

SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING

REACTIE OP WRR-RAPPORT

‘MINDER PRETENTIE, MEER AMBITIE’

No. 69, Mei 2010

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes

Vicevoorzitter Prof.dr. W.J.M. van Genugten

Leden

Mw. S. Borren MA
Mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You
Mw. dr. P.C. Plooi-van Gorsel
Prof.dr. A. de Ruijter
Mw. drs. M. Sie Dhian Ho
Prof.dr. A. van Staden
Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

Secretaris Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden werkgroep reactie op WRR-rapport
‘Minder pretentie, meer ambitie’

Voorzitter Prof.dr. R. van der Hoeven

Leden Dr. B.S.M. Berendsen
 Mw. S. Borren MA
 Dr. L. Schulpen
 Ir. A. van der Velden

Secretaris Mw. mr. D.E. van Norren

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Belangrijke thema's in de ontwikkelingssamenwerking	7
I.1	Motieven, politieke theorieën en mensenrechten	7
I.2	Ontwikkeling, groei en verdeling	8
I.3	Armoedebestrijding	10
I.4	Gender	11
I.5	Mondiale publieke goederen, coherentie en multilateraal bestuur	11
I.6	De 0,7%-norm	13
I.7	Goed bestuur	14
I.8	Fragiele staten	15
I.9	Noodhulp	16
II	Rol andere actoren	17
II.1	Rol maatschappelijke bewegingen en NGO's	17
II.2	Rol bedrijfsleven	19
III	Aangrenzende beleidsterreinen	21
III.1	Migratie en ontwikkeling	21
III.2	Demografie	22
IV	Uitvoering van ontwikkelingsbeleid	23
IV.1	Interventie-ethiek	23
IV.2	Concentratie (partnerlanden) en selectie (sectoren)	24
IV.3	Landenspecificiteit, NLAID	25
V	Samenvatting	27

Woord vooraf

Dit advies gaat over het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) 'Minder pretentie, meer ambitie; ontwikkelingshulp die verschil maakt', van januari 2010, dat handelt over de toekomst van ontwikkelingssamenwerking. De AIV acht een reactie op dit rapport relevant in het kader van de maatschappelijke discussie over ontwikkelingssamenwerking. De AIV geeft geen alomvattend commentaar op het rapport, maar heeft gekozen voor een aantal hoofdthema's. Het advies is voorbereid door de volgende leden van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS): prof.dr. R. van der Hoeven (voorzitter), dr. B.S.M. Berendsen, mw. S. Borren MA, dr. L. Schulpen, ir. A. van der Velden. Bijdragen werden voorts geleverd door prof.dr. W.J.M. van Genugten (CMR), prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve (CVV), Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings (CVV) en de overige leden van de COS. Het secretariaat werd gevoerd door mw. mr. D.E. van Norren (secretaris COS), daarbij ondersteund door mw. S.R. Airoidi (stagiaire).

De AIV heeft waardering voor de algemene analyse van het rapport van de WRR over de internationale ontwikkelingen van de afgelopen vier decennia. Hij onderschrijft de brede benadering van de problematiek, in het bijzonder in de aandacht voor mondiale publieke goederen. De AIV acht het rapport een welkome basis voor een verdere dialoog over het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. De AIV waardeert de beschrijving door de WRR van de processen die tot ontwikkeling leiden en de relativering van de rol die ontwikkelingssamenwerking hierin speelt. Bescheidenheid in de doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking is inderdaad geboden. De AIV wil met dit advies zijn analyse naast die van de WRR leggen en opties voor de vormgeving van het toekomstig ontwikkelingsbeleid schetsen.

De AIV beschouwt als de belangrijkste conclusies van de WRR: ontwikkelingshulp moet specifiek (maatwerk) zijn, professioneler (meer kennisopbouw), ontwikkelingsgericht en voorbij de armoedebestrijding, breder en coherenter (inzet op internationale publieke goederen, mondiaal bestuur), met een zekere rol voor bedrijven en burgers. Voor Nederland betekent dit volgens de WRR: het meer inzetten op duurzame economische bedrijvigheid in ontwikkelingslanden; het opbouwen van kennis in Nederland en Europa; het subsidiëren van zuidelijke NGO's eerder dan Nederlandse NGO's; het neerzetten van een professionele NLAID buiten het ministerie; het kiezen voor niet meer dan 10 landen (voornamelijk in Afrika); het loslaten van de 0,7%-norm; en het aanstellen van een minister die NLAID aanstuurt, maar ook de Nederlandse mondialiseringsagenda.

De AIV zal eerst in dit advies de analyse van de WRR op een aantal belangrijke thema's behandelen. De behandelde thema's zijn: motieven voor ontwikkelingssamenwerking, groei en herverdeling, armoedebestrijding, gender, mondiale publieke goederen, coherentie en multilateraal bestuur, de 0,7%-norm, goed bestuur, fragiele staten en noodhulp. Daarna wordt ingegaan op de rol van andere actoren: mondiale maatschappelijke bewegingen en het bedrijfsleven. Daarnaast behandelt het advies de aangrenzende beleidsterreinen migratie en demografie. Het laatste hoofdstuk over de uitvoering van ontwikkelingsbeleid behandelt de interventie-ethiek, meetmethoden, concentratie en selectie, landenspecificiteit en NLAID.

Voorafgaand aan de behandeling van de genoemde thema's, plaatst de AIV zeven algemene kanttekeningen bij het WRR-rapport.

1. De AIV is voorstander van een breed begrip van 'ontwikkeling' dat naast economische vooruitgang recht doet aan de rechtenbenadering, de politieke theorie over 'human development' (zie voor begripsomschrijving para I.1) en de sociale dimensie. De AIV is het eens met de brede benadering van de WRR, maar vraagt zich af of de WRR in zijn conclusies toch niet impliciet teruggrijpt op economische groei als definitie van ontwikkeling (paragraaf I.1 t/m I.3).
2. De AIV vraagt aandacht voor het perspectief van zuidelijke landen, dat zo belangrijk is voor 'ownership'. De AIV is om die reden voorstander van hantering van het begrip internationale samenwerking en niet van het begrip hulp (paragraaf I.6).
3. De AIV maakt een andere analyse van de problemen rond de 0,7%-norm. De oplossing hiervoor is niet het loslaten van de norm, maar meerjarige besteding met meerjarige planning (paragraaf I.5 en I.6).
4. De AIV vindt dat gebrek aan goed bestuur in ontwikkelingssamenwerking geen afbreuk doet aan de noodzaak van ontwikkeling van rechtsstatelijkheid en democratisering in de zin van een participatief politiek stelsel dat gelijkheid van mensen voor de wet centraal stelt. Het nieuwe veiligheidsparadigma (zie verder onder fragiele staten) vergt daarnaast dat Nederland actief betrokken blijft in fragiele staten (paragraaf I.7 en I.8).
5. De AIV is beducht voor een te Nederlandse en statelijke invulling van de internationale samenwerking. Andere actoren in het ontwikkelingsbeleid zijn essentieel: de multilaterale instellingen, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Het WRR-rapport draagt wel terecht de noodzaak van verbreding uit en bekritiseert de fragmentatie van internationale samenwerking (paragraaf II.1 en II.2).
6. De AIV formuleert aanvullende aanbevelingen op het gebied van (a) gender (b) noodhulp (c) migratie en demografie. Zo moet niet alleen de toenemende armoede onder vrouwen in kaart worden gebracht, maar ook hun potentiële rol om te komen tot duurzame oplossingen (paragraaf I.4, I.9 en III.1 en 2).
7. Ten slotte is de AIV van mening dat er op basis van de gedegen analyse en de geformuleerde aanbevelingen van de WRR andere opties overwogen kunnen worden. Zo zijn er naast het voorstel om de Nederlandse ontwikkelingsactiviteiten onder te brengen in een NLAID meer mogelijkheden voor de uitvoering van beleid, die een wellicht minder technocratische invulling aan het begrip 'hulp' geven en de verworvenheden van de herijking, zoals de integratie van diplomatie en ontwikkelingssamenwerking, in stand houden (paragraaf IV.1 t/m IV.3).

De AIV heeft dit advies vastgesteld op 7 mei 2010.

I Belangrijke thema's in de ontwikkelingssamenwerking

I.1 Motieven, politieke theorieën en mensenrechten

De AIV onderschrijft de notie dat ontwikkelingssamenwerking mede een instrument is voor het sturen van mondiale interdependentie. De AIV wil wijzen op de door de WRR duidelijk beschreven motieven voor ontwikkelingssamenwerking. Naast de Nederlandse grondwettelijke opdracht¹ om de internationale rechtsorde te bevorderen noemt het rapport het morele motief – van zorg voor de medemens tot een verlangen naar een betere wereld – en het verlichte eigenbelang. Dit behelst de bevordering van een stabiele wereldorde alsook bevordering van economische vooruitgang in andere delen van de wereld, mede ten behoeve van de eigen economie. Ook vormt de onderlinge afhankelijkheid op mondiale thema's de basis voor gemeenschappelijke belangen: zoals bij klimaat, biodiversiteit, voedsel, water en schaarste aan energie en grondstoffen. Zij vereist eveneens een beter bestuur van de financiële systemen.

De AIV is van mening dat de constatering van de WRR in zijn inleiding dat bepaalde politieke filosofieën weinig praktisch zijn, consequenties heeft voor de conclusies van het rapport, die echter niet expliciet gemaakt zijn. Politiek is a priori geënt op de aangehangen levensovertuiging en het daarmee verbonden maatschappijbeeld.² Het gaat hierbij onder meer om het gedachtegoed van Nobelprijswinnaar 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 macro-economische groei de kernproblemen van voedselvoorziening, armoede en rechteloosheid van grote groepen mensen niet altijd oplost. Mede hierop zijn noties als basisbehoeften³ en de voorziening daarvan in de 'Millennium Development Goals' (MDG's) gebaseerd. De MDG's worden door individuele (sociaal-economische) rechten ondersteund.⁴ De MDG- en basisbehoeftenbenadering vindt haar oorsprong in discussies over de doelstellingen en instrumenten van de ontwikkelingseconomie.⁵

1 Artikel 90 van de Grondwet.

2 Zo beschrijft de WRR in zijn inleiding de politieke filosofieën voor een andere dan economische benadering van ontwikkelingssamenwerking, maar koppelt hier de constatering aan vast dat 'hun politieke betekenis beperkt is' (p. 41).

3 En de instelling van de Human Development Index door de United Nations Development Programme (UNDP). Zie ook: M. ul Haq, 'The Human Development Paradigm' in S. Fukuda-Parr and A.V.K.S. Kumar, *Readings in Human Development*, Oxford University Press, Oxford, 2003 en K. Griffin en J. Knight, *Human Development and the International Development Strategy of the 1990s*, Macmillan, London, 1990.

