

Naar een nieuwe invulling van Internationale Samenwerking

‘Drievoudig hervormen voor driedubbele winst:
innoveren, verbreden en coördineren als basis voor
beter buitenlandbeleid’

Amsterdam, 30 november 2012

Auteurs: Herman Wijffels (Worldconnectors), Rolph van der Hoeven (ISS),
Jos van Gennip (Socires), Frans van den Boom (NCDO) en Gabi Spitz
(NCDO)

E-mail: info@ncdo.nl

Inhoudsopgave

Aanleiding	1
1. Wereld in verandering	2
2. Meerwaarde ontwikkelingssamenwerking	5
2.1. Nederlandse expertise	5
2.2. Een internationale economie	5
3. Naar een Nationale Inspanning voor internationale samenwerking	7
3.1. Een nieuwe, breed gedragen agenda	7
3.2. Nieuwe inrichting van de hulpkanalen	9
4. Mondiaal burgerschap: bijdrage verschillende actoren	10
4.1. Burgers	10
4.2. Bedrijfsleven	10
4.3. Grote filantropen	11
4.4. Maatschappelijke organisaties	11
5. Voorwaarden en beleidsaanbevelingen	12
5.1. Aanbevelingen	12
6. Een nieuwe rol voor DGIS	15
7. Tot slot	17
8. Bronnen	18

Aanleiding

Het nieuwe regeerakkoord bevat opvallende hervormingen voor internationale samenwerking. Zo heeft het kabinet de ambitie om het beleid op het vlak van duurzaamheid, armoedebestrijding en veiligheid meer met elkaar te verbinden. De aanstelling van een minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking benadrukt dat internationale handel en armoede met elkaar samenhangen. Deze ambitieuze agenda valt echter samen met een bezuiniging van 25 procent op ontwikkelingssamenwerking. Het kabinet lijkt daarmee veel meer te willen doen met veel minder geld. In dit discussiestuk stellen experts vanuit wetenschap, politiek en het maatschappelijk middenveld een substantiële hervorming van internationale samenwerking voor. Innovatie, verbreding van inzet en middelen en stevigere coördinatie zijn de drie benodigde hervormingen voor een effectieve integrale aanpak van armoedebestrijding, duurzaamheid en veiligheid. Internationale samenwerking is bovendien niet alleen een overheidstaak, maar moet een nationale inspanning zijn die gebaseerd is op de principes van wederzijdse afhankelijkheid, mondiale verbondenheid en de gelijkwaardigheid van mensen overal.

Leeswijzer

Dit discussiestuk biedt allereerst een overzicht van de belangrijkste verschuivingen binnen het veld van internationale samenwerking. Daarna gaat het kort in op de huidige Nederlandse motivatie en doelstellingen om aan internationale samenwerking te doen. De derde paragraaf presenteert een nieuwe agenda voor internationale samenwerking en gaat daarbij achtereenvolgens in op de verschillende financieringskanalen en de rol van verschillende actoren. Tot slot biedt het discussiestuk handvatten voor de praktische uitvoering van de agenda, met name als het gaat om coherentie en coördinatie.

1. Wereld in verandering

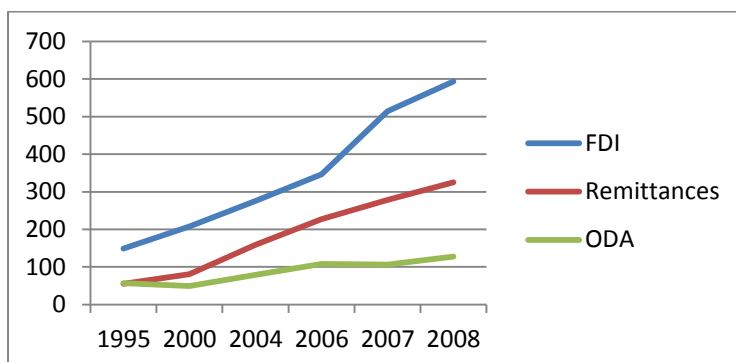
De wereld en haar spelregels veranderen. Terwijl Azië en andere opkomende economieën sterke groei kennen, verkeert vrijwel de gehele ontwikkelde wereld in de greep van de financieel-economische crisis. De voortdurende eurocrisis is duidelijk voelbaar in Nederland en beïnvloedt de rest van de wereld. Er is onzekerheid over de euro en de dollar. Bovendien is er sprake van aanhoudende onrust over de houdbaarheid van het internationale financiële en monetaire systeem.

Naast de problemen met het financiële systeem, stuit de mensheid ook steeds meer op de grenzen van ons ecologische en sociale systeem. Wereldwijd gebruiken we anderhalf keer meer grondstoffen dan de aarde kan genereren en tegelijkertijd leven ruim 2 miljard wereldbewoners van minder dan 2 dollar per dag. In andere woorden: we wonen de aarde uit, terwijl een groot deel van de wereldbevolking verstoken blijft van de opbrengst. Het huidige systeem dat ooit zoveel vooruitgang bracht is versleten en leidt op tal van terreinen tot verlies. Voor het eerst in de geschiedenis is de mensheid in staat om de aarde op drie verschillende manieren te vernietigen: op nucleaire wijze, door uitputting van 's werelds natuurlijke hulpbronnen en door vervuiling. Om deze problemen het hoofd te bieden is samenwerking onontkoombaar.

Tegelijkertijd liggen er nog grotere uitdagingen in het verschiet. De wereldbevolking groeit razendsnel, naar verwachting zijn er in 2050 ruim 9 miljard mensen op de aarde. Mensen die allemaal recht hebben op een humaan leven. Met de groei van het aantal wereldbewoners en de groeiende welvaart wereldwijd, neemt de vraag naar schaarse zaken als olie, water en landbouwgrond toe. Het waarborgen van deze zaken voor grotere aantallen mensen vraagt om nieuwe organisatievormen en beleidsstructuren. Juist ook op internationaal niveau, want de verwevenheid tussen landen neemt toe, net als de complexiteit van grensoverschrijdende vraagstukken rondom financiële stabiliteit, grondstoffen en het klimaat. Binnen deze nieuwe realiteit is samenwerking tussen én binnen landen cruciaal.

Met de verandering van het mondiale krachtenveld veranderen ook de rol en invulling van internationale samenwerking. Er is sprake van zes trends:

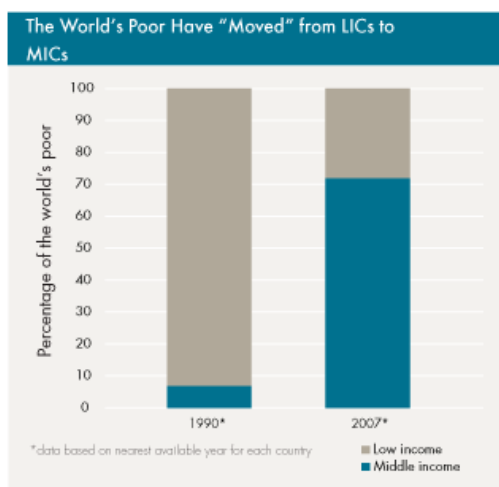
1. Economische verschuivingen. Terwijl de westerse landen zich geconfronteerd zien met teruglopende en soms zelfs negatieve groeicijfers, groeien de economieën van opkomende landen gestaag. Zoals figuur 1 laat zien, blijken de economische verschuivingen ook uit de geldstromen naar ontwikkelingslanden; officiële ontwikkelingshulp (ODA) wordt steeds kleiner ten opzichte van andere geldstromen als directe buitenlandse investeringen (FDI) en overmakingen van migranten naar het thuisland (remittances). Deze verschuivingen verschillen echter wel per ontvangend land. Zo is ODA voor veel van de armste landen nog steeds een heel belangrijke component van buitenlandse geldstromen. Voor lage-inkomenslanden beslaat ODA gemiddeld 10 procent van hun Bruto Nationaal Product (BNP) en bij bijna één op de tien arme landen gaat het zelfs om meer dan 20 procent (Kenny, 2012). Voor deze landen blijft ontwikkelingshulp dus van groot belang.



Figuur 1: Geldstromen naar ontwikkelingslanden, in miljarden dollars (Wereldbank, 2012)

Hoewel de financiële situatie in de westerse wereld zorgwekkend is en de mondiale concurrentie om beschikbare hulpbronnen zal toenemen, heeft de huidige economische realiteit vanuit mondiaal perspectief ook positieve kanten: doordat de voormalige arme landen in opkomst zijn en de rijkere landen pas op de plaats maken, ontstaat er een rechtvaardigere mondiale verdeling van de groei. Het gaat daarbij niet alleen om de 'bekende' BRIC-landen; ook steeds meer Afrikaanse economieën – met Ghana voorop – zitten in de lift. De (toekomstige) groei in andere ontwikkelingslanden biedt ook perspectieven voor de Nederlandse economie. Nederland plukt op het vlak van werkgelegenheid nu al de vruchten van economische groei in China en India.

