



Rijksoverheid

## IBO Naar een nieuwe definitie van ontwikkelingssamenwerking Beschouwingen over ODA

Datum      Juni 2013



## Colofon

Titel	IBO Naar een nieuwe definitie van ontwikkelingssamenwerking
Bijlagen	11 bijlagen
Inlichtingen	<b>Ministerie van Financiën</b> Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse



# Inhoudsopgave

<b>Afkortingen</b>	<b>7</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>15</b>
1.1 <i>Probleemstelling</i>	15
1.2 <i>Leeswijzer</i>	16
<b>2 Beleidsbeschrijving</b>	<b>17</b>
2.1 <i>Ontwikkelingssamenwerking in internationaal verband</i>	17
2.1.1 De definitie van Official Development Assistance (ODA)	17
2.1.2 De 0,7% norm voor ontwikkelingssamenwerking	18
2.2 <i>Recente internationale ontwikkelingen</i>	19
2.3 <i>Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid</i>	22
2.3.1 Nederland en de ODA-definitie	22
2.3.2 Reflectie op het Nederlandse ontwikkelingsbeleid	25
2.3.3 Resultaatmeting van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid	25
<b>3 Analyse</b>	<b>27</b>
3.1 <i>Inleiding</i>	27
3.2 <i>Veranderende context van ontwikkelingssamenwerking</i>	27
3.2.1 Meer donoren: publiek en privaat	28
3.2.2 Meer doelen	29
3.2.3 Nieuwe instrumenten: ontwikkelingsrelevante instrumenten en beleid	30
3.2.4 Effectiviteit en efficiëntie van ontwikkelingssamenwerking	32
3.3 <i>De huidige norm en ODA-definitie in een veranderende context</i>	35
3.3.1 Een norm voor ontwikkelingssamenwerking	35
3.3.2 De definitie van ODA	37
3.4 <i>Conclusie en uitgangspunten voor beleidsopties</i>	41
3.4.1 Het doel van ontwikkelingssamenwerking: focus en locus	42
3.4.2 Instrumenten van ontwikkelingssamenwerking en concessionaliteit	42
3.4.3 Financiële sturing	43
3.4.4 Internationale registratie	43
3.4.5 Conclusie	44
<b>4 Beleidsvarianten</b>	<b>45</b>
4.1 <i>Inleiding</i>	45
4.2 <i>Toekomst ODA en ontwikkelingssamenwerking in internationaal perspectief</i>	45
4.3 <i>Beleidsvarianten</i>	46
4.3.1 Variant 1: ODA pur sang, voor de LICs	48
4.3.2 Variant 2: Verbreding voor de MICs, waarborg voor de armste landen	51
4.3.3 Variant 3: Verfijning van ODA en registratie van Other Official Flows	54
4.3.4 Variant 4: Ontwikkelingsbehoefte en resultaten als uitgangspunt	57

4.3.5 Variant 5: Verbreding naar IPGs	59
4.4 <i>Tot slot</i>	62
<b>Bronvermelding</b>	<b>65</b>
<b>Bijlage 1 Taakopdracht</b>	<b>71</b>
<b>Bijlage 2 Technische uitwerking van de ODA-definitie</b>	<b>73</b>
<b>Bijlage 3 Rekenvoorbeeld concessionaliteit</b>	<b>84</b>
<b>Bijlage 4 Ontwikkelingsrelevante bijdragen van Nederland</b>	<b>86</b>
<b>Bijlage 5 Millennium Development Goals</b>	<b>92</b>
<b>Bijlage 6 Advies van het High Level Panel on the post-2015 Development Agenda aan de VN</b>	<b>93</b>
<b>Bijlage 7 Risicobeoordeling innovatieve financiering Wereldbank</b>	<b>95</b>
<b>Bijlage 8 Ontwikkelingsrelevantie van ODA uitgaven, ActionAid</b>	<b>96</b>
<b>Bijlage 9 Fragiele staten</b>	<b>97</b>
<b>Bijlage 10 Expertpanels en respondenten</b>	<b>98</b>
<b>Bijlage 11 Samenstelling werkgroep</b>	<b>102</b>

## Afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BCO	Beleidscoherentie voor Ontwikkeling
BNP	Bruto Nationaal Product
BRICS	Brazil, Russia, India, China and South Africa
CGD	Centre for Global Development
CIRR	Commercial Interest Reference Rate
DAC	Development Assistance Committee
ECG	Export Credits Group
ECDPM	European Centre for Development and Policy Management
EIB	European Investment Bank
EKI	Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties
EU	Europese Unie
FMO	Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunisation
GEF	Global Environmental Facility
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HLP post-2015	High Level Panel post-2015 Agenda
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IMF	International Monetary Fund
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IPGs	Internationale publieke goederen
LDCs	Least Developed Countries
LICs	Low Income Countries
MDGs	Millennium Development Goals
MICs	Middle Income Countries
MOL's	Minst Ontwikkelde Landen
NGO	Non Governmental Organisation
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OODF	Other Official Development Flows
OOF	Other Official Flows
ORIO	Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
SRGR	Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten
UNDP	United Nations Development Programme
VN	Verenigde Naties
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid





## Samenvatting

De internationale definitie van officieel erkende ontwikkelingssamenwerking (Official Development Assistance, ODA) bepaalt sinds 1972 de doelen, instrumenten, bronnen en voorwaarden van de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking. De (niet dwingende) internationale norm om 0,7% van het BNP aan ontwikkelingssamenwerking te besteden, wordt gemeten op basis van deze definitie.

De mondiale agenda is sindsdien breder geworden, met meer aandacht voor klimaat, veiligheid en migratie, en er zijn innovatieve vormen van ontwikkelingsfinanciering ontstaan. Daardoor sluit deze definitie niet meer aan op de praktijk van ontwikkelingssamenwerking en de behoeftes van ontwikkelingslanden. De definitie van ODA is verouderd en weinig donoren committeren zich aan de norm van 0,7%. Er is behoefte aan modernisering van de internationale afspraken over ontwikkelingssamenwerking.

De komende jaren zal een nieuwe mondiale ontwikkelingsagenda, de post-2015 agenda, worden uitgewerkt, die zal voortbouwen op de Millennium Doelstellingen van de Verenigde Naties. Hierin krijgen ook andere doelstellingen voor internationale publieke goederen (IPGs) een plaats. Tegen deze achtergrond heeft de groep van donorlanden, verenigd in OESO/DAC, afgesproken dat een nieuwe maatstaf voor de totale officiële inspanning voor ontwikkeling moet worden ontworpen. Nederland steunt dit: het kabinet Rutte-Asscher zet zich in voor modernisering van de criteria van officieel erkende ontwikkelingssamenwerking.

Dit interdepartementale beleidsonderzoek biedt een beschrijving en analyse van het huidige internationale kader van ontwikkelingssamenwerking en presenteert varianten voor de Nederlandse inzet voor de modernisering daarvan. Het gaat daarbij om zowel de doelstellingen van het beleid, waaronder die voor IPGs, als de selectie van ontvangende landen en de instrumenten die meetellen voor officiële ontwikkelingssamenwerking.

### Het huidige internationale kader: definitie en norm

De definitie van ODA is in OESO/DAC afgesproken, met als doel om uitgaven van donorlanden te meten en te vergelijken. De definitie luidt als volgt:

**Officiële ontwikkelingssamenwerking (ODA)** is gedefinieerd als **geld-, goederen- of dienstenstromen** naar zowel **landen en gebieden die op de DAC-lijst van ODA-ontvangers** staan als naar **multilaterale ontwikkelingsorganisaties**, die:

1. beschikbaar zijn gesteld door de **overheid**; zowel centrale als lokale overheden of hun uitvoerende organisaties, en
2. zijn geregistreerd met als hoofddoel de **verbetering van economische ontwikkeling en welvaart** van ontwikkelingslanden en **concessioneel van aard** zijn met een schenkingselement van ten minste 25% (berekend met een discontovoet van 10%).

Het doorslaggevende criterium bij het bepalen of een geldstroom als ODA kwalificeert is of het hoofddoel het bevorderen van economische ontwikkeling en welvaart in ontwikkelingslanden is. Alleen concessionele geldstromen kwalificeren als ODA. Deze stromen moeten afkomstig zijn van officiële overheidsorganen en

besteed worden in landen die op de OESO/DAC lijst van ontwikkelingslanden en multilaterale instellingen staan.

Donorlanden registreren hun uitgaven bij de OESO. Daarin kunnen donorlanden zelf keuzes maken in wat wel en niet als ontwikkelingssamenwerking wordt aangemeld. OESO/DAC voert geen controles uit op deze registraties. Alleen bij de periodieke review van het ontwikkelingsbeleid van de donorlanden worden de aangemelde uitgaven beoordeeld. De registratie van OESO/DAC geeft geen inzicht in de opbrengsten van ontwikkelingssamenwerking voor ontvangende landen.

Naast de definitie is er in VN-verband een internationale norm afgesproken om 0,7% van het BNP aan ODA te besteden. Deze afspraak is een inspanningsverplichting. Als de norm niet wordt gehaald, zijn daar geen consequenties aan verbonden. Vijf van de 26 DAC leden, waaronder Nederland, besteedden in 2012 ten minste 0,7% van het BNP aan ODA. Gemiddeld bedragen de ODA-uitgaven van de DAC landen 0,3% van het BNP.

### **Nederlandse ontwikkelingssamenwerking**

Binnen de ODA-definitie wordt het doel van ontwikkelingssamenwerking omschreven als economische ontwikkeling en welvaart. In Nederland heeft armoedebestrijding lange tijd centraal gestaan in het ontwikkelingsbeleid. De afgelopen jaren ligt de focus meer op economische ontwikkeling en wordt ook aandacht besteed aan andere IPGs, zoals klimaat, veiligheid en migratie. De Nederlandse besteding aan internationale samenwerking in 2012 bedraagt EUR 5,70 miljard, daarvan betreft EUR 4,29 miljard ODA uitgaven. De Nederlandse ODA bijdrage daalt naar 0,55% van het BNP in 2017.

### **Veranderingen in de context van ontwikkelingssamenwerking**

Ontwikkelingssamenwerking is onderdeel geworden van een bredere en complexere mondiale agenda die zich bezighoudt met IPGs en investeringen en de vraag wie daarvoor moet betalen. Dit IBO signaleert vier relevante veranderingen:

**Doelen:** Er worden steeds meer doelen met ontwikkelingssamenwerking verbonden. Daarbij gaat het om IPGs als klimaat, veiligheid en migratie. Ook in de Millennium Doelstellingen is deze verbreding al zichtbaar. De High Level groep die adviseert over de post-2015 agenda bouwt op deze verbreding voort.

**Instrumenten:** Er vindt een vernieuwingsslag plaats bij de instrumenten ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking. Aanvankelijk werden giften en leningen ingezet door donoren. Steeds vaker worden innovatieve financieringsinstrumenten, zoals garanties en verzekeringen, toegepast, met als doel om risico's te verkleinen en als katalysator voor extra private middelen te werken. Ook bestaat steeds meer behoefte aan publiek private partnerschappen bij economische ontwikkeling: donorlanden kunnen in samenwerking met private partijen gebruik maken van de kennis en kunde van bedrijven, betrokkenheid van de overheid kan voor bedrijven een beperking van risico's betekenen.

**Donoren:** Er zijn steeds meer donoren betrokken bij ontwikkelingssamenwerking. Via private stromen (charitas, remittances en investeringen) wordt steeds meer bijgedragen aan ontwikkelingssamenwerking. Cijfers van de Wereldbank laten zien dat ODA in midden-inkomenslanden (MICs), waaronder de opkomende landen, in

2010 slechts 3,7% van de totale inkomende financiële stroom uitmaakte. Met name de private kapitaalstromen naar deze landen zijn fors toegenomen. Voor lage-inkomenslanden (LICs) blijft ODA nog wel de voornaamste financieringsbron: ODA bedraagt bijna de helft van de totale inkomende financiële stroom.

Effectiviteit: Er komt steeds meer nadruk op het bereiken van resultaten. Met de verschillende afspraken die in Rome (2003), Parijs (2005), Accra (2008) en Busan (2011) zijn gemaakt, wordt beoogd ontwikkelingssamenwerking effectiever te maken, door de gedeelde verantwoordelijkheid van donor en ontvangend land te benadrukken. Kern van de afspraken is dat de donoren en de ontvangende landen de focus verleggen naar te bereiken resultaten en het meten van deze resultaten.