4 Zie: AIV, 'Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking', advies nummer 30, Den Haag, april 2003; zie ook: Seminar on Human Rights and Millennium Development Goals, ministerie van Buitenlandse Zaken, mei 2009.

5 R. Jolly, 'Employment, Basic Needs and Human Development: Elements for a New International Paradigm in Response to Crisis', in *Journal of Human development and capabilities*, 2010, Vol. 11.1, pp. 11-36.

De AIV vindt dat de basisbehoeften- en rechtenbenadering essentiële toevoegingen zijn aan het denken over ontwikkelingssamenwerking. De WRR kwalificeert de rechtenbenadering als zwaar leunend op de internationale juridische orde. ‘De betekenis daarvan is in de dagelijkse praktijk echter niet sterk genoeg om richtinggevend te zijn voor de omvang of de aard van ontwikkelingshulp’ (p. 41). Dit is in principe juist, maar de rechtenbenadering heeft ook belangrijke voordelen. Ten eerste wordt hierdoor een actieve participatie van ontvangers van de hulp als rechthebbenden bevorderd. Ten tweede bevordert deze benadering de verantwoording door overheden, die hiermee juridische verplichtingen hebben voor hun doen en (na)laten. Ten derde wordt bijgedragen aan de verantwoording van donoren die een verplichting hebben te komen tot een gunstig klimaat voor ontwikkeling.⁶ Dit recht op ontwikkeling vindt inmiddels wel politieke erkenning, maar geen juridische verankering in een verdrag.⁷ Nadere inzet van Nederland, gericht op een omschrijving en verdere verankering van het recht op ontwikkeling gebaseerd op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de beide VN-mensenrechtenverdragen van 1966, is van belang voor burgers in ontwikkelingslanden – ook al waarborgen de diverse mensenrechten in feite reeds hetzelfde.⁸ Een coherente en integrale benadering ontbreekt. Daarom hechten ontwikkelingslanden hier sterk aan en hebben zij bewerkstelligd dat bevordering van het recht op ontwikkeling integraal onderdeel uitmaakt van de mandaten van de VN-Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens en de VN-Mensenrechtenraad.⁹ Een mensenrechtenbenadering van ontwikkeling geeft ten slotte ook een extra dimensie aan het verdelingsperspectief: het gaat uit van een minimum niveau. Dit geldt vooral voor een groot aantal economische en sociale rechten.¹⁰

1.2 Ontwikkeling, groei en verdeling

De AIV onderschrijft de conclusie van de WRR dat er geen eenduidig recept voor ontwikkeling te geven is: ‘ontwikkeling loopt via onverwachte combinaties van orde en chaos...’ (p. 94); er is geen ‘geloofwaardige Grote Theorie van Ontwikkeling’ (p. 63). De WRR geeft een boeiende samenvatting van de verschillende theorieën inzake determinanten van ontwikkeling: de (koloniale) geschiedenis, de natuurlijke condities, de kwaliteit van politieke ideologieën, werkethiek, ‘geletterdheid’, landbouw (groene revolutie), grondstoffen, de markt, de staat en de aard van een eventuele democratie, alsook migratie. Cultuur, religie, alsmede endemische ziekten die de productiviteit ondermijnen (malaria, rivierblindheid, aids) kunnen daar nog aan toegevoegd worden. De WRR merkt terecht op dat om tot ontwikkeling te komen landbouw (en landbouwmarkt) en de vorming van

6 Speech Navanethem Pillay, UN High Commissioner for Human Rights, 25 mei 2009, Den Haag.

7 Zie hierover ook de discussies in de ‘High Level Task Force on the implementation of the Right to Development’, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

8 Dit recht kan gezien worden als een clusterrecht van zowel economische, sociale en culturele als burger- en politieke rechten en bouwt als zodanig voort op de rechten zoals verwoord in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (met name de artikelen 21-28).

9 De WRR stelt: ‘het denken in termen van rechten is echter niet voor iedereen de best mogelijke onderbouwing van ontwikkelingshulp’ (p. 39).

10 De WRR stelt dat een rechtenbenadering geen oog heeft voor het verdelingsperspectief (p. 40). Zie ook: AIV, ‘Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking’, advies nummer 30, Den Haag, april 2003.

een effectieve staat, voorafgaand aan het industrialisatieproces belangrijk zijn. Staat én markt spelen een rol, aldus de WRR (p. 70).

De AIV onderschrijft het belang dat de WRR hecht aan nationale ontwikkelingsprocessen, waarbij rekening wordt gehouden met de 'binding constraints' voor groei. Het rapport concludeert dat landen vanuit verschillende startsituaties 'trajecten zullen moeten volgen die een hoge mate van eigenheid hebben' (p. 67). De WRR lijkt in zijn rapport het debat echter te depolitiseren door de aandacht te leggen op de landenspecifieke analyse met betrekking tot 'constraints' in de groei (en opbouw van deskundigheid in dezen). De WRR volgt de argumentatie van Wereldbankonderzoeker Ravallion dat rijkere landen zich fiscale herverdeling kunnen permitteren, maar armere landen niet (p. 174).¹¹ De AIV is echter van mening dat uit zowel economisch als sociaal perspectief aandacht nodig is voor ongelijkheid. Onderzoek, zoals de WRR dat zelf ook aanhaalt, heeft aangetoond dat verkleining van de inkomensongelijkheid kan bijdragen tot economische groei.¹²

Herverdeling tussen landen en binnen landen kan armoede verminderen en groei stimuleren,¹³ vooral als er een voldoende maatschappelijke meerderheid ontstaat over de te volgen sociaaleconomische beleidslijnen.¹⁴ De AIV zei hierover eerder dat bij armoedevermindering ten gevolge van groei sprake is van twee componenten: een groei- en een verdelingscomponent. Deze kunnen elkaar versterken – namelijk bij een meer gelijke inkomensverdeling – of tegenwerken, bij een meer scheve verdeling. In het eerste geval is er sprake van 'pro-poor' groei.¹⁵

Ten slotte merkt de WRR terecht op dat de omstandigheden waarin integratie in de wereldmarkt moet plaatsvinden nu anders zijn dan voor de ontwikkelde landen in het verleden; de eigen beleidsruimte voor het voeren van industriepolitiek door ontwikkelingslanden is door de WTO aanzienlijk ingeperkt. 'De rijke landen trappen zo de ladder weg waarlangs zij zelf omhoog geklommen zijn' (p. 93). De AIV ziet graag dat de discussie

11 Dit is gebaseerd op het onderzoek van M. Ravallion, 'Do poorer countries have less capacity for redistribution?', Policy research Working paper 5046, World Bank, Washington DC, 2009.

12 F. Stewart, *Income distribution and development*, in J. Toye, (ed.), *Trade and development for the 21st century*, Edward Elgar, Cheltenham, 2003 en H. Dagdeviren, et.al. *Redistribution does matter: Growth and redistribution for Poverty Reduction*, in A. Shorrocks en R. van der Hoeven (eds), *Growth, Inequality and Poverty: Prospects for Pro Poor Economic Development*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

13 Eén van de ideeën is dat de ontwikkelingssamenwerking op de lange duur moet overgaan in een systeem van internationale middelenoverdracht naar analogie van overgang van de particuliere armoedebedeling in de 19de eeuw naar een systeem van een welvaartsstaat (Nederlandse Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen); zie UNDP Human Development Report 1994, p. 84.

14 Gekeken kan worden of het opzetten van overleginstituten naar het voorbeeld van de Sociaal Economische Raad (SER) een nuttige Nederlandse bijdrage kan zijn. Sociaal overleg, mede mogelijk gemaakt door de SER, heeft bijgedragen aan het feit dat Nederland zich bevindt onder de top 5 van de meest globaliserende landen – volgens de laatste globaliseringsindex van het A.T. Kearney en het Foreign Policy Magazine – en tegelijkertijd daarmee een welvaartsstaat combineert met lagere werkloosheid dan in de meeste Europese landen.

15 Zie: AIV, 'Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding', advies nummer 50, Den Haag, oktober 2006, p. 10.

over de vermindering van beleidsruimte die met name de armere ontwikkelingslanden hebben, doorgetrokken wordt in de voorstellen tot grotere nationale en internationale coherentie.

1.3 Armoedebestrijding

De AIV is de opvatting toegedaan dat beleid gericht op de stimulering van de midden-klasse, waarbij de allerarmsten als lagere prioriteit opgegeven worden, praktisch en ethisch onhoudbaar is.¹⁶ De AIV erkent dat middenklassenvorming essentieel is, maar dit hoeft niet in te houden dat men generaties allerarmsten als min of meer uitzichtloos terzijde schuift, terwijl ook zij recht hebben op toegang tot voedsel, water, onderwijs, gezondheidszorg en banen. De AIV steunt de herbezinning van de WRR ten gunste van de productieve sectoren, maar onderwijs en gezondheidszorg zijn ook noodzakelijk voor de productieve sectoren die gezonde en goed opgeleide jongeren nodig hebben. Dit is zeker van belang in landen die een grote jonge bevolking hebben, zoals in Afrika.¹⁷ Het veronachtzamen van de onderklasse kan daarnaast grote conflicten veroorzaken. En, zoals de WRR zelf vaststelt, een 'trickle-down'-effect vindt vaak niet plaats.

Dit betekent dat de AIV de internationale consensus ten behoeve van het behalen van de MDG's inhoudelijk en politiek essentieel vindt, maar dan wel in samenhang met de Millennium Declaration (2000), en de afspraken gemaakt tijdens de VN-vrouwenconferentie in Beijing (1995).¹⁸ Deze verklaringen geven namelijk een nadere invulling van deze doelen en plaatsen ze in de politieke context. Dit betekent dat uitbanning van armoede, bevordering van vrouwenrechten en de meetbaarheid van voortgang centraal staan, waarbij aangetekend wordt dat MDG 7 en 8 (milieu en de verantwoordelijkheid van rijke landen) vooralsnog de minst concrete verplichtingen in zich dragen voor donorlanden.

De AIV is voorstander van grotere investeringen in de lokale economie, op een sociaal en ecologisch duurzame wijze, inclusief klimaatadaptatie.¹⁹ Met name onderwijs zal dan ook meer afgestemd moeten worden op de daadwerkelijke behoeftes binnen landen en regio's zelf. Dat betekent bijvoorbeeld in rurale gebieden het integreren van kennis over landbouw en veeteelt in de primaire opleiding, samen met nieuwere ontwikkelingen, zoals het gebruik van ICT. Met de WRR vindt de AIV dat verbetering van opleidingen van

16 De AIV stelt dan ook vraagtekens bij de zinsnede in het WRR-rapport: 'Daar hoort ook bij dat armoedebestrijding niet als mantra functioneert en dat armen niet per se overal en altijd direct van de gegeven hulp hoeven te profiteren – middenklassenvorming is essentieel voor ontwikkeling' (p. 279).