2. *Armoede verschuift naar midden-inkomenslanden.* Zoals figuur 2 laat zien is armoede niet meer primair een probleem in lage-inkomenslanden, maar in absolute termen juist een probleem in midden-inkomenslanden. Maar liefst driekwart van de mensen die onder de internationale armoedegrens leven, is woonachtig in opkomende landen (Sumner, 2010). Bijna de helft van alle armen ter wereld leeft in India (34%) en China (15%), landen die geroemd worden om hun spectaculaire groeicijfers (Sumner, 2012).



Figuur 2: 'Verschuiving' armoede van lage-inkomenslanden naar midden-inkomenslanden (ontleend aan Sumner, 2012)

3. *Armoede en gerelateerde problemen zijn in toenemende mate verdelingsvraagstukken.* De BRIC-landen laten zien dat economische groei niet automatisch leidt tot een afname van ongelijkheid. De toenemende ongelijkheid binnen deze landen weerspiegelt echter een wereldwijde trend. Hoewel de ongelijkheid tussen landen afneemt, stijgt de inkomensongelijkheid tussen mensen wereldwijd en binnen landen al jaren. Zoals de rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2010) en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV, 2012) al stelden, is gedegen flankerend beleid cruciaal om economische groei te laten resulteren in een rechtvaardige verdeling van die groei. In de lage- en middeninkomenslanden – met name in Latijns-Amerika, waar overheden de aanpak van ongelijkheid als beleidsprioriteit zien – is wel sprake van een lichte afname van ongelijkheid (Melamed, 2011). Met name in de BRIC-landen, waar de bilaterale hulprelaties verminderen, ligt een belangrijke rol voor niet-gouvernementele organisaties (ngo's) om ongelijkheid te adresseren.
4. *Gedeelde mondiale uitdagingen.* De urgentie van grensoverschrijdende vraagstukken als financiële instabiliteit, klimaatverandering en schaarste van grondstoffen neemt toe. Gerichte gezamenlijke actie en internationale samenwerking zijn nodig om internationale publieke goederen te kunnen waarborgen voor alle wereldbewoners. Hier ligt ook een belangrijke verbinding met de inspanningen van burgers zelf. Stijgende voedsel- en grondstoffeprijzen, schaarste en milieudegradatie hangen nauw samen met de levensstijl van consumenten en de snelle bevolkingsgroei. Dat geldt ook voor Nederlanders: als alle wereldbewoners op dezelfde wijze zouden consumeren als de gemiddelde Nederlander, zou er 3,5 aarde nodig zijn (WNF,

2012). Duidelijk is dat de urgentie om deze mondiale uitdagingen op te pakken alleen maar toeneemt en sterk verbonden is met problemen als armoede en ongelijkheid. De prijsstijgingen van voedsel, energie en water raken de allerarmsten immers onevenredig. Complicerende factor daarbij is dat er een spanningsveld is tussen de traditioneel rijke landen en opkomende en arme landen over de urgentie en aanpak van de duurzaamheidsagenda.

5. *Nieuwe vormen van samenwerking.* Het mandaat voor ontwikkelingssamenwerking ligt niet langer exclusief bij de rijke OECD-DAC landen; steeds meer andere actoren, zoals grote fondsen, kleine particuliere initiatieven, migrantenorganisaties etc. bevolken de ontwikkelingssector. De BRIC-landen hebben zich in korte tijd ontpopt tot een belangrijke speler. Voormalige ontwikkelingslanden als China, India, Rusland en Brazilië doen met hun eigen ontwikkelingsorganisaties aan zuid-zuid-coöperatie. Sinds 2005 is de officiële ontwikkelingshulp van Brazilië bijvoorbeeld met 20 procent gestegen en de Russische bijdragen zijn tussen 2006 en 2010 vier keer zo hoog geworden (GHSi, 2012). In veel gevallen gaat het om bilaterale hulp, maar de nieuwe donorstromen hebben ook hun weerslag op het multilaterale kanaal. Zo ontving China tot 2005 jarenlang hulp van het World Food Programme (WFP) en is het land tegenwoordig een belangrijke donor van het WFP. Naast de vaste contributie aan de organisatie, deed de Chinese regering naar aanleiding van de voedselcrisis in de Hoorn van Afrika in 2011 een extra donatie van 16 miljoen dollar. Toch is de bijdrage van de BRIC-landen in absolute cijfers nog beperkt. De westerse landen besteedden in 2011 133,5 miljard dollar aan officiële ontwikkelingshulp, waarvan ongeveer 40 procent via het multilaterale kanaal (OESO, 2012). Dit is overigens minder dan wat Europeanen bijvoorbeeld jaarlijks aan alcohol en sigaretten uitgeven. Brazilië, China, India, Rusland en Zuid-Afrika (de BRICS-landen), rapporteren voornamelijk niet aan de OESO over de hoogte van hun hulpbijdragen. Naar schatting ging het in 2009 om een totale bijdrage van 1,75 miljard dollar aan ODA-achtige geldstromen, met name gericht op bilaterale hulp. Het gevolg is dat ontwikkelingslanden in toenemende mate kunnen kiezen tussen verschillende donoren. Traditionele donorlanden zullen eraan moeten wennen dat zij niet langer bepalend zijn in de vormgeving en uitvoering van de ontwikkelingsagenda van ontvangende landen.
6. *Veranderingen in de internationale arena.* Met de opkomst van de BRIC(S)-landen als economische machten en als donoren, verandert het multilaterale speelveld en bijbehorende spelregels. Cynthia Roberts (2011) stelt in *The European Financial Review* dat de BRICS in slechts vijf jaar een erkende diplomatieke groep zijn geworden die veel bereikt met *soft power* en een tegenwicht biedt aan de westerse diplomatieke dominantie. Deze veranderende verhoudingen blijken ook uit het verloop van recente internationale bijeenkomsten, zoals de Klimaattop in Kopenhagen en de Milieutop in Rio de Janeiro, waar de opkomende landen en ontwikkelingslanden duidelijk lieten weten dat ze zich niet langer de les willen laten lezen door het Westen. Traditionele donorlanden verliezen aan invloed in de internationale arena. Met name rond mondiale duurzaamheidsissues blijkt sprake van een groot verschil van inzicht over urgentie en aanpak. Als gevolg hiervan is het moeilijk om tot adequate internationale afspraken te komen.

2. Meerwaarde ontwikkelingssamenwerking

Bovenstaande trends laten zien dat een herpositionering van internationale samenwerking onontkoombaar is voor een adequate aanpak van grensoverschrijdende vraagstukken. Andere motieven om aan internationale samenwerking te doen, zoals solidariteit met andere mensen, blijven overigens relevant. Honderden miljoenen mensen leven dagelijks immers onder ontluisterende omstandigheden, zonder toegang tot basisvoorzieningen en met weinig toekomstperspectieven. Nog steeds lijdt één op de zeven mensen honger en sterft elke vijf seconden een kind als gevolg van armoede.

Nederland heeft een lange historie op het vlak van internationale samenwerking. Al in 1949 begon Nederland met het bieden van hulp; aanleiding daarvoor was een oproep van de Amerikaanse president Truman. In de jaren 70 steeg het ontwikkelingssamenwerkingsbudget onder leiding van toenmalig minister Jan Pronk tot 0,75 procent van het bruto nationaal product (BNP). Hiermee voldeed Nederland aan de financiële norm die volgens econoom en Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen nodig was om economische ontwikkeling in arme landen aan te zwengelen. Ook de Wereldraad van Kerken had hiertoe opgeroepen. In de decennia daarna ontpopte Nederland zich tot een koploper en invloedrijke speler op het vlak van ontwikkelingssamenwerking. In het midden van de jaren tachtig besteedde Nederland zelfs ongeveer 1 procent van het BNP aan ontwikkelingssamenwerking. Het was en is daarbij bijzonder dat Nederland een groot deel (een vijfde in 2012) van haar ontwikkelingssamenwerkingsbudget besteedt via particuliere organisaties, zoals ICCO, Oxfam Novib, Cordaid en Hivos (NCDO, 2012). Nederland heeft daardoor onder andere expertise opgebouwd op het gebied van maatschappijontwikkeling en goed bestuur.

De laatste twee jaar dreigt Nederland echter steeds meer achterop te raken op het vlak van internationale samenwerking. Dit komt gedeeltelijk omdat de regering fors bezuinigt op ontwikkelingssamenwerking; het ontwikkelingssamenwerkingsbudget was in 2012 21 procent lager vergeleken met 2010 en voor de komende jaren is een verdere bezuiniging van 25 procent aangekondigd. Een andere belangrijke reden voor de veranderende positie van Nederland op het internationale toneel, is haar tegendraadse gedrag. Internationale betrekkingen expert Rob de Wijk stelde recent dat Nederland de internationale gemeenschap de afgelopen jaren flink tegen de haren heeft ingestreken door dwars te liggen over gevoelige zaken als de Hedwigepolder, de aanpak van de eurocrisis en de regels rondom arbeidsmigratie.