In de expertmeetings en gesprekken die voor dit onderzoek hebben plaatsgevonden, werd eveneens benadrukt dat het van belang is om ook bij de vaststelling van de hoogte en bij de besteding van het budget, het doel van het ontwikkelingsbeleid als uitgangspunt te nemen. Dit betekent in de praktijk dat het beleidsdoel en de mate waarin dit behaald wordt, centraal wordt gesteld.

### **Knelpunten huidige definitie**

In het licht van deze veranderingen knelt de huidige definitie, omdat:

- 1) niet alle ontwikkelingsgerelateerde doelen in de definitie passen;
- 2) niet alle (innovatieve) beleidsinstrumenten die beschikbaar zijn binnen de definitie passen;
- 3) uitgaven van nieuwe donoren niet in de ODA-definitie passen;
- 4) ODA geen maat voor effectiviteit is.

Innovatieve financieringsinstrumenten kunnen in de huidige definitie niet worden meegerekend omdat niet altijd sprake is van een stroom, of van concessionaliteit. De lijst van ontvangende landen bevat ook landen als China en Brazilië, die inmiddels zelf ontwikkelingsprojecten in andere landen financieren. Ten aanzien van de registratie van ODA zijn verbeteringen mogelijk, waardoor inzichtelijk wordt wat ontvangende landen in totaal aan hulp ontvangen en welke resultaten de inspanningen van donoren opleveren. De regels over concessionaliteit leiden door het gebruik van een te hoog rentepercentage tot irreële inschattingen van het schenkingselement van leningen.

De ODA-definitie staat het registreren als ODA van apparaatskosten, kosten van buitenlandse studenten, technische assistentie, noodhulp en opvang en schuldverlichting toe. Uitgaven aan militaire veiligheidsoperaties en nieuwe financieringsvormen voor klimaat en migratie kunnen, ondanks hun relatie met ontwikkelingssamenwerking, niet worden geregistreerd als ODA. Deze afbakening sluit niet goed aan bij de nieuwe inzichten over wat ontwikkelingssamenwerking is en belemmert de inzet van meer effectieve instrumenten.

Hoewel van de norm om 0,7% van het BNP aan ODA te besteden een politiek signaal uitgaat, blijkt het committerende karakter van de norm in de praktijk beperkt. Slechts vijf donoren hebben deze norm in de afgelopen decennia nageleefd. De norm beoogt het belang van ontwikkelingssamenwerking internationaal te benadrukken, maar leidt er op nationaal niveau ook toe dat de afweging of een uitgave 'Odale' is, belangrijker is dan de effectiviteit ervan.

## Varianten

Het rapport reikt vijf varianten aan om de consequenties van de nieuwe ontwikkelingsagenda voor de definitie en financiering van ontwikkelingsrelevante uitgaven vorm te geven. In iedere variant worden keuzes voorgesteld ten aanzien van het doel van ontwikkelingssamenwerking en de ontvangende landen, de inzetbare instrumenten en concessionaliteit, de financiële sturing en de internationale registratie. De varianten kennen een uiteenlopend ambitieniveau, ook in politiek opzicht. Daarom is steeds een beoordeling gegeven van het internationale krachtenveld zoals de werkgroep dat in de gesprekken heeft gepercipieerd. In alle varianten worden innovatieve financieringsinstrumenten toegevoegd en wordt concessionaliteit aangepast aan de werkwijze van IMF en Wereldbank, waardoor een realistischer inschatting van het schenkingselement wordt berekend. Bij alle varianten wordt een globale effectiviteitsbeoordeling gegeven en worden de budgettaire gevolgen op hoofdlijnen in kaart gebracht.

### 1. ODA pur sang, voor de LICs

Het doel van deze variant is de ODA-definitie effectiever te maken voor en te beperken tot de landen die voor de voorzienbare toekomst nog erg afhankelijk zijn van ontwikkelingsfinanciering: de armste landen en fragiele staten. Instrumenten die niet rechtstreeks bijdragen aan de ontwikkeling van het ontvangende land worden uit de ODA-definitie geschrapt. De landenlijst wordt teruggebracht tot de LICs, waardoor het gehele ODA-budget uitsluitend ten goede komt aan deze landen.

Deze variant is mogelijk effectiever dan de huidige afbakening van ODA, doordat het beleid wordt gericht op een klein aantal landen. Tegelijkertijd kan Odability nog steeds een rol spelen bij de keuze van instrumenten. Internationaal wordt erkend dat de landenlijst aan herziening toe is. Donoren die traditioneel voldoen aan de bestedingsnorm van 0,7% van het bnp zullen waarschijnlijk geen voorstander zijn van verkorting van de lijst, omdat het daardoor moeilijker zal worden om aan de norm te voldoen.

### 2. Verbreding voor de MICs, waarborg voor de armste landen

Het doel van deze variant is beter aan te sluiten bij de feitelijke differentiatie tussen ontwikkelingslanden en de behoefte van met name MICs aan andere vormen van samenwerking. Voor MICs gelden in deze variant geen beperkingen aan de inzet van instrumenten van internationale samenwerking. Wat geregistreerd wordt als ODA is uitkomst, niet doel. LICs blijven verzekerd van ODA-stromen voor armoedebestrijding en veiligheid, vast te leggen in een norm voor DAC-leden van 0,25% BNP voor deze landen.

De effectiviteit van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in de LICs kan door deze variant toenemen, doordat beter wordt aangesloten op de specifieke problemen in deze landen. Doordat wordt aangesloten op de bestaande registratie van ODA, kan Odability wel een rol blijven spelen in de beleidsafweging. In de MICs speelt de vraag of uitgaven Odable zijn geen rol meer, waardoor gezocht kan worden naar effectieve instrumenten voor internationale samenwerking, die ondersteunend zijn aan de bestending van de economische ontwikkeling in de MICs.

Een deel van de leden van OESO/DAC zal zich kunnen vinden in deze variant. Er is steun te verwachten van een aantal grotere landen, vanwege het opnemen van veiligheid in de definitie van ODA. Ook bij deze variant kan scepsis van donoren die traditioneel voldoen aan de bestedingsnorm van 0,7% van het bnp verwacht

worden, omdat het belang van de norm kleiner wordt. Donoren die slechts een gering deel van hun ODA-budget in LICs aanwenden, zullen waarschijnlijk moeite hebben met de subnorm voor LICs.

### 3. Verfijning van ODA en registratie van Other Official Flows

Het doel van deze variant is een betere registratie van alle ontwikkelingsrelevante uitgaven en bijdragen, zonder de ODA-definitie fundamenteel te wijzigen. Bij deze variant hoort een beperkte aanpassing van de bestaande ODA-definitie, net als bij de eerdere twee varianten, en een meer uitgebreide registratie van de *Other Official Flows* (OOF) – dit zijn de overige kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden die niet onder de definitie van ODA vallen – zodat ook deze internationaal transparant en vergelijkbaar zijn. Landen kunnen elkaar dan op OOF aanspreken, zoals dat ook bij ODA mogelijk is.

Doordat innovatieve instrumenten aan de ODA-definitie worden toegevoegd, wordt de mogelijkheid om instrumenten te kiezen op basis van hun relatieve effectiviteit vergroot. Tegelijkertijd is er geen garantie dat keuzes ook daadwerkelijk op die basis worden gemaakt. De grotere nadruk die zal komen te liggen bij de registratie van Other Official Flows beperkt naar verwachting de mate waarin Odability een rol speelt in de beleidsafweging over ontwikkelingssamenwerking.

Het ambitieniveau van deze variant is beperkt, het betreft een relatief kleine aanpassing van de huidige werkwijze, waarvoor waarschijnlijk steun zal zijn binnen de OESO/DAC. Tot het uitgebreider registreren van OOF stromen is in OESO/DAC-verband inmiddels al besloten.

### 4. Ontwikkelingsbehoefte en resultaten als uitgangspunt

Het doel van deze variant is een sterkere focus op de beoogde resultaten van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Besluitvorming over de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking vindt plaats op basis van de beoogde resultaten en een financiële onderbouwing van de kosten daarvan. Binnen deze variant wordt gestreefd naar een gezamenlijke formulering van ontwikkelingsdoelen door donoren en ontvangers, binnen de kaders van de Millennium Doelstellingen en het vervolg daarop. De keuze voor instrumenten is niet beperkt en volgt uit een afweging van de effectiviteit van de instrumenten in relatie tot de gestelde doelen.

Deze ambitieuze variant sluit aan bij de wens voor een resultaatgeoriënteerde benadering van ontwikkelingssamenwerking, zonder beperkingen aan het in te zetten instrumentarium. Bij de besluitvorming over het te voeren beleid speelt Odability geen rol, zodat er ruimte is om ontwikkelingssamenwerking te richten op een brede ontwikkelingsagenda, waarin de meest recente inzichten over effectieve ontwikkelingssamenwerking zijn opgenomen. Er is internationaal veel steun om meer op resultaten te sturen. De internationale vergelijkbaarheid van de inspanningen van donoren vormt in deze variant een aandachtspunt.

### 5. Verbreding naar IPGs

Het doel van deze variant is om ontwikkelingssamenwerking nadrukkelijk binnen het kader van de IPGs te bezien. Met het toenemende belang van andere mondiale publieke goederen dan alleen de vermindering van armoede, en de onderlinge samenhang daarvan, wordt er in deze variant voor gekozen om alle IPGs samen te nemen. Het gaat dan bijvoorbeeld om migratie, klimaat en veiligheid. De Nederlandse inzet is in deze variant een ODA-definitie met alle IPGs, met bijbehorende afspraken over bijdragen. Feitelijk ontstaat dan een nieuwe IPG-

definitie die alle bijdragen aan IPGs bevat en waarvan het huidige ODA een onderdeel is. Sturing vindt plaats op beoogde resultaten.

Een integrale benadering van de IPGs is ambitieus te noemen. Het kan leiden tot een vergroting van de effectiviteit van het beleid, waarbij de inzet op de verschillende doelen op elkaar kan worden afgestemd en tegen elkaar kan worden afgewogen. Deze variant sluit aan bij de adviezen voor de post-2015-agenda van de VN. De haalbaarheid van deze integrale benadering zal in de komende jaren beter in te schatten zijn, naarmate deze agenda meer concreet gestalte krijgt. Ook ontwikkelingslanden zien in toenemende mate het belang van een internationale aanpak van grensoverschrijdende problemen die hun eigen ontwikkeling hinderen. Tegelijkertijd zijn sommige ontwikkelingslanden bevreesd dat toenemende uitgaven aan IPGs ten koste zullen gaan van de traditionele ODA-stromen.

### **Methode**

Ten behoeve van dit onderzoek is een literatuurstudie uitgevoerd. Daarnaast hebben vier expertbijeenkomsten plaatsgevonden, over de thema's armoede, veiligheid, economische ontwikkeling en duurzaamheid. Tevens zijn zowel op nationaal niveau als op internationaal niveau gesprekken gevoerd met experts en vertegenwoordigers van donorlanden, ontwikkelingslanden, NGOs en internationale instellingen als IMF, Wereldbank, OESO en de Verenigde Naties.

### **Tot slot**

De analyse heeft duidelijk gemaakt dat de contouren van een nieuwe ontwikkelingsagenda aan het ontstaan zijn voor een in toenemende mate gedifferentieerde groep van ontwikkelingslanden met meerdere actoren, bredere doelstellingen en meer uiteenlopende instrumenten. Dit heeft belangrijke consequenties voor de definitie en financiering van ontwikkelingsrelevante uitgaven in internationaal verband. Er is sprake van een zekere urgentie om hier voortgang te maken teneinde een nieuwe, effectieve ontwikkelingssamenwerkingsagenda te borgen in de nieuwe post-2015 agenda waarover thans in VN-verband wordt overlegd.

# 1 Inleiding

De internationale definitie van officieel erkende ontwikkelingssamenwerking (Official Development Assistance, ODA) bepaalt sinds 1972 de doelen, instrumenten, bronnen en voorwaarden van de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking. Deze afbakening is gebaseerd op inzichten over hulp aan ontwikkelingslanden van 40 jaar geleden. Ondertussen is de mondiale agenda sterk verbreed, het aantal donoren toegenomen en gevarieerder geworden en worden nieuwe financieringsvormen voor ontwikkeling ingezet. Deze gewijzigde internationale context en agenda vragen om een herziening van de huidige definitie van ODA.

