraadpleegd op 29 oktober 2012.

(2007)<sup>47</sup> definieerde het begrip complementariteit (zie bijlage IV). Er bestaan nog geen internationaal overeengekomen definities van complementariteit. De gedragscode benadrukte dat analyseren van en voortbouwen op eerdere ervaringen gevolgd moet worden door het vaststellen van een politiek mandaat, het vaststellen van de juiste uitvoeringswijze en het opbouwen van effectieve systemen voor toezicht.

In 2004 hebben de samenwerkende evaluatiediensten van de EU, verenigd in de EUHES-groep,<sup>48</sup> zes evaluaties uitgevoerd om de rol van coördinatie, complementariteit en coherentie (3C's), zoals vastgelegd in het Verdrag van Maastricht, in de uitvoering van het EU-ontwikkelingsbeleid te onderzoeken. De belangrijkste bevindingen van de evaluatie zijn de volgende:

1. Het belang van *Policy Coherence for Development* (PCD) wordt steeds meer erkend door de EU-lidstaten.
2. Hoewel de coördinatie met betrekking tot *Trade Capacity Building* van EU-lidstaten is toegenomen, zijn de effecten hiervan op complementariteit en coherentie beperkt. Dit wordt veroorzaakt doordat er geen gezamenlijke Europese aanpak is.
3. Er is een gebrek aan overeenstemming tussen EU-lidstaten over de betekenis van het begrip complementariteit en hoe het in praktijk kan worden gebracht. Door gebrek aan coördinatie kunnen er op EU-niveau geen afspraken worden gemaakt die bindend zijn voor alle actoren.
4. Inadequate EU-coördinatie, -complementariteit en -coherentie verkleinen de impact van de ontwikkelings- en humanitaire hulpprogramma's van de EU, waardoor ontwikkelingslanden onnodig in sterke mate moeten terugvallen op hun humanitaire en financiële hulpbronnen.
5. Er is een noodzaak voor breed gedragen politieke ondersteuning om vooruitgang te boeken met de 3C's.

De EUHES beveelt aan om de volgende acties te ondernemen:

1. De institutionele fragmentatie binnen de EU bemoeilijkt overeenstemmende actie met betrekking tot de 3C's. Deze staat de vergroting van de effectiviteit van de gezamenlijke ontwikkelingsinspanningen van Commissie en lidstaten in de weg. Harmonisatie van ontwikkelingssamenwerking op EU-niveau om dagelijkse strubbelingen te voorkomen is daarom noodzakelijk.
2. Kadern en protocollen voor EU-coördinatie en een gezamenlijke agenda moeten worden ontwikkeld en besluitvorming moet gezamenlijk worden uitgevoerd door EU-lidstaten.
3. *Good practices* en *lessons learned* over het integreren van ontwikkelingsbeleid moeten worden gedeeld door de lidstaten.
4. Onderzoeks- en trainingsfaciliteiten in de EU moeten worden uitgebreid om monitoring en evaluatiestudies uit te voeren over de processen en effecten van institutionele coördinatie op beleidscoherentie en complementariteit op EU-niveau. Tevens is de rol van partnerlanden als Tanzania, India en Zuid-Afrika met betrekking tot de 3C-agenda van belang.

47 EU, 'Code of Conduct on Division of labour in Development Policy, Brussels, 28 februari 2007. Zie: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0072:FIN:EN:PDF>>, geraadpleegd op 29 oktober 2012.

48 EUHES staat voor de groep bestuurders van de evaluatiecommissie voor ontwikkelingssamenwerking van de EU-lidstaten en de Europese Commissie (Evaluation Services of the European Union, 'Evaluating Co-ordination, Complementarity and Coherence in EU development policy: a synthesis', Triple C Evaluations, nummer 8, 2007, p. 11).



Helaas is de praktijk weerbarstig gebleken, doordat samenwerking op politiek niveau tussen de lidstaten moeizaam op gang komt. Zij zoeken vooral samenwerking in gelijkgezinde verbanden. De Commissie speelt wel steeds meer een coördinerende rol op het gebied van energie, democratie en begrotingssteun. Ook zijn er positieve voorbeelden van gezamenlijke rapportagesystemen in het veld. Afstemming op centraal niveau blijft echter traag, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de onderhandelingen over de implementatie van het *EU Policy Framework for Food Security*.

Met de nieuwe architectuur van de Europese Commissie en de EDEO zijn belangrijke voorwaarden geschapen voor een effectiever gezamenlijk optreden van de Europese Unie in het buitenland, vooral in ontwikkelingslanden. Juist nu er sprake is van afnemende middelen, kan Nederland een leidende rol nemen in het verwezenlijken van dit potentieel door zich actief en kritisch te engageren met de Europese Commissie en de EDEO. Hiervan kan een belangrijk positief effect worden verwacht op de doelmatigheid van de Europese samenwerking en de coherentie van Europees beleid.

#### *III.3.4 De EU en maatschappelijke actoren*

De steun van de EU voor het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden is vastgelegd in de *Cotonou Partnership Agreement*. In haar mededeling over een aanzet tot een EU gemeenschappelijke positie ten aanzien van het post-2015-proces, onderstreept de Commissie het belang van maatschappelijke organisaties voor sociale samenhang en een democratisch systeem. Hun deelname aan beleidsprocessen komt de inclusiviteit en doeltreffendheid van beleid ten goede. In het licht van de veranderende context waarin maatschappelijke organisaties opereren – waarbij ook nieuwere en lossere vormen van burger- en jongerenacties in opkomst zijn – stelt de Commissie drie prioriteiten voor EU-steun aan maatschappelijke organisaties: (1) steun aan inspanningen om tot een gunstig klimaat (*enabling environment*) te komen voor maatschappelijke organisaties in partnerlanden; (2) bevordering van significante en gestructureerde participatie van maatschappelijke organisaties in het binnenlands beleid van de partnerlanden, in de EU-programmeringscyclus en in internationale processen; en (3) vergroting van de capaciteit van lokale maatschappelijke organisaties om hun rol van onafhankelijke speler doeltreffender vorm te geven.

In lijn met de focus en differentiatie die in de *Agenda for Change* worden voorgesteld, wil de EU deze prioriteiten voor steun aan maatschappelijke organisaties doortrekken in alle instrumenten en programma's voor alle sectoren van samenwerking met derde landen. Hierbij wordt sterke nadruk gelegd op het landenniveau. Zo zal de EU op lokaal niveau meer investeren in een resultaatgerichte dialoog waaraan alle betrokken spelers kunnen deelnemen: naast maatschappelijke organisaties ook de private sector, partnerregeringen, lokale autoriteiten, parlementen en andere nationale instellingen. De Commissie stelt voor dat de EU en lidstaten per land routekaarten opstellen voor samenwerking met de maatschappelijke organisaties om het effect, de voorspelbaarheid en de zichtbaarheid van de EU-inspanningen te verbeteren, en consistentie en synergie te verzekeren. Die routekaarten, waarin lokale maatschappelijke organisaties ook een stem moeten hebben, zouden in lijn moeten worden gebracht met de programmering van de Europese hulp. Naast steun aan maatschappelijke organisaties op landenniveau zal de EU steun verlenen aan organisaties die internationaal actief zijn en zich richten op transnationale en wereldwijde problemen.

De AIV is van mening dat Nederland via het eigen sterke maatschappelijkmiddenveld-programma veel invloed kan hebben op de wijze waarop dit programma werkt. Nederland heeft sterke internationaal georiënteerde maatschappelijke organisaties. Die kunnen

veel invloed uitoefenen op een Europees *Civil Society*-programma omdat (a) er maar circa zes Europese landen zijn met een sterk maatschappelijkmiddenveldprogramma (Nederlandse NGO's winnen Europese contracten en zijn invloedrijk in Brussel) en (b) omdat zij via hun partners actief zijn in ontwikkelingslanden waar de EU de lokale *civil society* steunt. De prioriteiten die Nederlandse NGO's stellen zijn dus ver buiten onze grenzen invloedrijk. Daarnaast is er een uitgebreide en vaak zeer effectieve lobby van de NGO's op voor Nederland belangrijke dossiers, zoals beleidscoherentie, effectiviteit van het EU-ontwikkelingsbeleid, vrede en veiligheid, handel en voedselzekerheid.

### **III.4 Synergie bedrijfsleven met andere actoren**

#### *III.4.1 Synergie tussen bedrijven en overheden en bedrijven onderling*

Eerder is aangegeven hoe de overheid de meerwaarde van bedrijven ten behoeve van internationale samenwerking kan mobiliseren en in goede banen kan leiden, en hoe zij innovatieve (co)financiering voor internationale doelstellingen kan katalyseren.

In het hoofdstuk IV van dit advies verkent de AIV mogelijkheden om 'hulp en handel', elkaar meer te laten versterken, met open oog voor de economische capaciteiten van de Nederlandse economie, mede ook naar aanleiding van het aangekondigde Revolverend MKB-fonds. Bedrijven kunnen grote infrastructurele projecten uitvoeren ter bevordering van investeringsklimaat en economische groei, voor de productie van *utilities* et cetera, en overheden kunnen dit bevorderen door combinaties van bilaterale en multilaterale (bijvoorbeeld de Wereldbank) samenwerking, exportfinanciering en private financiering. Hierbij speelt de discussie over binding altijd een rol, maar die valt buiten het kader van dit AIV-advies.

Een snel groeiende vorm van samenwerking tussen bedrijven en overheden zijn de zogeheten *Public-Private Partnerships* (PPPs). Omdat ook NGO's hierin vaak deelnemen zijn deze PPP's beschreven in paragraaf III.4.2 hieronder.

Een goede mogelijkheid voor andersoortige complementariteit is inzet van de overheid om met de lokale overheid in dialoog te gaan over specifieke regelgeving en knelpunten van het lokale ondernemingsklimaat. De uitvoeringspraktijk van bedrijfslevenprojecten biedt daar talloze aanleidingen voor. Wederom vergt dit de aanwezigheid van voldoende deskundige capaciteit op de posten.

In Den Haag bestaat een institutioneel overleg tussen de overheid en de uitvoerende instanties van bedrijfsleveninstrumenten zoals FMO, CBI, PUM, IDH, FNV Internationaal, CNV Mondiaal, DECP, Agriprofocus en Agentschap NL. Zij hebben tot doel het bevorderen van uitwisseling van kennis en ervaring en bevordering van synergie tussen activiteiten. De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking (IOB) werkt momenteel aan een evaluatie van het privatesectorinstrumentarium. De resultaten daarvan leiden mogelijk tot aanbevelingen voor bijstellingen van sommige instrumenten. De afstemming tussen diverse bedrijfsleveninstrumenten, zoals die nu plaatsvindt in het Private Sector Development (PSD) platform, verdient verdere aanmoediging.

#### *III.4.2 Synergie bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties*

In AIV-advies nummer 80, 'Ongelijke Werelden: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking', stelde de AIV: 'Samenwerking van bedrijven met NGO's kan bewerkstelligen dat negatieve effecten van bedrijfsactiviteiten voorkomen of gemitigeerd worden, en positieve effecten versterkt worden. NGO's vervullen een waakhondfunctie en zijn daarnaast zelf ook in toenemende mate betrokken bij



productieve activiteiten. Er is de laatste jaren duidelijk sprake van een verschuiving in de manier waarop beide sectoren elkaar benaderen. NGO's gaan in gesprek met grote bedrijven over duurzaamheid en sluiten soms overeenkomsten. Bedrijven ervaren de invloed van NGO's op hun consumenten en op hun reputatie, en dit maakt hen toeschietelijker.' NGO's vervullen in toenemende mate diverse en elkaar aanvullende rollen ten aanzien van het bedrijfsleven: partnerschappen, ad hoc of duurzame samenwerkingsverbanden, dialoog- of advies- en waakhondfuncties.

Meer en meer accepteren bedrijven de gedachte dat het lokale maar zeker ook het internationale bedrijfsleven een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid heeft met het oog op het bevorderen van duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid, nationaal en internationaal. Juist ook met het oog op het realiseren van deze bredere doelstellingen zal het bedrijfsleven gericht zoeken naar samenwerkingsverbanden met NGO's, (lokale) overheden en internationale organisaties in de vorm van PPP's.

De verschillen in cultuur en het gebrek aan vertrouwen bij sommige partners over en weer kunnen voor verwarring zorgen. Bedrijven zijn soms beducht voor de combinatie van waakhondfunctie en samenwerkingspartner van NGO's en sommige NGO's ontberen de kennis of ervaring om vruchtbaar te kunnen samenwerken met bedrijven. Ook lenen sommige thema's, zoals seksueel reproductieve gezondheidsrechten (SRGR), zich moeilijker voor samenwerking met bedrijven (ofschoon ook hier enige samenwerkingen bestaan) en zijn bedrijven niet altijd geïnteresseerd in landen waarop NGO's zich richten, zoals fragiele staten. NGO's zijn zelf vaak kritisch over grote bedrijven die opereren in de mijnbouw of die grootschalige landbouw beoefenen in ontwikkelingslanden. Niettemin gaan steeds meer bedrijven en NGO's in dialoog en zoeken en realiseren zij samen oplossingen. Dit complex van overwegingen biedt kansen voor complementariteit: extra focus van het civililaterale kanaal op fragiele staten en een groter accent van het bedrijfslevenkanaal op stabiele arme landen en middeninkomenslanden (zie hoofdstuk IV).

De meerwaarde van de actoren bedrijfsleven en NGO's zoals uiteengezet in dit advies, vullen elkaar grotendeels aan. Kort gesteld: het bedrijfsleven brengt financiële en economische capaciteit en continuïteit op basis van economisch rendabele activiteiten, kennisoverdracht en technische assistentie. NGO's hebben kennis over sociale en institutionele duurzaamheid en weten soms veel van specifieke lokale situaties. Bovendien vervullen ze tegenwoordig ook een interessante rol bij het ontwikkelen van nieuwe businessmodellen en zogenaamde *inclusive business*.<sup>49</sup> Kortom, het is voor de overheid zeer de moeite waard om te helpen bruggen te slaan.

Een belangrijk instrument dat ontwikkeld is om synergie tussen bedrijven en NGO's te stimuleren zijn de reeds genoemde PPP's. Die kregen in juni 2007 met het Schoklandakkoord (€ 50 miljoen overheidsfinanciering voor innoverende voorstellen door samenwerkende bedrijven en NGO's) een flinke impuls. Sindsdien heeft deze samenwerkingsvorm aan kracht gewonnen en zijn er onder andere PPP-fondsen ingesteld voor de thema's water en voedsel.

Een mooi voorbeeld daarvan is de drinkwatervoorziening in Ghana en Mozambique, waarbij het Nederlandse drinkwaterbedrijf Vitens/Evides overheden in die landen assisteert bij de drinkwatervoorziening. Hierbij dragen lokale bedrijven in de private sector de uitvoeringsverantwoordelijkheid, terwijl NGO's een rol spelen bij het onderzoek

49 ICCO, 'Civil Society paper', September 2012.

naar de behoeften en het betrekken van groepen bij de uitvoering. De overheid heeft als taak regels te stellen voor de drinkwatervoorziening, toe te zien op de naleving daarvan en internationale organisaties technisch advies en financiële ondersteuning te geven bij de noodzakelijke fysieke investeringen. Over de effectiviteit van PPP's worden steeds meer studies uitgevoerd, die de voorwaarden duidelijk maken waaronder deze succesvol kunnen zijn. Zo is de dienstverlening door de private sector nu nog vaak duurder voor de consument en moet de overheid haar omslachtige procedures voor de private sector verbeteren.<sup>50</sup>

Andere samenwerkingsvormen, die reeds geproefde hebben van overheidsfinanciering, hebben betrekking op handelsketens. Nederlandse supermarktketens en groothandels zijn gebaat bij een constante aanvoer van kwaliteitsproducten, ook uit ontwikkelingslanden. Zij werken samen met NGO's die keurmerken voor eerlijke handel verlenen en (soms andere) NGO's die kleine boeren en andere producenten ter plaatse organiseren en trainen en die erop toezien dat zij een goede prijs krijgen. Nederland heeft hier financieel aan bijgedragen via onder andere de programma's MFS en PSI. Zo ontving het Initiatief Duurzame Handel (IDH), een PPP met overheid, bedrijven en NGO's, € 100 miljoen voor het werken aan armoedebestrijding, milieubescherming en eerlijke handel in een aantal productketens. In het *Netherlands Platform for Microfinance* werken de grote Nederlandse banken samen met FMO, Oikokredit, en NGO's zoals ICCO, Cordaid, Hivos en Oxfam-Novib. Vele activiteiten van deze partners zijn medegefinancierd door de overheid.