2.1. Nederlandse expertise

Het is zonde dat Nederland haar koploperspositie internationaal verliest, want Nederlanders hebben de wereld veel te bieden op het vlak van internationale samenwerking. Het WRR-rapport 'Minder Pretentie, Meer Ambitie' (2010) stelt dat efficiëntie van hulp bepaald wordt door de mate waarin het gebaseerd is op expertise en kennis. De WRR stelt dat de meerwaarde van de Nederlandse ontwikkelingshulp ligt op het gebied van landbouw, water, recht, maatschappijopbouw en de aanpak van hiv/aids. De kennis over landbouw en water biedt ook direct kansen voor Nederland zelf, want met de groei van de wereldbevolking zal de vraag naar innovaties en oplossingen voor voedselzekerheid en waterschaarste toenemen.

2.2. Een internationale economie

De Nederlandse economie is zeer internationaal georiënteerd. Volgens de *Internationalisation Monitor* van het Centraal bureau voor Statistiek (CBS, 2011) is één op de tien bedrijven in Nederland actief op het vlak van internationale handel. De waarde van die handel vertegenwoordigt bijna driekwart van het Nederlandse bruto binnenlands product (BBP). Uit onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB, 2009) blijkt dat de openheid van de Nederlandse economie per Nederlander jaarlijks tussen de 1200 en 1600 euro oplevert.

Van de bedrijven in Nederland is 1 procent in buitenlandse handen; zij zorgen voor een zesde van de Nederlandse werkgelegenheid en voor een kwart van de private sector winst. Nederland is wereldwijd koploper op het vlak van directe buitenlandse investeringen (FDI). Private investeringen zijn van groot belang voor ontwikkelingslanden; onderzoek toont aan dat er een duidelijk verband is tussen investeringen en economische groei (OESO, 2002). Uit de [Coordinated Direct Investment Survey](#) van

het IMF blijkt dat de investeringen van Nederlandse bedrijven in buitenlandse ondernemingen eind 2009 3,700 miljard dollar bedroeg. Dit bedrag wordt overigens sterk vertekend door het gunstige fiscale klimaat in ons land; ongeveer 75 procent van de Nederlandse FDI's naar andere landen is afkomstig van zogeheten Bijzondere Fiscale Instellingen (BFI's). Een schatting van de FDI's vanuit Nederland in ontwikkelende en opkomende landen komt uit op ongeveer 106 miljard dollar.¹ Dit is ongeveer zeventien keer zoveel als het Nederlandse ODA-budget en kan daarmee – mits verantwoord ingezet – grote invloed hebben op sociaal, economisch en ecologisch welzijn in ontwikkelingslanden en elders.

Afgezien van de lange-termijn-voordelen van internationale samenwerking, zoals de bevordering van vrede en veiligheid, heeft Nederland er ook op korte termijn baat bij. Het Nederlandse bedrijfsleven doet namelijk goede zaken met (voormalige) hulplanden en internationale organisaties als de VN. Volgens de EVD importeerden (voormalige) partnerlanden als Indonesië, Bangladesh, Vietnam en Ghana in 2010 bijvoorbeeld gezamenlijk voor ruim 1,5 miljard euro aan Nederlandse goederen en diensten. Dat is meer dan een derde van het huidige ontwikkelingssamenwerkingsbudget. Ook de Verenigde Naties zijn een serieuze klant van Nederlandse bedrijven, in 2010 kochten zij voor ruim 155 miljoen dollar aan producten en diensten uit Nederland. Het financiële motief om aan internationale samenwerking te doen, blijft daarmee ook – en in deze tijden van financiële malaise misschien wel juist – van belang.

¹ Als gecorrigeerd wordt voor de zogeheten Bijzondere Fiscale Instellingen (BFI's) bedroegen de Nederlandse directe buitenlandse investeringen eind 2009 950 miljard dollar, ongeveer 25% van het totaal. Van het totaal aan FDI's ging eind 2010 bijna 423 miljard dollar naar ondernemingen in ontwikkelingslanden. Bijna de helft daarvan, 193 miljard dollar, betreft investeringen in de BRICS. Het is moeilijk na te gaan hoe groot het aandeel van de gecorrigeerde FDI's uit Nederland in ontwikkelingslanden precies is, omdat het IMF alleen ongecorrigeerde data verzamelt en vergelijkt. Als aangenomen wordt dat de Nederlandse FDI's in dezelfde mate vertekend worden door het gunstige belastingklimaat als de directe buitenlandse investeringen in hun geheel, bedragen de gecorrigeerde FDI's van NL in ontwikkelende en opkomende landen ongeveer 106 miljard dollar (25% van het totaal aan Nederlandse FDI's in opkomende en ontwikkelingslanden).

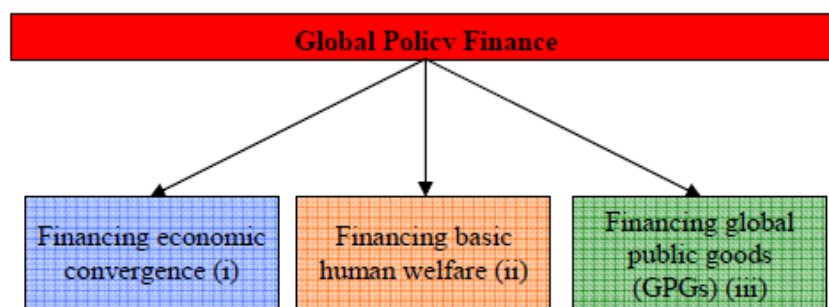
3. Naar een Nationale Inspanning voor internationale samenwerking

Hoewel het economische, politiek-maatschappelijk en ecologische belang van internationale samenwerking door velen onderkend wordt, gaan er binnen en buiten de Nederlandse politiek stemmen op dat de traditionele ontwikkelingshulp (ODA) minder goed aansluit op het veranderende internationale krachtenveld en de huidige vraagstukken. Het regeerakkoord dat de VVD en PvdA afgelopen oktober presenteerden stelt dan ook dat de Nederlandse internationale samenwerking aan hervorming toe is. De aanstelling van een minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is een belangrijke stap in die richting. Dit discussiestuk stelt echter dat voor een coherente en effectieve aanpak van internationale samenwerking ambitieuzere hervormingen nodig én mogelijk zijn.

3.1. Een nieuwe, breed gedragen agenda

De grote diversiteit aan internationale actoren (naast overheden, ngo's en internationale organisaties zijn er ook grote filantropen, religieuze organisaties, burgers en bedrijven actief) in combinatie met de toenemende urgentie van mondiale en verdelingsvraagstukken, vraagt om een nieuwe, overstijgende benadering voor internationale samenwerking. Ook geredeneerd vanuit de politieke realiteit, en met het oog op de uitdagingen waar Nederland zich mee geconfronteerd ziet, is het van belang om internationale samenwerking niet langer te benaderen als alleen een nauwe overheidstaak, maar als een 'nationale inspanning'. Deze nationale inspanning representeert een nieuwe brede agenda voor internationale samenwerking en omvat naast het budget voor ontwikkelingssamenwerking, ook de inspanningen op het gebied van vrede en veiligheid en duurzaamheid. Daarmee wordt ook de discussie over de ODA-norm in een nieuw perspectief geplaatst en omvat de brede inspanning voor internationale samenwerking ook de Nederlandse bijdrage aan de aanpak van mondiale vraagstukken.

ODA is, gezien de schaal en urgentie van de huidige internationale uitdagingen, immers onvoldoende toegerust om grensoverschrijdende vraagstukken zoals klimaatverandering en financiële instabiliteit aan te pakken. Hiervoor zijn meer middelen nodig, andere financieringsvormen en nauwere internationale samenwerking. Onderzoekers Severino en Ray (2009), verbonden aan het Amerikaanse Center for Global Development, spreken in dit kader van '*global policy finance*', het financieren van de aanpak van mondiale vraagstukken. Zij maken een onderscheid tussen het financieren van '*economic convergence*', het financieren van de toegang tot '*essential services*' (met ODA of ODA-achtige geldstromen) en de financiën die nodig zijn voor het beheer van '*global public goods*'. Figuur 3 geeft een voorbeeld van de financiering van activiteiten binnen deze drie pijlers, door verschillende maatschappelijke actoren. Desalniettemin is ODA op dit moment het enige breed gedragen mechanisme voor financiering van internationale samenwerking. Op termijn zal het principe van ODA vervangen, aangevuld of opgevolgd moeten worden, maar tot die tijd is het cruciaal om vast te houden aan de bestaande internationale afspraken.