ODA vormt, in combinatie met de (niet dwingende) internationale norm om 0,7% van het BNP aan ontwikkelingssamenwerking (ODA) te besteden, de kern van het internationale ontwikkelingsbeleid. Deze definitie van ontwikkelingssamenwerking sluit niet meer aan bij de werkelijkheid; in de huidige praktijk maakt ODA nog slechts de helft uit van de private en publieke kapitaalstromen naar lage-inkomenslanden en zijn de ODA-uitgaven van de meeste donorlanden lager dan 0,7% BNP. Daardoor verliest ODA betekenis als kader waarmee het ontwikkelingsbeleid van donoren wordt gestuurd, gemeten en beoordeeld.

De komende jaren zal een nieuwe mondiale ontwikkelingsagenda worden uitgewerkt, die zal voortbouwen op de Millennium Doelstellingen van de Verenigde Naties (VN). Onderdeel daarvan is meer aandacht voor andere terreinen, zoals energie, klimaat, veiligheid, financiële stabiliteit en migratie. Het door de VN ingestelde High Level Panel over de post-2015 ontwikkelingsagenda heeft zijn advies over de nieuwe ontwikkelingsagenda inmiddels neergelegd in 12 doelstellingen, waarmee één mondiale agenda wordt gepresenteerd. De OESO zal de definitie van ODA de komende jaren tegen deze achtergrond herzien.

Het kabinet Rutte-Asscher zet zich in voor modernisering van de criteria van ODA.<sup>1</sup> Dit interdepartementaal beleidsonderzoek biedt varianten voor deze Nederlandse internationale inzet en voor de toekomstige Nederlandse uitgaven.

## 1.1 Probleemstelling

Vanwege het verkennende karakter van de taakopdracht is de volgende hoofdvraag voor dit onderzoek geformuleerd:

*Op welke manieren kan de huidige definitie van ODA, gegeven de veranderende internationale context, worden gemoderniseerd?*

Het spreekt voor zich dat er meerdere antwoorden op deze vraag mogelijk zijn. In dit onderzoek zijn daarom, na analyse van het huidige mondiale kader, reflecties op de huidige definitie en verwachtingen omtrent de nieuwe ontwikkelingsagenda, varianten geformuleerd. Iedere variant kan worden gezien als een richting die het kabinet internationaal en nationaal kan inzetten om de definitie van ODA te vernieuwen.

<sup>1</sup> Regeerakkoord 2012, p. 15

Ten behoeve van dit onderzoek is een literatuurstudie uitgevoerd. Daarnaast hebben vier expertbijeenkomsten plaatsgevonden, over de thema's armoede, veiligheid, economische ontwikkeling en duurzaamheid. Tevens zijn zowel op nationaal niveau als op internationaal niveau gesprekken gevoerd met experts en vertegenwoordigers van donorlanden, ontwikkelingslanden, NGOs en internationale instellingen als IMF, Wereldbank, OESO en de VN.

## **1.2**

### **Leeswijzer**

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van het huidige beleidskader voor ontwikkelingssamenwerking, zowel internationaal als nationaal. Daarnaast worden de Nederlandse ontwikkelingsrelevante uitgaven in beeld gebracht. Hoofdstuk 3 analyseert het in het vorige hoofdstuk geschetste beleidskader. Dit hoofdstuk gaat dieper in op de werking van het huidige kader voor ontwikkelingssamenwerking, identificeert wat de sterke punten zijn, en beschrijft de beperkingen. Speciale aandacht gaat uit naar de plaats van ontwikkelingsrelevante financieringsinstrumenten die binnen het huidige kader niet kwalificeren als ODA. Tot slot worden in hoofdstuk 4 beleidsvarianten gepresenteerd. Daarbij worden de keuzes per variant en de bijbehorende budgettaire consequenties inzichtelijk gemaakt, op basis van het huidige budget voor ontwikkelingssamenwerking.



## 2 Beleidsbeschrijving

### 2.1 Ontwikkelingssamenwerking in internationaal verband

De opvatting dat ontwikkelde landen een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid dragen voor steun aan ontwikkelingslanden is ontstaan in de jaren vijftig en zestig. Op dit idee is het huidige internationale beleidskader voor ontwikkelingssamenwerking gebaseerd: de definitie van ODA en de internationale norm om 0,7% van het BNP aan ODA te besteden. Het internationale kader heeft geen dwingend karakter: de definitie vormt een richtlijn op basis waarvan donoren hun uitgaven kunnen aanmelden, de 0,7% norm is internationaal overeengekomen als inspanningsverplichting. Hieronder worden de internationale definitie, de norm en de overige stromen naar ontwikkelingslanden kort toegelicht.

#### 2.1.1 *De definitie van Official Development Assistance (ODA)*

De huidige definitie van Official Development Assistance (ODA) is in 1972 afgesproken binnen het Development Assistance Committee (OESO/DAC) van de OESO. Door het formuleren van een gezamenlijke internationale definitie is het mogelijk om de uitgaven van donorlanden te meten en vergelijken. Om de uitgaven zo goed mogelijk te kunnen meten, is de definitie uitgewerkt in richtlijnen (zie bijlage 2). De 26 DAC leden registreren hun ODA-bijdrage bij de OESO conform de definitie en richtlijnen. OESO/DAC organiseert peer reviews van het ontwikkelingsbeleid van de leden, waarbij deze gegevens worden betrokken.

De definitie van ODA luidt als volgt:

**Officiële ontwikkelingssamenwerking (ODA)** is gedefinieerd als **geld-, goederen- of dienstenstromen** naar zowel **landen en gebieden die op de DAC-lijst van ODA-ontvangers** staan als naar **multilaterale ontwikkelingsorganisaties**, die:

1. beschikbaar zijn gesteld door de **overheid**; zowel centrale als lokale overheden of hun uitvoerende organisaties, en
2. zijn geregistreerd met als hoofddoel de **verbetering van economische ontwikkeling en welvaart** van ontwikkelingslanden en **concessioneel van aard** zijn met een schenkingselement van ten minste 25% (berekend met een discontovoet van 10%).

Bron: DAC Statistical Reporting Directive, OESO, 12 november 2010 (DCD/DAC(2010)40/REV1)

Vijf elementen vormen de kern van de huidige ODA-definitie (hierboven vetgedrukt weergegeven):

#### 1. *Stromen*

Tot de stromen behoren overdrachten van middelen, goederen of diensten. Korte termijn leningen, met een looptijd van een jaar of minder, worden niet meegerekend tot ODA, omdat de impact op ontwikkeling van dergelijke transacties beperkt wordt geacht. De ODA prestatie wordt gecorrigeerd voor negatieve stromen, bijvoorbeeld wanneer een lening door een ontwikkelingsland wordt afgelost. Ook betalingstoezeggingen aan multilaterale instellingen en fondsen en de kwijtschelding van schulden worden als stroom erkend. Zo mag een volledige kwijtschelding van een bilaterale schuld in het jaar van de kwijtschelding, in netto contante waarde, als schenking meegerekend worden in de ODA prestatie van het donorland.

## 2. Bronnen

Alleen middelen verstrekt door officiële overheidsorganen (centraal, federaal, regionaal, lokaal en agentschappen) mogen worden toegerekend aan ODA. Private giften tellen dus niet mee, giften van een land dat niet lid is van OESO/DAC worden ook niet als ODA geregistreerd.

## 3. Ontvangers

De richtlijnen bevatten een lijst van ontwikkelingslanden. Uitgaven aan deze landen kunnen als ODA worden geregistreerd. Daarnaast bevatten de richtlijnen ook een overzicht van internationale multilaterale en non-gouvernementele organisaties, waaraan ODA kan worden besteed. De overzichten worden periodiek herzien.

## 4. Ontwikkelings- en welvaartsdoel van de transactie

Het doorslaggevend criterium om te bepalen of een geldstroom als ODA kwalificeert is of het bevorderen van economische ontwikkeling en welvaart het hoofddoel van die geldstroom is.<sup>2</sup> Verschillende uitgaven kunnen worden toegerekend aan ODA, zoals bijvoorbeeld civiele activiteiten door militairen in vredesmissies of tijdelijke opvang van vluchtelingen uit ontwikkelingslanden.

## 5. Concessionele karakter

ODA moet een schenkingselement (concessionaliteit) bevatten van minimaal 25%, te berekenen met een discontovoet van 10% (zie § 3.3.3 en bijlage 3). Leningen die onder marktconforme voorwaarden worden verstrekt zijn uitgesloten van ODA.

Aan de hand van de hierboven beschreven definitie van ODA worden de uitgaven van de donorlanden aan ontwikkelingssamenwerking bij OESO/DAC geregistreerd. Niet alle landen gaan echter op dezelfde manier om met de ODA-definitie. Donoren besluiten zelf welke stromen zij rapporteren aan OESO/DAC en deze rapportage wordt niet jaarlijks door de DAC getoetst. In de peer reviews – die periodiek plaatsvinden – kunnen opmerkingen over gerapporteerde uitgaven, die niet binnen de definitie vallen, worden opgenomen. Dit leidt er in praktijk niet toe dat de cijfers achteraf nog worden aangepast. De internationale vergelijking op basis van de rapportage over de ODA prestaties in OESO verband wordt daardoor vanzelfsprekend beperkt.

### 2.1.2 De 0,7% norm voor ontwikkelingssamenwerking

De internationale definitie van ODA kan niet los worden gezien van de internationale afspraak over een bestedingsnorm voor ontwikkelingssamenwerking. Deze norm is in 1970 door de Algemene Vergadering van de VN vastgesteld op 0,7% BNP, te besteden aan ODA.<sup>3</sup> De afspraak beperkt zich tot een inspanningsverplichting. Aan het niet halen van de norm zijn geen consequenties verbonden.

Het percentage is gebaseerd op een econometrisch model van Tinbergen, waaruit bleek dat 1% van het BNP van de rijke landen nodig was om alle ontwikkelingslanden op een autonoom groeipad te brengen en te houden. Verondersteld werd dat de private sector 0,3% van het benodigde kapitaal zou leveren. Ten aanzien van minst ontwikkelde landen (LDCs<sup>4</sup>) is binnen de VN in 2001 daarnaast een aparte norm afgesproken, waardoor een deel van het budget van

<sup>2</sup> De Engelse term "welfare" is vertaald met welvaart. Welvaart is hier de mate waarin de bevolking van een land in haar behoeftes kan voorzien en bevat dus het Nederlandse begrip welzijn.

<sup>3</sup> "International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade", UN General Assembly Resolution 2626 (XXV), 24 October 1970, paragraph 43

<sup>4</sup> Least Developed Countries, deze term wordt door de Verenigde Naties gebruikt voor de (49) armste landen (<http://www.unohrls.org/en/ldc/25/>)

0,7% BNP (0,15 – 0,20% BNP) wordt gereserveerd voor deze groep ontwikkelingslanden.

### 2.1.3 *Overige stromen naar ontwikkelingslanden*

Naast de ODA-stroom zijn er ook andere kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden. Er zijn verschillende typen stromen te onderscheiden, waarbij doelen (wel of geen ontwikkelingsdoel), bronnen (publiek of privaat) en voorwaarden (wel of niet concessioneel) variëren.

Kapitaalstromen van de overheid van een donorland naar ontwikkelingslanden die niet voldoen aan de ODA-definitie worden 'Other Official Flows' (OOF) genoemd. OESO/DAC heeft recent besloten de registratie van deze stromen te verbeteren. Daarbij zou het onderscheid van ECDPM (2012a) tussen Other Official Development Flows (OODF) en Other Official Flows (OOF) kunnen worden gehanteerd, zodat kapitaalstromen met een primair ontwikkelingsdoel die niet onder ODA vallen, apart kunnen worden bijgehouden. Bij die indeling kunnen bijvoorbeeld de kosten van vredesoperaties in ontwikkelingslanden en leningen met een te laag schenkingspercentage onder OODF vallen. Kapitaalstromen die niet als primair doel de verbetering van economische ontwikkeling en welvaart van ontwikkelingslanden hebben vallen dan onder OOF.

Private stromen in ontwikkelingslanden zijn, afhankelijk van doel en voorwaarden, te verdelen in drie typen: private ontwikkelings samenwerking (bijvoorbeeld charitatieve initiatieven, remittances), overige private ontwikkelingsfinanciering (bijvoorbeeld niet-concessionele leningen, directe investeringen met een ontwikkelingsdoel) en private stromen zonder ontwikkelingsdoel.