Waar de diverse organisaties elkaar in Nederland op hoofdkantoor niveau wel weten te vinden, is er in ontwikkelingslanden zelf nog veel onwetendheid over elkaars activiteiten en dus gebrek aan samenwerking en coördinatie. Wederom lijkt versterking van de capaciteit van ambassades de meest effectieve methode om alle partijen met elkaar in contact te brengen en synergie te bevorderen.

De AIV concludeert dat er in toenemende mate samenwerkingsverbanden zijn tussen het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld, dat overheidsgeld hierbij reeds een belangrijke en stimulerende rol speelt, dat deze rol aanmoediging verdient en dat het wederzijds begrip en respect tussen grote groepen van deze actoren lijkt toe te nemen.

*III.4.3 Facilitering door de overheid van de meerwaarde van bedrijven als IS-actoren*  
Mede door de reeds vermelde herdefinitie van hulpkanalen beslaat de financiering van het bedrijfsleven 'kanaal' 9% van de totale Nederlandse ontwikkelingsbegroting in 2013. Hiervan wordt 27% direct verstrekt aan bedrijven. De rest is gericht op versterking van de lokale marktsector, waarvan 22% via multilaterale instellingen zoals IFC, 13% via maatschappelijke instellingen en de rest via FMO, CBI en in toenemende mate via formele samenwerkingsverbanden zoals PPP's.<sup>51</sup>

Internationaal is er sprake van een exponentiële stijging van publieke financiering van private partijen. Volgens een schatting investeerden de IFI's in 2010 meer dan 40 miljard dollar in de private sector en zal in 2015 de omvang van deze financiering meer dan

50 P. Farlam, 'Working together: Assessing Public Private Partnerships in Africa', NEPAD Policy Focus Report, 2005.

51 Alle bedrijfsleveninstrumenten op het gebied van ontwikkelingslanden worden samengevat in de brochure 'Van hulp naar investeren' van de Rijksoverheid, oktober 2011; de meeste worden gefinancierd vanuit de begroting voor ontwikkelingssamenwerking.

100 miljard dollar bedragen, bijna een derde van de externe publieke financiering in ontwikkelingslanden.<sup>52</sup>

Alle bedrijfsleveninstrumenten die gefinancierd worden uit de ontwikkelingsbegroting hebben als doelstelling de bevordering van de private sector in ontwikkelingslanden en armoedebestrijding. Nederlandse bedrijven kunnen daarbij een gewaardeerde rol spelen, maar zijn niet het uiteindelijke doel van deze interventies.<sup>53</sup> Publieke steun voor de private sector moet zich richten op ondernemingen, landen, sectoren en projecten die de minste toegang hebben tot particulier kapitaal. Bovendien moet de private sector steun de beste *outcome* realiseren die ten goede komt aan armen. En publieke steun is wenselijk voor investeringen in voorwaardenscheppende zaken als Kamers van Koophandel, functionerende rechtssystemen, vakbonden et cetera. Alleen dan heeft ondersteuning van bedrijven zin.

Een groot voordeel van het stimuleren van bedrijven als actoren in de Internationale Samenwerking is de mobilisatie van hun financieringspotentieel als innovatieve (co)financiering voor internationale doelstellingen. Daarom moet de overheid streven naar een zo groot mogelijke hefboomwerking van de overheidsbijdrage. Het subsidie-element in een bedrijfslevenprogramma moet net genoeg zijn om de beoogde bedrijfsactiviteit te katalyseren of om gewenste effecten te versterken. Specifieke situaties waarin subsidies toch wenselijk kunnen zijn om overheidsdoelstellingen te realiseren, zijn niet-commerciële maatregelen ter wille van mondiale publieke goederen, innovatieve bedrijfsactiviteiten en PPP's met een lokale ontwikkelingsdoelstelling, waarbij sprake is van een prohibitief aanvangsrisico (risico dat investering belemmert) ondanks het vooruitzicht dat de activiteit rendabel kan worden. De ODA-regels beperken echter soms de speelruimte voor flexibele dosering van subsidies.

In de geschetste complexe en snel veranderende samenleving zien bedrijven als regel kansen beter en eerder dan overheden. Om optimaal te profiteren van hun dynamiek en creativiteit zijn vraaggestuurde instrumenten binnen beleidskaders ter bevordering van handel en investeringen daarom geschikter dan vooraf geplande programma's. Hoe ruimer de criteria, hoe groter de kans dat waardevolle voorstellen geselecteerd en gehonoreerd kunnen worden. Dit uitgangspunt kan echter op gespannen voet staan met de wens om programma's scherper te focussen op thema's, landen, achtergebleven groepen, met koppeling aan andere hulpprogramma's, bijvoorbeeld aan de bilaterale landenlijst, en met ODA-eisen.

Evenals het parlement, de WRR en de SER bepleit de AIV dat overheidsgeld alleen wordt verstrekt als het bedrijf in kwestie minimaal de beginselen van Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) – gebaseerd op hernieuwde OESO richtlijnen (inclusief de daarin vervatte *Ruggie principles*) toepast.<sup>54</sup> Daarbij moet worden

52 EURODAD, 'Private profit for public good? Can investment in private companies deliver for the poor?', May 2012.

53 Het rapport 'Een Wereld in Beweging' van de High Level Werkgroep Exportfinanciering, juli 2012, formuleert een aantal wensen ten aanzien van bedrijfslevenprogramma's, waaronder ook programma's gericht op ontwikkeling, gefinancierd vanuit de ontwikkelingsbegroting. Gezien de titel en opdracht van dit rapport is het uitgangspunt de versterking van de kansen van het Nederlandse bedrijfsleven. Het rapport pleit voor een win-win beleid.

54 ICCO, 'Civil Society paper', September 2012.

gestreefd naar één MVO-beleidskader dat betrekking heeft op handel, investeringen én ontwikkelingssamenwerking. Hierbij is ook en voornamelijk het maatschappelijk effect van belang. Heldere definities alsmede uniforme toepassing van internationale richtlijnen voorkomen onduidelijkheid en een hoge administratieve last bij de aanvragers van overheidssteuning.

Deze regels moeten proportioneel worden toegepast: strenger naarmate de beoogde activiteit groter is. Een nadeel van de bijkomende rapportageverplichtingen is een toename van regeldruk dat tot een relatief forse verhoging van kosten kan leiden voor kleinere bedrijven. De AIV pleit er daarom voor om niet alleen bedrijven verantwoordelijk te maken voor deze IMVO-rapportages, maar ervoor te zorgen dat er steeds voldoende professionele en vertrouwde beoordelaars zijn ten behoeve van de bedrijfsleveninstrumenten.

Het risico van marktverstoring kan worden beperkt door inachtneming van de overeengekomen OESO-spelregels voor exportfinanciering. In 2006 heeft de AIV bepleit dat directe steun aan bedrijfsactiviteiten bij voorkeur niet de vorm van subsidies zou moeten hebben, maar van garanties of financieringen.<sup>55</sup> Hierbij zij opgemerkt dat er zelden sprake is van een volmaakte markt en dat deskundige staf in Den Haag en op ambassades vereist is om welke analysemethode dan ook toe te passen ter bepaling van het risico van marktverstoring.

Recapitulatie specifieke aanbevelingen:

- bevorder complementariteit van (lokale) NGO's, kennisinstellingen en overheden met het bedrijfsleven zonder de ruimte voor voorstellen te beperken tot de planmatigheden van andere hulpactoren; neem daarbij evaluatief onderzoek over het effect van PPP's in beschouwing;
- bevorder coördinatie tussen actoren in ontwikkelingslanden vooral door de aanstelling van deskundigen op ambassades en bij uitvoeringsorganisaties en door meer inzet van deskundige lokale partijen (NGO's, bedrijfsleven, kennisinstellingen);
- bestrijd overmatige regeldruk door meer gebruik te maken van en vertrouwen te stellen in deskundigen bij de beoordeling en begeleiding van bedrijfsprojecten.

### **III.5 Synergie met kennisinstellingen**

Kennisuitwisseling met actoren in het buitenland en met ontwikkelingslanden zal door de nieuwe media een toenemend belang krijgen. Ook vindt steeds meer Zuid-Zuiduitwisseling plaats. Het is van belang een overzicht te krijgen van de sleutelpersonen in de kennisinstellingen in deze niet-westerse landen, die ook andere machtsposities bekleden.

Toegankelijkheid van onderzoek is van belang zodat reeds beschikbare kennis ook beter gebruikt wordt. Zo heeft het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT) bijvoorbeeld via een uitgebreid netwerk met kennisinstellingen wereldwijd, toegang tot belangrijke databases. Gericht vragen of informatie uitzetten over verschenen onderzoeken kan toegankelijkheid vergroten. Andersom kunnen kennisinstellingen ervoor zorgen dat kennisproducten vanuit de Nederlandse programma's internationaal toegankelijk worden. *Open access* (*open archives*) en *open data* bieden goede mogelijkheden voor het afbreken van de informatie/kennissilo's zodat kennis toegankelijk wordt, goed en gericht doorzoekbaar en op efficiënte wijze beschikbaar voor iedereen. Dit is een belangrijke basis voor samenwerking tussen

<sup>55</sup> AIV, 'Private Sector Ontwikkeling en armoedebestrijding', advies nummer 50, Den Haag, oktober 2006.

kennisinstellingen onderling en samenwerking met andere actoren. Ten slotte is het van belang te benadrukken dat transparantie (al dan niet door *open data*) een basisvoorwaarde is voor complementariteit: alleen als men weet wat andere actoren doen of van plan zijn te doen, is het streven naar complementariteit concreet te maken en te meten.

De AIV adviseert bij internationale samenwerking ook naar mogelijkheden te zoeken om kennisinstellingen te betrekken bij gezamenlijke activiteiten van publieke en particuliere instellingen zoals in de reeds genoemde PPP's. Actieve kennispartners op de thema's water en voedselzekerheid zijn onder andere de Universiteit Wageningen, het Landbouw Economisch Instituut, het *Netherlands Water Partnership*. MVO Nederland is een kennisplatform voor de bevordering van duurzaam ondernemen.

Hoe kennisinstellingen kunnen samenwerken met andere actoren blijkt bijvoorbeeld uit het gezamenlijke 65-jarige jubileum in 2012 van het Afrika Studiecentrum (ASC) en de *Netherlands Africa Business Council* (NABC). Beide organisaties zijn tegelijk opgericht, maar waren ver uiteen gegroeid. Bij die gelegenheid vond uitwisseling plaats tussen grote bedrijven (Unilever, Shell en Heineken), kleine bedrijven, financiële instellingen, kennisinstellingen, NGO's, de overheid en vertegenwoordigers van de diaspora. Onder meer de toegenomen interesse van opkomende economieën als China, Brazilië en India in het Afrikaanse continent kwam aan bod. Daarnaast organiseert het ASC periodieke bijeenkomsten voor landenspecifieke uitwisseling van informatie door deskundigen met diverse achtergronden. Reden voor dit initiatief is het snel toenemend aantal actoren betrokken bij de financiering en uitvoering van ontwikkelingsactiviteiten in de particuliere en publieke sector en het toenemend aantal samenwerkingsverbanden.

Een ander voorbeeld van jarenlange samenwerking met partners in Afrika, het Caribische Gebied en de Stille Oceaan, en in Europa, is het Europees Centrum voor Ontwikkelingsbeleid en Management (ECDPM). De hoofdactiviteiten van ECDPM leggen de nadruk op regionale samenwerking tussen diverse, publieke en private, actoren, gericht op het verbeteren van de ontwikkelingsrelevantie en effectiviteit van internationaal beleid en uitvoering. Zo ondersteunt ECDPM de samenwerking van de Afrikaanse Unie, de *NEPAD Agency* en de *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* (CAADP), met de regionale en boerenorganisaties en de private sector rond landbouw, regionale integratie en handel voor voedselzekerheid in Afrika.

### **III.6 Synergie maatschappelijke organisaties**

#### *III.6.1 Civilaterale samenwerking Noord-Zuid*

Volgens de OESO is de meerwaarde van maatschappelijke organisaties (in Westerse landen) voor ontwikkelingssamenwerking vooral gelegen in de samenwerking met maatschappelijke organisaties in het Zuiden (zogenoemde civilaterale samenwerking). Daarnaast zijn NGO's bij uitstek geschikt om bij te dragen aan de democratische participatie van gemeenschapsorganisaties en aan de representatie van gemarginaliseerde bevolkingsgroepen in ontwikkelingsprocessen. Ook bieden NGO's kennis en expertise voor capaciteitsversterking.<sup>56</sup>

De invloed van het maatschappelijk middenveld neemt vanaf het midden van de jaren tachtig gestaag toe. Niet alleen omdat overheden bij hun ontwikkelingsinterventies op

<sup>56</sup> OECD-DAC, 'Added Value of Northern NGOs from the Synthesis Report of the Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness', 2008.

eigen beperkingen stuiten, maar ook omdat het inzicht groeit dat een onafhankelijke *civil society* een voorwaarde is voor democratisering en ontwikkeling van samenlevingen.<sup>57</sup> Wereldwijd wordt intussen zo'n 30% van alle publieke en private middelen voor ontwikkelingssamenwerking besteed via maatschappelijkmiddenveldorganisaties.<sup>58</sup> Op het punt van internationale regelgeving hebben maatschappelijke organisaties aantoonbare successen geboekt.<sup>59</sup>

Ook de AIV is in eerdere adviezen ingegaan op de verschillende rollen van maatschappelijke organisaties (directe armoedebestrijding, maatschappijopbouw en beleidsbeïnvloeding) in diverse contexten (fragiele staten, middeninkomenslanden) (zie adviezen: 'Ongelijke Werelden'<sup>60</sup> en 'Samenhang in Internationale Samenwerking'<sup>61</sup>). Daarin werd de verwachting uitgesproken dat maatschappelijke organisaties in de toekomst in toenemende mate hun werk in de context van fragiele staten en opkomende economieën en op mondiaal niveau zullen gaan verbinden met het organiseren en mobiliseren van mondiaal burgerschap in Nederland. Ontwikkeling is immers in belangrijke mate afhankelijk van internationale handelsverhoudingen, toegang tot financiële markten en het beschikken over relevante kennis en internationale samenwerking speelt zich daarom niet enkel binnen landen af maar ook en steeds meer op het niveau van de internationale gemeenschap. In de landen zelf kunnen maatschappelijke organisaties een essentiële rol vervullen bij de ondersteuning van burgerorganisaties en processen gericht op sociaal beleid, verdediging van vrijheden, transparant bestuur en herverdeling van de welvaart in opkomende landen.

### *III.6.2 Benutten van de meerwaarde van NGO's door de overheid*

In Nederland bestaat een lange traditie van financiering van het maatschappelijk middenveld door de overheid. Dit is een erkenning van de meerwaarde van NGO's, van de complementariteit van hun activiteiten met die van andere actoren, en van de synergie tussen de mogelijkheden van de overheid en die van NGO's. In een recent evaluatierapport<sup>62</sup> over de mondiale rol van maatschappelijke organisaties concludeert de IOB dat het van belang is een geïntegreerde benadering te handhaven bij de ondersteuning van het maatschappelijk middenveld: civiel activisme en verschillende vormen van zelforganisatie moeten worden bevorderd en ongelijkheid en vooroordelen tussen sociale groepen moeten worden tegengegaan, zowel door regeringen als door andere actoren. De specifieke vorm van complementariteit tussen overheid en middenveld door middel van financiering door de overheid is meer dan 'onderaanneming' of uitbesteding. De

57 WRR, 'Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt', Amsterdam, 2010.

58 R. Riddell, 'Does foreign aid really work?', Oxford, 2007.

59 M. Edwards, 'Have NGOs 'made a difference?' From Manchester to Birmingham with an elephant in the room', in A. Bebbington, S. Hickey, & D. Mitlin, (Eds.) 'Can NGOs make a difference? The challenge of development alternatives', London, 2008.

60 AIV, 'Ongelijke Werelden: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking', advies nummer 80, Den Haag, september 2012.

61 AIV, 'Samenhang in Internationale Samenwerking: reactie op WRR-rapport *Minder pretentie, meer ambitie*', advies nummer 69, Den Haag, mei 2010.

62 IOB, 'Civil Society, Aid and Development: a cross-country analysis', juni 2012.



Nederlandse overheid heeft doelstellingen op gebieden als mensenrechten, noodhulp, rechtsstaat, gezondheidszorg et cetera en laat het aan andere partijen (Nederlandse maatschappelijke organisaties en hun partners) over om daar op hun eigen manier en binnen hun eigen doelstellingen, programma's en expertise, mede uitvoering aan te geven. Vandaar ook dat die organisaties zelf gemiddeld ruim meer dan de helft van het budget voor deze inzet opbrengen. Het betrekken van ontwikkelingsorganisaties bij het nastreven van overheidsdoelen heeft als extra voordeel dat de grote achterban van het maatschappelijk middenveld in Nederland wordt betrokken bij de inspanningen van de overheid.