Figuur 3: Pijlers Global Policy Finance (gedeelte uit afbeelding, ontleend aan Severino & Ray, 2009)

De thematische pijlers van Severino & Ray bieden ook een leidraad voor de opbouw van een 'nationale inspanning voor internationale samenwerking'. Binnen de 'Nationale inspanning' valt de Nederlandse ODA-bijdrage, maar ook giften van burgers, bedrijven en loterijen voor organisaties die aan internationale ontwikkeling werken. Ook de internationale inzet van andere ministeries voor mondiale sociale, economische en ecologische duurzaamheid maken deel uit van de brede agenda voor

internationale samenwerking. Dit geldt voor de inspanningen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu op het vlak van klimaatverandering, net als de inzet van Defensie voor vrede en veiligheid. Gewelddadige conflicten vormen immers één van de belangrijkste obstakels voor ontwikkeling en Nederland is zelf ook gebaat bij een stabiele, rechtvaardige en vreedzame wereld. Idealiter dient al het buitenlandbeleid van de overheid, onderdeel van de zogeheten HGIS-begroting (Homogene Groep Internationale Samenwerking), op coherente wijze ten goede te komen aan de drie internationale pijlers economie, toegang tot basisvoorzieningen en het beheer van internationale publieke goederen.

De Nederlandse bijdrage voor ontwikkelingssamenwerking is in de praktijk hoger dan de vastgestelde ODA-inzet van 0,7 procent. Het European Centre for Development Policy Management (ECDPM) stelt dat Nederland in 2010 voor 13 miljard dollar aan ontwikkelingsrelevante uitgaven deed, bijna 1,7 procent van het nationaal inkomen. Het gaat hierbij zowel om officiële, overheidsgeldstromen als om private geldstromen (Van Heukelom et al, 2012). Wanneer alleen het huidige ODA-budget (2012), particuliere giften, *remittances* van niet-westerse migranten, de internationale inspanningen van het ministerie voor Infrastructuur en Milieu en de kosten² van Defensie voor internationale vredes- en veiligheidsmissies, bedraagt de Nederlandse inspanning voor internationale samenwerking veel minder, namelijk bijna 0,9 procent van het nationale inkomen. Het leeuwendeel van dit bedrag komt nu nog uit officiële ontwikkelingshulp, maar in het licht van de aangekondigde bezuiniging zou een toekomstige 'nationale inspanning' lager uitvallen.

Nationale inspanning (overheid en particulier)	Absoluut in euro's
Officiële ontwikkelingshulp (ODA)	4.340.000.000
Defensie (crisisbeheersingsoperaties en attaches)	233.996.000
HGIS-inspanningen MinI&M voor klimaat, water etc. (non ODA)	124.272.000
Particuliere giften voor internationale hulp	572.000.000
Remittances	300.000.000
Totaal	5.570.268.000

Figuur 4: Onderdelen minimale Nationale Inspanning voor internationale samenwerking

De Nederlandse inspanning voor internationale samenwerking ligt naar schatting dus tussen de 0,9 en 1,7 procent van het nationale inkomen. Bovengenoemde onderdelen komen met name ten goede aan economische ontwikkeling en de toegang tot basisvoorzieningen, maar in mindere mate aan het beheer van internationale publieke goederen. Gezien de urgentie van uitdagingen zoals klimaatverandering en financiële instabiliteit is het van vitaal belang voor Nederland om zich ambitieuzer in te zetten op dit vlak. Inge Kaul et al stelden in 2003 al dat er enorme bedragen gemoeid gaan met het beheer van internationale publieke goederen, maar dat niks doen uiteindelijk veel meer kost. Zoals figuur 5 laat zien, zijn de kosten (310 miljard dollar) voor het aanpakken van de genoemde grensoverschrijdende vraagstukken overigens stukken lager dan de kosten (2.586 miljard dollar) van niks doen.

Jaarlijkse kosten (\$) van...	Financiële stabiliteit	Multilaterale handel	Excessieve ziekten	Stabiel klimaat	Vrede en veiligheid
Inactie	50 miljard	260 miljard	1138 miljard	780 miljard	358 miljard
Correctieve actie	0,5 miljard	20 miljard	93 miljard	125 miljard	71 miljard

Figuur 5: Kosten van aanpak en inactie ten aanzien van mondiale publieke goederen (Kaul et al, 2003)

Bovenstaande cijfers komen uit 2003. De Verenigde Naties schatten inmiddels dat alleen al voor het stabiliseren van klimaatverandering jaarlijks 1 procent van het nationaal inkomen nodig is. Met de bedragen uit onderstaand figuur in gedachten, moge het duidelijk zijn dat een door de gehele samenleving gedragen inspanning van 0,9 procent van het nationaal inkomen ontoereikend is voor een geïntegreerde aanpak van armoedebestrijding, duurzaamheid en economische ontwikkeling. Afgezien

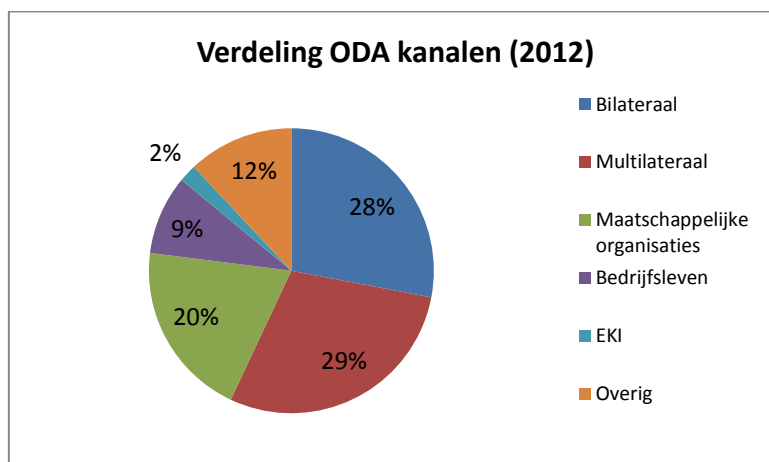
² Defensie maakt onderscheid tussen vaste kosten voor gereedstelling en instandhouding van het militaire apparaat en de additionele kosten voor specifieke missies, zoals extra toelagen, reparatie materieel, opslag etc. In bovenstaand overzicht zijn alleen de additionele kosten meegenomen.

van het feit dat ODA-achtige geldstromen nodig blijven voor het bestrijden van armoede en ongelijkheid, zijn de huidige ODA-uitgaven bovendien slechts een fractie van de middelen die nodig zijn voor het beheer van internationale publieke goederen. Dat geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor de gezamenlijke internationale uitgaven.

De economische realiteit maakt het moeilijk om meer middelen vrij te maken voor internationale samenwerking, maar innovatieve financieringsinstrumenten en een stevigere inzet op coherentie bieden alternatieve mogelijkheden voor de financiering van internationale samenwerking. Het is cruciaal om hiervan beter gebruik te maken, want grensoverschrijdende vraagstukken raken Nederland ook vroeg of laat.

3.2. Nieuwe inrichting van de hulpkanalen

Het ontwikkelingssamenwerkingsbudget vormt een substantieel onderdeel van de HGIS-begroting, dat alle overheidsuitgaven op het gebied van buitenlands beleid bundelt. Voor 2012 bedraagt het ontwikkelingssamenwerkingsbudget 4,34 miljard euro, waarvan 28 procent ten goede komt aan bilaterale hulp en 29 procent multilaterale bijdragen betreft. Naar verwachting zal deze verhouding voor de komende jaren veranderen. De geplande bezuiniging van 25 procent kan namelijk niet makkelijk evenredig worden weggehaald bij alle kanalen.



Figuur 6: Verdeling ODA per kanaal (BBO, 2012)

Het voorstel voor een ‘nationale inspanning voor internationale samenwerking’ gaat uit van een andere verdeling van de hulpkanalen. De gedachte daarachter is dat niet elk kanaal geschikt is voor het bereiken van specifieke doelstellingen binnen internationale samenwerking. Op basis van de drie eerder genoemde Global Policy pijlers van Severino en Ray (zie figuur 3) kan iedere pijler (of IS-doelstelling) worden verbonden aan het meest geschikte kanaal. Zo biedt multilaterale samenwerking met name mogelijkheden voor de aanpak van duurzaamheidsvraagstukken en het waarborgen van internationale publieke goederen. Bilaterale hulp biedt met name kansen voor samenwerking op de vlakken waar donorlanden bijzondere expertise hebben; in Nederland gaat het dan specifiek om landbouw, water, recht, hiv/aids en goed bestuur. Andere themagebieden kunnen beter overgelaten worden aan andere bilaterale donors of aan multilaterale organisaties. Het civiel-laterale kanaal verdient bijzondere aandacht. De rol van maatschappelijke organisaties in ontwikkelingssamenwerking verandert, maar blijft onmisbaar. Zoals de AIV (2012) ook stelt, krijgt bilaterale ontwikkelingshulp een kleinere rol in opkomende economieën, want deze landen kennen hoge economische groei. Tegelijkertijd zijn armoede en ongelijkheid in deze landen nog steeds grote problemen. Juist de maatschappelijke organisaties die werken aan capaciteitsopbouw en de versterking van het maatschappelijk middenveld in deze landen, hebben een belangrijke rol in de aanpak van verdelingsvraagstukken. Daarnaast hebben maatschappelijke organisaties een meerwaarde in het bieden van hulp in fragiele staten. In fragiele staten en conflictgebieden is multilaterale hulp (met uitzondering van voedsel- en vluchtelingen hulp) vaak een te log instrument. Bilaterale hulp kan hier – bij gebrek aan een goed functionerend overheidsapparaat – vaak weinig uitrichten. Maatschappelijke organisaties zijn daardoor het beste toegerust om hulp te bieden in deze gebieden.