Onlangs heeft OESO/DAC besloten dat meer aandacht en erkenning voor deze non-ODA-stromen moet komen, omdat het belang van deze stromen toeneemt. Concreet gaat OESO/DAC, naast de registratie van OOF, meer werk maken van de registratie van private stromen en financiële instrumenten, zoals exportkredietfinanciering- en verzekering, garanties, niet-concessionele leningen en leningen zonder ontwikkelingsdoel. Ook is er binnen OESO/DAC inmiddels meer aandacht voor het registreren van klimaatfinanciering, hefboomwerking van publiek geld ter bevordering van private investeringen in infrastructuur, impact van belastingheffing op ontwikkeling en het voorkomen van 'illicit financial flows'. Doel is om uiteindelijk een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van alle vormen van externe financiering van ontwikkeling, te onderscheiden naar de totale bijdrage van donoren (donor effort) en het totale profijt van ontwikkelingslanden (recipient benefit).

## 2.2 **Recente internationale ontwikkelingen**

In een viertal 'high level' bijeenkomsten in achtereenvolgens Rome (2003), Parijs (2005), Accra (2008) en Busan (2011) zijn door donoren en ontvangers van ontwikkelingsfinanciering wederzijdse afspraken gemaakt over vergroting van de effectiviteit en het resultaat van de financiering.<sup>5</sup> Deze afspraken beogen bij te dragen aan het bereiken van de Millennium Doelstellingen, waarvoor donor en ontvanger nadrukkelijk gedeelde verantwoordelijkheid dragen. Kern van de afspraken is dat ontwikkelingslanden en donoren de focus verschuiven naar te bereiken resultaten in ontwikkeling en het meten van deze resultaten. Daartoe

<sup>5</sup> Rome Declaration on Harmonisation (2002); (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/31451637.pdf>); Paris Declaration (2002); Accra Agenda for Action (2005) (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>); Busan Partnership for Effective Development Co-operation (2011) (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>)

stellen ontwikkelingslanden hun eigen strategieën vast ten behoeve van armoedebestrijding, versterking van instituties en vermindering van corruptie. Donorlanden steunen deze strategieën, gebruiken zo veel mogelijk lokale systemen en procedures en voorkomen doublures door betere coördinatie en informatie uitwisseling.

*Aanpassing van inhoudelijke doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking*

De Millennium Doelstellingen van de VN (MDGs) hebben het laatste decennium sterk richting gegeven aan de inspanningen van donoren. In bijlage 5 is een overzicht van de huidige MDGs opgenomen.

De MDGs lopen in 2015 af. De VN bereiden zich intensief voor op de post-2015 agenda. Veel zaken liggen nog open, maar uit gesprekken bij de VN kan worden afgeleid dat er gekozen wordt voor een Single Agenda, waarin de verschillende mondiale beleidsagenda's worden samengenomen en van universele toepassing worden verklaard. Dat betekent dat de nieuwe post-2015 agenda in beginsel leidend zal zijn voor alle landen, dus zowel voor ontwikkelingslanden als ontwikkelde landen.

Wat betreft de ontwikkelingssamenwerking wordt voortgebouwd op de MDGs, die in het algemeen als succesvol worden beschouwd in het genereren van additionele ontwikkelingsgelden en het richten van het ontwikkelingsbeleid. Er zijn belangrijke successen behaald. Op sommige MDGs, zoals het halveren van de extreme armoede en de toegang tot basisonderwijs, zijn de doelstellingen vroegtijdig bereikt. De overige MDGs zullen in 2015 (nog) niet zijn gehaald. Een belangrijk knelpunt is dat voor een groep van armste landen en fragiele staten<sup>6</sup> de doelstellingen buiten bereik blijven.

Daarnaast is de kritiek toegenomen dat de MDGs te eng zijn geformuleerd door bijvoorbeeld niet te concentreren op onderwerpen als klimaatverandering, mensenrechten en economische ongelijkheid.

Een High Level Panel (HLP) heeft op 31 mei 2013 advies over de post-2015 agenda uitgebracht aan de secretaris generaal van de VN. Dit advies moet nu via een intergouvernementeel proces uitmonden in algemeen onderschreven doelstellingen. Het advies van het HLP bevat 12 doelen, met daaronder per doel een klein aantal meetbare targets. Het beëindigen van extreme armoede en de bevordering van duurzame groei vormen centrale doelen (zie bijlage 6). De nieuwe mondiale ontwikkelingsagenda wordt breder dan die van de MDGs, die met 8 doelen de aantrekkelijkheid van de eenvoud had. De resultaat oriëntatie sluit aan bij de opzet van de MDGs, al zijn de daarvoor benodigde middelen nog niet geschat en ook niet altijd even goed te kwantificeren.

In de voorjaarsvergadering 2013 van de Wereldbank zijn twee leidende doelstellingen aangenomen ten aanzien van de door de Wereldbank gefinancierde ontwikkelingssamenwerking in de komende jaren. Allereerst wordt vermindering van extreme armoede tot 3% van de wereldbevolking in 2030 ten doel gesteld.<sup>7</sup> Tegelijkertijd wordt een eerlijker verdeling van de economische groei nagestreefd, waarbij de doelstelling is dat inkomensgroei wordt gerealiseerd door de laagste veertig procent van de bevolking. Met deze doelstelling van 'shared prosperity'

<sup>6</sup> De OESO definieert fragiele staten als staten waarin bij de overheid de politieke wil en/of capaciteit ontbreekt om de basisfuncties voor armoedebestrijding, ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten van de bevolking te vervullen. In bijlage 9 is een overzicht van fragiele staten opgenomen (Bron: OESO).

<sup>7</sup> Mensen die moeten rondkomen van minder dan USD 1.25 per dag. Dit percentage was in 2010 20,6 %. In 2015 zal dit percentage ongeveer 16% zijn.

wordt beoogd gelijke kansen voor ieder te creëren en gender gelijkheid te bereiken. Het ligt in de lijn der verwachting dat deze doelstellingen geïncorporeerd worden in de post-2015 agenda van de VN.

#### *Mogelijke herziening ODA-definitie*

Deze internationale visie op ontwikkelingsdoelen zal waarschijnlijk van invloed zijn op de besluitvorming over de toekomstige ODA-definitie. In OESO/DAC-verband is afgesproken dat in 2015 over herziening van de ODA-definitie zal worden beslist. Dat is onderdeel van een proces dat als doel heeft om tot een betere meting en monitoring te komen van alle externe financiering van ontwikkeling. Daarbij zal gekeken worden naar zowel 'donor effort' als 'recipient benefit' van ontwikkelingsfinanciering. Om die te meten worden nieuwe methoden ontwikkeld, die een rol kunnen spelen bij de uiteindelijke beslissing om tot modernisering van het ODA-concept over te gaan.

Het wijzigen van de definitie of de richtlijnen is in de praktijk een complex proces, omdat hierover consensus moet worden bereikt in de DAC. Uit gevoerde gesprekken met enkele grotere spelers komt niet een eenduidig beeld naar voren. Sommige donorlanden willen de ODA-definitie slechts beperkt veranderen, om te voorkomen dat de weg wordt opengezet voor politiek gemotiveerde wijzigingen. Zij vrezen dat ontvangende landen verbreding van uitgaven die als ODA geclassificeerd kunnen worden bij een gegeven ODA norm als een bezuinigingsoperatie zullen opvatten. Tegelijkertijd blijkt uit gesprekken met ontvangende landen, met name de midden-inkomenslanden (MICs), dat er toenemende behoefte bestaat om andere vormen van ontwikkelingssamenwerking, waaronder vormen van publiek-private partnerschappen, onder de huidige ODA-definitie te brengen.

Landen die veranderingen voorstaan beogen vooral nieuwe financiële instrumenten onder de ODA-definitie te brengen. Zij zijn ook voorstander van het beter in kaart brengen van Other Official Flows (OOF), die nu niet onder de ODA-definitie vallen. Aangezien naar verwachting veel Zuid-Zuid stromen onder OOF vallen is een bijkomend doel de nieuwe donorlanden te committeren hun ontwikkelingsstromen te rapporteren. Met de introductie van OODF als deel van OOF zou deze categorie meer gewicht kunnen krijgen als indicatie van de ontwikkelingsinspanning van donorlanden naast ODA.

Alle gesprekspartners geven aan dat de DAC-lijst van ontvangende landen achterhaald is. Tegelijkertijd leert de ervaring dat landen zich heftig verzetten tegen verwijdering van de lijst en dat de daarvoor vereiste unanimiteit een groot obstakel is tot aanpassing. Voor zover internationale overeenstemming over drastische inperking van de DAC-lijst niet mogelijk blijkt wordt de casus om te differentiëren tussen ontwikkelingslanden sterker. De ontwikkelingslanden geven ook zelf aan behoefte te hebben aan differentiatie. Zij erkennen dat de armste landen en fragiele staten voor een belangrijk deel op ODA-stromen blijven aangewezen in de voorzienbare toekomst. Maar voor de MICs maken de ODA-stromen een steeds minder groot deel van de financiële stromen uit en bestaat behoefte aan andere financiering, die niet onder de huidige definitie valt.

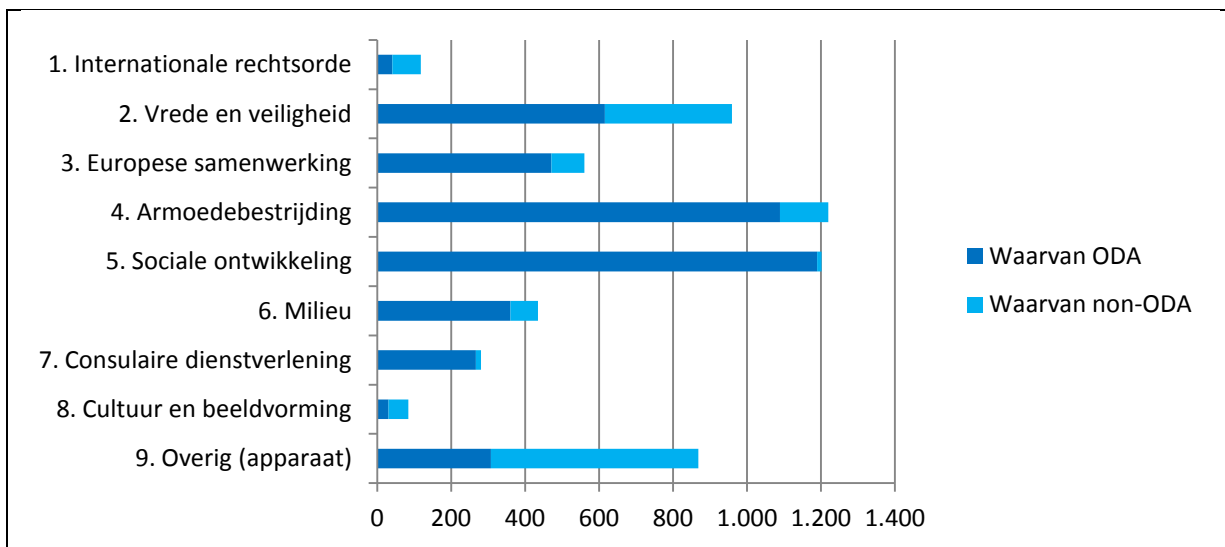
Deze recente ontwikkelingen spelen een rol in de discussie over de modernisering van de definitie van ODA. Hoofdstuk 3 zal ingaan op de mogelijkheden daartoe.

## 2.3 Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid

### 2.3.1 Nederland en de ODA-definitie

Nederland definieert ontwikkelingssamenwerking als uitgaven aan ODA en noemt de overige uitgaven voor buitenlands beleid, die deels ook aan ontwikkelingslanden ten goede komen, 'internationale samenwerking'. Deze uitgaven (zowel ODA als non-ODA) worden gebundeld gerapporteerd in de HGIS-nota.<sup>8</sup> De HGIS uitgaven zijn opgenomen in figuur 1, de nummering verwijst naar het overzicht van de HGIS uitgaven in bijlage 4.