Het is de vraag of de huidige wijze van subsidiëren van maatschappelijke organisaties vanuit dit perspectief houdbaar is op de langere termijn. Rechtsgelijkheid is een bepalende factor bij de inrichting van de recente medefinancieringsstelsels. Omdat maatschappelijke organisaties een comparatieve bijdrage leveren aan ontwikkelingssamenwerking en daarmee een publieke functie vervullen is het ook voor de overheid van belang dat de kracht van maatschappelijke organisaties zo goed mogelijk tot ontplooiing kan komen. Maatschappelijke organisaties zijn en blijven uiteraard primair zelf verantwoordelijk voor het onderhouden van hun vitale functies. De overheid heeft er echter baat bij na te gaan welke publieke functies relevant zijn naast of in afstemming met het beleid van de overheid zelf en hoe deze functies op een adequate en verantwoorde wijze te stimuleren. Elke aanvragende organisatie heeft in principe evenveel recht op subsidie; dat brengt voor de overheid complexe selectieprocedures en tijdrovende bezwaarprocedures met zich mee, waarvan de uitkomst ongewis is en voor de organisaties zelf veel bureaucratische rompslomp. Nog belangrijker: het laat de vraag welke activiteiten strategisch van belang zijn buiten beschouwing. Het leidt er bovendien toe dat de overheid zeer diverse en onvergelykbare organisaties op een uniforme wijze tracht te beoordelen. Een dergelijke werkwijze resulteert erin dat organisaties hun programma's toeschrijven naar een uniform stramien. Hierdoor gaan de aanvragen niet alleen steeds meer op elkaar lijken, organisaties gaan ook steeds meer op een kluitje voetballen in dezelfde landen, met dezelfde thema's en overeenkomende interventiestrategieën. Bovendien geldt dat, naarmate de onderlinge verschillen tussen subsidieaanvragen van organisaties kleiner worden, het voor de overheid ook steeds moeilijker zal worden de kwaliteitsverschillen te wegen. Het grootste nadeel voor de overheid is echter niet de beheerslast van dergelijke procedures, maar de ongewisse uitslag ervan. Het selectieproces kan er immers toe leiden dat een overdosis aan organisaties die werkzaam zijn op terrein A subsidie ontvangen en organisaties die werkzaam zijn op terrein B buiten de boot vallen, terwijl juist daar veel meerwaarde en synergie is te realiseren.

#### **Korte geschiedenis van de Medefinanciering in Nederland**

Na de start van de Nederlandse ontwikkelingshulp in 1949 ontwikkelt zich, in reactie op de oproep van de Amerikaanse president Truman, een maatschappelijke interesse in en bijdrage aan ontwikkelingshulp.<sup>63</sup> In de jaren vijftig groeit ook in de Nederlandse samenleving de interesse voor ontwikkelingssamenwerking. Het leidt tot de oprichting van Novib in 1956, terwijl ook organisaties die hun oorsprong vinden in missie en zending, zoals het rooms-katholieke CMC/Cebemo en het protestants-christelijke ICCO, zich steeds meer gaan richten op ontwikkelingssamenwerking. Dit leidt in 1964 tot het besluit van de Nederlandse regering om voor het eerst middelen beschikbaar te stellen aan maatschappelijke organisaties voor

<sup>63</sup> Zie voor een korte schets: 'Ontwikkelingssamenwerking in vogelvlucht, de feiten op een rij', NCDO, juni 2012.



de medefinanciering van ontwikkelingsactiviteiten in ontwikkelingslanden.<sup>64</sup> Twee jaar later al constateert het ministerie van Buitenlandse Zaken dat Nederlandse ontwikkelingshulp 'ondenkbaar' zou zijn zonder de maatschappelijke organisaties.<sup>65</sup> In 1978 biedt de regering ook een humanistische organisatie (HIVOS) toegang tot overheidsfinanciering. Deze vier – later ook een vijfde – Medefinancieringsorganisaties verdelen tot het einde van de 20<sup>ste</sup> eeuw in het kader van het Medefinancieringsprogramma (MFP), vanaf 1997 volgens zelf vastgestelde verdeelsleutels, een groeiende stroom van publieke middelen. Naast het MFP ontstaan er in de loop der jaren financieringsprogramma's voor onder meer het uitzenden van deskundigen,<sup>66</sup> voor de ondersteuning van vakbonden<sup>67</sup> en het financieren van gemeentelijke ontwikkelingsprogramma's.<sup>68</sup>

Het landschap en de financiering van de ontwikkelingssamenwerking via het maatschappelijk middenveld ondergaan in de eerste tien jaar van het nieuwe millennium ingrijpende veranderingen. De vier Medefinancieringsorganisaties verliezen hun monopolie op overheidsfinanciering. In 1999 breekt minister Herfkens het kartel open door in te stemmen met de toetreding van *Foster Parents Plan* Nederland. In 2001 vervangt een nieuwe subsidieregeling de uit 1980 daterende medefinancieringsregeling. Het besluit vloeit voort uit de Algemene Wet Bestuursrecht, die bepaalt dat subsidies van de overheid beschikbaar moeten zijn voor alle burgers (en organisaties) in Nederland.<sup>69</sup>

In 2003 treedt er een nieuw beleidskader voor het Medefinancieringsprogramma in werking waarop open inschrijving mogelijk is, als gevolg waarvan *Terres des Hommes* toetreedt tot het Medefinancieringsprogramma. Naast dit Medefinancieringsprogramma voor 6 medefinancieringsorganisaties die werken aan structurele armoedebestrijding in verschillende landen en continenten, in verscheidene sectoren en thema's en op verschillende niveaus (lokaal, nationaal en internationaal) ontstaat er een Thematisch Medefinancieringsprogramma (TMF). TMF richt zich op thematische organisaties die zich, vaak meer kennis- dan kapitaal-intensief, specialiseren en richten op specifieke thema's, regio's of doelgroepen. In opeenvolgende subsidierondes ontvangen in totaal 214 organisaties, waarvan er 100 in het buitenland zijn gevestigd, subsidie.

In 2007 resulteert een besluit van minister Van Ardenne tot een samenvoeging van het MFP en TMF in een nieuw Medefinancieringsstelsel (MFS). In totaal ontvangen 59 organisaties onder MFS subsidie, waardoor de beheerslast voor het ministerie van Buitenlandse Zaken aanzienlijk afneemt. Minister Koenders besluit echter dat voor een volgende subsidieronde organisaties meer met elkaar moeten samenwerken, omdat zijns inziens het veld te veel 'versnipperd' is. De minister kondigt in 2009 aan dat er in de tweede ronde MFS maximaal

64 Het begrip medefinanciering heeft met andere woorden niet betrekking op de medefinanciering van maatschappelijke organisaties maar op de medefinanciering van programma's in het Zuiden.

65 Prof.dr. P. Hoebink, 'Verschuivende Vensters: Veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking', WRR, Webpublicatie nr. 40, Den Haag, januari 2010.

66 Zoals de uitzending van managers via PUM (Programma Uitzending Managers).

67 Beheerd door CNV en FNV-Bondgenoten.

68 Via de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

69 WRR, 'Verschuivende Vensters: Veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking', Webpublicatie nr. 40, Den Haag, januari 2010, p. 76 (OPOP 2000:9).

30 allianties/organisaties subsidie kunnen verkrijgen. Na een complexe tenderprocedure blijkt dat vanaf 2011 21 allianties van maatschappelijke organisaties in aanmerking komen voor een subsidie, waarmee de beheerslast van het ministerie verder afneemt, of en misschien beter gezegd, verplaatst wordt naar de penvoerders van de allianties.

De AIV adviseert te onderzoeken op welke wijze – inclusief medefinanciering – de overheid synergie met het maatschappelijk middenveld kan blijven realiseren zonder bovengenoemde nadelen. Zoals betoogd zal worden in hoofdstuk IV van dit advies zijn er ook in de huidige snel veranderende wereld belangrijke taken voor NGO's die niet door andere actoren kunnen worden vervuld. Vooruitlopend noemt de AIV reeds: opereren in fragiele staten en conflictgebieden, werken aan vermindering van inkomensverschillen in middeninkomenslanden, uitoefenen van waakhondfuncties en bevorderen van mondiaal burgerschap mede ten behoeve van *Global Public Goods*.

De AIV heeft gekeken naar modellen van een aantal gelijkgezinde donoren en ziet in de manier waarop Zweden momenteel zijn NGO's faciliteert een goed voorbeeld van het vermijden van de gesignaleerde nadelen van het huidige Nederlandse stelsel, terwijl tegelijkertijd wordt geprofiteerd van de eigenheid van de maatschappelijke organisaties.

Het komt neer op een strategischer wijze van financiering met een subsidiestelsel dat niet generiek is, maar zich richt op het faciliteren van die specifieke meerwaarde die door de overheid strategisch van belang wordt geacht. De regering werkt toe naar een beperkt aantal organisaties die, afhankelijk van de context, deel kunnen uitmaken van strategische allianties met elkaar en met andere actoren. Deze organisaties/allianties worden geselecteerd met behulp van strategische kaders (bestaande uit een combinatie van doelstellingen, contexten en beleidsthema's) te formuleren voor de prioriteiten die in het kader van de post-2015-agenda van belang zijn en voor de rollen zoals aangegeven in hoofdstuk VI van dit advies. Het strategische belang van *civil society*-ontwikkeling dient als doel op zichzelf te worden erkend en verdient een eigen kader. Het gaat daarbij om het organiseren van de mondigheid en inspraak van burgers, het waarborgen van rechten en vrijheden en het ontwikkelen van *checks en balances* in de machtsuitoefening door de overheid.

Na selectie van strategische partners/allianties wordt een financieringsprogramma overeengekomen, dat geen of zo min mogelijk aspecten bevat die de doeltreffendheid of doelmatigheid van de deelnemende actoren negatief beïnvloeden of de transactiekosten onnodig verhogen. Dit vereist beperking van de regeldruk met nadruk op a) globale en strategische plannen; b) op maat gesneden monitoring; c) betekenisvolle en inhoudsrijke rapportage; d) transparante financiële verantwoording; en e) evaluaties die het leervermogen ondersteunen. Omwille van de continuïteit zijn langjarige afspraken wenselijk - Zweden werkt met termijnen van 8 tot 10 jaar - waarbij de overheid periodiek de gelegenheid heeft de samenwerking te beëindigen bij slechte prestaties, of aan te passen vanwege een gewijzigde context. Bij de beoordeling van organisatiekwaliteit moet vertrouwd kunnen worden op extern geverifieerde kwaliteitssystemen en dubbel werk worden voorkomen. Aandacht en ruimte voor maatschappelijke vertegenwoordiging moeten verzekeren dat maatschappelijke organisaties ook bijdragen aan maatschappelijke betrokkenheid. De communicatie met het Nederlandse publiek moet meer gericht zijn op het engageren van mondiaal burgerschap en zich niet beperken tot al wat in het teken staat van fondswerving. De eigen financiële bijdrage per organisatie kan worden gedifferentieerd, mede op grond van programma en toegankelijkheid van particuliere financiering. De overheid zou kunnen overwegen om naast zo'n stelsel, dat

alleen toegankelijk is voor een beperkt aantal strategische allianties, een systeem te handhaven voor maatschappelijke organisaties die door de overheid gewenste activiteiten ondernemen in bijvoorbeeld gebieden die wel relevant zijn maar niet passen in de geselecteerde strategische samenwerkingsallianties.

Om de synergie tussen overheidsbeleid en NGO's te optimaliseren, en niet te beperken tot een subsidierelatie, zouden de selectie en beheer van de relatie niet moeten worden uitbesteed aan partijen die zelf geen voeling hebben met het overheidsbeleid.

De Nederlandse positie in een mondialiserende wereld vereist een sterk en kennisrijk ministerie van Buitenlandse Zaken. De versterking van het departement met de portefeuille Buitenlandse Handel (zie IV.2), de toegenomen betrokkenheid bij vrede, veiligheid en rechtsorde (zie IV.1) en het terugbrengen van de tweede minister zijn welkome stappen in die richting.

## **IV Wisselwerking tussen actoren in lage-, middeninkomens- en fragiele landen en voor mondiale publieke goederen**

### *Actuele beleidsthema's*

Ontwikkelingssamenwerking hield zich traditioneel bezig met duurzame ontwikkeling in lage-inkomenslanden. Zoals de inleiding duidelijk maakte zijn hier als aandachtspunt bij gekomen armoede in middeninkomenslanden (AIV-advies nummer 80 'Ongelijke Werelden') en de zorg voor GPG's op mondiaal niveau (AIV-advies nummer 74 'Ontwikkelings-agenda post-2015'). Hieronder worden allereerst twee actuele kabinetsthema's behandeld: budget internationale veiligheid (paragraaf IV.1) en coherentie tussen handelsbeleid en ontwikkelingssamenwerking (paragraaf IV.2). Beide thema's bieden uitdagingen en kansen voor geïntegreerd en coherent beleid. Vervolgens worden de meerwaarde en synergie van actoren in relatie tot het beleid in verschillende typen landen besproken (paragrafen IV.3 en IV.4).

### **IV.1 Structureel Budget Internationale Veiligheid (BIV): de geïntegreerde benadering**

Nederland heeft in het regeerakkoord gekozen voor een geïntegreerde benadering op het gebied van veiligheid en stabiliteit. Complexe conflictsituaties vragen om gelijktijdige interventies op het gebied van veiligheid, rechtsorde, opbouw van instituties en sociaal-economische ontwikkeling. Dit beleid werd reeds vastgelegd in de nota 'Wederopbouw na een gewapend conflict' (2005)<sup>70</sup>. Een bedrag van 250 miljoen komt thans ter beschikking voor de dekking van uitgaven verbonden aan internationale veiligheid (2014-2017). Tegelijkertijd wordt 250 miljoen bezuinigd op de begroting van Defensie en 1 miljard op Ontwikkelingssamenwerking. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is verantwoordelijk voor dit budget, in overeenstemming met de minister van Defensie. Dit wordt thans uitgewerkt in een beleidskader voor Internationale Veiligheid.

Als onderdeel van de bezuiniging bij defensie zal het HGIS-budget voor crisisbeheersingsoperaties van 190 miljoen verdwijnen in 2014; deze begroting diende voor de operationele inzet van Defensie. Het is van belang dat Defensie blijft beschikken over voldoende budget voor crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten maar ook voor bondgenootschappelijke verdediging, omdat anders geen operationeel budget beschikbaar is.

De tekst van het regeerakkoord stelt: 'Het belang van *vredes- en crisisbeheersingsoperaties voor ontwikkelingslanden* wordt onderstreept door vanaf 2014 een nieuw structureel budget voor Internationale Veiligheid in te stellen van 250 miljoen, dat ter beschikking komt voor de dekking van uitgaven verbonden aan internationale veiligheid, *die nu nog drukken op de begroting van Defensie.*' (p. 15) en (toelichting begroting) 'wordt vanaf 2014 jaarlijks 0,25 miljard van het budget voor Ontwikkelingssamenwerking omgezet in een budget voor Internationale Veiligheid. Dit budget komt beschikbaar voor Defensie voor aan internationale veiligheid verbonden kosten.' (p. 73).

De AIV constateert dat een keuze voor een bredere aanwending van het BIV een puur politieke keuze behelst. De AIV benadrukt het belang van een geïntegreerde benadering, zoals het regeerakkoord stelt: 'Bij internationale missies naar landen in conflict moeten

70 Kamerstuk 30075, nr. 1.

veiligheid, ontwikkeling en diplomatie hand in hand gaan.’ Opgemerkt zij dat de grenzen tussen ontwikkelings- en ontwikkelde landen vervagen; zo is er in de Arabische regio behoefte aan een geïntegreerde benadering op het gebied van veiligheid en rechtsorde, ook al zijn dit vaak geen arme landen. Voor de ontwikkelingsdimensie van de geïntegreerde benadering kwam onlangs de Kamerbrief Speerpunt Veiligheid en Rechtsorde uit.<sup>71</sup>

Voorts stelt het akkoord: ‘Voor een bijdrage aan internationale crisisbeheersingsoperaties is een volkenrechtelijk mandaat vereist of dient sprake zijn van een humanitaire nood-situatie. Verzoeken daartoe worden overwogen in het perspectief van onze internationale verantwoordelijkheid en nationale belangen.’