4. Mondiaal burgerschap: bijdrage verschillende actoren

Zoals eerder gesteld is de overheid beslist niet de enige actor op het gebied van de Nederlandse internationale samenwerking. Bedrijven, grote filantropen, burgers en andere actoren wereldwijd zijn meer dan ooit met elkaar verbonden en tal van Nederlanders dragen op hun eigen manier bij aan een betere wereld. Dat is van groot belang omdat de inspanningen van overheden alleen zowel qua kwantiteit als kwaliteit ontoereikend zijn om grensoverschrijdende vraagstukken, zoals klimaatverandering, schaarste en financiële instabiliteit, op gedegen wijze aan te pakken. De bijdrage van burgers, bedrijven, filantropen, religieuze instellingen en andere actoren aan internationale samenwerking kan beter benut worden.

4.1. Burgers

Nederlandse burgers zijn op tal van manieren betrokken bij de rest van de wereld. Zo geven Nederlanders gul aan goede doelen; volgens het aan de Vrije Universiteit (VU) verbonden Geven in Nederland ontvingen alle Nederlandse doelen in 2009 gezamenlijk 4,7 miljard euro aan particuliere giften, onder andere van burgers, bedrijven en loterijen. Daarvan was 12% (572 miljoen euro) gericht op internationale hulp (Schuyt, 2011). Een belangrijke kanttekening is dat een deel van de giften aan kerkelijke instellingen (19% van alle giften) en aan organisaties die zich inzetten voor het milieu (9%) direct of indirect weer ten goede komt aan internationale samenwerking.

Uit de IS Barometer 2011 blijkt dat 75% van de Nederlanders in 2010 een bijdrage aan ontwikkelingssamenwerking heeft geleverd. Het gaat daarbij onder andere om het geven van goederen (40%) en losse donaties (37%), om het meedoen aan een goede-doelenloterij (36%) en het kopen van Fairtrade-producten (31%) (Hento, 2011). Deze internationale betrokkenheid van Nederlanders blijkt niet alleen uit consumentengedrag, maar weerspiegelt ook in de houding van mensen: 64% van de Nederlanders onderschrijft het belang van ontwikkelingssamenwerking, een ruime meerderheid (74%) volgt het nieuws over internationale vraagstukken en ongeveer driekwart van de Nederlanders praat over armoede en milieuproblemen (Carabain, Van Gent & Boonstoppel, 2012).

Migranten dragen, naast hun bijdrage aan de Nederlandse samenleving, ook bij aan ontwikkeling in het land van herkomst; door het sturen van geld naar het thuisfront (*remittances*). Uit onderzoek van NCDO blijkt dat niet-westerse migranten uit de Antillen, Marokko, Suriname en Turkije, in 2009 gezamenlijk 300 miljoen euro naar het thuisland stuurden (Carabain, 2011). Dit is in lijn met de inschatting van het ministerie van Financiën dat stelt dat de *remittances* van Surinamers, Turken, Marokkanen, Antillianen, Ghanezen en Somaliërs in 2005 ongeveer 365 miljoen euro bedroegen.

Tot slot zijn grote aantallen Nederlanders zelf actief op het vlak van internationale samenwerking. Volgens MyWorld, het platform van particuliere initiatieven voor ontwikkelingssamenwerking, werken er in Nederland naar schatting ongeveer 8000 vrijwilligersorganisaties aan een betere wereld. Branchevereniging Partos stelt verder dat er 2500-3000 fte aan professionals werkzaam zijn bij hun 93 lidorganisaties. Daarnaast zijn er tal van vrijwilligers actief voor goede doelen. De 350 Wereldwinkels in Nederland kunnen bijvoorbeeld bestaan dankzij de inzet van 12.500 vrijwilligers. Dit toont aan dat in Nederland al breed uitvoering wordt gegeven aan de notie dat niet alleen de overheid verantwoordelijk is voor internationale samenwerking, maar dat de inspanning uit de gehele samenleving komt.

4.2. Bedrijfsleven

De handels- en productiepraktijken van bedrijven spelen een belangrijke rol als het gaat om economisch en sociaal welzijn en om duurzaamheid. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (2012) ziet in het bijzonder twee rollen voor het bedrijfsleven, namelijk enerzijds de bevordering van wet- en regelgeving voor het verbeteren van het ondernemersklimaat en anderzijds het stimuleren van maatschappelijk verantwoord ondernemen, met name gericht op ketenverantwoordelijkheid. Verschillende grote Nederlandse bedrijven, zoals Heineken, DSM en Unilever, leveren bijvoorbeeld belangrijke bijdragen op het vlak van internationale duurzaamheid en welzijn. De Rabobank investeert in lokale Afrikaanse banken die met behulp van mobiele telefonie en internet op steeds meer plekken

bankproducten kunnen aanbieden. Voor de opbouw van maatschappelijke systemen en het stimuleren van de middenklasse zijn dit soort initiatieven cruciaal.

Zoals eerder genoemd wordt er vanuit Nederland voor tientallen miljarden euro's geïnvesteerd in bedrijven in ontwikkelingslanden. Hoewel deze directe buitenlandse investeringen van groot belang zijn voor economische ontwikkeling, zijn zij niet per definitie positief. FDI's kunnen immers ook ingezet worden voor perverse praktijken, zoals landroof en milieuvervuiling. Het is daarom cruciaal dat de Europese richtlijnen voor Coherentie van Beleid (nationaal beleid mag ontwikkeling van ontwikkelingslanden niet frustreren of ondermijnen) worden geïmplementeerd en nageleefd. Op deze manier is het mogelijk om FDI's en handelsbeleid effectief en integer in te zetten als instrument voor ontwikkeling. Naast het beleid van de Nederlandse overheid voor belastingen, handel, grondstofwinning en visserij & landbouw moeten Nederlandse bedrijven – los van alle formele regels – ook zelf bij al hun buitenlandse activiteiten optimaal werk maken van het waarborgen van duurzaamheid en mensenrechten. Zowel in de eigen fabrieken, maar ook in de contracten met toeleveranciers. De richtlijnen die de OESO daarvoor heeft geformuleerd dienen daarbij leidend te zijn.

4.3. Grote filantropen

Uit het *Dutch Wealth Report 2012* blijkt dat 1,3 procent van de Nederlandse huishoudens miljonair is. De gemiddelde Nederlandse miljonair bezit 2,9 miljoen euro en samen bezitten zij 39 procent van de Nederlandse rijkdom (Van Lanschot, 2012). Vermogenden geven met name aan levensbeschouwelijke doelen, gezondheidsdoelen en internationale hulp. Gemiddeld gaat het om een bijdrage van 2.763 euro per jaar. Dat is ongeveer 13 keer meer dan de gemiddelde Nederlander. Giften hoger dan 25.000 euro zijn uitzonderlijk, slechts 2 procent van de vermogenden doneert jaarlijks zoveel (VU Amsterdam, 2011).

Anders dan in de Verenigde Staten heeft Nederland maar weinig grote filantropen op het gebied van internationale samenwerking. Er is eigenlijk geen Hollandse Gates, Rockefeller of Ford. Toch is er wel een aantal grote Nederlandse gevers, zoals bijvoorbeeld de Van Leer Foundation die jaarlijks 4,5 procent van het vermogen van de familie van Leer (ongeveer 800 miljoen euro in 2008) besteedt aan goede doelen, veelal in het buitenland. Rien van Gendt, bestuurslid van de Van Leer Foundation stelde al in 2008 dat het terugtrekken van de overheid ervoor zorgt dat er meer ruimte komt voor filantropische initiatieven die soms daar inspringen waar de overheid achterblijft.

4.4. Maatschappelijke organisaties

Zoals eerder genoemd is de rol van maatschappelijke organisaties op het vlak van internationale samenwerking cruciaal, zowel in opkomende economieën als in fragiele staten. Daarnaast hebben maatschappelijke organisaties ook in Nederland een grote meerwaarde, met name als het gaat om het bevorderen van het bewustzijn van burgers over zaken als duurzaam consumeren en eerlijke handel. Een campagne als de 'Groene Sint' van Oxfam Novib heeft er bijvoorbeeld voor gezorgd dat alle Nederlandse chocoladeletters inmiddels Fairtrade zijn.