**Figuur 1 HGIS uitgaven 2012 per beleidsthema in EUR mln (in totaal EUR 5,7 mld)**



Binnen de ODA-definitie wordt ontwikkelingsrelevantie breed omschreven als economische ontwikkeling en welvaart, waarmee de zelfredzaamheid van ontwikkelingslanden kan worden versterkt. In Nederland heeft armoedebestrijding lange tijd centraal gestaan in het ontwikkelingsbeleid. Met het meer recente beleid gericht op fragiele staten wordt erkend dat ontwikkeling nauw samenhangt met veiligheid. De afgelopen jaren ligt de focus meer op economische ontwikkeling en wordt ook aandacht besteed aan andere internationale publieke goederen (IPGs), zoals klimaat en migratie. De afbakening van ontwikkelingssamenwerking is dus onderhevig aan de context waarin deze plaatsvindt en de politieke keuzes die gemaakt worden. Dat beïnvloedt ook de opvattingen over ontwikkelingsrelevantie. Bijlage 4 bevat een overzicht van alle Nederlandse ontwikkelingsrelevante bijdragen.<sup>9</sup>

Met de benoeming van een minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking in het huidige kabinet is Nederland een nieuwe weg ingeslagen. In de

<sup>8</sup> HGIS staat voor Homogene Groep Internationale Samenwerking en is sinds 1997 een budgettaire constructie binnen de rijksbegroting. In de HGIS worden de uitgaven van de verschillende departementen op het gebied van buitenlands beleid gebundeld.

<sup>9</sup> Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen publieke en private bijdragen. Dat onderscheid is minder duidelijk dan men zou verwachten. Een deel van de private bijdragen leidt namelijk tot belastingaftrek. En een deel van de publieke bijdragen is bedoeld als hefboom om de private bijdragen te vergroten of effectiever te maken. Verder zijn er niet-monetaire bijdragen op het terrein van beleidscoherentie voor ontwikkeling, zoals het handelsbeleid en het migratiebeleid. En tot slot kunnen publieke en private bijdragen contrair zijn. Zo kan een aanscherping van het belastingbeleid en het bestrijden van zogenaamde *illicit financial flows* een publieke bijdrage zijn die gevolgen heeft voor private bijdragen (zoals investeringen).

nota 'Wat de wereld verdient' wordt de nieuwe visie op ontwikkelingssamenwerking in relatie tot buitenlandse handel uiteengezet. Drie doelstellingen staan centraal:<sup>10</sup>

1. het uitbannen van extreme armoede in één generatie;
2. duurzame en inclusieve groei overal ter wereld;
3. succes voor Nederlandse bedrijven in het buitenland.

De Nederlandse doelstellingen ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking worden door middel van vier speerpunten nagestreefd, te weten veiligheid en rechtsorde, water, voedselzekerheid en seksuele gezondheid.<sup>11</sup> Daarvan is een belangrijk deel 'Odbale'. Op deze wijze sluit Nederland aan bij de internationale afspraken het beleid meer op resultaten te richten.

Daarnaast is een deel van het budget gereserveerd voor noodhulp (EUR 200 mln), multilaterale uitgaven (EUR 575 mln) en overige kosten. Tot slot is EUR 1 mld van het ODA-budget gereserveerd voor de EU bijdrage, apparaatskosten, de eerstejaars-opvang asielzoekers uit DAC landen en de kwijtschelding van bilaterale vorderingen uit hoofde van de exportkredietverzekeringfaciliteit van de Staat (EKI). Deze uitgaven worden toegerekend aan ODA en worden daarom ook wel toerekeningen genoemd. Vanaf 2014 is jaarlijks EUR 250 mln gereserveerd in de vorm van het Budget Internationale Veiligheid (BIV). Bij besluitvorming voor aanwending van dit budget wordt een geïntegreerde benadering<sup>12</sup> gevolgd, waarbij samenhang tussen politieke, militaire en OS-activiteiten is vereist. Zowel ODA als non-ODA activiteiten kunnen uit het budget worden gefinancierd.

Nederland hanteert voor de hoogte van het budget een directe koppeling van ODA aan het BNP. Voor het vaststellen van het ODA-budget is de BNP-raming van het Centraal Planbureau leidend. Deze ramingen verschijnen een aantal keren per jaar. Als gevolg van de directe koppeling wordt ook het ODA-budget een aantal keren per jaar bijgesteld.<sup>13</sup> Tot 2010 werd het Nederlandse budget bij brede bezuinigingsoperaties ontzien en bedroeg het ongeveer 0,8% BNP. Daarna is tweemaal besloten om wel op het Nederlandse budget te besparen en de norm van 0,7% BNP te verlaten vanaf 2013, waardoor het ODA-percentages in korte tijd van 0,81% in 2010 naar 0,55% in 2017 zal dalen. In onderstaande grafiek is het Nederlandse ODA-budget weergegeven over de periode 2003 – 2012.

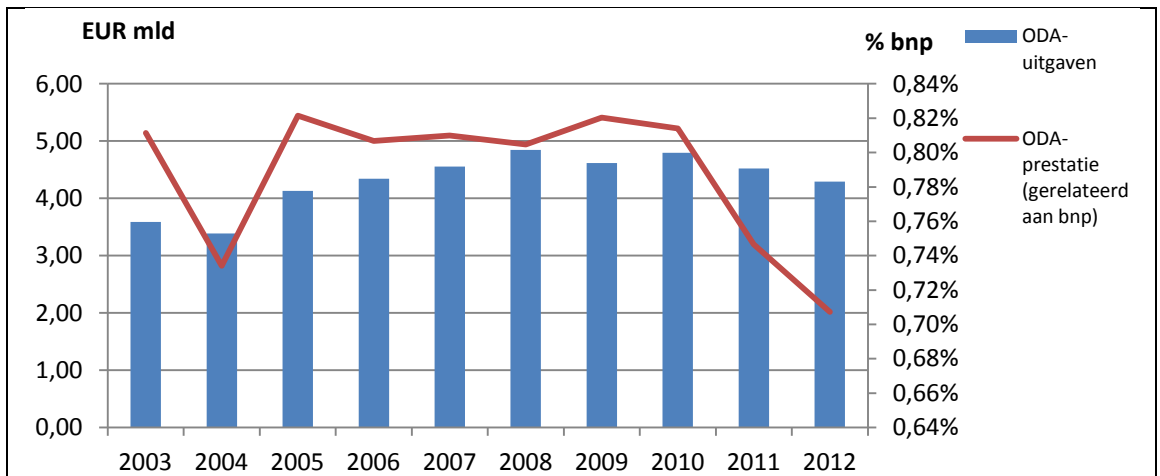
10 Beleidsnota 'Wat de Wereld verdient, een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen', d.d. 5 april 2013

11 Kamerbrief 'Voortgang speerpunten ontwikkelingssamenwerking', d.d. 2 november 2012

12 Hiermee wordt de 3D-benadering (*defense, diplomacy, development*) bedoeld, die wordt ingezet ter bevordering van vrede en veiligheid in de wereld, waaronder internationale crisisbeheersingsoperaties en vredesmissies.

13 Ter vergelijking wordt in Noorwegen, Zweden en Denemarken gestuurd op een uitgave aan ODA boven 0,7% BNP. Het budget wordt daar niet gedurende het jaar – naar aanleiding van nieuwe BNP ramingen – bijgesteld. Duitsland stuurt niet op 0,7% BNP, maar voert een beleidsagenda uit en berekent achteraf welk deel van de uitgaven 'Odbale' zijn.

**Figuur 2 Nederlandse ODA-uitgaven in EUR mld en als % bnp**



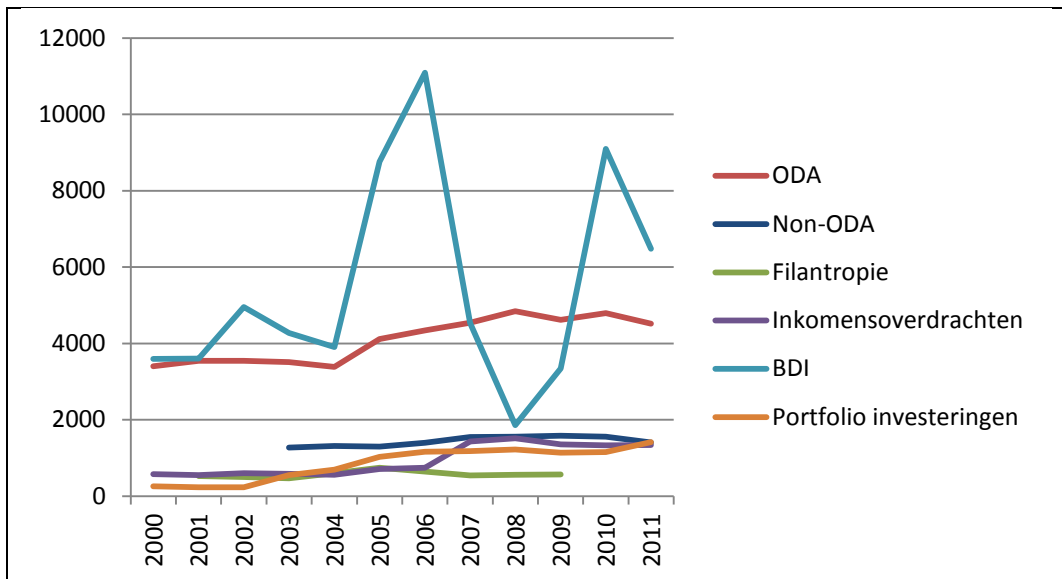
Voor de komende jaren ziet het Nederlandse ODA-budget er als volgt uit:<sup>14</sup>

**Tabel 1 Nederlands ODA-budget 2013 - 2017**

	2013	2014	2015	2016	2017
ODA (x EUR 1 mld)	4,28	3,63	3,75	3,85	3,72
ODA % BNP	0,70	0,58	0,58	0,59	0,55

ODA vormt een deel van de totale Nederlandse bijdrage aan ontwikkelingslanden, waar ook private stromen onder vallen. In figuur 3 zijn deze stromen weergegeven.

**Figuur 3 Nederlandse geldstromen naar ontwikkelingslanden (EUR mln)**



<sup>14</sup> Cijfers op basis van juniraming CPB (2013)



*Toelichting bij figuur 3:*

*Filantropie*

Filantropie staat voor bijdragen in de vorm van geld, goederen en of tijd (expertise), vrijwillig ter beschikking gesteld door individuen en organisaties. Deze bedroegen in 2009 ruim EUR 570 mln.

*Inkomensoverdrachten*

Ongeveer de helft van de niet-westerse allochtonen stuurt geld en goederen naar het land van herkomst.<sup>15</sup> Het totaalbedrag aan Nederlandse inkomensoverdrachten in 2011 was EUR 1,3 mld.

*BDI (Buitenlandse directe investeringen)*

Van de totale BDI van Nederland ging in 2011 15 procent naar non-OESO-landen; verreweg het meest naar transitielanden, inclusief de BRIC-landen.

*Portfolio investeringen*

Aankopen van buitenlandse effecten door Nederlandse ingezetenen, in 2011 ruim EUR 1,4 mld.

### 2.3.2 *Reflectie op het Nederlandse ontwikkelingsbeleid*

De peer review van OESO/DAC in 2011 signaleert dat de effectiviteit van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking onder meer kan worden verbeterd door meer focus aan te brengen, grotere voorspelbaarheid en transparantie te betrachten, en meer gebruik te maken van de instituties van de ontvangende landen.

De kwaliteit van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is relatief hoog. Het Brookings Institute en het Center for Global Development hebben in 2010 een uitgebreide studie verricht naar de kwaliteit van ontwikkelingssamenwerking (Birdsall et al., 2010). Daarbij zijn 7 multilaterale en 24 bilaterale donoren met elkaar vergeleken op basis van vier dimensies: doelmatigheid, gebruik en verbetering van de instituties van het ontvangende land, vermindering van de administratieve last van het ontvangende land en transparantie.

Op doelmatigheid scoren alle multilaterale instellingen hoger dan Nederland. Op de lijst van 24 bilaterale donoren komt Nederland bij doelmatigheid op de tiende plek. De Europese Commissie staat vijfde. Op de andere dimensies doet Nederland het beter en bezet het onder de bilaterale donoren respectievelijk de derde plaats op het gebied van gebruik en verbetering instituties van het ontvangende land en de vermindering van de administratieve last, en de zevende plaats met betrekking tot de transparantie en de mate waarin geleerd wordt van ervaringen.

### 2.3.3 *Resultaatmeting van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid*

De Kamer wordt regelmatig geïnformeerd over de resultaten van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Een recent voorbeeld is de Kamerbrief 'Voortgang speerpunten ontwikkelingssamenwerking',<sup>16</sup> waarin per speerpunt is uitgewerkt wat de voortgang van de activiteiten van Nederland tot eind 2012 is geweest.