De AIV beveelt aan om bij deelname aan vredes- en crisisbeheersingsoperaties in het Toetsingskader en de Artikel 100-brief expliciete aandacht te besteden aan *Human Security* en *Protection of Civilians* in doelstelling, aanpak en middelen. Dit is ook bepleit door de onafhankelijke commissie van experts bij de evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan de ISAF-missie en ook gesteld in de herziening van het Toetsingskader van 2009. In het Toetsingskader dient voorts te worden opgenomen dat van meet af aan onafhankelijke monitoring en publieke rapportage over burgerslachtoffers plaatsvindt.<sup>72</sup>

#### **IV.2 Coherentie tussen handelsbeleid en ontwikkelingssamenwerking**

Niet nieuw maar wel blijvend belangrijk is het streven naar vermindering van belemmeringen voor internationale handel en gelijke participatie in het handelssysteem. Dit streven is coherent met ontwikkelingssamenwerking op grond van de gedachte dat vrije internationale handel in principe bevorderend is voor economische groei en ontwikkeling, hier en daar, mits er op internationaal gebied een *level playing field* is voor de armste landen en op nationaal gebied een zodanig beleid gevoerd wordt, dat de meerwaarde van handel niet alleen bij een kleine groep terecht komt. In veel opkomende economieën is immers de ongelijkheid fors toegenomen. Ofschoon investeringsrelaties niet apart genoemd worden, lijkt het belangrijk om die ook mee te nemen onder het hoofdje ‘handel’, omdat investeringsrelaties in de regel leiden tot handelsstromen en zij grote impact hebben op samenlevingen. Synergie tussen die impact en hulpinspanningen is gewenst. Bovendien zijn investeringen activiteiten van dezelfde actoren (bedrijven) die niet elders in de beleidsdiscussie een eigen plaats hebben. ‘Handel’ wordt dan uitgelegd als ‘zakelijke relaties’. Het lijkt ook de moeite waard om te onderzoeken hoe aanwezige vestigingen van Nederlandse bedrijven (bijvoorbeeld banken) een grotere rol zouden kunnen spelen bij doelstellingen van internationale samenwerking.

Het creëren van een gelijk speelveld wordt onder andere nagestreefd in de *Aid for Trade*<sup>73</sup> programma’s, die nauw verbonden zijn met de WTO-onderhandelingen over liberalisering van de handel. *Aid for Trade* speelde na het mislukken van de *Ministerial*

71 Kamerbrief Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, referentie EFV-190/2012, Den Haag, 21 mei 2012.

72 Idem.

73 OECD, ‘Trading Out of Poverty; How Aid for Trade Can Help’, 2009: ‘The international community has agreed to expand and improve aid for trade to help developing countries, particularly the least developed, build the supply-side capacity and trade related infrastructure needed to expand their trade and to benefit from their integration into the world economy. Aid for trade has been designed as a tool to interlock aid and trade policies in pursuit of raised living standards and reduced poverty’.

*Meeting* in Cacun (vanwege de weigering van VS en de EU om een einde te maken aan het protectionisme ten aanzien van landbouwproducten) een belangrijke rol bij het veiligstellen van de participatie van ontwikkelingslanden in deze onderhandelingen. Voortgezette onderhandelingen in de Doha-ronde mislukten desondanks, alweer vanwege gebrek aan overeenstemming over de genoemde opening van agrarische en industriële markten en over garanties voor buitenlandse investeringen. De steun van belangrijke donoren voor *Aid for Trade* is wel spectaculair gegroeid, maar deze steun is steeds nauw verbonden met de economische belangen van donoren.

Voorstanders zien in *Aid for Trade* een mogelijkheid om de relaties met verder ontwikkelde landen te laten evolueren van een hulprelatie naar een zakelijke relatie met wederzijds voordeel. Er zijn echter ook meer sceptische analyses, zoals een studie uit 2011 die stelt dat miljarden euro's van de Europese Investerings Bank besteed worden aan grote projecten in infrastructuur en mijnbouw, uitgevoerd door Europese bedrijven die niet voldoen aan de *Aid for Trade-criteria*.<sup>74</sup> De AIV is van mening dat *Aid for Trade* een nuttig instrument is dat echter wel kritisch gevolgd moet worden.

Bredere coherentievraagstukken gaan over het tegengaan van belastingontwijking en corruptie, een duurzaam grondstoffenbeleid, het voorkomen van *landgrab* en duurzame ketens. Daarnaast gedijt economische ontwikkeling alleen in een *enabling environment*; dit betekent investeren in een stabiele rechtsstaat, onderwijs en gezondheid.<sup>75</sup> Overigens is ook coherentie met investeringsbeleid van belang.

#### *Invoerketens*

Hier liggen grote mogelijkheden voor synergie. Nederland is een prominente handelspartner voor veel ontwikkelingslanden en dient als entree tot de EU. Nederland heeft een groot aantal internationaal opererende handelsbedrijven en beweegt zich – mede door internationaal befaamde gespecialiseerde kennisinstellingen, steeds kritischer en bewuster consumenten, en actieve NGO's werkend aan keurmerken – veelal in de voorhoede van verduurzamen van hele handelsketens. De overheid kan deze synergie onder andere bevorderen door:

- faciliteren van bedrijven en NGO's hier en daar, die werken aan verduurzaming van handelsketens van bijvoorbeeld kleding, voedsel en grondstoffen; een positief voorbeeld is de nieuwe '*ondernemersportal*' voor het MKB;<sup>76</sup>
- risicomitigatie en bevorderen beschikbaarheid lokale financiering voor investeringen van Nederlandse en lokale bedrijven gericht op duurzame productie met kwaliteit en keurmerken die kwalificeren voor invoer in de EU;
- stellen van OESO/IMVO-eisen (zie paragraaf III.4.3) alsmede eisen ten aanzien van een aantoonbare ontwikkelingsimpact (belastingbetaling, werkgelegenheid, versterking van lokaal MKB, betaling toereikend loon, aandacht positie van vrouwelijke werknemers) aan alle bedrijven die gesubsidieerde financiering ontvangen, ook in het kader van het revolverend fonds (risicomitigatie);
- exporteurs uit ontwikkelingslanden helpen te voldoen aan de invoervereisten van de EU (met inzet van bijvoorbeeld PUM, CBI, IDH).

74 M. Langan, J. Scott, 'The false promise of Aid for Trade, Brooks World Poverty Institute', University of Manchester, December 2011.

75 Zie hierover ook SER, 'Ontwikkeling door Duurzaam Ondernemen', september 2011.

76 Op initiatief van Partos en VNO-NCW in samenwerking met de overheid.

#### *Uitvoer van goederen en diensten/kennis*

Bij de uitvoerzijde van handelsrelaties speelt exportfinanciering een hoofdrol. In juli 2012 heeft de *High Level Group* Exportfinanciering<sup>77</sup> gewezen op veranderingen op het terrein van exportfinanciering die ook raken aan ontwikkelingssamenwerking. Ontwikkelingslanden *shoppen* bij donoren voor de zachtste financiering voor publieke investeringsprojecten. Als Nederland door nieuwe donoren die zich niet gebonden achten aan OESO afspraken, systematisch uitgesloten wordt bij investeringsprojecten, vermindert dat de lokale aanwezigheid van Nederland en daarmee het perspectief om met die landen toe te groeien naar een zakelijke economische relatie. Over mogelijke synergie tussen ontwikkelingssamenwerking en exportfinanciering merkt de AIV het volgende op.

Het uitgangspunt voor alle activiteiten gefinancierd uit de Nederlandse ontwikkelingsbegroting moet blijven: het perspectief van het belang voor ontwikkeling of internationale samenwerking. Het is echter niet onmogelijk om dit uitgangspunt te combineren met een rol voor Nederlandse bedrijven en daarmee met het toewerken naar een nieuwe, zakelijke relatie tussen het desbetreffende land en Nederland. Dit kan gerealiseerd worden door:

- bij de inrichting van programma's en de selectie van landen en thema's rekening te houden met de mogelijkheden van Nederlandse bedrijven;
- de beleidskaders voor vraaggestuurde programma's ruim genoeg te stellen zodat een voldoende aanbod wordt geschapen van voorstellen van Nederlandse bedrijven en een selectie mogelijk is van de voorstellen die het beste passen in de ontwikkelingsbeleidsdoelstellingen; zie ook paragraaf III.4.3 van dit advies met aanbevelingen voor de inrichting van programma's met bedrijfsfactoren.

#### *Economische diplomatie*

Handelsmissies bieden een goede kans om handels- en investeringsrelaties tussen Nederlandse en lokale bedrijven te bevorderen en voorstellen te genereren voor de verschillende bedrijfslevenprogramma's genoemd in dit advies. Van belang is dat alle Nederlandse en lokale deelnemers goed op de hoogte zijn van de doelstellingen en voorwaarden van de diverse programma's.

Tijdens de voorbereiding van handelsmissies zou aandacht moeten worden besteed aan ontwikkelingsrelevante thema's en knelpunten op het gebied van mensenrechten en MVO in het te bezoeken land. Lokaal aanwezige maatschappelijke organisaties kunnen hierbij een rol spelen. Het verdient aanbeveling om in een bezoekprogramma ook ruimte te laten voor bezoeken aan een relevant ontwikkelingsprogramma en/of een goed voorbeeld op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen en om zo mogelijk kritische mensenrechtenactivisten in contact te brengen met deelnemers.

In lijn met de hoofdbevinding van dit advies – dat de complexe werkelijkheid zich niet laat vatten in vooraf bedachte plannen en regels – pleit de AIV ook bij dit onderdeel voor de positionering in het Nederlandse postennetwerk van deskundigen met grondige kennis van internationale samenwerking plus kennis van de mogelijkheden van Nederlandse en lokale bedrijven, die flexibel kunnen inspelen op kansen die zich voordoen. Van belang is dat deze deskundigen een voldoende lange termijn krijgen om goed ingewerkt te raken

<sup>77</sup> Het rapport 'Een Wereld in Beweging' van de High Level Werkgroep Exportfinanciering, juli 2012, formuleert een aantal wensen ten aanzien van exportfinancieringsprogramma's en doet daarbij ook een beroep op programma's gefinancierd vanuit de ontwikkelingsbegroting.



en dat zij regelmatig bijgeschoold worden. Deze specifieke deskundigen kunnen ook betaald worden uit de middelen beschikbaar voor economische diplomatie.

Ten slotte beveelt de AIV aan dat Nederland een partnerland uitkiest om als voorbeeldstudie te dienen voor botsingen en synergie van handel en ontwikkelingssamenwerking; daarbij kunnen zoveel mogelijk partijen worden uitgenodigd om de kansen en uitdagingen in dat land te bespreken. De overheid kan kennisuitwisseling faciliteren en deze beschikbaar stellen voor nieuwkomers.

#### *MKB-fonds*

Het nieuwe kabinet heeft onlangs besloten om een revolverend fonds in te stellen. In lijn met de overige aanbevelingen uit dit advies adviseert de AIV specifiek het volgende:

- Richt het fonds op landen, ondernemingen, sectoren en projecten die vanwege hun commercieel onaantrekkelijke risicorendementprofiel geen toegang hebben tot particulier kapitaal en de beste *pro-poor outcomes* realiseren (te weten: vergroting van belastinginkomsten, werkgelegenheid, versterking van lokaal MKB, toereikend loon, versterking positie van vrouwelijke werknemers).
- Ontwikkel een flexibel financieringsinstrumentarium (garanties, *venture capital*, leningen met flexibele subsidie-elementen, mogelijk subsidies voor gewenste niet-commerciële projectcomponenten). Dit alles in lijn met het AIV-advies 50 'Private Sector Ontwikkeling en armoedebestrijding' van oktober 2006. Slaagkansen en risico's moeten door deskundigen worden beoordeeld.
- Hierdoor kan en moet het fonds ook katalyserend werken ten behoeve van het mobiliseren van extra financiering/investeringen door bedrijven. Het fonds moet een grote hefboomwerking hebben (*matchingvereisten*); elke 'hulpeuro' moet leiden tot een paar euro investeringen (misschien wel herhaaldelijk: revolverend).
- Het fonds moet primair vraaggestuurd zijn (zich te richten op de wensen van het MKB in ontwikkelingslanden); het fonds is bestemd voor MKB in ontwikkelingslanden en voor activiteiten van het Nederlandse MKB in ontwikkelingslanden, dat wil zeggen het moet reageren op voorstellen van MKB hier en daar (indien 'daar', dan met Nederlandse partners; indien 'hier' dan met lokale partners).
- De AIV is van mening dat alle voorstellen getoetst moeten worden op *compliance* met ontwikkelingsdoelstellingen. Daarbij zij aangetekend dat van alle privatesectorsteun door EU en Wereldbank slechts 25% terecht komt bij ondernemingen in ontwikkelingslanden.<sup>78</sup> Gedacht kan ook worden aan het deels uitbesteden van het fonds aan samenwerkingsvormen zoals het *Fair Trade Fonds* (Triodos bank). Richt je op het aansluiten van MKB op internationale, regionale of lokale ketens en besteed voldoende aandacht aan toegang tot financiering door capaciteitsversterking voor het verkrijgen van leningen dan wel het garant staan voor risicovolle leningen.
- *Compliance* met ontwikkelingsdoelstellingen, en complementariteit, coherentie en synergie met andere (Nederlandse) inspanningen moeten geborgd worden 1) door een duidelijk beleidskader (landen, thema's, projectomvang et cetera); 2) door een reeks tevoren gepubliceerde toetsingscriteria (bijvoorbeeld werkgelegenheidscreatie, impact op keten, *compliance* met beleid lokale overheid); en 3) door gecontroleerde

78 'Only 25% of all companies supported by the EIB and IFC were domiciled in low-income countries. Almost half goes to support companies based in OECD countries and tax havens. (...) This casts doubt on whether IFI's are succeeding in channelling their financial support to the most credit-constrained companies in the world's poorest countries: instead, they appear to be simply following market trends.' Zie J. Kwakkenbos, 'Private profit for public good? Can investing in private companies deliver for the poor? European Network on Debt and Development', May 2012, p. 5.

*compliance* met IMVO-beginselen conform het gestelde in paragraaf III.4.3. Een mogelijkheid voor sturing is een scoringssysteem met extra *credits* voor gewenste aspecten, bijvoorbeeld voor fragiele staten. De AIV pleit voor een ruim beleidskader om te kunnen selecteren uit een ruim aanbod van waardevolle initiatieven van het Nederlandse MKB.

- Het fonds heeft alleen meerwaarde voor het MKB boven bancaire financiering als het bereid is risico te lopen op projecten in ontwikkelingslanden. Dat geldt versterkt voor kleine, innovatieve projecten. Die risico's mogen niet via zekerheden worden afgewenteld op de buitenlandse investeerders. De politiek moet accepteren dat het fonds jaarlijks een bepaald verliespercentage lijdt en op termijn uitgeput raakt, of de politiek moet een flankerend jaarlijks subsidiebudget voteren voor risico's, reductie van aanloopkosten en niet-commerciële maar wel wenselijke projectcomponenten.
- Stel hoge eisen aan de via de financiële uitvoerders te ontvangen rapportages over investeringsprojecten die medegefinancierd worden, waar relevant conform het regime van het *Global Transparency Charter for International Institutions*. Het bovenstaande leidt onvermijdelijk tot regeldruk. De enige methode om deze regeldruk beheersbaar te houden is een deskundig uitvoeringskader met ruimte voor flexibiliteit, waarin de overheid vertrouwen stelt.

#### **IV.3 Selectie van actoren voor specifieke onderdelen van internationale samenwerking**

De AIV adviseert in de beleidsvorming met betrekking tot complementariteit steeds twee strategische vragen centraal te stellen.

- Welke actoren kunnen door hun specifieke meerwaarde en innovatiekracht een strategische bijdrage leveren aan een effectieve implementatie van een toekomstige agenda voor internationale samenwerking?
- Hoe kan de overheid randvoorwaarden en ondersteuning bieden, opdat deze actoren hun comparatieve bijdrage aan internationale samenwerking kunnen realiseren?

In reactie op de adviesaanvraag heeft de AIV gezocht naar systemen waarmee andere – vooral gelijkgezinde – donoren besluiten welke actoren zij in welke verhouding inzetten voor welke internationale uitdagingen. De OECD *peer review*kritiek op Nederland ('geen beleid ten aanzien van *alignment* van verschillende soorten hulp, teveel fragmentatie') blijkt ook te gelden voor andere donoren. Het Britse DFID komt nog het meest in de buurt van een beleid, maar ook dat geeft geen duidelijke criteria voor de verdeling van inzet over diverse kanalen ten behoeve van diverse uitdagingen. Vergelijkingen van de effectiviteit van diverse kanalen/actoren bij het oplossen van bepaalde problemen ontbreken. Bij ontstentenis van een objectieverbaar systeem resteert uiteindelijk de politieke keuze, waarbij dit advies beoogt houvast te geven. Hopelijk zal de studie naar kanaalkeuze die de IOB thans maakt, nog handvatten bieden voor het maken van concrete keuzes.<sup>79</sup>

79 De IOB heeft reeds een voorstudie gemaakt van literatuur over de keuze en effecten van drie kanalen: bilateraal, multilateraal en civilateraal. Een groot aantal studies onderzoekt welke overwegingen donoren hebben gehanteerd bij hun keuze van landen en kanalen, de mate van transparantie, coördinatie en fragmentatie en effecten op economische groei.