5. Voorwaarden en beleidsaanbevelingen

De voorgestelde brede benadering van internationale samenwerking sluit aan bij het veranderende veld van internationale samenwerking, maar is niet te realiseren zonder een steviger coördinatie vanuit de overheid en een ambitieuze kabinetsbrede agenda voor internationale samenwerking. Severino en Ray (2009) spreken door de toenemende fragmentatie van de ontwikkelingssector over een transitie van collectieve actie naar 'hypercollectieve actie'. Het zijn niet langer de westerse overheden die alleen aan de touwtjes trekken, maar zuidelijke regeringen, maatschappelijke organisaties, kleinschalige particuliere initiatieven, bedrijven, burgers en grote filantropen spelen een grotere rol in het veranderende veld van internationale samenwerking. Hoewel het wenselijk is dat deze actoren een eigen rol spelen, zijn er een aantal zaken waarvoor coördinatie vanuit de overheid onontbeerlijk is. Zonder enige vorm van coördinatie kunnen de verschillende inspanningen contraproductief zijn.

Verdere multilateralisering is cruciaal om de huidige internationale uitdagingen het hoofd te bieden, dit geldt ook in Europees verband. Thema's waarvoor coördinatie en strategisch-inhoudelijke sturing vanuit de overheid noodzakelijk is, zijn onder andere mitigatie en adaptatie ten aanzien van klimaatverandering, de opvang van asielzoekers, internationale gezondheidszorg en de mondiale openbare volksgezondheid. Ook het waarborgen van andere internationale publieke goederen, zoals internationale veiligheid, schone oceanen, de mondiale rechtsorde en financiële stabiliteit kunnen niet aan de private sector worden overgelaten. Hetzelfde geldt voor het internationale kader voor armoedebestrijding, met name daar waar het gaat om eerlijke handel en duurzame productie. Het tijdens de VN-Duurzaamheidstop Rio+20 omarmde voorstel voor Sustainable Development Goals biedt kansen om een internationaal kader te creëren met een geïntegreerde aanpak van duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding.

5.1. Aanbevelingen

Goede coördinatie moet niet alleen bevorderen dat de Nederlandse bijdrage goed aansluit bij internationale inspanningen van bijvoorbeeld de VN en EU, maar ook dat de Nederlandse bijdrage en de Nederlandse expertise goed zichtbaar wordt. Dat is ook in ons eigen belang. Coördinatie is bovendien nodig om verschillende internationale beleidsterreinen binnen Nederland goed af te stemmen en het Nederlandse beleid af te stemmen met dat van andere landen. Hieronder volgen tien aanbevelingen voor de inhoudelijke hervorming van het beleid voor internationale samenwerking.

1. *Vervang het begrip 'officiële ontwikkelingshulp' door 'nationale inspanning voor internationale samenwerking'.* Zo wordt duidelijk dat de overheid vanuit verschillende departementen bijdraagt aan internationale samenwerking en dat andere actoren uit de samenleving ook een substantiële rol spelen. Nederland zou op basis van de Nederlandse overheidsinzet en de financiële bijdragen van particulieren en bedrijven jaarlijks een 'nationale inspanning' van ten minste 2 procent van het nationaal inkomen moeten leveren. Door deze inspanning op coherente wijze in te zetten, kan Nederland zo effectief bijdragen aan internationale samenwerking op het gebied van economie, basisvoorzieningen en internationale publieke goederen. Dit betekent slechts een beperkte ophoging van de ontwikkelingsrelevante publieke en private uitgaven uit 2010, die door ECDPM (2012) voor 2010 geraamd werd op bijna 1,7 procent van het nationaal inkomen. Deze extra middelen hoeven niet per se uit het overheidsbudget te komen; ze zijn mogelijk ook te realiseren door middel van innovatieve financieringsmechanismen (zie aanbeveling 8) en door een betere inzet van directe buitenlandse investeringen.
2. *Investeer in stevigere coördinatie en coherentie van beleid.* Dit is misschien wel de belangrijkste aanbeveling: geen effectieve nationale inspanning zonder coherent beleid. Het gaat hierbij niet alleen om de activiteiten van de overheid zelf op het gebied van handel, landbouw et cetera, maar bijvoorbeeld ook over de productieprocessen van bedrijven en het gedrag van consumenten. Als Nederland haar expertise zo efficiënt mogelijk wil inzetten op de plaatsen waar het nodig is, is coherent internationaal beleid onontbeerlijk. Coherent beleid ligt daarmee aan de basis van effectieve internationale samenwerking.

3. *Een brede agenda voor internationale samenwerking.* De term ontwikkelingssamenwerking impliceert voor velen met name armoedebestrijding, maar voor mondiaal welzijn is niet alleen economische ontwikkeling nodig, maar ook inzet op duurzaamheid en sociale voorzieningen. Het implementeren van de tijdens Rio+20 gemaakte afspraken voor het bevorderen van een duurzame economie draagt bij aan het realiseren van een brede agenda voor internationale samenwerking; niet-duurzaam gedrag hier heeft ook negatieve effecten elders. Dit geldt niet alleen voor de overheid, maar juist ook voor alle geledingen in de samenleving. Door in eigen land principes van de groene economie te implementeren, kan ruimte ontstaan voor groei in ontwikkelingslanden.
4. *Multilaterale samenwerking krijgt een markantere plaats.* De vraagstukken op het vlak van verdeling en internationale publieke goederen kunnen simpelweg niet opgelost worden met bilaterale hulp alleen. Multilaterale samenwerking is, ondanks haar tekortkomingen, onontbeerlijk voor een structurele aanpak van mondiale vraagstukken. De intensivering van multilaterale samenwerking dient echter wel samen te gaan met hervorming en versterking van de organisaties en kanalen. Zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken in 2012 stelt, biedt trilaterale samenwerking tussen westerse landen, opkomende landen en ontwikkelingslanden mogelijkheden om samen met middeninkomenslanden te werken aan beleidscoherentie en het waarborgen van mondiale publieke goederen.
5. *Werk aan internationale samenwerking in Europees verband.* De Europese Unie is een van de drie grootste economische machten in de wereld en de grootste donor op het vlak van ontwikkelingssamenwerking. Net als in Nederland, is de welvaart van de EU als geheel sterk verbonden met ontwikkelingen in de rest van de wereld en andersom. Vanuit het oogpunt van efficiëntie en effectiviteit is het cruciaal voor Nederland om samen met de andere lidstaten te werken aan internationale samenwerking. Idealiter wordt op Europees niveau gezamenlijk beleid ontwikkeld op basis van de uitgangspunten coherentie, coördinatie en complementariteit en vindt de specialistische uitvoering daarvan op nationaal niveau plaats.
6. *Focus op fragiele staten.* De hervorming van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid heeft geleid tot grotere aandacht voor de productieve sectoren en een sterke nadruk op het belang van economische diplomatie, ook voor Nederland zelf. Daarin schuilt een risico dat fragiele staten een ondergeschoven kindje worden, gezien de beperkte economische mogelijkheden en de grote risico's. Het is echter cruciaal dat Nederland zich in blijft zetten voor de versterking van fragiele staten, bij voorkeur in multilateraal verband. Juist dit soort landen, zoals Mali, zien zich geconfronteerd met complexe economische, ecologische en sociale problemen, waarbij bilaterale betrekkingen onvoldoende mogelijkheden bieden voor structurele oplossingen. Het is dan ook het wenselijk dat donoren ten aanzien van fragiele staten zoveel mogelijk gezamenlijk optrekken.
7. *De aanpak van klimaatverandering verdient meer prioriteit.* Internationaal lijkt de aanpak van klimaatverandering te zijn vastgelopen; de bestaande afspraken worden onvoldoende nageleefd en diplomatieke tegenstellingen maken het moeilijk om tot nieuwe afspraken te komen. Het moge echter duidelijk zijn dat een stabiel klimaat in het belang van iedereen is en zeker voor een laaggelegen gebied als Nederland. De Nederlandse overheid moet zich in blijven zetten voor een internationale aanpak van klimaatverandering en ondertussen vanuit nationaal en Europees beleid zoveel mogelijk concrete stappen zetten voor mitigatie en adaptatie.
8. *Zet in op innovatieve financieringsmechanismen.* Op het gebied van de internationale gezondheidszorg zijn innovatieve financieringsinstrumenten al jaren succesvol en er zijn tal van mogelijkheden om soortgelijke instrumenten in te zetten voor het beheer van internationale publieke goederen. Nederland kan onder andere het voorbeeld volgen van de Franse solidariteitsheffing op vliegtickets. Ook leningen kunnen in dit kader mogelijkheden bieden,

bijvoorbeeld meso-kredieten voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) en de zogeheten *peer-to-peer loans* tussen bedrijven of maatschappelijke organisaties. Daarnaast verdient het aanbeveling om de beoogde Financial Transaction Tax (FTT) via een Europees fonds in te zetten voor klimaatmitigatie. Dit is, bij gebrek aan adequaat internationaal beleid, een *quick win*.