Het gaat uiteindelijk om de vraag in hoeverre de inspanningen daadwerkelijk effect hebben op de ontwikkeling van de ontvangende landen. Daartoe worden regelmatig evaluaties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking uitgevoerd onder eindverantwoordelijkheid van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie IOB. Samenvattende publicaties over de effectevaluaties geven een gemengd beeld (WRR, 2010). Het beleid van multilaterale instellingen wordt niet door de IOB geëvalueerd omdat dit door de evaluatiediensten van de instellingen

15 NCDO, 'Solidair met het land van herkomst via informele giften – Het geefgedrag van niet-Westerse allochtonen in 2007' Onderzoek 42, 2008

16 Kamerbrief, 'Voortgang speerpunten ontwikkelingssamenwerking', DEC-248/2012

zelf gebeurt. Wel heeft IOB recent het Nederlandse beleid en bijdragen aan de Wereldbank onderzocht.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> IOB (2013), Working with the World Bank, Evaluation of Dutch World Bank policies and funding (2000-2011), IOB Evaluation 374

## 3 Analyse

### 3.1 Inleiding

De context waarbinnen ontwikkelingssamenwerking opereert is veranderd. Ontwikkelingssamenwerking is onderdeel geworden van een bredere en complexere mondiale agenda die zich bezighoudt met internationale (grensoverschrijdende) publieke goederen en investeringen en de vraag wie daarvoor moet betalen. Deze veranderingen in de context van ontwikkelingssamenwerking worden door zowel internationale als Nederlandse experts benadrukt (zie onder meer Birdsall & Kharas, 2012; Severino, 2009; WRR, 2010; Walz & Ramachandran, 2011).

In het verlengde van deze veranderingen, is de definitie van Official Development Assistance toe aan vernieuwing. ODA vormt geen volledige weergave meer van de 'donor effort', doordat:

- 1) niet alle ontwikkelingsgerelateerde doelen in de definitie passen;
- 2) niet alle (innovatieve) beleidsinstrumenten die beschikbaar zijn binnen de definitie passen;
- 3) uitgaven van nieuwe donoren niet in de ODA-definitie passen;
- 4) ODA geen maat voor effectiviteit is.

Daarnaast geeft ODA wel een beeld van de donor effort (de totale uitgaven aan ODA), maar geen inzicht in de recipient benefit (de opbrengst van de ontwikkelingssamenwerking voor de ontvangende landen). Zowel nationaal als internationaal blijkt de keuze of iets wel of niet ODA-eligible is bepalend te zijn voor beleidskeuzes. Het gevolg hiervan is dat ontwikkelingssamenwerking niet wordt gebaseerd op de actuele inzichten over wat maximaal effectief en efficiënt is.

Paragraaf 3.2 analyseert de veranderende context van ODA. Paragraaf 3.3 geeft aan waar deze veranderingen knellen met de huidige ODA-definitie en norm.

### 3.2 Veranderende context van ontwikkelingssamenwerking

Drie veranderingen in de context van ontwikkelingssamenwerking zijn van belang bij de heroverweging van het ontwikkelingsbeleid en de internationale definiëring van ontwikkelingssamenwerking.

Ten eerste zijn er meer en andere actoren; landen als China, India en Brazilië spelen een steeds grotere rol en het aandeel van particuliere initiatieven en kapitaaltransfers neemt toe. De klassieke tweedeling van rijke en arme landen heeft plaatsgemaakt voor een wereld met veel MICs.

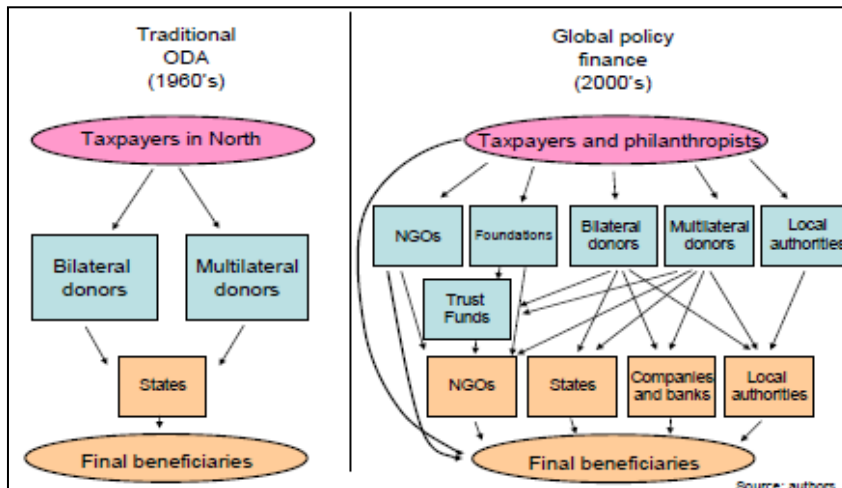
Ten tweede nemen als gevolg van mondiale interdependenties de doelen van het beleid toe: naast traditionele 'ontwikkelingssamenwerking' staan andere IPGs steeds hoger op de internationale agenda.

Ten derde is het aantal instrumenten dat door deze actoren gebruikt wordt toegenomen en worden innovatieve methoden toegepast. Tot slot krijgt de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking steeds meer aandacht.

3.2.1 *Meer donoren: publiek en privaat*

Er zijn steeds meer actoren betrokken bij de ontwikkeling van de landen op de DAC-lijst van ODA-ontvangers. Naast overheden en NGOs spelen particuliere initiatieven en het ontvangende land zelf een steeds belangrijkere rol. Bovendien zijn 'emerging donors' op het toneel verschenen met een eigen aanpak. Figuur 4 toont de veranderingen in het speelveld.

**Figuur 4 Veranderingen in het speelveld (bron: Severino, 2010)**



De figuur laat een toename van ontwikkelingsorganisaties zien. Ieder jaar begeven zich meer landen en donoren op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking. Zo'n veertig jaar geleden bestond het overgrote deel van de ontwikkelingssamenwerking nog uit directe steun van overheden en multilaterale organisaties, en kwam minder dan tien procent van westerse NGOs en de private sector. Op dit moment wordt het aandeel van NGOs en private stichtingen, zoals de Bill and Melinda Gates Foundation, geschat op een derde van de ontwikkelings-samenwerking (Riddell, 2013). Grote nieuwe thematische fondsen, zoals GAVI (gericht op AIDS) en de Global Environmental Facility (GEF), specialiseren zich op een beperkt aantal onderwerpen of sectoren.

De veranderde economische en politieke krachtsverhoudingen in de wereld hebben belangrijke consequenties voor de architectuur van ontwikkelingssamenwerking. Met de opkomst van economisch steeds sterkere landen als China, India en Brazilië, kapitaalkrachtige landen in het Midden-Oosten en bevolkingsrijke landen als Indonesië, Vietnam en Pakistan zijn de internationale verhoudingen sterk veranderd. Deze landen zijn vaak zelf ook donor geworden (hoewel zij zelf bezwaar maken tegen deze aanduiding), en maken daarin keuzes, waarbij de ODA-definitie geen leidend kader is.

Cijfers van de verschillende kapitaalstromen ondersteunen dit beeld. Uit cijfers van de Wereldbank blijkt dat de ODA-uitgaven van donorlanden aan alle ontwikkelingslanden tezamen in het laatste decennium als aandeel van de totale financiële stromen sterk zijn afgenomen. Dit geldt met name voor de MICs, waaronder de opkomende landen. Uit tabel 2 blijkt dat in 2010 ODA met USD 52 mld slechts 3,7% bedraagt van de totale financiële stroom van USD 1.471 mld die de MICs bereikt. Tien jaar geleden bedroeg het ODA-aandeel nog meer dan 10%. Voor de MICs heeft ODA aan relevantie ingeboet.

De ODA stroom aan lage-inkomenslanden (LICs) bedraagt in 2010 met USD 40 mld 47% van de totale financieringsstroom tegen meer dan 60% tien jaar geleden. Het ODA aandeel daalt hier dus ook, maar voor LICs is de ODA stroom nog altijd van groot belang.

**Tabel 2 Financiële stromen naar MICs en LICs (in USD mld, bron: Wereldbank)**

	2000	2005	2010
<b>MICs</b>			
Buitenlandse directe investeringen	146,5	312,4	501,2
Portfolio investeringen	14,0	67,4	129,7
Inkomensoverdrachten	75,6	177,1	300,7
ODA	27,3	66,0	52,2
Schuldverlichting		135,2	487,4
<b>LICs</b>			
Buitenlandse directe investeringen	2,4	4,5	13
Portfolio investeringen	0	0	0
Inkomensoverdrachten	4,1	9,9	24,6
ODA	10,4	22,0	40,7
Schuldverlichting		2,6	7,8

De hoeveelheid geld die aan ontwikkelingssamenwerking wordt uitgegeven, is dus maar een klein deel van de totale geldstroom die naar ontwikkelingslanden loopt, en dat deel wordt relatief kleiner. Hierbij past dus wel de kanttekening dat het belang van de ODA-stroom voor LICs nog altijd groot is (ECDPM, 2012a).

De private stromen naar MICs zijn de afgelopen tien jaar flink toegenomen, zo laat tabel 2 zien. Dit geldt niet alleen voor de private investeringen in MICs, ook de omvang van de remittances is in het afgelopen decennium verviervoudigd. Remittances naar LICs zijn relatief steeds belangrijker geworden.

### 3.2.2

#### *Meer doelen*

Er zijn drie perspectieven op modern ontwikkelingsbeleid te onderscheiden, waarbij de breedte van de doelen varieert; deze sluiten elkaar overigens niet uit. De smalste benadering kent als doel armoedebestrijding en verbetering van de leefomstandigheden (sociale sectoren zoals zorg, onderwijs). Een tweede perspectief neemt structurele verbeteringen op het gebied van duurzame economische ontwikkeling en politieke stabiliteit als doel, evenals de opbouw van instituties. Tot slot kan een brede afbakening worden onderscheiden met bijdragen aan IPGs als doel, zoals klimaat, voedsel, energie, veiligheid, stabiele financiële markten, fiscale coördinatie tegen belastingontduiking en -ontwijking, migratiebeleid.

Vanaf de jaren negentig is wereldwijd de armoede gedaald, vooral door economische groei en demografische veranderingen in ontwikkelingslanden, maar dankzij ODA ook in ontwikkelingslanden met nauwelijks groei in het inkomen per capita (Kenny, 2012). Dit geldt echter niet voor fragiele staten. Een scenariostudie van het ODI laat zien dat het grootste deel van het mondiale armoedeprobleem<sup>18</sup> zich in de komende 10 jaar zal gaan concentreren in een klein aantal fragiele, vooral Afrikaanse LICs (Birdsall & Kharas, 2012). Voor deze landen geldt dat naast armoede ook fragiliteit een belangrijk probleem vormt, waardoor ontwikkeling belemmerd wordt. Daarom

<sup>18</sup> Het gaat om extreme armoede: mensen die moeten rondkomen van minder dan USD 1.25 per dag.

adresseert de smalle benadering van ontwikkelingssamenwerking met grotere aandacht voor veiligheid de belangrijkste problemen.

Hoewel het Nederlandse ontwikkelingsbeleid traditioneel hoge prioriteit geeft aan armoedebestrijding en verbetering van de leefomstandigheden (de smalle afbakening) (WRR, 2010), is dit vaak verweven met andere problemen. Naast veiligheid vormen klimaatverandering, gebrek aan handelstoegang, hoge transactiekosten, gebrekkige mobiliteit van arbeid, lage investeringen en een gebrekkige rechtsstaat een belemmering. Ontwikkelingslanden worden door mondiale exogene schokken vaak onevenredig getroffen en zijn minder weerbaar.

Een bredere benadering van ontwikkelingssamenwerking sluit beter aan op de problematiek van MICs. Hoewel in bepaalde regio's armoede nog altijd een belangrijk aandachtspunt is,<sup>19</sup> is het daarnaast van belang in te zetten op duurzame economische ontwikkeling en politieke stabiliteit. Uit gesprekken bij IMF en Wereldbank blijkt dat er veel behoefte bij deze groep ontwikkelingslanden is aan infrastructuur en lange termijn financiering, om deze agenda te verwezenlijken.