#### **IV.4 Meerwaarde en synergie verschillende actoren bij vier beleidsperspectieven: Fragiliteit, LIC, MIC en GPG**

De verschillende typen actoren die in voorgaande hoofdstukken zijn onderscheiden, kunnen elk een meer of minder effectieve rol vervullen bij de voornaamste beleidsperspectieven die zich aftekenen in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en de post-2015-agenda voor internationale samenwerking, te weten:

- duurzame ontwikkeling in lage-inkomenslanden;
- duurzame ontwikkeling (inclusief veiligheid en rechtsorde) in fragiele staten;<sup>80</sup>
- duurzame ontwikkeling en herverdeling in middeninkomenslanden (MICs);<sup>81</sup>
- beheren van globale publieke goederen<sup>82</sup> met daarbinnen vier speerpunten: voedselzekerheid, waterbeheer, seksuele en reproductieve gezondheid en veiligheid en rechtsorde en met drie doorsnijdende thema's: gender, milieu en goed bestuur.<sup>83</sup>

In een complexe wereld met hybride internationale betrekkingen zijn het BNP, de slagkracht van de krijgsmacht en de omvang van de bevolking niet meer de enige determinanten voor de macht en invloed die een land kan uitoefenen. Door te focussen op de vier bovengenoemde beleidsperspectieven en te investeren in netwerken en strategische samenwerking met actoren die meerwaarde genereren, kan de Nederlandse overheid in de internationale samenwerking een belangrijke rol blijven spelen. Dat vergt geen angstvallig beheer gericht op bestendigheid (vaste structuren) maar behendig politiek *entrepreneurship*. Het vergt bovenal een politieke overtuiging dat alleen door internationale samenwerking vanuit collectieve belangen Nederland een brug naar een rechtvaardige en duurzame toekomst kan slaan.

De AIV meent dat deze beleidsperspectieven en de beleidsmatige speerpunten en thema's die hieruit volgen en later aan de orde komen richtinggevend zouden moeten zijn bij de selectie van (combinaties van) actoren en het faciliteren van de meerwaarde van actoren.

Onderstaande tabel geeft in steekwoorden een (niet uitputtend) beeld van de mogelijke meerwaarde van elke actor binnen de drie beleidsperspectieven.

Zoals uiteengezet in hoofdstuk III is er naast deze meerwaarde synergiewinst te realiseren door combinatie en samenwerking tussen actoren. Een aantal combinaties passeerde op systematische wijze de revue. Ook werd hier en daar aangegeven wat de overheid kan doen om deze vormen van complementariteit en synergie te bevorderen (bijvoorbeeld in PPP's).

80 AIV/CAVV-advies 'Falende Staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid', advies nummer 35, Den Haag, mei 2004.

81 AIV, 'Ongelijke Werelden: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking', advies nummer 80, Den Haag, september 2012. De AIV merkte hierbij op dat deze inkomensclassificering niet absoluut is en ook multidimensionale armoedemetingen meegenomen moeten worden in beleidsformulering.

82 AIV, 'Ontwikkelingsagenda na 2015: Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief', advies nummer 74, Den Haag, april 2011.

83 Voor het doel van het overzicht zijn de GPG's hier ruim opgevat. Voor de kabinetsprioriteiten zie: 'Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA', Den Haag, 29 oktober 2012, p. 15.

**Tabel 1 Meerwaarde actoren per beleidsperspectief**

<b>Beleids- perspectief</b>	<b>Duurzame ontwikkeling lage inkomenslanden</b>	<b>Duurzame ontwikkeling (incl. veiligheid en rechtsorde) in fragiele staten</b>
<p>Bilaterale actoren</p> <p>Multilaterale actoren</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Goed bestuur en juridische keten</li> <li>- Kennisoverdracht Nederlandse speerpunten zoals technische bijstand aan overheden inclusief universiteiten en maatschappelijke organisaties</li> <li>- Betalingsbalanssteun</li> <li>- Risicomitigatie bedrijfsleven</li> <li>- Regulering MVO, bevorderen ondernemingsklimaat</li> <li>- Mensenrechten en politieke ruimte voor civiele samenleving</li> <li>- Aandacht speciale groepen (vrouwen, kinderen)</li>   <li>- Bevorderen economische en sociale infrastructuur</li> <li>- Basisvoorziening</li> <li>- Naleven burger &amp; politieke en sociaal-economische en culturele rechten</li> <li>- Bevorderen goed beleid en bestuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DDR / SSR<sup>84</sup></li> <li>- Goed bestuur en juridische keten</li> <li>- Risicomitigatie bedrijfsleven</li> <li>- Regulering MVO, bevorderen ondernemingsklimaat</li> <li>- Mensenrechten en politieke ruimte voor civiele samenleving</li>   <li>- Bescherming van burgers</li> <li>- Basisvoorzieningen</li> <li>- Naleven burger &amp; politieke en sociaal-economische en culturele rechten</li> <li>- Bevorderen economische infrastructuur</li> <li>- Bevorderen goed beleid en bestuur</li> </ul>
<p>Nederland en lokale maatschappelijke organisaties</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Versterking civiele en democratische samenleving</li> <li>- Toegang tot recht</li> <li>- Basisvoorziening</li> <li>- Regeringen en ondernemingen aanspreken op verantwoordelijkheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Versterking civiele en democratische samenleving</li> <li>- <i>Community based security</i> en conflict-transformatie</li> <li>- Toegang tot recht</li> <li>- Basisvoorzieningen</li> <li>- Regeringen en ondernemingen aanspreken op verantwoordelijkheid</li> </ul>
<p>Nederland en lokale bedrijven</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opbouw infrastructuur en voorziening <i>utilities</i></li> <li>- Introductie <i>microfinance</i> en <i>internet banking</i></li> <li>- Investeren in werkgelegenheid en ontwikkeling MKB</li> <li>- MVO en <i>inclusive business</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opbouw infrastructuur en voorziening <i>utilities</i></li> <li>- Introductie <i>microfinance</i> en <i>internetbanking</i></li> <li>- Investeren in werkgelegenheid en ontwikkeling MKB</li> <li>- MVO en <i>inclusive business</i></li> </ul>

84 Staat voor programma's op gebied van *Demobilisation, Disarmament and Reintegration* en *Security Sector Reform*.

Groei en herverdeling in middeninkomens-landen	Mondiale Publieke Goederen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risicomitigatie bedrijfsleven</li> <li>- Bevordering ondernemingsklimaat en regulering MVO</li> <li>- Mensenrechten en politieke ruimte voor civiele samenleving</li>   <li>- Katalyseren van en toezicht houden op handelsafspraken</li> <li>- Organiseren en bevorderen van financiële stabiliteit</li> <li>- <i>Enabling environment</i> voor maatschappelijke organisaties en initiatieven</li> <li>- Naleven burger &amp; politieke, sociaal-economische en culturele rechten</li> <li>- Bevorderen sociale infrastructuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerken en investeren met gelijk gezinde (bilaterale, multilaterale, civiele en private) actoren in niches binnen prioritaire speerpunten</li> <li>- Coherentieagenda nationaal en internationaal</li>   <li>- Verdedigen en verdelen GPGs zoals klimaat, milieu, vrede en veiligheid, grensoverschrijdende gezondheidsproblemen, handels- en financiële systemen</li> <li>- Vergroting coherentie tussen Europese beleidsterreinen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Versterking gemarginaliseerde groeperingen</li> <li>- Waarborgen van rechten en vrijheden</li> <li>- Aanzetten tot sociaal beleid en herverdeling</li> <li>- Ondersteuning van duurzame economische ontwikkeling en <i>social investment</i></li> <li>- Regeringen en ondernemingen aanspreken op verantwoordelijkheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mobiliseren van mondiaal burgerschap</li> <li>- Internationale samenwerking van NGO-netwerken voor GPG's</li> <li>- Regeringen en ondernemingen aanspreken op verantwoordelijkheid voor de GPG's</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkeling handelsketens</li> <li>- Co-investering en advisering in infrastructurele en <i>utility</i> projecten</li> <li>- Co-investering en advisering in opbouw lokale financiële sector</li> <li>- Investeren in MKB inclusief <i>foreign joint ventures</i></li> <li>- MVO en <i>inclusive business</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investeren in publieke goederen: water, voedselzekerheid, duurzame energie et cetera</li> <li>- Ontwikkelen en toepassen van innovatieve technologie gericht op duurzaamheid</li> <li>- Verduurzaming van handelsketens</li> </ul>

In de volgende tabel is een aantal veelbelovende combinaties gerangschikt per beleidsterrein.

**Tabel 2 Voorbeelden van complementariteit en synergie tussen actoren per beleidsperspectief**

Duurzame ontwikkeling lage inkomenslanden	Duurzame ontwikkeling (incl. veiligheid en rechtsorde) in fragiele staten
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bedrijven dragen bij aan groei en internationale concurrentiekracht terwijl civiele actoren zich inzetten voor herverdeling</li> <li>- Bilaterale en civielaterale organisaties steunen sociale programma's (inclusief onderwijs) die vooral de armsten ten dienst staan</li> <li>- Alle soorten actoren brengen hun speciale meerwaarde in in <i>Public-Private Partnerships</i> voor publieke goederen en diensten en GPG's</li> <li>- Bilaterale actoren dragen door MVO-regulering bij aan <i>good practices</i> van bedrijven</li> <li>- Civiele actoren spreken bedrijven aan op MVO</li> <li>- Multi- en bilaterale actoren kunnen opkomen voor gemarginaliseerde civiele actoren</li> <li>- Alle actoren kunnen samenwerken bij promoten mensenrechten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bilaterale en civiele actoren werken in samenwerking met multilaterale actoren aan herstel sociaal contract tussen samenleving en overheid</li> <li>- Multilaterale, bilaterale en civiele actoren werken aan <i>human security</i></li> <li>- Bilaterale actor en bedrijfsleven doen aan mitigatie hoogste risico's voor investeringen en faciliteert samen met MKB private sector ontwikkeling</li> <li>- Multi- en bilaterale actoren en bedrijfsleven dragen door MVO-regulering bij aan <i>good practices</i> van bedrijven</li> <li>- Civiele actoren spreken bedrijven aan op MVO</li> <li>- Bilaterale en multilaterale actoren werken samen voor goed bestuur, basisvoorzieningen en regionale veiligheid</li> <li>- Multilaterale actor draagt bij tot herstel van sociaal contract en werkt aan <i>human security</i></li> </ul>

<b>Groei en herverdeling in middeninkomenslanden</b>	<b>Mondiale Publieke Goederen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bedrijven dragen bij aan groei en internationale concurrentiekracht terwijl civiele actoren zich inzetten voor herverdeling</li> <li>- Alle soorten actoren brengen hun speciale meerwaarde in in <i>Public-Private Partnerships</i> voor publieke goederen en diensten en GPG's</li> <li>- Bilaterale actoren dragen door MVO-regulering bij aan <i>good practices</i> van bedrijven</li> <li>- Civiele actoren spreken bedrijven aan op MVO</li> <li>- Civiele actoren ijveren voor vrijheid en sociaal beleid en spreken overheid aan wop eigen beloftes en verplichtingen</li> <li>- Multi- en bilaterale actoren kunnen opkomen voor gemarginaliseerde civiele actoren</li> <li>- Alle actoren kunnen samenwerken bij het bevorderen van mensenrechten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Multilaterale, bilaterale, civiele en private actoren kunnen samenwerken met multilaterale instellingen aan internationale afspraken inzake GPG's</li> <li>- Civiele actoren dragen door mobiliseren van mondiaal burgerschap bij aan draagvlak voor besluiten en beleid van multi- en bilaterale actoren</li> <li>- Civiele en bilaterale actoren spreken bedrijven aan op MVO</li> <li>- Bilaterale en civiele actoren werken samen voor coherent beleid door multilaterale actoren (waaronder de EU)</li> <li>- Bedrijven, bilaterale en civiele actoren werken samen met multilaterale organisaties aan internationale gedragscodes in multilaterale organisaties</li> <li>- Multilaterale, bilaterale, civiele en private actoren genereren en delen ervaringen in diverse kennisplatforms</li> </ul>



# V De complexiteit van besturen in een wereld in turbulentie – verkenning van flexibiliteit en vertrouwen

## V.1 Beperkingen van het huidige systeem

De hierboven gegeven uiteenzetting van de interactiepatronen tussen de vele actoren inzake de verschillende thema's, regio's, geldstromen, activiteiten, taken en middelen laat zien dat ontwikkelingssamenwerking de afgelopen decennia van een relatief eenvoudige delta, waarin doelstellingen, instellingen en relatiepatronen duidelijk afgebakend waren, getransformeerd is tot een moeras waarin ambiguïteiten, ambivalenties, verschuivende begripsinhouden en wisselende actoren in steeds complexer en verwarrender constellaties de boventoon voeren. Om greep te houden op deze situatie worden steeds andere mechanismen en ingrepen ontwikkeld met onder meer als gevolg accumulatie van beleid en verdichting van regelgeving. De in de vier tekstboxen weergegeven korte genealogieën van vier belangrijke beleidsterreinen van ontwikkelingssamenwerking (groei ontwikkelingssamenwerking en actoren, ontwikkeling medefinancieringsstelsel, concentratielandenbeleid en ontwikkelingen in het VN-systeem) laten zien hoe weinig vastomlijnd en daardoor minder effectief het beleid is geweest vanwege de voortdurende pogingen bij grote veranderingen controle te houden. Overigens is dit gegeven niet beperkt tot het terrein van ontwikkelingssamenwerking en geldt dit voor alle beleidsterreinen.

Bij het raadplegen van deskundigen, uit met name de hulpkanalen/actoren bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, kreeg de AIV consistent en met grote nadruk te horen dat de regeldruk verstikkend is geworden maar bovendien, en dat is ernstiger, niet effectief is om de gewenste doelstellingen te bereiken. Tot in detail ontworpen programma's leiden meermalen tot onvoorziene en onbedoelde uitkomsten. Er kan altijd worden toegeschreven naar criteria, logframes en meetbare resultaten, het probleem van toerekening van gevolgen is fundamenteel onoplosbaar en de overheid heeft bij lange na niet de capaciteit om alle aangeleverde rapporten adequaat te beoordelen. Men spreekt over 'geïnstitutioniseerd wantrouwen'. Een deel van de rigiditeit en regelgeving komt voort uit de ODA-regels van de OECD/DAC. Het ODA-concept – waarover de AIV regelmatig adviseert – duikt steeds weer op als onderwerp van discussie.<sup>85</sup>

## V.2 Mythe van de beheersbaarheid versus *emerging complexities*

Het wordt steeds duidelijker dat de traditionele zienswijze op ontwikkelingssamenwerking tegen zijn grenzen is opgelopen. Er is kortom behoefte aan een andere nieuwe manier van kijken naar en omgaan met het brede veld van ontwikkelingssamenwerking. Uiteraard werkt het 'oude denken' en doen vanwege de bestaande institutionele arrangementen en daarin verankerde gevestigde belangen door in dat te ontwikkelen nieuwe paradigma. Dit nieuwe paradigma moet zich in elk geval rekenschap geven van een veranderde wereld, een wereld waarin andere verhoudingen zijn gegroeid, andere inzichten zijn opgekomen en nieuwe actoren hun intrede hebben gedaan. Intussen blijft de behoefte aan ordening en sturing natuurlijk wel aanwezig.

<sup>85</sup> Zie onder andere AIV-advies 'Samenhang in internationale samenwerking: reactie op WRR-rapport *Minder pretentie, meer ambitie*', nummer 69, mei 2010 en AIV-advies 'Ontwikkelingsagenda na 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief', nummer 74, april 2011.

Een fundamentele behoefte van de mens is immers het ordenen van zijn wereld, inclusief het voorspellen van zijn toekomst. Dit verlangen heeft immense invloed uitgeoefend op het inrichten en besturen van onze samenleving. Op basis van al dan niet rationeel te onderbouwen zienswijzen, waarbij wetenschap en religie een vooraanstaande rol hebben gespeeld, hebben zich organisaties en instituties ontvouwd, die trachten de toekomst te beheersen of hanteerbaar te maken. Vandaag staat deze drang onder grote druk vanwege turbulentie en de complexiteit van vraagstukken.

Er is sprake van toenemende verdichting van relaties en onderlinge afhankelijkheid, maar ook van een groeiende behoefte zich te onderscheiden. Mondialisering roept lokalisering op, ook wel aangeduid als *glocalisation*.<sup>86</sup> De natiestaat verliest hierbij zijn vanzelfsprekendheid (*naturalness*);<sup>87</sup> er is sprake van overdracht van formele bevoegdheden en uitvoeringstaken van de staat aan zowel continentale machtsblokken als regionale en lokale eenheden. Hierdoor valt een groeiende scheiding te constateren tussen macht en politiek. Een groot deel van de staatsmacht is verschoven naar de nog steeds politiek onbeheersbare mondiale sfeer.<sup>88</sup> Deze scheiding is overigens niet op alle terreinen even groot (denk aan belastingwetgeving, nationale veiligheid en economisch protectionisme). Hierbij komt dat juist ontwikkelingslanden een sterke staat nodig hebben om de voorwaarden voor een normaal functionerende samenleving te scheppen.