17 Zie: AIV, 'Demografische veranderingen en ontwikkelingssamenwerking', advies nummer 66, Den Haag, juli 2009.

18 Hier zijn twaalf gebieden vastgesteld waarop de gelijkheid van vrouwen en mannen wordt belemmerd en waarop dus specifieke acties moeten worden ondernomen: vrouwen en armoede; onderwijs en opleidingen voor vrouwen; vrouwen en gezondheid; geweld jegens vrouwen; vrouwen en gewapende conflicten; vrouwen en economie; vrouwen, macht en besluitvorming; institutionele mechanismen ter bevordering van de gelijkheid van vrouwen en mannen; de mensenrechten van vrouwen; vrouwen en de media; vrouwen en het milieu; en jonge meisjes.

19 Zie: 'Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on reforms of the International Monetary and Financial System', UN New York, 21 September 2009.

leerkrachten essentieel is: bijvoorbeeld door middel van het ontwikkelen van contextrelevante competentieprofielen en leerstof zoals het 'lifeskill curriculum'.²⁰

1.4 Gender

Ten minste zeventig procent van de honger en absolute armoede in de wereld betreft vrouwen en meisjes.²¹ De AIV ziet het ontbreken van enige genderanalyse binnen het rapport dan ook als een lacune. De positie van vrouwen met betrekking tot armoede in de wereld wordt niet beschreven, maar vooral ook niet de belangrijke rol die vrouwen spelen en kunnen spelen in lokale ontwikkeling, landbouw, microfinanciering, sociale cohesie, onderwijs en gezondheidszorg. Vele onderzoeken tonen aan dat het opleiden van meisjes (p. 204) een bijdrage levert aan economische en democratische vooruitgang, omdat dit leidt tot betere gezondheid, minder kinderen en betere economische en politieke participatie.²²

De AIV beveelt aan dat oplossingen op het gebied van ontwikkeling en andere mondiale vraagstukken altijd mede gebaseerd worden op een gedegen genderanalyse. Dit betekent dat effecten van beleid op het bredere coherentievraagstuk altijd getoetst moeten worden aan het effect op verbetering in de levens van vrouwen. Dit realiseren vergt ook dat er een actief beleid gevoerd wordt op het tegengaan van huiselijk, communaal en oorlogsgeweld tegen vrouwen. Ook vraagt het dat vrouwen evenredig deel uitmaken van de besluitvorming op alle niveaus – ook in fragiele staten en vredesmissies (Veiligheidsraad Resolutie 1325).

1.5 Mondiale publieke goederen, coherentie en multilateraal bestuur

De AIV onderschrijft in grote lijnen de aanbevelingen van de WRR op het terrein van mondiale publieke goederen ('Global Public Goods').²³ De AIV acht de multilaterale instellingen bij voorkeur geschikt met betrekking tot het management van mondiale publieke

20 'Lifeskill curriculum' gaat over relevante kennis en 'levens'-vaardigheden die behoren in het primaire, secundaire en tertiaire (leraren-) onderwijs: fysieke en geestelijke gezondheid, milieubewustzijn, gender- en seksuele opvoeding, zuigelingenzorg, geestelijke stromingen, conflicthantering en vredesonderwijs, ICT – en afhankelijk van de situatie – lokale voedselzekerheid, water- en energie-oplossingen.

21 De laatste cijfers van de Wereldbank zijn dat armoede (minder dan 1.25 US dollar per dag) nu is opgelopen tot boven de 1.5 miljard, en honger tot 1.02 miljard. Inschattingen zijn dat het aandeel vrouwen in verhouding groeit door de gecombineerde voedsel-, economische en klimaatcrisis, plus teruglopende overmakingen en verbonden problemen rondom geweld tegen vrouwen, World Development Report 2010 van de Wereldbank.

22 De WRR stelt dat 'de *empowerment* van vrouwen alleen zinvol is als al veel beweging op dit gebied bestaat. In dat laatste geval zal het toetsingskader vooral draagvlak en kwaliteit zijn' (p. 270).

23 Er zijn verschillende definities van de mondiale publieke goederen in omloop. 'Global Public Goods' hebben twee karakteristieken, namelijk non-exclusiviteit en non-rivaliteit: je kunt er niemand van buiten sluiten en het gebruik ervan gaat niet ten koste van anderen. Grootste problemen zijn moeizame prijsbepaling, 'free riders' en 'prisoners dilemma' (niemand neemt actie). Zie hierover onder andere: 'Report of the International Task Force on Global Public Goods, Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest', Stockholm, 2006; en R.C.P.M. Went, 'Internationale publieke goederen: karakteristieken en typologie', WRR-publicatie januari 2010.

goederen en het tegengaan van 'Public Bads'.²⁴ Daarbij is het wel essentieel dat de sturing van deze instellingen internationaal gebalanceerd is, zoals bijvoorbeeld voor de Wereldbankgroep is voorgesteld in het Zedillo rapport 'Repowering the World Bank for the 21st Century' van oktober 2009. Nederland moet zich ervoor inspannen dat de vijf hoofdaanbevelingen van dit rapport serieus worden besproken en zo mogelijk op korte termijn leiden tot concrete maatregelen.²⁵ Eenzelfde bestuurlijke 'doorlichting' is relevant voor andere multilaterale organisaties, zoals het IMF. Ook het voorstel van Stiglitz voor een 'Global Economic Coordination Council' (p. 164 en 242) verdient serieuze bestudering. Voorkomen moet echter worden dat nieuwe structuren ontstaan, terwijl de oude niet hervormd zijn.²⁶

De AIV benadrukt met de WRR het belang van coherentie van beleid: neem niet met de ene hand terug wat je met de andere geeft.²⁷ Het gebrek aan coherentie met andere beleidsterreinen – migratie, overmakingen ('remittances'), handelsliberalisering, financiële stabiliteit, internationaal fiscaal stelsel, voedsel, klimaat en grondstoffen – maakt dat ontwikkelingssamenwerking sterk aan effectiviteit inboet. Multilaterale instellingen hebben op mondiaal niveau een belangrijke rol bij het invullen van de coherentie. De AIV ondersteunt dan ook ten eerste de aanbevelingen van de WRR over de aanvulling van de rol van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking met coherentie, voor het opstellen en operationaliseren van de mondialiseringagenda.²⁸ Het handhaven van een *minister* voor ontwikkelingssamenwerking met een coherentieportefeuille en zijn/haar

24 Zo miste Afrika 7-8% van het BNP (in respectievelijk 2008, 2007) door illegale geldstromen zoals belastingparadijzen en onjuist prijzen van goederen en diensten (Global Financial Integrity GFI, 2010). Dit probleem lijkt veel groter dan het corruptieprobleem van Afrikaanse staten. Zie: D. Karr en D. Cartwright-Smith, 'Global Financial Integrity: Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development', Global Financial Integrity, maart 2010.

Definitie van Global Public Bads: 'Global Public Goods and Global Public Bads can have two sources. They can be product of positive or negative cross-border spillovers of country level action, or they can be generated by global systemic effects and the externalities can be indirect – travelling directly from one country to country or person to person' uit I. Kaul et al., 'Global Public Goods, International Cooperation in the 21st Century', Oxford University Press, Oxford, 1999.

25 In het bijzonder is aandacht gewenst voor de aanbeveling het Wereldbankbestuur te verkleinen, dit non-resident en van ministerieel niveau te maken, en zich te doen concentreren op hoofdzaken van strategie en beleid alsmede toezicht op de President. Daarnaast wordt aanbevolen de stemverhoudingen billijker te doen zijn voor de ontwikkelings- en transitielanden alsmede de oververtegenwoordiging van de geïndustrialiseerde landen, vooral Europa, te beëindigen. Een strategisch belangrijk aspect voor Nederland is dat de aanbevelingen legitimiteit geven aan de politieke aansturing van de Wereldbankgroep - een legitimiteit die ontbreekt wanneer de G20 de lakens uitdeelt.

26 Op p. 287 stelt de WRR dat 'de VN leveren zinvolle ideeën maar zijn organisatorisch en uitvoerend zwak. (...) nieuwe vormen en structuren zullen moeten ontstaan. De opdracht voor Nederland luidt vooral om dit proces actief te bevorderen'.

27 In tegenstelling tot mondiale publieke goederen, die gaan over collectieve belangen, gaat coherentie over het verenigen van tegenstrijdige belangen.

28 Het SER-advies 'Duurzame globalisering: een wereld te winnen 2006-2008', nummer 6, 20 juni 2008 en kabinetsreactie van 6 januari 2009 geven hiertoe al een aanzet.

aanwezigheid in de Ministerraad is daarvoor van groot belang.²⁹ Zo zou de minister voor Ontwikkelingssamenwerking bevoegdheden moeten hebben om het beleid van andere ministeries coherent te laten zijn aan de ontwikkelingsdoelstellingen van Nederland. In EU-verband is er overigens de laatste jaren, mede op Nederlands initiatief, veel aandacht besteed aan dit onderwerp. De AIV is hierop in zijn advies 'Nederland en de Europese ontwikkelingssamenwerking' nader ingegaan.³⁰

De AIV beveelt aan tevens een schatting te maken van de negatieve effecten van Nederlands handelen op ontwikkelingssamenwerking.³¹ Het opheffen hiervan door middel van meer coherentie is eveneens een te becijferen bijdrage aan ontwikkelingsinspanningen en zou in de jaarlijkse resultatenrapportage van Nederlands beleid ten aanzien van ontwikkelingslanden meegenomen kunnen worden.

Ten slotte wil de AIV, met het oog op de mondiale publieke goederenbenadering, pleiten voor het blijven hanteren van het begrip 'internationale samenwerking' in plaats van hulp, omdat in het begrip 'hulp' niet tot uitdrukking komt dat een land zelf verantwoordelijk is voor zijn ontwikkeling ('ownership'). Ongelijke machtsverhoudingen zijn altijd aanwezig, ook tussen ontwikkelde landen. De term hulp bevestigt die ongelijkheid, in de hoofden van de ontvangers, maar vooral in die van noordelijke functionarissen die daarmee minder ontvankelijk kunnen zijn voor de inzichten uit het Zuiden.