9. *Erken de noodzaak van 'disparallel space'*. Beleid omtrent buitenlandse handel mag arme landen niet belemmeren in hun ontwikkeling; kwetsbare economieën verdienen extra ruimte. Bijvoorbeeld als het gaat om handelsruimte, waarbij ontwikkelingslanden de mogelijkheid moeten kunnen krijgen om hun markten tijdelijk te beschermen, terwijl westerse landen juist hun markten openstellen. Daarnaast zouden ontwikkelingslanden ruimhartiger toegang moeten worden verleend tot eigendomsrechten, onder andere op het gebied van de gezondheidszorg. Vanuit het principe van wederkerigheid bezien is het niet integer om kennis te monopoliseren als grote groepen mensen zich geconfronteerd zien met levensbedreigende ziekten, klimaatrisico's en economische uitdagingen.
10. *Vredesoperaties moeten behouden blijven als intrinsiek onderdeel van internationale samenwerking*. Oorlog en conflict vormen een barrière voor vooruitgang en kunnen bereikte ontwikkeling ongedaan maken. Geweld staat haaks op de ontwikkeling van ecologische, sociale en economische duurzaamheid; de bevolking in Zuid-Soedan moet bijvoorbeeld keer op keer hun leven opnieuw opbouwen waardoor duurzame vooruitgang bijna onmogelijk is. Wie niet in de gelegenheid is om te zaaien, kan immers nooit oogsten.

6. Een nieuwe rol voor DGIS

Internationale samenwerking als inspanning van de Nederlandse samenleving als geheel, vraagt om strategische aansturing en visionair beleid. Idealiter zou het Directoraat Generaal voor Internationale Samenwerking (DGIS), de ontwikkelingssamenwerkingstak van het ministerie van Buitenlandse Zaken, deze rol moeten vervullen. Naast het beheer van het ODA-budget, gaat het daarbij om een tweetal coördinerende taken, zowel inhoudelijk als uitvoerend. Allereerst op interdepartementaal vlak, door de inzet van mensen en middelen van andere departementen ten behoeve van IS in goede banen te leiden en beleidscoherentie te waarborgen. Daarnaast kan DGIS ook een vitale rol spelen door de juiste kaders te scheppen en een vinger aan de pols te houden bij private inspanningen en het faciliteren van de rol van het maatschappelijk middenveld. Een samenlevingsbrede inzet voor internationale samenwerking vergt bovendien het aanjagen van een maatschappelijke dialoog hierover en het stimuleren van de betrokkenheid van maatschappelijke actoren.

De huidige vraagstukken op het vlak van internationale samenwerking raken niet alleen aan de traditionele portefeuille van Buitenlandse Zaken, maar aan tal van beleidsterreinen. Het is daarom van vitaal belang dat er een kabinetsbrede agenda voor internationale samenwerking komt. Om op de uitvoering daarvan toe te zien, is het toe te juichen dat de nieuwe minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking een volwaardige zetel in het kabinet heeft gekregen. Het is daarbij cruciaal dat bewindspersoon en beleidsmakers de Europese Unie als invloedsfeer en samenwerkingspartner op hun netvlies houden. Hetzelfde geldt voor het multilaterale systeem. Dit mag niet langer verkokerd belegd zijn binnen het DGIS-apparaat, maar dient 'gemainstreamed' te worden binnen de verschillende internationale beleidsterreinen. Met een innovatieve aanpak van het internationale samenwerkingsbeleid kan Nederland zich ook in de internationale arena profileren en dat is een kans die niet mag blijven liggen. Daartoe is het cruciaal dat DGIS de ruimte, het mandaat en ambtelijke ondersteuning krijgt om Nederland op deze manier internationaal weer op de kaart te zetten.

Een nieuwe invulling van de Nederlandse inzet voor internationale samenwerking vraagt om nieuwe competenties. Dit geldt ook de rol van het postennetwerk. Ambassades kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van de nieuwe agenda voor internationale samenwerking, door nog meer de rol van makelaar te vervullen tussen actoren ter plekke en de private en publieke sector in Nederland. Om deze taak naar behoren uit te kunnen voeren, is het van belang om te onderzoeken welke rol het Nederlandse postennetwerk kan blijven spelen in voormalige, opkomende partnerlanden. Juist hier kan Nederland de vruchten plukken van de jarenlange relaties, opgebouwde kennis en contacten, ook voor de Nederlandse economie.

Belangrijkste organisatorische aanbevelingen:

1. *Versteviging DGIS.* Een brede invulling van internationale samenwerking vergt een nieuwe, stevigere rol van DGIS. Er is behoefte aan een herkenbaar coördinerend en visionair centrum voor internationale samenwerking met stevig mandaat, zoals in Groot-Brittannië. Dit zal een fundamentele andere organisatiestructuur met zich meebrengen en een betere benutting van de kennis van denktanks en kennisinstellingen binnen en buiten Nederland.
2. *Competentie-ontwikkeling.* Het realiseren van een succesvolle en breed gedragen nationale inspanning, vereist nieuwe competenties binnen en buiten DGIS. De ontwikkeling hiervan kan o.a. bevorderd worden door te werken vanuit carrièrekolommen, zowel ten aanzien van inhoudelijke, thematische expertise als op het vlak van praktische expertises zoals implementatie en evaluatie.
3. *Een kabinetsbrede agenda.* Een nationale inspanning voor internationale samenwerking is alleen kansrijk als deze brede agenda ook kabinetsbreed wordt gedragen en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voldoende gewicht in de schaal kan leggen om het buitenlandbeleid vanuit verschillende beleidsterreinen aan te vliegen, vorm te geven en te coördineren. Dit vereist ook meer zeggenschap op financieel gebied.

4. *Organizing for emergence.* Het is verstandig om bij de ontwikkeling van beleid in brede zin en in het bijzonder op het vlak van internationale samenwerking, ruimte te laten om in te spelen op nieuwe ontwikkeling en vraagstukken. Op dit moment is bijvoorbeeld onduidelijk hoe de post-Millennium Development Goals agenda en de post-Rio agenda zich zullen ontwikkelen. Ook op het vlak van de internationale handelsonderhandelingen zijn de vooruitzichten onduidelijk. Het principe van ‘*organizing for emergence*’ biedt ruimte om op onverwachte ontwikkelingen in te spelen.
5. *Toegespitste interactie met de wetenschap.* De beoogde verbreding tot een nationale inspanning op het terrein van internationale samenwerking en de ambitie om ons land daarbij een prominente en relevante rol te laten spelen kan geen gestalte krijgen zonder een intensieve samenwerking tussen wetenschap-beleidsvorming en -beleidsuitvoering, en ook niet zonder een structurele dialoog van de overheid, het bedrijfsleven, de maatschappelijke organisaties met wetenschappers en wetenschappelijke instituten van hoog niveau. Dat houdt in: samenwerking met bestaande wetenschappelijke instellingen, versterking en uitbouw van zogenoemde kennisplatforms op het terrein van de speerpunten van beleid en de zogenoemde topsectoren. Maar het veronderstelt ook de door de WRR nadrukkelijk bepleitte academische voorziening van meer algemene aard, waardoor verdieping en vernieuwing van het beleid gekoppeld wordt aan de eigen wetenschappelijke capaciteiten in ons land en aansluiting gezocht kan worden bij internationale ontwikkelingen. Bestaande instituten kunnen in een netwerkconstructie zo’n functie vervullen. Daarbij dient in lijn met deze notitie de *gouden* driehoek van bedrijfsleven-overheid-wetenschap ook uitgebreid te worden met een partnerschap met maatschappelijke organisaties.

Politiek draagvlak

Hoewel de economische problematiek momenteel de boventoon voert in de politiek, is er wel degelijk draagvlak voor het innoveren en intensiveren van de Nederlandse rol op het vlak van internationale samenwerking. NCDO (2012) analyseerde de partijprogramma’s voor de verkiezingen van 12 september jl. en stelt dat er onder de zittende partijen een ruime meerderheid is voor het behoud van het ontwikkelingssamenwerkingsbudget. CDA, D66 en SGP pleitten voor het vasthouden van het bestaande budget van 0,7%, terwijl PvdA, SP, GroenLinks, ChristenUnie en Partij voor de Dieren zelfs pleitten voor een verhoging. Alleen VVD en PVV pleitten dus voor een bezuiniging. De meeste partijen benadrukken in hun verkiezingsprogramma’s bovendien dat verdere coherentie van het beleid voor internationale samenwerking belangrijk is en dat afstemming met de EU hierbinnen een belangrijke rol speelt. Daarbij wordt onder andere door de PvdA, GroenLinks en ChristenUnie aangegeven dat er behoefte is aan een kabinetsbrede agenda voor internationale samenwerking.