De politiek is niet in staat te beslissen over het handelen op mondiaal niveau, omdat zij regionaal en lokaal van aard blijft. Dit leidt ertoe dat nieuwe economische en financiële machten een bron van grote onzekerheid worden. De zogenoemde risicosamenleving<sup>89</sup> reageert hierop door het voortdurend herdefiniëren en afbakenen van eenheden, taken en bevoegdheden, met als gevolg vervaging van (systeem)grenzen. In ketens, netwerken en tijdelijke allianties ontstaan nieuwe verbindingen en grenzen. De logica van de enkelvoudige organisatie of actor moet daarom worden aangevuld met het perspectief van samenwerking in allianties.

Dit leidt tot zogeheten *emerging complexity*.<sup>90</sup> Deze doet zich voor in situaties waarbij (a) de definiëring van de situatie nog in ontwikkeling is; (b) nog onduidelijk is wie de voornaamste belanghebbenden zijn; en (c) er dus geen adequate benadering voor interveniëren voorhanden is. Wanneer de toekomst niet kan worden voorspeld op grond van trends uit het verleden, moeten vraagstukken worden aangepakt, terwijl ze zich 'vrijwel onvoorspelbaar' ontwikkelen. Hoe groter dit soort complexiteit, des te minder men kan vertrouwen op ervaringen uit het verleden, omdat deze niet toereikend zijn.

De conclusie die zich opdringt is dat de meeste problemen op het gebied van beleidsplanning en strategie zijn te beschouwen als wild *problems of organised*

86 R. Robertson, 'Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity', in M. Featherstone, S. Lash, & R. Robertson (Eds.), 'Global Modernities', London; Sage, 1995, pp. 25-44.

87 A. Giddens, 'The Consequences of Modernity', Cambridge: Polity Press, 1990.

88 Z. Bauman, 'Liquid Modernity', Cambridge: Polity Press, 2000.

89 U. Beck, 'Risk Society. Towards a new Modernity', London: Sage, 1992.

90 C.O. Scharmer, 'Theory U. Leading from the Future as it Emerges', San Francisco: Berret-Koehler Publications, 2009.

*complexity*, gekenmerkt door (1) verwevenheid; (2) ingewikkeldheid; (3) onzekerheid; (4) ambiguïteit; (5) conflict; en (6) inbedding in omvattende maatschappelijke kaders.<sup>91</sup> Deze kenmerken van 'wilde problemen' voornamelijk hun onbepaaldheid, onbegrensde en onderlinge verstrengeling maken de aanpak van strategische en bestuurlijke vraagstukken uiterst lastig. Hierbij komt dat hun *organized complexity of interconnectivity* (het geheel van wederzijdse afhankelijkheden en wisselwerkingen) meestal wordt versterkt door het vanzelfsprekend streven van bestuurders en beleidsmakers naar oplossingen van vraagstukken.<sup>92</sup> Bestuurders worden immers geacht een stabiel sociaal systeem te ontwikkelen en te besturen. Het realiseren van een dergelijk systeem vereist coördinatie, consistentie en coherentie, die worden gezien als minimale voorwaarden voor transparantie, continuïteit en vertrouwen. Deze vormen op hun beurt weer de basis voor doeltreffendheid en doelmatigheid. Juist deze inzet leidt vrijwel automatisch tot *organized complexity* en daarmee tot meer dilemma's (ook wel *wickedness* genoemd). Het besef dringt dan ook steeds krachtiger door dat de stuurbaarheid – laat staan maakbaarheid van onze wereld – zeer problematisch is geworden en meer en meer als mythe wordt ontkracht.

### **V.3 Nieuwe zienswijzen: naar vertrouwen en flexibiliteit**

Die 'mythe' dwingt tot bescheidenheid, vanuit de erkenning dat er altijd onbedoelde effecten zullen optreden. Het leidt tot het besef dat elk vraagstuk is ingebed in een meer omvattende constellatie en dus gedeeltelijk contextueel wordt beïnvloed. Bestuurders en anderen die zich verantwoordelijk achten voor het reilen en zeilen van onze samenleving, mogen zich door deze moeilijke (be)grijpbare werkelijkheid niet laten verlammen. Met andere woorden, de hierboven gegeven analyse is geen pleidooi voor een *laissez-faire* houding; wel voor een nieuwe zienswijze, een ander paradigma. Het leren omgaan met onzekerheid impliceert dat we in de toekomst bescheiden en flexibele scenario's moeten ontwikkelen en hanteren vanuit het streven naar consistentie, coherentie en coördinatie. We moeten ons daarbij wel realiseren dat elke ordening om tot consistentie, coherentie en coördinatie te komen een momentopname is. Elke ordening is namelijk de tijdelijke uitkomst van een wisselwerking tussen actoren, activiteiten en structuren (procedures, protocollen, regels, uitgangspunten) waarbij vier soorten criteria tegelijkertijd (op elkaar) betrokken zijn, te weten correspondentie, complementariteit,

91 Een bekende samengestelde indeling van soorten problemen (cf. B. de Wit & R.J.H. Meyer, 'Strategy Synthesis. Resolving Strategy Paradoxes to Create Competitive Advantage', International Thomson Business Press, London, 1999; en R.O. Mason & I. I. Mitroff, 'Challenging Strategic Planning Assumptions: Theory, Cases and Techniques', New York, Wiley, 1981) is puzzel, dilemma, *trade-off*, paradox en wild, of venijnig (*wicked*) probleem (voor deze laatste soort wordt naast wild of *wicked* ook wel *messy*, *squishy*, *integrative*, *synthetic* als bijvoeglijk naamwoord gebruikt en in het Nederlands taalgebied duivels, ongetemd of taai naast wild en venijnig (zie WRR, 'Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek', Amsterdam, Amsterdam University press, 2006; I.I. Mitroff & R.O. Mason, 'Structuring Ill-structured Policy Issues: Further Explorations in a Methodology for messy problems', Strategic Management Journal, 2006, vol 1, pp. 331-342 ; R. In 't Veld, 'Kennisdemocratie. Opkomend stormtij', Den Haag, SDU, 2010; H. Vermaak, 'Plezier beleven aan taaie vraagstukken', Deventer, Kluwer, 2009).

92 De instrumenten die we wel beschikbaar hebben werken het beste bij simpele problemen: problemen die scherp kunnen worden gesepareerd en gereduceerd tot relatief weinig variabelen en onderlinge relaties. De drie factoren, onderscheidbaarheid, reduceerbaarheid en eendimensionale doelstructuur, betekenen dat simpele problemen kunnen worden begrensd, gestuurd en 'getemd'.

contrast en hiërarchie. Hierbij komt dat een verhouding tussen actoren en structuren gebaseerd op bijvoorbeeld complementariteit en gelijkwaardigheid kan omslaan naar een relatie van correspondentie of contrast en hiërarchie. De tot nu toe dominante klassieke kernbegrippen zoals systeem, complementariteit, synergie en entropie moeten worden aangevuld met concepten als netwerk, flexibiliteit, variatie, veerkracht (*resilience*), vitaliteit en behendigheid (*agility*).

Deze nieuwe basisbegrippen impliceren een herijking van ons omgaan met of managen van vraagstukken. Zo'n verandering loopt tegen veel weerstanden aan. We hoeven slechts te denken aan bestaande institutionele arrangementen met gevestigde belangen en gegroeide praktijken.

Hier komt bij dat er tussen verschillende actoren in ontwikkelingssamenwerking – hieronder vallen de direct betrokkenen met hun organisaties maar ook (stemgerechtigde) burgers – een verschil in waardering en (gebrek aan) vertrouwen bestaat inzake wenselijkheid van ontwikkelingssamenwerking en inzake doelmatigheid, lerend vermogen en financiële middelen in het bijzonder. Vooral vertrouwen blijkt essentieel te zijn voor het optimaal functioneren van actoren, die in deze sector tot competitieve coöperatie zijn veroordeeld. Vitaliteit van samenwerkingsprocessen blijkt het grootst waar sprake is van (multi) laterale afhankelijkheid en een redelijke mate van vertrouwen. Vertrouwen heeft immers een dempende werking op onzekerheden en spanningen, die bij voorbaat ontstaan bij meerduidigheid en de daarmee gepaard gaande ambiguïteiten.

Het is van belang hierbij op te merken dat dit pleidooi voor vertrouwen geenszins leidt tot het overbodig verklaren van effectieve controlemechanismen. Vertrouwen gedijt zelfs wellicht het beste bij de wetenschap dat effectieve controle plaatsvindt, maar dan wel een controle die gestoeld is op een verantwoording achteraf met controle op de mate waarin kerndoelstellingen, doelmatigheid, doeltreffendheid en contextgevoeligheid zijn gerealiseerd en niet vooraf geformuleerde gedetailleerde protocollen en voorgeschreven werkwijzen. Natuurlijk loopt men hierbij het risico dat vooraf geschonken vertrouwen (mede op basis van *past performance*) achteraf geschonden blijkt. De kosten van dit risico wegen echter niet op tegen de transactiekosten vooraf. Hierbij zij opgemerkt dat voorschriften voor financiële verantwoording altijd veel gedetailleerder zullen zijn dan voor controle op effectiviteit.

Essentiële voorwaarden voor groei van vertrouwen zijn transparantie, continuïteit en redelijkheid. Maar dit zijn juist de condities die in een turbulente complexe omgeving schaars zijn.<sup>93</sup> In het licht van deze situatie is een interactieve, zich geleidelijk

93 Verschillende onderzoekers wijzen op een combinatie van een aantal zogenaamde managementsleutels om synergie en vitaliteit bij onzekerheid en ambiguïteit te bevorderen. Recente studies zijn T. Konijn & W. van Spijker, 'Vitale coalities en regie in het publieke domein', Baarn, 2008; S. Schruijer & L. Vansina, 'Samenwerking over organisatiegrenzen als psychologische opgave', in: M. Noordegraaf et al., 'Handboek publiek management', Den Haag: Boom Lemma, 2011; J.F.M. Koppenjan & E.H. Klijn, 'Managing Uncertainties in Networks', London: Routledge, 2004; K. Weick & K.M. Sutcliffe, 'Managing the Unexpected: Resilient Performance in an Age of Uncertainty', New York: John Wiley, 2004; H. de Bruin, E. ten Heuvelhof & R. In't Veld, 'Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming', Den Haag: SDU, 2002.

ontvouwende werkwijze (*piecemeal engineering*)<sup>94</sup> van verschillende actoren wellicht de best begaanbare weg om al doende vertrouwen op te bouwen.

In de publicatie *Loslaten in Vertrouwen* pleitte de gezamenlijke adviesraden al voor een dergelijke aanpak van de overheid, waarbij meer verantwoordelijkheid bij de burger wordt neergelegd.<sup>95</sup>

Deskundigen op ambassades spelen een unieke rol bij het flexibel inhaken op mogelijkheden en het bijeenbrengen van actoren. Daartoe moeten zij voldoende lang gestationeerd zijn om de lokale situatie goed te leren kennen. Bezuinigingen op het postennetwerk staan dan ook haaks op de aanbevelingen van dit adviesrapport. Om deze bezuinigingen te mitigeren kunnen benodigde deskundigen op de post deels betaald worden uit de diverse programmabegrotingen voor speerpunten en voor economische diplomatie. De AIV is van mening dat verdere bezuiniging op het postennetwerk de internationale profilering en positionering van Nederland schaadt.

94 Zie ondermeer K.R. Popper, *'The Poverty of Historicism'*, London: Routledge, 1961: "Only a minority of social institutions are consciously designed while the vast majority have just 'grown' as the undesigned results of human actions" (p. 64). Zie verder met name pp. 64-70.

95 Raad voor het Openbaar Bestuur, *'Loslaten in Vertrouwen, Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving'*, december 2012 (inclusief *'Cahier Loslaten in Vertrouwen, beschouwingen van adviesraden over een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving'*). Onderhavig advies kon echter niet op tijd gereed zijn om als bijdrage van de AIV aan dit gezamenlijke advies te worden toegevoegd.

## VI Conclusies en beleidsaanbevelingen

De AIV is van mening dat in een wereld van turbulentie en toenemende complexiteit vertrouwen, flexibiliteit, variatie en netwerken voorop moeten staan. Het besef dringt steeds krachtiger door dat de stuurbaarheid – laat staan maakbaarheid van onze wereld – zeer problematisch is geworden. Die ‘mythe’ dwingt tot bescheidenheid. Het leidt tot het besef dat elk vraagstuk is ingebed in een meer omvattende constellatie en dus gedeeltelijk contextueel wordt beïnvloed. In het licht van deze situatie is een interactieve, zich geleidelijk ontvouwende werkwijze (*piecemeal engineering*) van verschillende actoren wellicht de best begaanbare weg om al doende vertrouwen op te bouwen. Voor deze omslag moet een aantal belemmeringen worden overwonnen, waaronder gevestigde belangen, bestaande institutionele arrangementen en gegroeide praktijken.

Tot de onderling vervlochten wereldvraagstukken behoren de groeiende bevolking en toenemende consumptie, de daarmee gepaard gaande toenemende schaarste van voedsel, energie, grondstoffen, een toenemend beslag op klimaat, milieu en water, evenals vraagstukken van armoede, ongelijkheid en veiligheid en rechtsorde. Dit wordt ook wel genoemd het toenemende belang van mondiale publieke goederen en interdependentie.

Bij een toenemend complexe context voor de internationale samenwerking past een flexibele benadering bij de inzet van instrumenten van buitenlands beleid; minder planmatigheid, maakbaarheid en meetbare doelstellingen; en meer op vertrouwen in goed gemotiveerde deskundigen en instellingen. De inzet van diverse actoren biedt de beste kansen op positieve resultaten. Synergie en complementariteit kunnen bereikt worden door per situatie te kijken naar de meest toepasselijke combinatie van actoren. Het begrip kanalen is naar de mening van de AIV niet langer helder en bruikbaar. Het moet gaan over gelijkwaardige actoren in internationale samenwerking, al dan niet gefinancierd door de overheid of door andere financieringsvormen. De wijze van financiering kan de samenwerking beïnvloeden.

Internationale samenwerking gebaseerd op de vijf vrijheden van Amartya Sen dient centraal te staan, dat wil zeggen (1) politieke en borgervrijheden, (2) sociale en (3) economische mogelijkheden, (4) transparantie in bestuur en economisch leven en (5) beschermende veiligheid (sociale zekerheid en rechtshandhaving), waarover de AIV in zijn advies over de post-2015 agenda adviseerde. Een ombuiging in de richting van internationale samenwerking en een dergelijke multidimensionale aanpak kan een nieuw institutioneel en maatschappelijk draagvlak creëren. Armoedebestrijding zelf moet dan worden opgevat als een uitdaging die zich niet alleen in ‘arme’ landen manifesteert maar overal waar sociaal-economische ongelijkheid en vervreemding groeit, ook in eigen land. Juist omdat de agenda verbreedt moeten steeds meer actoren die zich traditioneel niet primair op ontwikkeling richtten, worden betrokken bij de IS-agenda (mondiaal burgerschap). Armoedebestrijding is in grote mate een kwestie van ongelijkheid en herverdeling. De armoede is eveneens duidelijk aanwezig in middeninkomenslanden waarover de AIV in zijn advies ‘Ongelijke Werelden’ adviseerde. Coherentie is bij internationale samenwerking van cruciaal belang: samenhang tussen beleidsterreinen en tussen actoren en coördinatie van het Nederlandse beleid met andere relevante donoren.



## VI.1 Toekomst bilaterale actoren/samenwerking

Wat betreft het beleid van de *overheid als actor* is geconstateerd dat van een gecombineerde inzet van ‘hulpactoren’ in concentratielanden in de praktijk maar weinig terecht is gekomen (met uitzondering van multi-bilaterale samenwerking en gebonden financiering van het bedrijfsleven). Als besloten wordt om samen te werken met een land – op grond van het argument van behoefte, regionaal of economisch belang, of historische betrekkingen – dan moet betere samenwerking van actoren vanuit de ambassade worden nagestreefd. Het bilaterale landenbeleidskader blijft daarbij maatgevend. Meerjarige Strategische Plannen (MJSP) van de posten moeten gebaseerd zijn op een *power and change*-analyse; zij kunnen worden gebruikt als marginaal toetsingskader voor- en achteraf, met behoud van voldoende ruimte voor flexibel handelen.