1.6 De 0,7%-norm

De AIV is voorstander van het vasthouden aan de 0,7%-norm.³² Het is gezond budgettair beleid om vast te leggen hoeveel geld er beschikbaar is voor de komende jaren. Het bezwaar tegen de norm zou zijn dat deze zou leiden tot bestedingsdruk. Bestedingsdruk wordt echter veroorzaakt door budgettaire deadlines, niet door het volume. De AIV raadt dan ook aan te komen tot een meerjarige begroting gekoppeld aan meerjarige strategische landenplannen. Verder zou een eenzijdig loslaten door Nederland van de norm worden gezien als een (negatief) politiek signaal, dat niet in overeenstemming is met de verplichting die de EU- en G-8 leden jegens elkaar zijn aangegaan. De norm berust op

29 De AIV wijst er overigens op dat de rol van de Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking op dit terrein reeds lang wordt onderkend. Dit kwam voor het eerst aan de orde in de beleidsnota 'Ontwikkelingssamenwerking in Wereldeconomisch Perspectief' uit 1979.

30 Zie: AIV, 'Nederland en de Europese ontwikkelingssamenwerking', advies nummer 60, Den Haag, mei 2008.

31 De WRR stelt 'Mozambique verliest als gevolg van de suikerpolitiek van de EU bijna evenveel als het land aan Europese hulp ontvangt. Dit brengt met zich mee dat waarschijnlijk veel meer ontwikkelingswinst te halen valt buiten de wereld van de klassieke ontwikkelingshulp dan daarbinnen. Er zitten op dit moment onevenwichtigheden in het wereldhandelssysteem, in het stelsel van fiscale regelingen, in de wijze waarop kapitaalstromen worden gereguleerd, in de klimaatafspraken en in het (niet) vrije verkeer van mensen. De effecten daarvan op ontwikkeling zijn veel groter dan die van directe hulp (...). Ontwikkelingshulp moet daarom niet alleen specifieker worden, maar ook breder (p. 189). Een recent artikel in dagblad Trouw (26 April 2010) vermeldt dat de illegale stroom geld uit ontwikkelingslanden, door ondermeer belastingontduiking door Europese bedrijven, zeven maal groter is dan uit Europese ontwikkelingsfondsen.

32 Zie: AIV, 'Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding', advies nummer 50, Den Haag, oktober 2006. De Nederlandse norm is overigens feitelijk 0,8%; hieronder vallen ook internationale milieu-uitgaven.

berekeningen door Tinbergen in de jaren '60 van de vorige eeuw over de benodigde kapitaaloverdracht naar ontwikkelingslanden.³³ Soms wordt getwijfeld of deze oorspronkelijke berekeningswijze nog wel de noden van de derde wereld weergeeft. Twee rapporten van de afgelopen jaren³⁴ komen echter tot de conclusie dat een bedrag gelijk aan 0,7% van het GDP van ontwikkelde landen redelijk overeen lijkt te komen met hetgeen thans nodig is om de MDG's te halen.³⁵ Het huidige mondiale bedrag van ontwikkelingshulp komt neer op iets minder dan de helft. Wanneer alle aanbevelingen van het WRR-rapport worden overgenomen inclusief de mondiale publieke goederen dan zal een herberekening waarschijnlijk hoger uitvallen.

1.7 Goed bestuur

De AIV is met de WRR van mening dat goed bestuur geen absolute voorwaarde hoeft te zijn voor hulp, maar benadrukt dat een participatief proces belangrijk is voor ontwikkeling. De AIV is van mening dat ook het opdoen van ervaring met verkiezingen deel uitmaakt van het groeiproses. De AIV vindt dat het door de WRR geconstateerde gebrek aan goed bestuur³⁶ geen afbreuk doet aan de noodzaak van verdere ontwikkeling van rechtsstatelijkheid en democratisering in de zin van een participatief politiek stelsel dat gelijkheid van mensen voor de wet centraal stelt.

De WRR pleit voor een 'good enough governance'-benadering.³⁷ Hoewel de WRR-lijn van denken er één is die vooral reageert op, wat men zou kunnen noemen, de eerste generatie denkers over 'good governance' geldt hier dat de door hem voorgestelde benadering

33 Box by Jan Tinbergen in UNDP, 1994, Human Development Report, UNDP, New York, p. 88.

34 Zie: E. Zedillo et al., 'Report of the High-Level Panel on Financing for development', 2002 en de 'UN Millennium Project, Report to the Secretary General. Investing in development. A practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals', 2005.

35 Ter relativering: de fiscale stimulans ter beperking van de crisis is gemiddeld 4-5% van het NI in de OECD-landen; de financiële steun voor het bankwezen 35% van het NI en in Nederland 46,5%. Deze laatste bedragen omvatten ook leningen, waar een gedeelte terugkeert naar de overheid. Niettemin argumenteert Van Bergeijk op basis van deze cijfers dat de Nederlandse steun aan het bankwezen in 2009 meer is dan de ontwikkelingssamenwerking sinds de Tweede Wereldoorlog. Zie hierover: Van Bergeijk, ESB, (Economisch Statistische Berichten), 16 oktober 2009.

36 De WRR stelt: 'In de meeste ontwikkelingslanden controleert het parlement de regering niet; het is meestal vooral een ja-knikmachine samengesteld uit loyale parlementariërs of een reservebank waar ambitieuze personen wachten tot het hun beurt is om 'het veld' op te gaan' (p. 144). En 'audit'-instituten als rekenkamers [zijn] vaak vleugellam, zijn veel politieke partijen eerder gecentreerd rond personen dan rond ideeën, en weten 'partijen aan de macht [vaak] niet om te gaan met 'loyale' oppositie' (idem).

37 De WRR stelt dat dit impliceert dat 'niet alleen veel meer bescheidenheid over de doelen die gesteld mogen worden, maar gaat er ook vanuit dat de legitimiteit en responsiviteit van een staat verschillende vormen kunnen aannemen. Democratie wordt niet heilig verklaard, en er wordt erkend dat participatie en representatie van burgers veelal gebrekkig zullen zijn. De 'good enough governance'-benadering' zet dan ook in op het ontwikkelen van een effectieve maar beperkte overheid. Waar de aanhangers van de 'goed bestuur these' een rechtlijnig vooruitgangsgeloof hebben, benadrukt het principe van 'good enough governance' dat ontwikkeling nooit gelijkmatig verloopt, er nadelige gevolgen zijn en dat veranderingen alleen ontstaan door politieke allianties en niet door contracten' (p. 144).

getuigt van realiteitszin. De AIV kan zich hierin vinden zolang in de ‘good enough governance’ benadering maar duidelijk blijft dat er basiswaarden zijn waaraan elke regering zich te houden heeft.

De WRR stelt terecht dat sociale cohesie, oftewel de aanwezigheid van groepsoverstijgende relaties, een bepalende factor is voor een effectieve samenleving. De staatsvorm moet dan ook geënt zijn op de (historische) sociale en institutionele weefsels. De AIV is het hiermee eens, zij het dat er ook kanttekeningen te plaatsen zijn bij een te algemene aanname van dit principe. In Botswana heeft dit bijvoorbeeld geleid tot een succesformule, maar het kastensysteem in India is een voorbeeld waarbij het sociale weefsel de emancipatie van groepen juist verhinderd. Ook in deze zin is het ook door de WRR bepleite maatwerk in analyse essentieel.

1.8 Fragiele staten

Naar de mening van de AIV is de afgelopen jaren terecht de nadruk in het Nederlandse beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking voor een deel verlegd van landen met een goed bestuur naar hulp aan fragiele staten.³⁸ De WRR maakt nogmaals zichtbaar dat indien ‘goed bestuur’ als voorwaarde voor ontwikkelingssamenwerking wordt gehanteerd, een belangrijke groep fragiele staten wordt buitengesloten, terwijl juist deze staten de grootste behoefte hebben aan versterking van het maatschappelijk middenveld, bedrijfsleven en kwaliteit van bestuur.

Fragiele staten kunnen ook een internationaal veiligheidsrisico vormen via terrorisme, gewapende conflicten, grensoverschrijdende criminaliteit, piraterij en verstoring van de toegang tot energie en grondstoffen. Ook veroorzaken fragiele staten vluchtelingenstromen die andere staten zwaar kunnen belasten, vooral in de regio.³⁹ De AIV verwerpt dan ook de aanbeveling van de WRR dat betrokkenheid van Nederland bescheiden kan zijn wanneer overheden niet goed functioneren; dit is in tegenspraak met het bovenbeschreven nieuwe veiligheidsparadigma.⁴⁰ Het probleem van fragiele staten is het ernstigst in Afrika ten zuiden van de Sahara en de problemen in deze staten kunnen gemakkelijk overslaan naar buurlanden en zo regionale instabiliteit veroorzaken.

In de 3D-benadering (defensie, ‘development’ en diplomatie) blijft het aspect van de diplomatie vaak achter.⁴¹ Dit onderstreept het belang van het benadrukken van het politieke karakter van internationale samenwerking, dat zich slecht verhoudt met een onderscheid tussen technocratische ‘hulp’ en politieke samenwerking. De AIV vraagt vooral aandacht voor de coördinatie tussen de verschillende actoren, in het bijzonder tussen militairen

38 Zie: AIV, ‘Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak’, advies nummer 64, Den Haag, maart 2009 en prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve, *From War to the Rule of Law: peacebuilding after violent conflicts*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007.

39 Zie: AIV, ‘Het nieuwe strategisch concept van de NAVO’, advies nummer 67, Den Haag, januari 2010.

40 De WRR stelt: ‘In een beperkt aantal landen [in Afrika] functioneert de overheid de facto niet, en kan de betrokkenheid van Nederland bescheiden zijn’ (p. 193).

41 Zie over de definitie van de verschillende begrippen, waaronder *comprehensive approach* en *whole of government approach*: AIV, ‘Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak’, advies nummer 64, Den Haag, maart 2009, p. 16.

en non- gouvernementele organisaties (NGO's) in fragiele staten, en de afstemming van alle ministeries in Nederland bij vredesoperaties (de zogenaamde *Whole of Government Approach*). Het actief betrekken van vrouwen in vredesprocessen moet een essentieel onderdeel zijn in het Nederlandse beleid.

1.9 Noodhulp

Noodhulp betreft een aanzienlijk percentage van de Nederlandse internationale samenwerking (circa 10%). Het bepaalt waarschijnlijk voor een nog groter deel de maatschappelijke beeldvorming van ontwikkelingssamenwerking. De AIV vraagt aandacht voor de vraag hoe noodhulp zich verhoudt tot belendende beleidsterreinen. De afstemming van noodhulp met conflictpreventie, het voorbereid zijn op rampen, klimaatadaptatie en de ontwikkeling in fragiele staten zijn belangrijke vraagstukken voor de inrichting van de Nederlandse internationale samenwerking.⁴²

.

42 Zie hierover Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), 'Evaluatie Nederlandse humanitaire hulp', nummer 303, juli 2006, ministerie van Buitenlandse Zaken.