De oplossingen voor de regionale armoede in MICs kunnen worden gezocht in betere ontsluiting van het gebied, in binnenlandse migratie of emigratie, in verbetering van instituties, in directe cash transfers en in het verbeteren van de sociale, politieke en economische integratie van de regio (Bird et al., 2010). De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) adviseert een aanpak voor regionale armoede in MICs die met name gericht is op het maatschappelijk middenveld en mensenrechten. Hiermee zou kunnen worden voorkomen dat armoedebestrijding door donoren in MICs ertoe leidt dat ontvangende landen hier zelf geen budget voor vrij maken – en externe ontwikkelingsfinanciering dus in plaats komt van binnenlandse financiering door het ontvangende land zelf (AIV, 2012).

In lijn met het recente advies van het HLP post-2015 ligt een uitwerking van de breedste afbakening van ontwikkelingssamenwerking in de vorm van een Single Agenda voor de hand. Deze agenda bevat alle IPGs, gecombineerd met ontwikkelingssamenwerking, waarvoor zowel donorlanden als ontwikkelingslanden verantwoordelijkheid dragen. Deze bredere doelen zijn niet in de ODA-definitie opgenomen.

### 3.2.3 *Nieuwe instrumenten: ontwikkelingsrelevante instrumenten en beleid*

De instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking bewegen mee met de beoogde doelen. Aanvankelijk werden met name giften en leningen als ontwikkelingsinstrument ingezet, voor infrastructuur en landbouwprojecten. Toen armoedebestrijding uit overwegingen van solidariteit in de jaren zeventig een grotere rol ging spelen, verschoof het accent naar kleinschalige sociale projecten en capaciteitsopbouw en later naar structurele aanpassing door schuldkwijtschelding en institutionele versterking. Sinds de eeuwwisseling zijn de MDGs leidend en neemt het aantal ontwikkelingsrelevante financiële instrumenten toe.

Van belang is vooral de opkomst van innovatieve financieringsinstrumenten, die mede gericht zijn als katalysator te werken om private investeringen op gang te helpen of als hefboom om deze te vergroten. Deze instrumenten passen vaak niet

<sup>19</sup> In 2025 zal volgens recente inschattingen het aantal armen (rondkomen van minder dan USD 1,25 per dag) in niet-fragiele MICs nog honderd miljoen zijn op een wereldtotaal van 560 miljoen (Kharas & Rogerson, 2012; Ravallion, 2013).

binnen de definitie van ODA, in de meeste gevallen vanwege de eisen aan concessionaliteit en de officiële middenstroom. Innovatieve financieringsinstrumenten zijn in te delen in drie algemene categorieën:

#### *Nieuwe publieke financiering*

Binnen dit type instrumenten gaat het vooral om creatieve manieren van inzet van publieke financiering. Een voorbeeld is de vorming van kapitaalmarkten in lokale valuta. Daarmee dalen de kosten en de wisselkoersrisico's van leningen en investeringen in ontwikkelingslanden, die nu nog vaak noodgedwongen in euro's en dollars worden gedaan. De Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken, zoals de African Development Bank, ondersteunen obligatie-uitgiften in lokale valuta van ontwikkelingslanden. Ook Nederland is actief op dit terrein: het door Nederland gesteunde The Currency Exchange Fund (TCX) biedt ontwikkelingslanden een verzekering tegen het valutarisico.

#### *Katalyserende mechanismen*

Instrumenten in deze categorie zijn met name gericht op de private sector, waarbij (i) risico's worden afgedekt, danwel verminderd, of (ii) een hefboomwerking wordt bereikt, waardoor een relatief kleine bijdrage van de overheid resulteert in een relatief grote inzet van private middelen. In deze categorie passen instrumenten als financiële garanties voor de private sector, directe investeringen in bedrijven die door de private sector als te risicovol worden gezien en garanties op toekomstige donor co-betaling, bijvoorbeeld bij levering van een vaccin. Bij dit laatste wordt het risico en onzekerheid voor producenten verkleind, zodat zij gestimuleerd worden nieuwe vaccins te ontwikkelen.

#### *Publiek-private mechanismen*

Deze instrumenten betreffen nieuwe vormen van samenwerking en financiering van publieke en private samenwerkingsverbanden. Donorlanden kunnen in samenwerking met private partijen gebruik maken van de kennis en kunde van bedrijven, betrokkenheid van de overheid kan voor bedrijven een beperking van risico's betekenen.<sup>20</sup> Een voorbeeld is de uitgifte van obligaties op de internationale kapitaalmarkt die worden ondersteund door bindende toezeggingen van donoren voor een langere periode. Met de opbrengsten van de obligaties van de International Finance Facility for Immunisation kunnen bijvoorbeeld direct vaccinaties door de Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI) worden gefinancierd. Zo kunnen ontwikkelingsuitgaven naar voren worden gehaald.

Net zoals voor de meer traditionele instrumenten van ontwikkelingssamenwerking is het noodzakelijk een goede afweging te maken welk instrument het meest effectief is in een bepaalde context. Omdat een aantal innovatieve financieringsinstrumenten relatief nieuw is, wordt er nog ervaring opgedaan in welke situaties een bepaald instrument effectief is. Uit de praktijk blijkt wel dat katalyserende mechanismen over het algemeen effectiever zijn in MIC landen omdat de bereidheid van private partijen om te investeren in MICs relatief groter is.

Bepijzing en waardering van innovatieve financieringsinstrumenten is een belangrijk aandachtspunt. In tegenstelling tot bijvoorbeeld giften leiden veel innovatieve financieringsinstrumenten niet tot directe uitgaven, vanwege het voorwaardelijke karakter. Dit betekent echter niet dat deze regelingen 'gratis' of zonder risico zijn, noch voor donoren noch voor ontvangende landen. Toepassing in

20 [http://www.iob-evaluatie.nl/sites/iob-evaluatie.nl/files/B85\\_617412\\_13%2007\\_Publiek-Private%20Partnerschappen\\_Web.pdf](http://www.iob-evaluatie.nl/sites/iob-evaluatie.nl/files/B85_617412_13%2007_Publiek-Private%20Partnerschappen_Web.pdf)

Nederland is vastgelegd in de begrotingsregels. In internationaal verband moeten hiervoor de kaders nog worden afgesproken.

Nieuwe manieren van fondsenwerving (zoals de uitgifte van obligaties die met langlopende bijdragen van donoren zijn gedekt, waardoor uitgaven naar voren worden gehaald) of internationale belastingen en heffingen, bijvoorbeeld om de stijgende uitgaven ter voorkoming van klimaatverandering te dekken, zijn mogelijk binnen de huidige definitie van ODA. Ontwikkelingsuitgaven kunnen daarnaast ook worden gekoppeld aan nationale heffingen; een bepaalde heffing krijgt dan ontwikkelingssamenwerking als bestemming. De afbakening van ODA vormt hiervoor geen belemmering, ODA beperkt immers niet op welke wijze de middelen worden vergaard.

Steeds meer aandacht gaat uit naar beleidscoherentie voor ontwikkeling, waarbij het gaat om de vraag of donoren in hun beleidskeuzes negatieve effecten veroorzaken voor ontwikkelingslanden, waardoor de inspanningen die op het terrein van ontwikkelingssamenwerking worden gepleegd, (deels) teniet worden gedaan. De WRR stelt dat coherentie niet zozeer een technische exercitie is, maar veel meer een 'politiek proces waarin veelal conflicterende belangen en uiteenlopende taxaties van de potentiële gevolgen van beleid tegen elkaar moeten worden afgewogen'. Dit vraagt zowel om technische kennis en kunde, monitoring en evaluatie, maar ook om politiek commitment (WRR, 2010: 229-230).

Om die reden wordt bij beleid op terreinen als handel, migratie, wapenexport, intellectueel eigendomsrecht, belastingverdragen en milieueisen steeds vaker de vraag gesteld wat de impact van dat beleid zal zijn op de economische ontwikkeling en welvaart van ontwikkelingslanden. In de ODA-registratiesystemen van de OESO/DAC wordt geen rekening gehouden met de coherentie van het beleid van donorlanden.<sup>21</sup>

#### 3.2.4 *Effectiviteit en efficiëntie van ontwikkelingssamenwerking*

De effectiviteit van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid staat in de schijnwerpers. Net als op andere beleidsterreinen geldt dat de resultaten van het beleid steeds meer centraal komen te staan. In de expertmeetings en gesprekken die voor dit onderzoek hebben plaatsgevonden, werd veelvuldig benadrukt dat het van belang is om ook bij de definitie en de vaststelling van de hoogte van het budget het doel van het ontwikkelingsbeleid als uitgangspunt te nemen. Dit zou in de praktijk betekenen dat het beleidsdoel en de mate waarin dit behaald wordt, centraal wordt gesteld.

Het huidige systeem van ontwikkelingssamenwerking wordt gekenmerkt door de complexe institutionele context waarin donoren opereren. De toename van het aantal en het type donoren vraagt meer sturing en regie van de ontvangende landen om er voor te zorgen dat geld effectief wordt besteed. In de eerder genoemde Paris Declaration (zie hoofdstuk 2) zijn afspraken gemaakt, waarmee aansluiting op bestaande strategieën en procedures van ontvangende landen centraal staan.

<sup>21</sup> Het initiatief om de Nederlandse beleidscoherentie in beeld te brengen door middel van een effectmeting in twee landen, is een eerste stap. De metingen voor Ghana en Bangladesh geven enkele richtingen aan waar incoherenties kunnen voorkomen, waaronder concurrentievervalsing door interne landbouwsteun en belastingontwijking door verdragen. Deze eerste bevindingen met het meten van beleidscoherentie bieden onvoldoende basis om kwantitatief in de beleidsvarianten op voort te bouwen. Tegelijkertijd is het in alle varianten mogelijk een plaats te geven aan het belang van beleidscoherentie (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2013c).



Een groeiend aantal donoren levert in verschillende organisatievormen en via verschillende kanalen en instrumenten een bijdrage aan de welvaartsontwikkeling van armere landen. Hoewel dit een positieve ontwikkeling is, is er een aantal factoren binnen het huidige systeem dat de effectiviteit van ontwikkelings-samenwerking negatief beïnvloedt:

- onvoorspelbaarheid van de financiering; wat wordt 'gepledged' wordt niet altijd uitgekeerd en er zijn grote fluctuaties van gelden door de jaren heen;
- fragmentatie van de financiering en hoge administratieve lasten voor de ontvangende partijen;
- het binden van hulp in de vorm van verplichte afname van producten of diensten;
- onevenredige concentratie, waarbij 'aid orphans' en 'aid darlings' ontstaan.<sup>22</sup>

Het kan voorkomen dat alle outputafspraken worden behaald die vooraf zijn afgesproken (zoals het aantal aansluitingen op schoon drinkwater en sanitatie) maar dat de outcome - de gewenste maatschappelijke effecten - (verbeterde gezondheid) niet wordt behaald. Naast redenen als onvoorziene effecten van beleid of onvoldoende coördinatie tussen donoren kan dit zich ook voordoen wanneer de ontwikkelingssamenwerking niet als additioneel wordt gezien door het ontvangende land. Dit wordt fungibiliteit genoemd: door de financiering van de donor ontstaat bij het ontvangende land budgettaire ruimte voor ander beleid, dat niet per definitie bijdraagt aan ontwikkeling.

Op het niveau van instrumenten is informatie over effectiviteit van belang voor de instrumentafweging. Voor de traditionele instrumenten kan geput worden uit de evaluaties van bijvoorbeeld IOB en andere organisaties. Innovatieve financieringsinstrumenten hebben potentieel een grote impact, vanwege de grote omvang van de kapitaalstroom die de private sector kan genereren. Er is echter nog nauwelijks informatie over de effectiviteit met betrekking tot bijvoorbeeld armoedebestrijding of andere ontwikkelingsdoelen. Bij het gebruik van innovatieve financieringsinstrumenten blijft schuldhoudbaarheid een aandachtspunt, omdat sommige van deze financieringsinstrumenten kunnen bijdragen aan hogere schulden.

Er zijn verschillende manieren om op effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking te sturen. Results-based management (RBM) is een aanbevolen strategie waarbij overheden ervoor zorgen dat beleid en bestedingen bijdragen aan de verwezenlijking van de gewenste resultaten. RBM berust op een duidelijk omschreven verantwoordelijkheid voor de resultaten en vereist monitoring, zelfevaluatie en rapportages over prestaties (UNDP, 2009).