De AIV adviseert om het landen- en themabeleid breed op te zetten, zodat niet constant van prioriteiten wordt gewisseld. Dit komt continuïteit en voorspelbaarheid ten goede. Nederland kan daarbij kiezen voor thema’s waarin het een expertise heeft. Het is beter toe te werken naar afschaffing van landenlijsten, omdat elk land een eigen transitiepad volgt.<sup>96</sup> Daarbij is flexibiliteit wenselijk. Het moet mogelijk zijn in reactie op actuele ontwikkelingen beleid aan te passen en nieuwe landen toe te voegen. Een landenbenadering moet bij voorkeur zijn ingebed in een regionale benadering.

Zoals de AIV eerder betoogde in zijn advies nummer 80 ‘Ongelijke Werelden’, kan de bilaterale steun aan middeninkomenslanden uitgefaseerd worden, omdat het armoedevraagstuk in middeninkomenslanden een herverdelingsvraagstuk is waar andere actoren effectiever aan kunnen werken. In deze landen kan bilaterale ontwikkelingssamenwerking onder meer vervangen worden door samenwerking met overheden bij de voorziening in de GPG’s en beleidscoherentie; en rechtenversterking via NGO’s en multilaterale instellingen, waaronder arbeidsrechten en een bestaansminimum.

## VI.2 Toekomstige samenwerking met multilaterale actoren

Het is van belang de noodzaak te erkennen van multilaterale organisaties voor de voorziening in mondiale publieke goederen en voor een beter systeem van mondiaal bestuur, speciaal gezien de grote veranderingen in de wereld en de grote uitdagingen van klimaat, veiligheid en groeiende ongelijkheid. In samenwerking met andere EU-landen, kan Nederland voorstellen doen voor verbetering van het functioneren van deze organisaties op basis van de onlangs gemaakte *quick scan* van multilaterale organisaties op organisatiekracht en relevantie voor de voornaamste beleidsperspectieven binnen het Nederlandse beleid.<sup>97</sup> Dit dient daarom verder te gaan dan alleen aandacht te geven aan armoedebestrijding, zoals het *Multilateral Aid Review* van DFID <sup>98</sup>deed (en wat daarom beperkte waarde heeft voor de toekomstige ontwikkelingen in multilaterale organisaties op het gebied van diverse publieke goederen en mondiaal bestuur). Faseer bij gebrek

96 International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, ‘A New Deal for engagement in fragile states’, 4<sup>th</sup> High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, 30<sup>th</sup> of November 2011.

97 Betrek hierbij alle multilaterale VN-fondsen en -programma’s, bank- en financiële instellingen en gespecialiseerde organisaties die Nederland financieel ondersteunt.

98 UK AID, ‘Multilateral Aid Review, Taking Forwards the Findings of UK Multilateral Aid Review’, DFID, March, 2011.



aan (voldoende) organisatiekracht en relevantie relaties met multilaterale organisatie uit. Naast *value for money* is echter ook een brede visie nodig op de rol van multilaterale instellingen. De meerwaarde van de VN ligt in hun platformfunctie, het delen van risico in het bijzonder in fragiele landen, hun vertegenwoordigende functie (democratische legitimering) en in het zijn van een beleidsvermenigvuldiger. In het beheer van GPG's zullen zij een steeds belangrijkere rol spelen. Over de rol van multilaterale instellingen zal de AIV nader adviseren (werkprogramma 2013).

Wat de EU betreft, is de AIV van mening dat politieke initiatieven nodig zijn voor vergroting van de Europese samenwerking en de coherentie van Europees beleid door een actief en kritisch engagement met de Europese Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden. De AIV beveelt aan dat Nederland inzet op een grotere rol van de EDEO-vertegenwoordiger Ashton op coherentie en capaciteitsversterking bij de *Global Issues* afdeling van EDEO. De AIV beveelt ook aan (inter-)nationale NGO's en onderzoeksinstellingen te steunen om samen met hun partners in ontwikkelingslanden incoherenties tussen diverse Europese beleidsterreinen, bijvoorbeeld tussen handel en ontwikkeling, te signaleren, te onderzoeken en aan te geven wat de EU en lidstaten hieraan zouden moeten doen, bijvoorbeeld in het kader van gemeenschappelijk landbouwbeleid en de *Economic Partnership Agreements* (EPA's). Van vergroting van Europese coherentie kan een belangrijke positieve hefboomwerking verwacht worden gericht op de door Nederland geformuleerde beleidsprioriteiten.

De AIV beveelt aan de EU een leidende rol te geven, niet alleen op het gebied van democratie maar ook op 3D (integratie van defensie, diplomatie en *development*) in fragiele staten. Daarnaast moet de EU de capaciteit ontwikkelen voor een leidende rol in regionale samenwerking met regionale vertegenwoordigingen.

Wat betreft het samenwerkingsprogramma tussen de EU en maatschappelijke organisaties is de AIV van mening dat Nederland via het eigen sterke maatschappelijkmiddenveld-programma veel invloed kan hebben op de wijze waarop dit programma werkt: (a) omdat er maar circa zes Europese landen zijn met een sterk maatschappelijkmiddenveldprogramma; (b) omdat zij via hun partners actief zijn in ontwikkelingslanden waar de EU de lokale *civil society* steunt; en (c) een vaak zeer effectieve lobby voeren inzake dossiers die voor Nederland belangrijk zijn, zoals beleidscoherentie, effectiviteit van het EU-ontwikkelingsbeleid, vrede en veiligheid, handel en voedselzekerheid. De prioriteiten die Nederlandse NGO's stellen zijn dus ver buiten onze grenzen invloedrijk.

### **VI.3 Toekomstige facilitering van het bedrijfsleven**

Met betrekking tot bevordering van complementariteit met het bedrijfsleven adviseert de AIV om te streven naar optimaal gebruik maken van de creativiteit en flexibiliteit van bedrijven ter wille van ontwikkeling in snel veranderende situaties. Bevorder complementariteit met het bedrijfsleven daarom zonder de ruimte voor voorstellen te beperken tot de planmatigheden van sommige andere hulpkanalen. Bevorder coördinatie tussen kanalen/actoren in ontwikkelingslanden vooral door de aanstelling van deskundigen op ambassades. Bestrijd overmatige regeldruk door meer gebruik te maken van en vertrouwen te stellen in deskundigen bij de beoordeling en begeleiding van bedrijfsprojecten. Reserveer zo nodig een percentage van de programmabudgetten voor de inzet van bovengenoemde deskundigen.

Met betrekking tot synergie met andere actoren: Bevorder synergie tussen bedrijfsleven en multilaterale inspanningen onder andere door het georganiseerde bedrijfsleven

bij relevante onderwerpen te betrekken bij de Nederlandse inbreng in multilaterale instellingen. Synergie tussen bedrijfsleven en bilaterale samenwerking is goed mogelijk in alle stadia van planning en uitvoering van grote projecten. Het winststreven van bedrijven moet daarbij gerespecteerd worden; dit levert geen problemen op bij goede prijsverificatie en vastgelegde afspraken. De AIV vindt het niet wenselijk om alle generieke bedrijfsleveninstrumenten te beperken tot bilaterale focuslanden of tot koppeling aan bilaterale programma's. De AIV constateert een toenemend begrip tussen bedrijfsleven en NGO's. De overheid heeft deze toenadering bevorderd door het stimuleren van *Public-Private Partnerships* (PPP's). De AIV moedigt verder gebruik van deze samenwerkingsvorm aan. Sterke synergie is mogelijk in handelsketens waarbij ook het MKB in toenemende mate in aanraking komt met NGO's. NGO's ondernemen in toenemende mate zelf bedrijfsmatige activiteiten. De afstemming tussen diverse bedrijfsleveninstrumenten, zoals die nu plaatsvindt in het *Private Sector Development* (PSD)-platform, verdient verdere aanmoediging. Met open oog voor de verschillende doelstellingen zou ook overleg gestimuleerd kunnen worden tussen deze programma's en verschillende programma's van exportfinanciering.

De AIV doet specifieke aanbevelingen over coherentie tussen handelsbeleid en ontwikkelingssamenwerking, invoerketens, het MKB-fonds en economische diplomatie:

- *Coherentie* tussen handelsbeleid en ontwikkelingssamenwerking vergt een kritisch *Aid for Trade*-beleid, om ontwikkelingslanden in staat te stellen op een evenredige wijze te participeren in internationale handel. Bredere coherentievraagstukken gaan daarnaast over het tegengaan van belastingontwijking en corruptie, een duurzaam grondstoffenbeleid, het voorkomen van *landgrab* en duurzame ketens. Ten slotte gedijt economische ontwikkeling alleen in een goede *enabling environment*; dit betekent investeren in een stabiele rechtsstaat, onderwijs en gezondheid.<sup>99</sup> Bij handel moet men ook kijken naar investeringen en coherentie met investeringsbeleid.
- *Invoer* Verduurzaming van ketens door (1) samenwerking NGO's en bedrijfsleven (2) risicomitigatie, toegang tot financiering en invoerkeurmerken (3) het stellen van OESO/IMVO-eisen (zie paragraaf III.4.3) alsmede eisen ten aanzien van een aantoonbare ontwikkelingsimpact (belastingbetaling, werkgelegenheid, versterking van lokale MKB, betaling toereikend loon, aandacht positie van vrouwelijke werknemers) aan alle bedrijven die gesubsidieerde financiering ontvangen, ook in het kader van het revolverend fonds (4) exporteurs uit ontwikkelingslanden helpen te voldoen aan de invoervereisten.
- *Uitvoer* Het uitgangspunt voor alle activiteiten gefinancierd uit de Nederlandse ontwikkelingsbegroting moet blijven: het perspectief van het belang voor ontwikkeling of internationale samenwerking. Het is echter niet onmogelijk om dit uitgangspunt te combineren met een rol voor Nederlandse bedrijven en daarmee met het toewerken naar een nieuwe, zakelijke relatie tussen het desbetreffende land en Nederland. Dit kan worden gerealiseerd door bij de inrichting van programma's en de selectie van landen en thema's rekening te houden met de mogelijkheden van Nederlandse bedrijven; en de beleidskaders voor vraaggestuurde programma's ruim genoeg te stellen zodat een voldoende aanbod wordt geschapen van voorstellen van Nederlandse bedrijven.
- *Economische diplomatie* Tijdens de voorbereiding van handelsmissies zou aandacht moeten worden besteed aan ontwikkelingsrelevante thema's en knelpunten op het gebied van mensenrechten en MVO in het te bezoeken land.
- *Het revolverend MKB-fonds* dient bovendien te voldoen aan: vraaggestuurd zijn,

99 Zie hierover ook SER, 'Ontwikkeling door Duurzaam Ondernemen', september 2011.

flexibiliteit, katalyserende werking, toegang tot financiering, risicomitigatie, toetsing aan ontwikkelingsdoelstellingen, hoge rapportage-eisen en een deskundig uitvoeringskader.

#### **VI. 4 Toekomstige facilitering van maatschappelijke organisaties**

De AIV beveelt aan om de principiële vrijheid en onafhankelijkheid van maatschappelijke organisaties te bevestigen en te operationaliseren in samenwerkingsovereenkomsten en subsidievoorwaarden, en om deze te bevorderen in het kader van het Nederlandse buitenland beleid in het algemeen waarbij de strategische meerwaarde van de bijdrage van maatschappelijke organisaties aan internationale samenwerking erkend wordt als een publieke functie die de overheid moet faciliteren zonder de eigenheid van maatschappelijke organisaties aan te tasten.

Zoals bepleit in paragraaf III.6.2 zou daarom het generieke medefinancieringsstelsel vervangen moeten worden door strategische financiering van partnerschappen met diverse soorten actoren. Deze worden dan geselecteerd op basis van een aantal *strategic frameworks*, die betrekking hebben op de beleidsperspectieven (LIC, MIC, fragiele staten, GPG), speerpunten en doorsnijdende thema's van het Nederlands beleid maar daartoe niet beperkt blijven. De AIV beveelt aan ook een strategische partner te selecteren die innovatieve initiatieven kan cofinancieren. Na selectie van strategische partners kunnen partijen financieringsovereenkomsten afsluiten; hanteer hierbij op maat gesneden voorwaarden die oog hebben voor specifieke meerwaarde. Beperk daarbij de regeldruk en leg nadruk op vertrouwen dat blijkt uit een *trackrecord*. Verlang maatschappelijke legitimatie die zich baseert op daadwerkelijke betrokkenheid op de samenleving. Eis van strategische partnerschappen dat zij bijdragen aan het organiseren en mobiliseren van mondiaal burgerschap in Nederland en verwacht dat zij fungeren als waakhond tegenover overheden en ondernemingen. Maak omwille van de continuïteit langjarige afspraken, waarbij de overheid periodiek de gelegenheid heeft de samenwerking te beëindigen bij slechte prestaties of aan te passen vanwege een gewijzigde context. Behoud enige financiële ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en innovatie.

De AIV adviseert bij internationale samenwerking steeds ook naar mogelijkheden te zoeken om *kennisinstellingen* te betrekken bij gezamenlijke activiteiten van publieke en private instellingen. Open access (*open archives*) en open data bieden goede mogelijkheden voor het afbreken van de informatie/kennissilo's, zodat kennis vrij toegankelijk wordt, goed en gericht doorzoekbaar en op efficiënte wijze beschikbaar voor iedereen. Dit is een belangrijke basis voor samenwerking tussen kennisinstellingen onderling en samenwerking met andere actoren.

#### **VI.5 Structureel Budget Internationale Veiligheid (BIV): de geïntegreerde benadering**

Het is van belang dat Defensie blijft beschikken over voldoende budget voor crisis-beheersingsoperaties in fragiele staten maar ook voor bondgenootschappelijke verdediging, omdat anders geen operationeel budget beschikbaar is. De tekst van het regeerakkoord stelt: 'Het belang van *vredes- en crisisbeheersingsoperaties voor ontwikkelingslanden* wordt onderstreept door vanaf 2014 een nieuw structureel budget voor Internationale Veiligheid in te stellen van 250 miljoen, dat ter beschikking komt voor de dekking van uitgaven verbonden aan internationale veiligheid, *die nu nog drukken op de begroting van Defensie.*' (p. 15) en (toelichting begroting) 'wordt vanaf 2014 jaarlijks 0,25 miljard van het budget voor Ontwikkelingssamenwerking omgezet in een budget voor Internationale Veiligheid. Dit budget komt beschikbaar voor Defensie voor aan internationale veiligheid verbonden kosten.' (p. 73). De AIV constateert dat een keuze

voor een bredere aanwending van het BIV een politieke keuze is. De AIV benadrukt het belang van een geïntegreerde benadering, zoals ook het regeerakkoord stelt. Voor de ontwikkelingsdimensie van de geïntegreerde benadering kwam onlangs de Kamerbrief Speerpunt Veiligheid en Rechtsorde uit.

De AIV beveelt aan om bij deelname aan vredes- en crisisbeheersingsoperaties in het Toetsingskader en de Artikel 100-brief expliciete aandacht te besteden aan *Human Security* en *Protection of Civilians* in doelstelling, aanpak en middelen. Dit is ook bepleit door de onafhankelijke commissie van experts bij de evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan de ISAF-missie en ook gesteld in de herziening van het Toetsingskader van 2009. In het Toetsingskader dient voorts te worden opgenomen dat van meet af aan onafhankelijke monitoring en publieke rapportage over burgerslachtoffers plaatsvindt.

## **VI.6 Belang van publieke uitvoering en behoud postennetwerk**

Bij bovengenoemde beleidsterreinen is sprake van selectie van actoren. Hoofdstuk IV van dit advies bevat een pleidooi voor het formuleren van ruime strategische beleidskaders en het reduceren van microplanning en regelgeving. Dat geeft extra gewicht aan de selectie van actoren die naar bevinden flexibel moeten kunnen werken en waarin vertrouwen gesteld moet kunnen worden. Vanwege dit extra gewicht meent de AIV dat de selectie en begeleiding door de overheid van met name maatschappelijke organisaties en bedrijven als actoren niet moet worden gedelegeerd aan commerciële programmauitvoerders, maar in handen moet blijven van deskundigen in publieke functies. Het is van groot belang om te blijven investeren in voldoende professioneel kader bij de overheid, mede door middel van loopbaanbegeleiding en permanente educatie.

Ook is herhaaldelijk geconstateerd dat er vele mogelijkheden zijn voor complementariteit en synergie in het veld die niet tevoren voorzien, gepland of door regels afgedwongen kunnen worden. Deskundigen op ambassades spelen een unieke rol bij het flexibel inhaken op mogelijkheden en het bijeenbrengen van actoren. Daartoe moeten zij voldoende lang gestationeerd zijn om de lokale situatie goed te leren kennen. Bezuinigingen op het postennetwerk staan dan ook haaks op de aanbevelingen van dit adviesrapport. Om deze bezuinigingen te mitigeren kunnen benodigde deskundigen op de post deels betaald worden uit de diverse programmabegrotingen voor speerpunten en voor economische diplomatie. De AIV is van mening dat verdere bezuiniging op het postennetwerk de internationale profilering en positionering van Nederland schaadt.