II Rol andere actoren

II.1 Rol maatschappelijke bewegingen en NGO's

De AIV is met de WRR van mening dat noordelijke NGO's meerwaarde hebben in landen waarmee de Nederlandse overheid geen relatie wil aangaan (zoals repressieve staten) dan wel wanneer er 'geen regering is' (p. 270).⁴³ De AIV onderschrijft de noodzaak van versterkte investeringen in kennisontwikkeling (ook) in de civiele sector (p. 271), doch beveelt aan dat de overheid haar eigen rol in dit geheel duidelijker expliciteert. Juist het ontbreken van een overkoepelende visie van de overheid op de waarde van de civiele sector voor armoedebestrijding moet volgens de AIV worden gezien als één van de redenen achter de terechte kritiek van de WRR dat het overheidsbeleid, gericht op effectiviteit, geleid heeft tot meer bureaucratie, maar niet altijd tot meer professionalisering of samenwerking met of tussen NGO's.⁴⁴ De AIV omarmt de aanbeveling van de WRR om de Nederlandse expertise in maatschappelijke bewegingen als speciale deskundigheid te erkennen (p. 264).⁴⁵

Gezien het belang van versterking van het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden beveelt de AIV aan de samenwerking met maatschappelijke bewegingen (civiele samenwerking) nader te analyseren om tot een optimaal subsidiekader te komen. De AIV is van mening dat een groot deel van de NGO's actief is in meerdere elkaar versterkende rollen; een scherp te scheiden beoordelingskader, zoals de WRR dat voorstelt, is niet wenselijk. De rollen die de WRR onderscheidt voor NGO's komen overeen met de drie algemeen geaccepteerde interventiestrategieën (pp. 267-269): directe armoedebestrijding, maatschappijopbouw en beleidsbeïnvloeding.⁴⁶ De WRR is om begrijpelijke redenen in zijn analyse niet toegekomen aan het medefinancieringsstelsel. Een optimaal subsidiekader zou behelzen een patroon van expertise, specialisatie, samenwerking,

43 Overigens gaat het niet alleen om NGO's maar om mondiale civiele sociale bewegingen, waarbinnen noordelijke en zuidelijke actoren samenwerken. Door civiele bewegingen alleen NGO's te noemen blijven een belangrijk deel van de civiele actoren buiten beeld.

44 Overheidsbeleid kan ook averechtse effecten hebben zoals de 25%-regel voor eigen bijdragen om draagvlak aan te tonen, die tot het elkaar beconcurreren heeft geleid van NGO's en het openstellen van het medefinancieringsbeleid voor *one-issue*-organisaties, die nu met de grote organisaties moeten fuseren om versnippering tegen te gaan. De 25% eis leidt tot professionalisering van de fondsenwerving, met als gevolg dat 87% van de bevolking aangaf zich te storen aan goede doelen marketing (Nederlands Dagblad, 9 maart 2010).

45 De AIV vindt dat de WRR tegenstrijdig is met de opmerking dat 'Nederland is eveneens koploper met investeringen in het maatschappelijk middenveld, terwijl we, ondanks de Nederlandse verzuilingsgeschiedenis, niet uitblinken in kennisontwikkeling over dat onderwerp' (p. 223).

46 M. van der Wal, 'Een sector onder vuur – ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties en hun strategieën in een veranderende wereld', KIT Publishers bv, Amsterdam, 2009; R. Grotenhuis, 'Over grenzen heen – nieuwe perspectieven in de strijd tegen armoede', Cordaid, Den Haag, 2009; Stuurgroep Dialoog, 'Internationale samenwerking in verandering – syntheserapport van de Dialoog 2008 'Ontwikkeling is verandering'', DGIS, Den Haag, 2008. Zie: <http://www.ontwikkelingsverandering.nl/uploaded_files/Syntheserapport_dialoog_Ontwikkeling_is_Verandering.pdf>. De WRR hanteert een eigen terminologie.

fusie en allocatie (landen- en sectorkeuze) dat maximale resultaten in de betrokken ontwikkelingslanden garandeert. Met de huidige voorwaarden van de medefinanciering wordt dit waarschijnlijk nog niet bereikt.⁴⁷ De AIV stelt voor te komen tot een nadere advisering in dezen.

In een nieuwe overheidsvisie moet tevens worden ingegaan op de terechte oproep van de WRR aan Nederlandse NGO's om een betere waakhondfunctie ten opzichte van de Nederlandse overheid te spelen (p. 268). Vooral de spanning die dit – naar gebleken is⁴⁸ – kan geven met de ontvangen overheidsfinanciering maakt een duidelijk overheidsbeleid met respect voor de autonomie van de civiele actoren noodzakelijk.

De AIV is met de WRR van mening dat concentratie van NGO's op landen en sectoren gewenst is (p. 270).⁴⁹ Bovendien acht de AIV harmonisatie tussen Nederlandse NGO's van belang in de vorm van clustering van activiteiten en fusies van Nederlandse en/of internationale NGO's. Ook een grotere samenhang dan wel complementariteit met de Nederlandse bilaterale activiteiten is wenselijk, zolang deze niet de kritische waakhondfunctie van de Nederlandse maatschappelijke organisaties belemmert. De AIV onderschrijft de noodzaak van een verbreding van de agenda's van NGO's, maar constateert dat men hiermee inmiddels al op de goede weg lijkt te zijn (pp. 271-272).⁵⁰

De AIV is met de WRR van mening dat de groei in kwaliteit van zuidelijke NGO's zal leiden tot een verschuiving van rollen in relatie tot noordelijke NGO's.⁵¹ De AIV maant echter tot voorzichtigheid in de algemene aanbeveling tot directe financiering van zuidelijke NGO's. Directe financiering is vaak gericht op grote organisaties met een zekere 'track-

47 Immers, de verdeling over historisch gegroeide identiteitsorganisaties wordt er niet mee overwonnen, al wordt het aantal subsidieontvangers verminderd. Deze partners bestaan voor een groot deel echter weer uit coalities van diverse organisaties met hun eigen besturen, doch een gezamenlijke penvoerder voor de subsidie.

48 Het project '26.000 gezichten' in 2005, waarmee ICCO en Plan Nederland kritiek uitten op het asielbeleid van minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie mw. M.C.F. Verdonk.

49 Onderzoek (R. Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford University Press, Oxford, 2007) laat zien dat 'generalist NGOs (those willing to turn their hand to anything) appear to have had more success in social sector activities, supporting health and education projects, but less success in implementing more technical and complex projects. In contrast, specialist NGOs with trained staff tend to have had far greater success with more specialised interventions'.

50 De analyse van het uitgavenpatroon van NGO's is geen goede graadmeter voor de reeds ingezette verbreding, aangezien meer politieke taken een geringere investering vergen.

51 Zoals ook verwoord in Stuurgroep Dialoog, 'Internationale samenwerking in verandering – syntheserapport van de Dialoog 2008 'Ontwikkeling is verandering', DGIS, Den Haag, 2008. Zie: <http://www.ontwikkelingisverandering.nl/uploaded_files/Syntheserapport_dialoog_Ontwikkeling_is_Verandering.pdf>.

record', zoals de WRR ook opmerkt.⁵² Het sluit dus een groot deel van de organisaties in het Zuiden buiten. Het identificeren en versterken van perspectiefrijke maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden vraagt expertise die de overheid niet ruim bezit. Een aantal internationale NGO's heeft hiermee inmiddels wel jarenlange ervaring opgebouwd. De opkomst van zuidelijke NGO's is de doelstelling en mede het gevolg van succesvol beleid van noordelijke NGO's.⁵³ De vraag rijst tot slot tot wie zuidelijke NGO's zich moeten verhouden. Ondermijnt directe financiering door een andere staat hun onafhankelijkheid niet? Lukt dit geen tegenmaatregelen uit door repressieve regimes?⁵⁴ De belangrijke waakhondfunctie van zuidelijke sociale bewegingen, zowel ten aanzien van de eigen regering, als ook ten aanzien van de internationale donoren, moet niet uit het oog worden verloren.

II.2 Rol bedrijfsleven

De AIV vindt met de WRR dat Nederland meer aandacht kan schenken aan de productieve sector in het ontwikkelingsbeleid. Programma's hierin hebben onvoldoende samenhang. De AIV onderschrijft de nadruk die het WRR-rapport legt op het belang van economische groei voor ontwikkelingslanden om in de internationale economie te integreren, maar zoals in de andere paragrafen al vermeld, aandacht voor groei is niet onvoorwaardelijk en zal voldoende elementen in zich moeten hebben voor zoveel mogelijk 'pro-poor groei'.⁵⁵

Het AIV-advies 'Private Sector Ontwikkeling en Armoedebestrijding' duidt groei aan als verreweg de belangrijkste factor bij armoedevermindering. Voor groei is de kwaliteit van de binnenlandse instituties veruit het belangrijkste. Ontwikkelingslanden moeten het nationale investeringsklimaat versterken. Echter, voor 'pro-poor groei', groei die (meer dan evenredig) ten goede komt aan mensen in economische problemen, is tevens aandacht nodig voor: (i) het verminderen van (gender-) ongelijkheid in de toegang tot productiefactoren (zoals land en financiering) en markten, (ii) het prioriteren van investeringen in arme regio's en die sectoren waarin mensen die in armoede leven actief zijn, (iii) het investeren in onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur en de ontwikkeling van de financiële sector, (iv) het stimuleren van toegang tot de formele economie.

De AIV vraagt aandacht voor het dilemma van de informele sector, waarin vaak meer dan 70% van de bevolking werkt. Het betrekken van deze vrouwen en mannen in de formele economie vergt onder andere een aanzienlijke versterking en verhoging van de steun

52 J. Kranen, *Shadowplay in Indonesian Development Cooperation: Direct funding of Southern NGOs (analyzing incentives and questioning surplus values)*, CIDIN, Nijmegen, 2009 (unpublished MSc thesis); N. Mangelaars, *Taking direct funding of Southern NGOs to the next level: a study about incentives and surplus values*, CIDIN, Nijmegen, 2009 (unpublished MSc thesis); R. Ruben, L. Schulpen & L. van Schendel, *Direct Funding to Local Civil Society Organisations*, CIDIN, Nijmegen, 2008 (Desk Study IS Academy).

53 Zo richtte Oxfam Novib mede Oxfam India op; zij droeg vervolgens haar eigen projecten over.

54 Zoals onder andere is voorgekomen bij de MATRA-projecten in Rusland en mensenrechtenprojecten in sommige Islamitische staten. Matra is het subsidiekader voor het stimuleren van maatschappelijke transformatie in Midden- en Oost-Europa van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

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

aan de ontwikkeling van de financiële sector, zowel in de publieke als private sector.⁵⁶ De aanbevelingen van de WRR voor het geconstateerde gebrek aan financieringsmogelijkheden vergen een uitgebreide analyse van de tekortkoming in de huidige structuur. Dit gaat verder dan de door de WRR genoemde 'private equity'- en ander risicokapitaal (p. 257). Ook het opheffen van barrières die vrouwen ondervinden bij marktdeelname is essentieel.