7. Tot slot

In deze notitie wordt gepleit voor een verregaande hervorming van internationale samenwerking, gebaseerd op het principe van wederkerigheid. Internationaal samenwerken en het assisteren van andere landen in hun eigen pad tot ontwikkeling, is ontegenzeggelijk in het belang van Nederland. Als handelsland is Nederland groot, maar geografisch en demografisch vormt het land een kleine speler. Het zijn juist de banden met andere landen die letterlijk waardevol zijn en verdere internationale samenwerking op economisch, sociaal en ecologisch vlak is onontbeerlijk voor de welvaart en het welzijn in ons land. De Nederlandse samenleving en economie zijn gebaat bij een stabiele, rechtvaardige en duurzame wereld.

In een veranderende wereld met nieuwe spelers, veranderende spelregels en urgente grensoverschrijdende uitdagingen, blijkt de traditionele internationale bilaterale ontwikkelingssamenwerking steeds minder geschikt. Het biedt onvoldoende mogelijkheden om complexe vraagstukken binnen landen aan te pakken en biedt geen antwoord op grensoverschrijdende problemen op het vlak van financiële stabiliteit, klimaatverandering, besmettelijke ziekten etc. Verdere multilateralisering is noodzakelijk om met name de grensoverschrijdende duurzaamheidsvraagstukken van deze tijd in goede banen te leiden. De inzet van maatschappelijke organisaties blijft echter cruciaal voor de aanpak van ongelijkheid in midden-inkomenslanden en voor het bieden van hulp in fragiele staten.

Het bestrijden van armoede en ongelijkheid blijft noodzakelijk in een wereld waar honderden miljoenen mensen verstoken blijven van de vruchten van globalisering of er zelfs het slachtoffer van worden. De versnippering van de ontwikkelingssector, waar naast overheden ook bedrijven, burgers, maatschappelijke organisaties en grote filantropen opereren, vraagt echter om een bredere en andersoortige coördinatie van de inspanningen voor internationale samenwerking. Daarmee kunnen de reguliere activiteiten van Nederlandse bedrijven en burgers beter bijdragen aan de welvaart en het welzijn in de wereld. In plaats van zich alleen te richten op de officiële ontwikkelingssamenwerking, moet de overheid zich daarom richten op het coördineren en faciliteren van een *nationale inspanning* die zowel gericht is op economische ontwikkeling, de toegang tot basisvoorzieningen als het beheer van internationale publieke goederen. Voor succesvolle implementatie van een dergelijke brede agenda is coherent beleid onontbeerlijk. Alleen zo kan de inzet van verschillende actoren op het vlak van internationale samenwerking effectief en efficiënt worden ingezet.

Het vormgeven, uitvoeren en aansturen van een dergelijke nationale inspanning vergt een herkenbare, coördinerende en visionaire spin in het web. Dit is een nieuwe rol die bij DGIS past. Competentieontwikkeling door middel van carrièrekolommen biedt mogelijkheden voor een versterking van de daarvoor benodigde vaardigheden op het gebied van kennis en uitvoering. Als Nederland in staat is om haar beleid en middelen voor internationale samenwerking te verbreden en te innoveren, kan Nederland de rol van koplopers vervullen binnen Europa en in de bredere internationale arena. Een dergelijke profilering komt de Nederlandse positie internationaal ten goede.

De geschetste drievoudige hervorming (het *innoveren* van beleid gericht op coherentie, het *verbreden* van inzet en middelen naar de samenleving in plaats van overheid alleen en professionalisering voor stevigere *coördinatie*) levert driedubbele winst op: meer efficiëntie en coherentie in het buitenlandbeleid, een versterking van de economische banden met andere landen en een herpositionering van Nederland in de internationale arena. Bovendien levert Nederland en haar inwoners daarmee een onmisbare bijdrage aan een welvarende, duurzame en stabiele mondiale samenleving.

8. Bronnen

African Economic Outlook. (2010). *Public Resource Mobilisation and Aid 2010*. Ontleend aan: <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/>

AIV. (2012) Ongelijke werelden: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken

BBO. (2012). Factsheet Pleinpraat 5 Maart. Den Haag: BBO

Carabain, C.L. (2011). Het geefgedrag van niet-westerse allochtonen in Nederland 2009: Geven in Nederland en land van herkomst. Amsterdam: NCDO

Carabain, C.L., M. van Gent & E. Boonstoppel. (2012). *Nederlanders & Mondiaal Burgerschap 2012*. Amsterdam: NCDO

CBS. (2011). *Internationalisation Monitor 2011*. Den Haag: Centraal Bureau voor Statistiek. Ontleend aan: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/internationale-handel/publicaties/publicaties/archief/2011/2011-m21-2-eng-pub.htm>

DNB. (2011). Nederland wereldwijd koploper directe investeringen. Ontleend aan: <http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2011/dnb256487.jsp>

GHSi. (2012). *Shifting Paradigm: How the BRICS are reshaping global health and development*. New York: Global Health Strategies initiatives.

Hento, I. (2011). *Barometer Internationale Samenwerking 2011*. Amsterdam: NCDO

Kaul I., Conceicao, P., Le Goulven, K., en R. Mendoza. (2003). *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York: Oxford University Press

Kenny, C. (2012). *Do we still need development goals?* Ontleend aan: <http://blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2012/02/do-we-still-need-development-goals.php>

Kharas, H. & Rogerson, A. (2012). *Horizon 2025: creative destruction in the aid industry*, Londen: Overseas Development Institute

Melamed, C. (2011). *Inequality: why it matters and what can be done*. Brussel: ActionAid International

Ministerie van Defensie. (2012). *Rijksbegroting 2013: X Defensie*. Den Haag: Ministerie van Defensie.

MyWorld. (ongedateerd). Over MyWorld. Ontleend aan: <http://www.myworld.nl/over-my-world/>

Nationale Postcode Loterij. (2012). *Toewijzingen Nationale Postcode Loterij 2011*. Amsterdam: Nationale Postcode Loterij

NCDO. (2012). *Analyse van de verkiezingsprogramma's op internationale duurzaamheid en armoedebestrijding*. Amsterdam: NCDO

OESO. (2002). *Official Development Assistance and Foreign Direct Investment. Paper voor Global Forum on International Investment*. Shanghai 5-6 December. Ontleend aan: <http://www.oecd.org/investment/investmentfordevelopment/2764550.pdf>

OESO. (2012). *2011 DAC Report on Multilateral Aid*. Geneve: OECD. Ontleend aan: <http://www.oecd.org/dac/aidarchitecture/49014277.pdf>

Reddy, S. (2012, 19 januari). *IMF seeks more funds to gird for the Eurocrisis*, *Wallstreet Journal*. Ontleend aan:

<http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204555904577168461757285158.html>

Roberts, C. (2011). Building the new world order BRIC by BRIC. *The European Financial Review*. February-March 2011

[http://www.mid.ru/brics.nsf/8aabo6cc61208e47c325786800383727/0076861093dc5f86c32578bco045fca4/\\$FILE/Cynthia%20Roberts.pdf](http://www.mid.ru/brics.nsf/8aabo6cc61208e47c325786800383727/0076861093dc5f86c32578bco045fca4/$FILE/Cynthia%20Roberts.pdf)

Schuyt, Th., Gouwenberg, B. & R. Bekkers. (2011). *Geven in Nederland: Giften, Nalatenschappen, Sponsoring en Vrijwilligerswerk*. Amsterdam: Reed Business.

Severino, J. M. & Ray, O. (2010). *The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action*, (CGD Working Paper 218). Washington, D.C.: Center for Global Development.

Sumner, A. (2010). *Global poverty and the new bottom billion IDS Paper 349*. Brighton: IDS.

Sumner, A. (2012). *Where will the poor live? An update on Global Poverty and the New Bottom Billion. Working paper 305*. Washington: Center for Global Development.

Tweede Kamer. (2012). HGIS-nota 2013. Vergaderstuk van de Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 401, nr. 2. Den Haag: Tweede Kamer.

Van Heukelom, J. (2012). *Reporting on Development: ODA and Financing for Development*. Maastricht: ECDPM.

Van Lanschot. (2012). *Vermogen in Nederland: Dutch Wealth Report 2012*. Den Bosch: Van Lanschot Bankiers.

Wereldbank. (2010). *The cost to developing countries of adaptation to climate change*. Washington: Worldbank. Ontleend aan: <http://siteresources.worldbank.org/EXTCC/Resources/EACC-june2010.pdf>

Wereldbank. (2012). *Migration and Remittances Factbook 2011*. Washington: World bank <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf>

WRR. (2010). *Minder pretentie, meer ambitie*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WWF. (2012). *Living Planet Report 2012*. Gland: World Wildlife Fund International