Besluiten over versterking van of bezuinigingen op het Nederlandse postennetwerk zouden mede afhankelijk moeten zijn van de Nederlandse prioriteiten op het gebied van internationale samenwerking en complementaire samenwerking. Nederlandse invloed binnen internationale samenwerking is niet alleen afhankelijk van de financiële omvang van de Nederlandse bijdragen. Van groter belang is de positie van Nederland in voor het Nederlandse beleid relevante netwerken: hoe prominenter de positie in het netwerk (veel contacten, gewaardeerd door andere actoren) hoe groter het vermogen om kennis en diensten van andere actoren te verkrijgen en hoe sterker de positie om agenda's te bepalen, debatten te *framen* en besluiten te beïnvloeden.<sup>100</sup> Dat vergt strategische keuzes met betrekking tot het postennetwerk. Daarbij kunnen ook nieuwe vormen van vertegenwoordiging, samenwerking met EU-landen en inzet van ambtenaren door andere departementen een rol spelen. Een vitaal en kwalitatief goed postennetwerk is een succesfactor voor internationale samenwerking.

100 WRR, 'Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid', Amsterdam, 2010, p. 13.

## **Bijlagen**

**Adviesaanvraag**

Adviesraad Internationale Vraagstukken  
t.a.v. de Voorzitter Mr. F. Korthals Altes  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

Datum 16 maart 2012

Betreft Adviesaanvraag 'Complementariteit van de Hulpkanalen'

Nederland verstrekt ontwikkelingshulp via verschillende kanalen: naast het bilaterale kanaal ook via het multilaterale kanaal, het kanaal van de particuliere organisaties ('civilitairaal'), en het bedrijfsleven. Elk van deze kanalen heeft specifieke voordelen en ook specifieke beperkingen.

In zijn reactie op het WRR rapport 'Minder pretentie, meer ambitie' gaat de AIV in op de toenemende rol van andere actoren dan de overheid in internationale samenwerking. Tevens wordt in de reactie onderscheid gemaakt tussen het bilaterale en het multilaterale kanaal. Hieraan wordt een pleidooi gekoppeld om nader in te gaan op de rolverdeling tussen de verschillende actoren en kanalen, met het oog op het tegengaan van fragmentatie in internationale samenwerking.

De aanbevelingen van de AIV op dit punt hebben vooral betrekking op afzonderlijke actoren/kanalen, minder op de complementariteit, synergie en samenhang tussen de inspanningen van verschillende actoren en kanalen.

Het nieuwe ontwikkelingsbeleid is in de Basisbrief en de Focusbrief vormgegeven en wordt onder meer gekenmerkt door een sterke focus op een viertal thema's en op een beperkte lijst van partnerlanden. Het beleid is inmiddels uitgewerkt in een reeks meerjarige strategische plannen (MJSP's), programma's en projecten van thema-, regio en forumdirecties en posten in partnerlanden.

In dit verband verzoek ik de AIV om een advies uit te brengen betreffende de complementariteit van de inzet van de verschillende hulpkanalen. Welke kansen voor (grotere) synergie doen zich daarbij voor, zowel op het niveau van de afzonderlijke partnerlanden als op thematisch niveau? Welke beperkende factoren spelen een rol? Waar liggen de grenzen aan complementariteit tussen de diverse kanalen? Welke implicaties zou het streven naar complementariteit kunnen hebben voor de (centrale) sturing van de beleidsuitvoering? Welke ervaringen van andere donoren bevatten lessen voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking?

Om tot een goed onderbouwd advies te komen vraag ik u de begrippen 'complementariteit' en 'synergie' conceptueel uit te werken. Tevens vraag ik u om uw advies mede te baseren op een literatuur analyse waarin onder andere naar voren komt hoe andere donoren omgaan met de architectuur van het OS beleid in termen van de kanalen en kanaalkeuzes. Hoe doen anderen het? Zijn er voorbeelden van pogingen om positieve effecten (verhoging van efficiëntie en effectiviteit) respectievelijk complicaties (toenemende bureaucrativering) in kaart te brengen?

In deze fase lijkt een advies in de vorm van een verkenning het meest bruikbaar. Ik houd daarbij graag de mogelijkheid open om in een later stadium een vervolgadvisie aan te vragen.

Het huidige beleid zoekt – het WRR advies daarin volgend – naar grotere resultaatgerichtheid en effectiviteit, door een duidelijke(r) focus op vier prioritaire thema's en daarnaast door concentratie van de bilaterale hulp op een 15-tal landen. Themadirecties zijn verantwoordelijk voor de beleidsuitwerking van ieder van de gekozen thema's en de verdere operationalisering daarvan. De posten zijn verantwoordelijk voor de beleidsuitwerking op het niveau van de partnerlanden in de MJSP's 2012-15.

Een vraag is daarbij welke mogelijkheden respectievelijk beperkingen de AIV ziet om de thematische sturing nog verder te versterken. Welke kanalen spelen een rol bij het realiseren van beoogde resultaten? Wat is de specifieke, 'typische' meerwaarde van die verschillende kanalen (sterkte, maar ook zwakte)? Hoe zijn die kanalen daarbij complementair aan elkaar en welke synergie-effecten kunnen worden nagestreefd?

De antwoorden op deze vragen leveren de bouwstenen voor aanbevelingen op beleidsvragen als:

- Hoe verhoudt themasturing zich tot het beleid dat voor de kanalen geldt? Voor het multilaterale kanaal geldt dat het beleid mede wordt bepaald door een 'global governance' beleid. Voor het bedrijfslevenkanaal speelt op dit moment dat versterking van de inzet op dit kanaal een beleidsprioriteit is binnen alle thema's. De thema's verschillen in de mate waarin de verschillende kanalen er actief en relevant in zijn.
- In welke mate raakt het geschetste streven naar complementariteit en synergie TUSSEN en BINNEN kanalen aan het delegatiemodel van BZ en met de wens van particuliere en multilaterale organisaties en bedrijfsleven om op grond van eigen afwegingen te bepalen hoe (en waar) zij werken?
- Zijn complementariteit en synergie concreter in te vullen en beter te realiseren vanuit het perspectief van de ontvangers (de partnerlanden) dan vanuit het perspectief van de donor (mede tegemoetkomend aan uitgangspunten als harmonisatie etc.)?

Tenslotte een tweetal opmerkingen over de timing van het advies. In het kader van de toekomstige inrichting van het civilaterale kanaal ben ik in het voorjaar de discussie met het maatschappelijk middenveld aangegaan. Voor het najaar wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de bevindingen en aanbevelingen uit die dialoog. Deze informatie is ook voor de adviesaanvraag 'complementariteit' een belangrijke input. Dat betekent dat het verstandig lijkt het advies pas op te stellen nadat deze informatie beschikbaar is gekomen.

In het werkprogramma van de AIV zijn twee andere adviezen opgenomen die relevant lijken in de context van de advisering over kanaalkeuzen en de architectuur ervan. Daarbij gaat het met name over de adviezen over de armoedebestrijding en verschuivende armoedepatronen (nr. 4 uit het werkprogramma) en over internationale publieke goederen op het terrein van het milieu (nr. 6 uit het werkprogramma). Beide aanvragen zouden kunnen dienen als basis voor het advies over de complementariteit van de hulpkanalen. Bij het eerstgenoemde advies dringt zich de vraag op hoe de verschillende hulpkanalen ingezet kunnen worden om effectief bij te kunnen (blijven) dragen aan armoedebestrijding bij verschuivende armoedepatronen. Bij de tweede aanvraag kan het advies een interessant licht werpen over de bruikbaarheid en



inzetbaarheid van de verschillende hulpkanalen bij de inzet op internationale publieke goederen.

Het voorstel is om de adviesaanvraag over complementariteit te baseren op de adviesaanvragen over verschuivende armoedepatronen en over internationale publieke goederen.

Ik verzoek u het advies af te ronden voor december 2012.

Ben Knapen  
Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken

**Geraadpleegde deskundigen**

De volgende externe experts werden geraadpleegd:

- Dr. Frans van den Boom (MBA), directeur NCDO
- Mw. drs. Vanessa Nigten, NCDO
- Dr.ir. Paul G.H. Engel, directeur European Center for Development Policy
- Drs. Jan Gruiters (MSM), algemeen directeur IKV Pax Christi
- Mw. drs. Saskia Jongma, directeur ontwikkelingsprogramma's Agentschap NL
- Drs. Alexander Kohnstamm, directeur Partos
- Drs. Sander Laban, Partos
- Mr.drs. Jeroen de Lange, consultant en oud-Tweede Kamerlid
- Drs. René de Sévaux (MCC), FMO
- Drs. Ewald Wermuth, IDH
- Drs. Marinus Verweij, voorzitter RvB ICCO
- Mw. dr. Machteld Ooijens, ICCO
- Drs. Jan Bouke Wijbrandi, algemeen directeur UNICEF Nederland

## Lijst van gebruikte afkortingen

<b>3C's</b>	Coördinatie, Complementariteit en Coherentie
<b>3D</b>	Defense, Diplomacy and Development
<b>AIV</b>	Adviesraad Internationale Vraagstukken
<b>ASC</b>	Afrika Studiecentrum
<b>BIV</b>	Budget Internationale Veiligheid
<b>BNP</b>	Bruto Nationaal Product
<b>CAADP</b>	Comprehensive Africa Agriculture Development
<b>CBI</b>	Centre for the Promotion of Imports from developing countries
<b>CMC</b>	Centraal Missie Commissariaat
<b>CNV</b>	Christelijk Nationaal Vakverbond
<b>CPA</b>	Country Programmable Aid
<b>DAC</b>	Development Assistance Committee
<b>DDR</b>	Disarmament, Demobilization, Reintegration
<b>DECP</b>	Dutch Employers Cooperation Programme
<b>DFID</b>	Department for International Development
<b>ECDPM</b>	Europees Centrum voor Ontwikkelingsbeleid en Management
<b>EDEO</b>	Europese Dienst voor Extern Optreden
<b>EPA</b>	Economic Partnership Agreement
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>EUHES</b>	EU Heads of Evaluation Services
<b>EURODAD</b>	European Network on Dept and Development
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization of the United Nations
<b>FMO</b>	Nederlandse Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden
<b>FNV</b>	Federatie Nederlandse Vakbeweging
<b>FTI</b>	Fast Track Initiative
<b>G20</b>	Groep van 20: 19 industriële landen en de EU (United Nations)
<b>GFATM</b>	Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
<b>GPGs</b>	Global Public Goods
<b>IATI</b>	International Aid Transparency Initiative
<b>ICCO</b>	Interkerkelijke Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking (oorspronkelijk Interkerkelijke Coördinatie Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking)
<b>IDA</b>	International Development Association
<b>IDH</b>	Initiatief Duurzame Handel
<b>IFAD</b>	International Fund for Agricultural Development
<b>IFC</b>	International Finance Cooperation (World Bank)

<b>IFI</b>	International Financial Institution
<b>ILO</b>	International Labour Organisation
<b>IMF</b>	International Monetary Fund
<b>IMVO</b>	Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
<b>IOB</b>	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
<b>IPCC</b>	Intergovernmental Panel on Climate Change
<b>IS</b>	Internationale Samenwerking
<b>ISAF</b>	International Security Assistance Force
<b>KIT</b>	Koninklijk Instituut voor de Tropen
<b>LIC</b>	Low Income Country
<b>MDG's</b>	Millennium Development Goals
<b>MFP</b>	Medefinancieringsprogramma
<b>MFS</b>	Medefinancieringsstelsel
<b>MIC</b>	Middle Income Country
<b>MJSP</b>	Meerjarige Strategische Plannen
<b>MKB</b>	Midden- en Klein Bedrijf
<b>MVO</b>	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
<b>NABC</b>	Netherlands Africa Business Council
<b>NCDO</b>	Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling
<b>NEPAD</b>	New Partnership for Africa's Development
<b>NGO</b>	Niet-Gouvernementele Organisatie
<b>ODA</b>	Official Development Aid
<b>OESO</b>	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
<b>OS</b>	Ontwikkelingssamenwerking
<b>PCD</b>	Policy Coherence for Development
<b>PPP's</b>	Public Private Partnerships / People Planet Profit
<b>PSD</b>	Private Sector Development
<b>PUM</b>	Programma Uitzending Managers
<b>SMART</b>	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Resultaatgericht en Tijdgebonden
<b>SRGR</b>	Seksueel Reproductieve Gezondheid en Rechten
<b>SSR</b>	Security Sector Reform
<b>TMF</b>	Thematisch Medefinancieringsprogramma
<b>UNCTAD</b>	United Nations Conference on Trade and Development
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UNEP</b>	United Nations Environment Programme
<b>UNESCO</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
<b>UNFPA</b>	United Nations Population Fund
<b>UNHCR</b>	United Nations High Commissioner for Refugees

<b>UNICEF</b>	United Nations Children's Fund
<b>UNIDO</b>	United Nations Industrial Development Organization
<b>UNITAID/IDPF</b>	United Nations International Drugs Purchasing Facility
<b>VN</b>	Verenigde Naties
<b>WHO</b>	World Health Organization
<b>WPF</b>	World Population Foundation
<b>WRR</b>	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

## **Definities complementariteit en synergie**

### ***De verschillende dimensies van complementariteit zoals gedefinieerd door de EU***

*Complementariteit is de optimale taakverdeling tussen de verschillende betrokkenen, om ervoor te zorgen dat de personele en financiële middelen optimaal worden benut. Complementariteit houdt in dat elke betrokkene zijn steun richt op gebieden waar die steun de meeste toegevoegde waarde heeft in vergelijking met wat anderen doen. Er zijn vijf soorten complementariteit, die onderling samenhangen en als één geheel moeten worden beschouwd:*

1. *Complementariteit binnen een land:* Fragmentatie van hulp leidt tot meer administratieve lasten en transactiekosten in de partnerlanden, vertroebeling van de beleidsdialoog en mogelijk onjuiste toewijzing van middelen. Bepaalde, vaak politiek aantrekkelijke sectoren, ontvangen buitensporig veel steun, terwijl andere, even belangrijke sectoren te weinig krijgen.
2. *Complementariteit tussen landen:* Vaak concentreren donoren zich op een klein aantal succesvolle landen, ten koste van andere, vaak kwetsbare landen. Deze tendens leidt tot een groeiende kloof tussen 'troetellanden' en stiefmoederlijk behandelde landen. De EU speelt in dit verband een bijzondere rol omdat zij een mondiale speler is. Daarnaast onderhouden de lidstaten nauwe betrekkingen met alle ontwikkelingslanden en heeft de EU formele overeenkomsten met vrijwel alle ontwikkelingslanden.
3. *Sector-overschrijdende complementariteit:* Niet alle donoren hoeven capaciteit op te bouwen in alle sectoren. Sommige donoren hebben specifieke deskundigheid opgebouwd, die optimaal zou moeten worden benut. De EU als geheel zou een compleet pakket thematische en sectorale maatregelen moeten kunnen bieden op basis van de specifieke deskundigheid van de individuele donoren.
4. *Verticale complementariteit:* Door de opkomst van mondiale hulpinitiatieven en van regionale organisaties als belangrijke actoren is er in de ontwikkelingshulp een ingewikkeld systeem van lagen ontstaan. Op verschillende terreinen worden tegelijkertijd vergelijkbare activiteiten ondernomen op nationaal (of sub-nationaal), regionaal of internationaal niveau. Over nieuwe samenwerkingsverbanden moet goed worden nagedacht. Zo worden grensoverschrijdende activiteiten, grootschalige projecten of projecten voor capaciteitsopbouw vaak zowel op nationaal als regionaal niveau gepland.
5. *Complementariteit tussen instrumenten:* Voor sommige initiatieven worden verschillende uitvoeringswijzen of instrumenten gebruikt en de samenhang daartussen moet worden versterkt.<sup>101</sup>

### ***Synergie zoals gedefinieerd in sociale wetenschap***

*Synergie (sociale wetenschap):* het effect van de samenwerking is groter dan elk van de samenwerkende partijen afzonderlijk zou kunnen bereiken. Tegengesteld begrip is entropie: steeds meer inzet van middelen met steeds minder effect.

<sup>101</sup> Zie: <[http://www.europa-nu.nl/id/vi7jgt5dxiym/mededeling\\_van\\_de\\_commissie\\_aan\\_de\\_raad](http://www.europa-nu.nl/id/vi7jgt5dxiym/mededeling_van_de_commissie_aan_de_raad)>.

## 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-PROLIFERATIETREGIME: 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*

### **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*

\* 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).