De AIV is van mening dat het Nederlandse bedrijfsleven ook met andere investeringen dan investeringen die aan de criteria van maatschappelijk verantwoord ondernemen voldoen, bijdraagt aan ontwikkeling. De AIV beveelt aan dat het Nederlandse bedrijfsleven betrokken blijft bij het faciliteren van een lokaal en nationaal bedrijfsleven in ontwikkelingslanden. De mogelijkheden voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking om de armoede verminderende effecten van *Foreign Direct Investment* te versterken, liggen vooral op het terrein van het investeringsklimaat, infrastructuur en financiële sector ontwikkeling. Daarnaast kan Nederland zich richten op verbetering van publiek-private samenwerking door het ontwikkelen van risicoverminderende instrumenten, zoals garanties, verzekeringen en derivaten. Dit is effectiever dan het verlenen van subsidies.⁵⁷

⁵⁶ Zie: AIV, 'Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding', advies nummer 50, Den Haag, oktober 2006.

⁵⁷ *Idem*, p. 12.

III Aangrenzende beleidsterreinen

III.1 Migratie en ontwikkeling

De AIV is van mening dat politieke aandacht voor de bijdrage van migratie aan ontwikkeling en voor verbetering van de positie van migranten langs de lijnen van het AIV-advies 'Migratie en Ontwikkelingssamenwerking' nodig is.⁵⁸ Migratie gaat niet om een net opgestart en nieuw proces: migratie doet zich voor in vrijwel alle landen in Azië, Latijns-Amerika en Afrika waarbij overheden actieve maatregelen nemen om de diaspora te betrekken bij de ontwikkeling, zoals de WRR terecht opmerkt vaak, via eigen ministeries (p. 154).

Het WRR-rapport legt veel nadruk op het belang van migratie – in het bijzonder internationale migratie vanuit het Zuiden naar het Noorden – en op het belang van beleidscoherentie. Enerzijds wordt dat gebruikt om het belang van de ontwikkelingssamenwerking te relativeren (overmakingen zijn wereldwijd belangrijker dan ODA en hebben een directer effect op huishoudens aan de basis van de samenleving). Anderzijds wordt migratie in verband gebracht met het feit dat de wereld steeds meer onderling is verbonden. 'De middenklassen leiden daardoor steeds vaker 'transnationale levens' (p. 94). Er wordt hiermee echter voorbijgegaan aan het feit dat veel van de allerarmste landen geen grote aanwezigheid kennen van migranten in Nederland.⁵⁹

De AIV is van mening dat bilateraal beleid gericht op eenzijdige terugkeer naar het land van herkomst minder relevant is. Beter is te streven naar flexibele migratie dan wel flexibele residentie, ook in EU-verband.⁶⁰ Terugkeer op zich behoeft geen doel te zijn. Ontwikkeling kan heel goed worden bevorderd door migranten naar hun land van herkomst te laten gaan op basis van een tijdelijk contract. In die vorm kunnen zij van grote betekenis zijn in een transnationaal netwerk. Daar komt bij dat migranten eerder geneigd zullen zijn de kansen in hun land van herkomst te testen als zij niet worden geconfronteerd met de harde dilemma's van terugkeer of blijven in het land van verblijf.⁶¹ Het huidige beleid inzake migratie wordt naar de mening van de AIV te veel gedomineerd door de veiligheidsagenda en de politieke noodzaak de effectiviteit van het asielbeleid aan te tonen door nadruk te leggen op de terugkeer naar het herkomst land. Dit heeft minder relevantie voor de ontwikkelingsagenda.

58 Zie: AIV, 'Migratie en Ontwikkelingssamenwerking; de samenhang tussen twee beleidsterreinen', advies nummer 43, Den Haag, juni 2005. Aanbevelingen zijn onder meer: flexibiliteit in tijdelijke verblijfsvergunningen ten behoeve van werk, onderwijs en culturele uitwisselingen (met aandacht voor partnerlanden); continuatie van ondersteuning van economische mogelijkheden van ontwikkelingslanden onder meer via hun export; een effectieve dialoog met migranten over ontwikkeling in het herkomstland; ontwikkelingsrelevante terugkeerprojecten; stimuleren van ontwikkelingseffecten van overmakingen; en kennisontwikkeling over migratie.

59 Wel wordt door de WRR erkend dat overmakingen voor Afrika minder van belang zijn. Zie verder: AIV, 'Migratie en Ontwikkelingssamenwerking; de samenhang tussen twee beleidsterreinen', advies nummer 43, Den Haag, juni 2005.

60 *Idem*, p. 42.

61 *Idem*, p. 55.

De AIV vraagt daarnaast aandacht voor de veel omvangrijkere interne ruraal-urbane migratie en zuid-zuidmigratie. Hier kan Nederland op inspelen door aandacht te schenken aan regionale integratie en wat betreft de ruraal-urbane migratie de stedelijke armoede problematiek te belichten. Bovendien kan Nederland in het bijzonder de partnerlanden⁶² steunen bij het ontwikkelen van een eigen migratiebeleid en met inbreng in de dialoog over migratie. Zij kunnen dan beter omgaan met verschijnselen als 'brain drain', 'remittances' en 'trafficking', niet alleen waar het zuid-noordmigratie betreft, maar ook in relatie tot zuid-zuidmigratie. Deze landen zouden de capaciteit moeten hebben om hun migratiebeleid en hun ontwikkelingsbeleid te integreren.⁶³

III.2 Demografie

Afgezien van de aan migratie bestede aandacht wordt de demografische problematiek in het rapport node gemist, vooral op welke wijze deze onderdeel zou moeten vormen van de moderne hulpagenda.⁶⁴ De fase in de demografische transitie van een land bepaalt in hoge mate de economische en sociale ontwikkelingen, knelpunten en mogelijkheden. Zo is het van belang om in landen met jonge bevolkingen (waar de bevolking van 0-15 jaar ongeveer 40% is) te investeren in onderwijs en productieve werkgelegenheid. Deze kunnen er vooral in fragiele staten toe bijdragen dat het grote aandeel jongeren perspectief heeft, productief is en niet ontspoot. In landen waarin het aandeel van de jongeren in de bevolking terugloopt als gevolg van dalende fertiliteit, ontstaat een uniek lage 'afhankelijkheidsratio'⁶⁵ Dit wordt in de literatuur aangeduid als het demografisch dividend. Landen in een dergelijke fase van de transitie kunnen de relatief grote proportie productieve volwassenen in de bevolking gebruiken om structurele investeringen voor de toekomst te doen, voordat als gevolg van ontgroening⁶⁶, vergrijzing en toenemende aantallen ouderen de afhankelijkheidsratio weer gaat stijgen. Demografische ontwikkelingen spelen thans geen expliciete rol in het Nederlandse buitenlands- en ontwikkelingsbeleid.

62 Hiermee wordt bedoeld landen waarmee Nederland een officiële ontwikkelingsrelatie heeft.

63 Zie: AIV, 'Migratie en Ontwikkelingssamenwerking: de samenhang tussen twee beleidsterreinen', advies nummer 43, Den Haag, juni 2005, p. 33.

64 Zie: AIV, 'Demografische veranderingen en ontwikkelingssamenwerking', advies nummer 66, Den Haag, juli 2009.

65 Afhankelijkheidsratio: verhouding 0-15 jarigen en bevolking 65+ tot de actieve bevolking 15-65 jarigen. (Soms wordt de leeftijdsgrens van 60 jaar in plaats van 65 jaar aangehouden).

66 Ontgroening is een demografisch begrip dat staat voor de daling van de fertiliteit en daarmee het minder jong worden van de bevolking (kleiner aandeel van de bevolking onder de 15 jaar).

IV Uitvoering van ontwikkelingsbeleid

IV.1 Interventie-ethiek

De AIV is van mening dat internationale beleidscoherentie beslist niet mag leiden tot het inkrimpen van de beleidsruimte in ontwikkelingslanden.⁶⁷ Zij hebben deze ruimte nodig om via consultatie met het eigen maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven 'ownership' te kunnen nemen over de eigen gewenste sociale en economische ontwikkeling. Dergelijke interactie met de eigen bevolking is de basis van goed bestuur. Deze hebben landen ook nodig om de uitdagingen van mondialisering het hoofd te bieden. Donoren hebben niet alleen werkelijke coherentie voornamelijk met de mond beleden, ook zijn zij vaak incoherent in de gewoonte van donoren om ontwikkelingslanden een bepaalde economische en sociale koers op te dringen. Dit was het geval tijdens de hoogtijdagen van de 'Washington Consensus'. Dit geldt in voorkomende gevallen ook voor processen zoals de huidige 'Poverty Reduction Strategy Papers' (PRSP) en de 'Economic Partnership Agreement' (EPA) van de Europese Unie.⁶⁸ Deze tweeslachtigheid van Westerse donoren heeft ertoe geleid dat armere ontwikkelingslanden nu soms prefereren met China en andere opkomende landen leningen en contracten te sluiten in plaats van met westerse landen of de Wereldbank; contracten die grondstoffen, land en olie exploiteren op een 'apolitieke' wijze. Zij stellen zich niet met de binnenlandse politiek van het land te willen bemoeien en geen voorwaarden op te leggen, doch slechts zaken te doen. Het effect, speciaal in het geval van ondemocratische landen, is financiering van elites in die landen, die zich vanwege de concessie-inkomsten weinig meer aan hun eigen bevolking gelegen hoeven te laten liggen en haar verder marginaliseren (zoals dat overigens ook vaak het geval was met Westerse contracten). Dit verdient speciale aandacht in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid.

De WRR benoemt het gebrek aan interventie-ethiek als één van de problemen van ontwikkelingssamenwerking (p. 145 en verder). Hij bedoelt daarmee het gebrek aan oog voor de vraag wanneer wel en wanneer niet te interveniëren. In dit verband wijst de WRR op een aantal mogelijke negatieve effecten van samenwerking, zoals het versterken van afhankelijkheid, het creëren van een nieuw patronagesysteem, het mogelijk verzwakken van het gezag van de staat alsmede het oproepen van negatieve macro-economische effecten als verdringing van belastingen, opwaartse druk op de wisselkoers en negatieve effecten voor export, alsook 'braindrain' naar westerse organisaties en landen. Daarnaast legt de hulp, ondanks de Parijse Verklaring en de invoering van begrotingssteun, nog steeds een onevenredig beslag op de overheid van ontwikkelingslanden. De WRR concludeert dat algemene recepten voor ontwikkeling niet werken. Dit gold voor de structurele aanpassingsprogramma's – die vaak niet tot economische groei hebben geleid, maar tot vershraling van onderwijs, gezondheidszorg en sociale voorzieningen – en voor het goed-bestuursadagium dat fragiele staten uitsloot. De WRR maakt met zijn eigen aanbevelingen (concentratie, selectie, NLAI) echter niet aannemelijk dat deze negatieve effecten

67 De WRR zegt hierover op p. 246: '(...) beleidsruimte voor landen om eigen ontwikkelingstrajecten uit te zetten'.

68 G. Dijkstra, 'The New Aid Paradigm: A Case of Policy Incoherence' en M. Grindle, 'Social Policy on development: Coherence and Cooperation in the Real World, in *Background papers prepared for the World Economic and Social Survey*, UN DESA, New York, 2010.

zich bij implementatie van deze aanbevelingen in mindere mate zullen voordoen. Alleen de aanbeveling tot landenspecificiteit komt hieraan enigszins tegemoet. Hierop zal nader ingegaan worden in onderstaande paragrafen.

De AIV vindt dat de WRR een goede beschrijving geeft van de problematiek inzake het meten van de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking. De AIV onderschrijft de oproep van de WRR dat helderheid over doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking van groot belang is om te voorkomen dat er ongefundeerde discussies ontstaan over de vraag of hulp wel of niet helpt. De AIV kan zich vinden in de constatering dat causale verbanden tussen interventies en algehele modernisering moeilijk zijn te leggen, vooral op de lange termijn. De WRR voegt daar aan toe dat deze moeilijke meetbaarheid niet impliceert dat we 'dus maar moeten stoppen met hulp' (p. 115). De AIV is van mening dat naast evaluatie van ontwikkelingsbeleid, monitoring van ontwikkelingsactiviteiten minstens zo belangrijk is. Ontwikkelingsactiviteiten spelen zich af in een steeds veranderende context. Ook hebben zij vaak onbedoelde effecten. Het monitoren van deze factoren is daarom cruciaal. Samenwerking moet op zodanige wijze worden ingericht, dat het lerend vermogen toeneemt en tussentijdse bijstellingen mogelijk zijn. De AIV onderschrijft de oproep van de WRR te komen tot innovatieve meetmethoden, onder meer met verwijzing naar alternatieve theorieën over wat ontwikkeling inhoudt (zie hierboven). Zo kan een *subjectieve* meetmethode ertoe leiden dat ondervraagden soms positiever zijn over hun situatie, bijvoorbeeld vanwege toegenomen vrijheden, dan op basis van objectieve (achteruitgang van) inkomen geconcludeerd zou worden.⁶⁹

IV.2 Concentratie (partnerlanden) en selectie (sectoren)

De AIV is voorstander van concentratie van bilaterale ontwikkelingssamenwerking, op minder landen, maar maant hierbij ook tot voorzichtigheid. Uitgangspunt moet zijn dat de organisatie hiervan bij ontwikkelingslanden wordt gelegd, zodat gewerkt wordt daar waar onze samenwerking gevraagd is.⁷⁰ De AIV is van mening dat alvorens over te gaan tot een sterke reductie van partnerlanden, zoals de WRR voorstelt, een goede afweging gemaakt moet worden van voors en tegens. Kiest men voor (middeninkomens)landen waar het meeste succes behaald kan worden? Of kiest men voor de minst ontwikkelde landen, met het risico dat daar geen economisch groeisucces plaatsvindt? Hoe rekening te houden met de absorptiecapaciteit van de ontvangende partij, indien deze laag ontwikkeld is en andere donoren niet vertrekken uit het Nederlandse concentratieland? Leidt concentratie niet tot grotere donordominantie? Bestaat het gevaar dat landen voor oude koloniale banden kiezen (een nieuwe 'liniaal van Bismarck')?⁷¹ Overigens betreft concentratie alleen de bilaterale samenwerking, dat wil zeggen circa 30% van de totale inspanning. Daarnaast kunnen overwegingen van coherentie en mondiale publieke goederen juist weer om uitbreiding van samenwerkingspartners vragen.

69 Sumner en Tiwari: zekerheid, respect, waardigheid, status, inspraak en kwetsbaarheid kunnen belangrijker zijn dan consumptie, p. 58. Zie ook WRR 'armoede niet alleen over gebrek aan inkomen gaat, maar ook over gebrek aan veiligheid en (...) zeggenschap' (p. 118).

70 De door de WRR voorgestane landenspecificiteit geeft geen richtlijn hoe tot een selectie van partnerlanden te komen. Ook goed bestuur en structurele aanpassing gaven geen adequaat antwoord hierop, zoals de WRR vaststelde.

71 Tijdens de conferentie van Berlijn van 1884 verdeelden de Westerse mogendheden onder leiding van Bismarck het continent [Afrika] met atlas en liniaal op tafel (p. 77).

Hetzelfde geldt voor selectie van sectoren waarin Nederland actief is. De AIV is van mening dat het goed is als Nederland als staat zich profileert in bepaalde sectoren, naar analogie van het voorbeeld van Noorwegen dat bekendheid verwierf op het gebied van vrede en verzoening (p. 223) en het beheer van natuurlijke hulpbronnen. Dit kan de ontwikkelingssamenwerking meer profiel geven. De behoeftes van ontwikkelingslanden moeten echter uitgangspunt zijn, niet het exporteren van Hollandse expertise. Voor Nederlandse deskundigheid valt zeker wat te zeggen, maar naarmate het accent bij de samenwerking gelegd wordt bij het beleid van de betrokken landen ligt de nadruk vooral op kennis daar. Ook moet de Nederlandse kennis op relevantie getoetst worden voor de situatie in ontwikkelingslanden. Dit pleit voor grotere internationale samenwerking in kennisontwikkeling en het opzetten in Nederland van een 'global issues network'.⁷² De AIV benadrukt dit netwerk van overheid en maatschappelijke organisaties specifiek te richten op het gebied van mondiale publieke goederen en hiervoor een duidelijke definitie te kiezen.

Het pleidooi van de WRR voor landen- en sectorenbeperking lijkt vooral te zijn ingegeven door de wens tot effectiviteit: om verschil te maken moet men zich concentreren en selectief zijn. De WRR hanteert hier het 'enge' effectiviteitsbegrip van de Parijse agenda, terwijl hij zelf concludeert dat een interventie-ethiek meer noodzakelijk is. De AIV is van mening dat men effectiviteit vooral bereikt door met andere donoren hierover afspraken te maken en als één partij naar ontwikkelingslanden te opereren. Dit betekent niet één donor, maar wel één donorbeleid.

IV.3 Landenspecificiteit, NLAID

De AIV beveelt aan te komen tot een plancycclus voor het ontwikkelingsbeleid, naar analogie van het bedrijfsleven, waarbij periodiek de strategie en de uitvoering geijkt worden naast de eerdergenoemde instelling van een meerjarige plancycclus voor landen met meerjarige budgetten. De AIV is van mening dat eerst de ontwikkelingsagenda moet worden bepaald alvorens over te gaan naar nieuwe organisatiemodellen, zoals voorgesteld door de WRR.

De AIV kan zich vinden in de oproep van de WRR tot landengericht maatwerk, zolang dit de eigen beleidsruimte van landen respecteert. De constatering dat meer overlegd moet worden met ontwikkelingslanden over hun eigen beleidsruimte, impliceert dat het hier gaat om een diplomatieke taak. Hetzelfde geldt voor de implementatie van meer coherentie: ook dat vereist meer diplomatie vanuit het perspectief van internationale samenwerking. De WRR werpt de suggestie op dit door een apart uitvoeringsorgaan te laten doen (NLAID). De AIV is van mening dat, indien gekozen wordt voor landenspecificiteit als uitgangspunt, verschillende opties tegen elkaar afgezet moeten worden. Zo kan ook gekeken worden naar een organisatiemodel waarbij meer nadruk wordt gelegd op regiodyrecties binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze zouden dan ook een budgettaire verantwoordelijkheid moeten krijgen: van landendeskundige op het ministerie naar landendeskundige in het veld.⁷³

72 De WRR stelt: 'Met de oprichting van een Global Issues Centrum dat zich erop toelegt om nieuwe en reeds bestaande kennis over internationale publieke goederen te combineren en te bevorderen zou ook internationaal voorzien worden in een lacune' (p. 236 en p. 287).

73 Thans ligt de nadruk op de thematische invalshoek, waarbij de regiodyrecties in het matrixmodel een coördinerende functie hebben.

De AIV is graag bereid na te denken over alternatieve scenario's naast NLAID. Wat zijn de voordelen van NLAID boven een versterkte rol van de ambassades met meer technisch personeel? Wat zijn de ervaringen met 'joint donor offices' zoals in Zuid-Soedan? Wat is de rol van multilaterale initiatieven ten opzichte van NLAID? Hoe verhoudt NLAID zich tot het opereren in EU-verband? Een argument van de WRR om te komen tot NLAID is dat de roulerende carrièrediplomaten geen goede ontwikkelingswerkers zouden zijn. De vraag is echter of het probleem ligt bij de medewerkers of bij de snelle roulatie. Ontwikkelingswerkers maken immers ook carrière. Meer dan de herijking heeft de integratie van de binnen- en buitendienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken ertoe geleid dat de balans tussen deskundige vaste ambtenaren in Den Haag en flexibele diplomaten verloren is gegaan. Alle ambtenaren zijn immers overplaatsbaar (flexibel) geworden. Langdurige kennisopbouw heeft daarmee aan effectiviteit ingeboet. In een internationaliserende samenleving neemt de behoefte aan diepgaande kennis alleen maar toe. Wil het ministerie zijn positie ten opzichte van vakministeries handhaven en een grotere rol in nationaal coherent beleid op zich nemen, zoals de WRR terecht voorstelt, dan is een herbezinning op de inrichting van de overplaatsbare dienst noodzakelijk. Wat geldt voor ontwikkelingssamenwerking geldt in meer of mindere mate eveneens voor het vak diplomatie. Beide zijn immers met elkaar vervlochten. Wil men meerwaarde hebben, dan is diepgang nodig. De AIV is graag bereid een (brief)advies uit te brengen over de toekomst van de diplomatie in een globaliserende wereld. Hierin kan ook nader ingegaan worden op de wijze waarop de professionaliteit in de uitvoering van de bilaterale ontwikkelingsamenwerking kan worden vergroot.

V Samenvatting

De AIV maakt zeven algemene kanttekeningen bij het WRR-rapport en doet daarbij een aantal eigen aanbevelingen. Deze komen hieronder achtereenvolgens aan de orde.

Kanttekening 1

De AIV is voorstander van een breed begrip van ‘ontwikkeling’ dat naast economische vooruitgang recht doet aan het recht op ontwikkeling, de politieke theorieën over ‘human development’ en de sociale dimensie. De AIV is het eens met de brede benadering van de WRR, maar vraagt zich af of de WRR in zijn conclusies niet toch impliciet teruggrijpt op economische groei als definitie van ontwikkeling.

De AIV doet daarbij de volgende aanbevelingen:

- betrek in het beleid naast aandacht voor nationaal inkomen ook nieuwere theorieën over ontwikkeling, die verder gaan dan inkomensgroei, daar zowel productiegroei als sociale, gender, politieke en ethische dimensies deel uitmaken van het begrip ontwikkeling. Houd rekening met de rechten van toekomstige generaties, door middel van aandacht voor duurzaamheid;
- bevorder een duidelijke omschrijving van zowel het recht op ontwikkeling als mensenrechtenbenaderingen van ontwikkeling om een integrale benadering van mensenrechten te bereiken. Bevorder aandacht voor de gevolgen van een mensenrechtenbenadering van ontwikkeling (op het gebied van politiek, handel én hulp);
- bevorder beleid gericht op groei mét herverdeling. Hervreiding tussen landen en binnen landen kan armoede verminderen en groei stimuleren, vooral als er een maatschappelijke consensus over de te volgen sociaaleconomische beleidslijnen bestaat. De tegenstelling tussen armoedebestrijding en economische ontwikkeling is onjuist;
- baseer een evaluatie van de MDG's, naast verwezenlijking van individuele MDG's, op zowel de bijdrage van de MDG's aan armoedebestrijding, groei en herverdeling als aan de mate waarin de MDG's bijgedragen hebben tot grotere beleidscoherentie in ontwikkelde landen en een bredere ontwikkelingsagenda.

Kanttekening 2

De AIV vraagt aandacht voor het perspectief van zuidelijke landen, dat zo belangrijk is voor ‘ownership’. De AIV is voorstander van hantering van het begrip internationale samenwerking en niet van het begrip hulp.

De AIV doet hierover de volgende aanbevelingen:

- bereken ‘Public Bads’ en de gevolgen voor ontwikkelingslanden (als onderdeel van de interventie-ethiek). Breng in rapportages niet alleen de uitgaven en evaluatie van ontwikkelingssamenwerking naar voren, maar ook de gevolgen voor het desbetreffende land (en voor de precare groepen in dat land) van Nederlandse politiek op bijvoorbeeld het gebied van handel, belastingen, financiële markten, (landbouw) subsidies, klimaat;
- zet om beleidscoherentie te bevorderen, in Nederland een ‘global issues’ network op, gericht op duidelijk gedefinieerde mondiale publieke goederen, om de krachten van onderzoeksinstituten en NGO's op dit gebied te bundelen;
- bevorder dat Nederland zich inspant dat op korte termijn maatregelen worden genomen voor het komen tot ‘goed bestuur’ van internationale instellingen zoals onder andere de Wereldbank.

Kanttekening 3

De AIV maakt een andere analyse van de problemen rond de 0,7%-norm. De oplossing hiervoor is niet het loslaten van de norm, maar meerjarige besteding met meerjarige planning.

De AIV doet de volgende aanbevelingen:

- blijf in Nederland de 0,7%-norm hanteren; ondermijn niet de internationale norm;
- blijf de norm rechtvaardigen op basis van berekening van de huidige basisbehoeften in ontwikkelingslanden en doe onderzoek naar de eventuele noodzaak van een integrale norm, die potentieel hoger zal kunnen zijn, als er ook mondiale publieke goederen en nieuwe financieringsvormen van ontwikkelingssamenwerking onder worden gebracht;
- stel een meerjarige begroting in gekoppeld aan meerjarige strategische landenplannen om bestedingsdruk te voorkomen en hanteer het begrip 'Internationale Samenwerking'.

Kanttekening 4

De AIV vindt dat gebrek aan goed bestuur in ontwikkelingssamenwerking geen afbreuk doet aan de noodzaak van ontwikkeling van rechtsstatelijkheid en democratisering in de zin van een participatief politiek stelsel dat gelijkheid van mensen voor de wet centraal stelt. Het nieuwe veiligheidsparadigma vergt dat Nederland actief betrokken blijft in fragiele staten.

De AIV doet de volgende aanbevelingen hierover:

- blijf betrokken bij landen met een niet goed functionerende overheid en besteed hier juist veel aandacht aan in het ontwikkelingsbeleid om veiligheidsproblemen te voorkomen;
- blijf een actief beleid op goed bestuur voeren als onderdeel van het ontwikkelingsbeleid. Maak participatie van belanghebbenden bij de formulering van ontwikkelingsbeleid een aandachtspunt;
- bevorder aandacht voor coördinatie tussen de verschillende actoren, in het bijzonder tussen militairen en NGO's in fragiele staten en de afstemming van alle ministeries in Nederland bij vredesoperaties (de zogenaamde *Whole of Government Approach*).

Kanttekening 5

De AIV is beducht voor een te Nederlandse en statelijke invulling van de internationale samenwerking. Andere actoren in het ontwikkelingsbeleid zijn essentieel: de multilaterale instellingen, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Het rapport draagt terecht de noodzaak van verbreding uit en bekritiseert de fragmentatie van internationale samenwerking.

De AIV doet de volgende aanbevelingen:

- herzie het stelsel van subsidiekaders voor 'civil society'-actoren, dat in zijn beoordelingskader is gebaseerd op een visie van de overheid op de rol van 'civil society'-actoren en dat: (a) ruimte biedt voor permanente professionalisering van 'civil society'-actoren, (b) ruimte biedt voor diverse, elkaar versterkende, rollen van 'civil society'-actoren, (c) de rol stimuleert van 'civil society'-actoren bij het beschermen en beter benutten van mondiale publieke goederen (bewaken coherent beleid op nationaal, Europees, mondiaal niveau), (d) helderheid schept onder welke condities een Nederlandse overheid wel en niet optreedt als directe financier van zuidelijke 'civil society'-actoren (en dus ook van Nederlandse 'civil society'-actoren), (e) de waakhondfunctie van noordelijke NGO's duidelijk afbakent (financieringsmogelijkheid met behoud van autonomie ten aanzien van beleidsbeïnvloeding);

- erken in het beleid dat de rol van het bedrijfsleven meer is dan maatschappelijk verantwoord ondernemen en dat het ook gaat om het leveren van een positieve bijdrage aan het faciliteren van een lokaal en nationaal bedrijfsleven in ontwikkelingslanden;
- zorg voor een consistente vormgeving van het beleid gericht op productieve sectoren en allocatievermeerdering in plaats van kleine correcties op bestaand beleid in lijn met het AIV-advies Private Sector Ontwikkeling en armoedebestrijding.

Kanttekening 6

De AIV formuleert aanvullende aanbevelingen op het gebied van (a) gender, (b) noodhulp, en (c) migratie en demografie. Zo moet niet alleen de toenemende armoede onder vrouwen in kaart worden gebracht, maar ook hun potentiële rol om te komen tot duurzame oplossingen.

De AIV doet de volgende aanbevelingen:

- baseer de analyse van het bredere coherentievraagstuk mede op een gedegen genderanalyse en kom tot een beleid dat getoetst kan worden op het effect dat dit heeft op verbetering in de levens van vrouwen en het faciliteren van hun positieve rol in ontwikkeling;
- houd vast aan de internationale consensus ten behoeve van het behalen van de MDG's, omdat deze inhoudelijk en politiek essentieel is; doe dit wel in samenhang met de Millennium Declaration (2000) en de verklaring van de VN-wereldvrouwenconferentie van Beijing (1995);
- maak vrouwen evenredig deel van de besluitvorming op nationaal, mondiaal en Nederlands niveau: binnen de multilaterale, bilaterale en maatschappelijke organisaties, de Nederlandse diplomatie gericht op internationale samenwerking, en ook in het werk met fragiele staten en binnen vredesmissies;
- maak noodhulp een publiek zichtbaar en belangrijk onderwerp van internationale samenwerking; bevorder consistentie met aanpalende beleidsterreinen;
- besteed aandacht aan zuid-zuidmigratie en ruraal-urbane migratie door nadruk op regionale benadering en stedelijke armoede. Bevorder flexibele migratie en flexibele residentie in plaats van eenzijdig terugkeerbeleid;
- integreer demografie als onderdeel in het ontwikkelingsbeleid. Bevorder de (ontwikkelings)kansen in landen met demografisch dividend.

Kanttekening 7

Ten slotte is de AIV van mening dat er op basis van de analyse van de WRR zelf andere opties mogelijk zijn naast de gedane aanbevelingen. Zo zijn er naast het voorstel om de Nederlandse ontwikkelingsactiviteiten onder te brengen in een NLAI, meer mogelijkheden voor de uitvoering van beleid, die een wellicht minder technocratische invulling aan het begrip 'hulp' geven en de verworvenheden van de herijking, zoals de integratie van diplomatie en ontwikkelingssamenwerking, in stand houden.

De AIV doet de volgende aanbevelingen:

- verruim de portefeuille van de minister voor ontwikkelingssamenwerking met een mondialiseringsagenda, waarbij ontwikkelingssamenwerking, coherentie en internationale publieke goederen integraal worden benaderd;
- richt het ontwikkelingsbeleid landenspecifieker in. Geef regiobureaus budgettaire verantwoordelijkheid en herstel het evenwicht tussen roulatie en deskundigheid en tussen de posten en het ministerie;
- expliciteer de Nederlandse interventie-ethiek. Baseer dit op 'ownership' in ontwikkelingslanden, beleidscriteria ten aanzien van de keuze van landen en ten aanzien van de verdeling tussen (en binnen) multilaterale, bilaterale en civiele kanalen alsmede beleidscriteria over de relevantie van verschillende meetmethoden;

- betrek altijd het perspectief van samenwerkingspartners in het nemen van beslissingen over de invoering van nieuw beleid en maak duidelijk hoe zij gebaat zijn bij de voorgestelde wijziging;
- besteed speciale aandacht aan nieuwe partners in ontwikkelingssamenwerking, zoals China, Brazilië, India die op steeds groter schaal investeren in armere ontwikkelingslanden om toegang tot grondstoffen en nieuwe markten te krijgen en die het vaak niet al te nauw nemen met begrippen als rechtstaat en rechten van de mens.

De AIV merkt tot slot op dat het noodzakelijk is tot een debat te komen, gestoeld op de meest recente wetenschappelijke inzichten, over de betekenis van het begrip ontwikkeling. De aangehangen levensopvatting in deze is bepalend voor de keuzes die gemaakt worden in internationale samenwerking.

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 RECHTSSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 Vervolgadvies EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid
voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****

- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETEGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*

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*

* 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).