Bij 'Payment on Delivery' worden OS-uitgaven gekoppeld aan resultaten. Er worden ex-ante doelen gesteld en de donor betaalt wanneer die doelen zijn behaald. Er is daarbij sprake van voorfinanciering van de projecten door de betreffende overheid of uitvoerende organisatie. Een aandachtspunt van deze benadering is dat niet alle resultaten even goed meetbaar zijn. Voordeel van deze benaderingen is dat het de duurzaamheid van resultaten vergroot, omdat het aansluit bij de behoeften en beleidsuitvoering van het land zelf. Bovendien verschuiven de (financiële) risico's in

<sup>22</sup> Met aid darlings worden ontwikkelingslanden bedoeld, die relatief veel hulp ontvangen. Aid orphans ontvangen relatief weinig hulp van donoren (zie: [http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/Identification\\_and\\_Monitoring\\_of\\_Potentially\\_Under-Aided\\_Countries.pdf](http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/Identification_and_Monitoring_of_Potentially_Under-Aided_Countries.pdf)).

de uitvoering van projecten van donoren naar ontvangende landen. Zo worden prikkels gecreëerd bij partnerlanden om resultaten te boeken (DFID, 2013).<sup>23</sup>

#### Effectiviteit op drie niveaus

*Micro*; hierbij gaat het om de resultaten van specifieke projecten, hiervoor worden vrijwel altijd resultaatdoelstellingen afgesproken. Dit zijn de projecten 'dicht bij de grond'. Output is goed te meten. Outcome ook, maar dat duurt langer.

*Meso*; de resultaten van programma's. Dit gaat dan om programma's op sectorniveau of bedrijfstakniveau. Output is goed te meten, outcome is al lastiger.

*Macro*; resultaten op macroniveau. Een direct causaal verband tussen specifiek gevoerd beleid en de impact op het hoogste niveau is vanwege het grote aantal interdependenties moeilijk aan te tonen.

Instrumenten worden in het algemeen afzonderlijk geëvalueerd. Vergelijking van instrumenten komt nauwelijks voor en is niet eenvoudig. Er is daardoor weinig te zeggen over de relatieve doelmatigheid van instrumenten, dit hangt namelijk van de context af. Uit onderzoek blijkt dat zowel grootschalige begrotingssteun als kleinschalige mensenrechtenprojecten doeltreffend en doelmatig kunnen zijn.<sup>24</sup>

Belangrijker dan de omvang van een project is de aansluiting van de activiteiten bij de prioriteiten van lokale actoren en de gecoördineerde inzet van activiteiten op verschillende deelterreinen. Knack & Rahman (2007) concluderen in een Wereldbankstudie dat donorfragmentatie uiteindelijk leidt tot een verslechtering van de lokale bureaucratische kwaliteit. Bovendien nemen de risico's op overlap toe, waardoor de effectiviteit en doelmatigheid van de hulp kan verminderen.

Bigsten et al. (2011) berekenen in een recente EU studie dat potentiële besparingen in de beheerskosten tot ruim 20% van het budget kunnen worden bereikt, door een betere taakverdeling tussen donoren. Vermindering van het *aantal* activiteiten kan op deze manier leiden tot lagere transactiekosten bij de voorbereiding, onderhandelingen en het beheer van activiteiten. Vergroting van donorcoördinatie kan leiden tot meer doelmatigheid van ontwikkelingssamenwerking.

Het binden van hulp is volgens Clay et al. (2008) een andere oorzaak van minder doelmatige hulp. Met gebonden hulp wordt hulp bedoeld, waarbij het beschikbaar gestelde budget alleen in het donorland zelf mag worden besteed. Als gevolg van het feit dat gebonden hulp de kosten in de praktijk verhoogt, neemt de doelmatigheid van deze vorm van hulp af. Uit dit onderzoek blijkt dat gebonden hulp ongeveer 15 tot 30% minder efficiënt is dan ongebonden hulp.

De Nederlandse overheid beschikt over vier kanalen om ontwikkelingssamenwerking vorm te geven: bilateraal, via multilaterale instellingen, via maatschappelijke organisaties, en via bedrijfslevenprogramma's. Daarnaast wordt geld besteed aan de kwijtschelding van vorderingen uit hoofde van de exportkredietverzekeringsfaciliteit (EKI) en aan toerekeningen en overige posten die Odable zijn.

<sup>23</sup> Zie ook: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/49552/dfid-pilots-payments-results.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/49552/dfid-pilots-payments-results.pdf)

<sup>24</sup> [http://www.iob-evaluatie.nl/sites/iob-evaluatie.nl/files/Jaarbericht%202012%20webversie\\_1.PDF](http://www.iob-evaluatie.nl/sites/iob-evaluatie.nl/files/Jaarbericht%202012%20webversie_1.PDF)

**Tabel 3 Uitgaven per kanaal 2004 - 2012**

<b>Kanalen</b>	<b>2004</b>	<b>2008</b>	<b>2012</b>
Bilaterale kanaal	30%	35%	28%
Multilaterale kanaal	32%	26%	33%
Maatschappelijke organisaties	22%	23%	19%
Bedrijfsleven	3%	7%	5%
EKI	5%	1%	2%
Overige	8%	8%	13%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

In tabel 3 wordt het aandeel van de afzonderlijke kanalen in de totale uitgaven aan ODA weergegeven. De vraag welk kanaal het meest efficiënt is moeilijker te beantwoorden. IOB zegt daarover dat het slechts in specifieke gevallen mogelijk is kanalen te vergelijken. De AIV concludeert (AIV, 2013) dat elk kanaal zijn eigen meerwaarde heeft en dat bij de inzet gekeken moet worden naar meerwaarde en mogelijkheden voor synergie. Birdsall en Kharas (2010) komen tot de conclusie dat de multilaterale instellingen over het algemeen effectiever zijn dan de bilaterale programma's. Een eerder Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar Effectiviteit en Coherentie van Ontwikkelingssamenwerking bevatte een variant om ontwikkelingssamenwerking meer multilateraal vorm te geven, vanwege de mogelijkheid dat kennis dan kan worden gebundeld, de beheerslast daalt, versnippering beter kan worden tegengegaan en multilaterale hulp niet gebonden is (Ministerie van Financiën, 2003).

### **3.3 De huidige norm en ODA-definitie in een veranderende context**

De veranderende context van ontwikkelingssamenwerking heeft consequenties voor de huidige norm van 0,7% BNP en de definitie van ODA. Door een toename van verschillende ontwikkelingsstromen (publiek en privaat) vermindert het relatieve aandeel van ODA in de totale externe financieringsstroom. Er worden meer of andere doelen nagestreefd die mogelijk niet binnen de definitie passen en er worden daarvoor meer of andere instrumenten ingezet, waarvoor de definitie mogelijk belemmerend werkt.

#### *3.3.1 Een norm voor ontwikkelingssamenwerking*

De 0,7% norm voor ODA-uitgaven, die door de Algemene Vergadering van de VN is aangenomen, is niet als een verplichte doelstelling in OESO/DAC-verband vastgelegd, ondanks dat de leden vaak wel voorstander zijn van de norm. Aan het niet halen van de norm zijn bovendien geen consequenties verbonden. De omvang van het ODA-budget en de relatie met de 0,7% doelstelling zijn wel een onderwerp in de 'peer reviews', waarin DAC-leden elkaar regelmatig beoordelen.

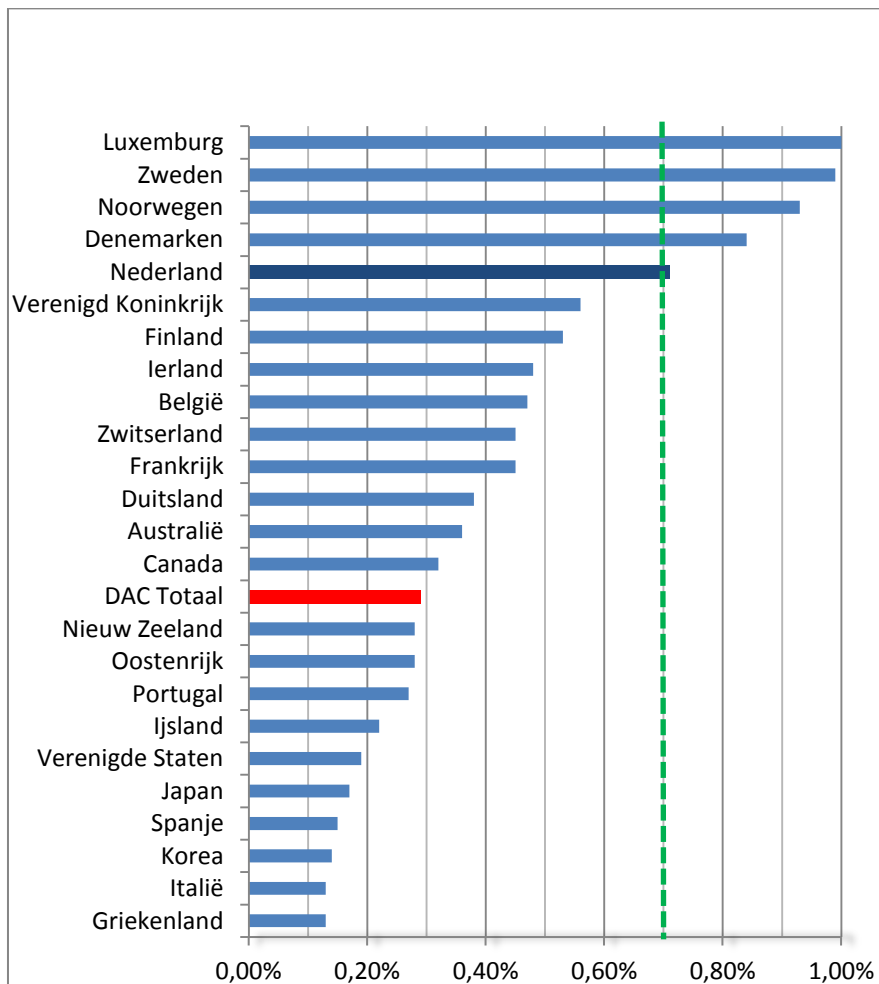
De norm is met name een gemeenschappelijk ambitieniveau voor de donorlanden. Hier gaat een belangrijk politiek signaal van uit. Met de norm wordt het belang om internationaal bij te dragen aan ontwikkelingssamenwerking uitgedrukt. Ook vormt de norm een drijfveer om bijdragen aan ODA internationaal te registreren, waardoor internationale discussie over de omvang van ontwikkelingssamenwerking mogelijk is. Uit gesprekken blijkt dat met name ontwikkelingslanden de norm zien als een waarborg voor het behouden van een ontwikkelingsbudget, ondanks het feit dat het niveau van 0,7% door veel donorlanden niet wordt behaald.

De 0,7% norm stelt de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking centraal. Uit gesprekken op nationaal en internationaal niveau blijkt dat dit er toe leidt dat de

vraag of uitgaven ODA een rol speelt bij de budgetallocatie en daarmee tot suboptimale inzet van instrumenten kan leiden. Aan de ene kant voorkomt de afbakening van ODA dat landen uitgaven die nauwelijks ontwikkelingsrelevant zijn meetellen als ontwikkelingsfinanciering, waardoor voor ODA een zekere mate van effectiviteit gegarandeerd is, aan de andere kant is er binnen de definitie ruimte om voorrang te geven aan Odability boven effectiviteit. Het aanmelden van ODA uitgaven en daarmee het halen of benaderen van de 0,7% kan een doel op zich worden.

Uit de cijfers blijkt dat het committerende karakter van de norm in de praktijk beperkt is. Hoewel de norm de afgelopen decennia meermalen internationaal is onderschreven<sup>25</sup>, laat figuur 5 zien dat slechts 5 van de 24 DAC-leden, waaronder Nederland, in 2012 minimaal 0,7% van het BNP aan ODA-uitgaven hebben gerealiseerd. Gemiddeld besteden de DAC-leden 0,3% van het BNP aan ODA.

**Figuur 5 ODA als percentage van het BNP per DAC-lid in 2012**



In EU verband is in 2005 door de lidstaten besloten dat alle lidstaten hun ODA bijdrage naar het niveau van 0,7% BNP brengen. Ook de EU heeft zich als donor gecommitteerd aan de 0,7% doelstelling. Zowel voor de EU begroting (0,43%) als

<sup>25</sup> In de VN-conferentie over *Financing for Development* in 2002, op de G8-bijeenkomst in Gleneagles in 2005 en in 2008 in Doha, vlak na het uitbreken van de wereldwijde financiële crisis.

voor de afzonderlijke lidstaten (gemiddeld 0,39%) geldt dat deze doelstelling in 2012 niet wordt gehaald en dat de bijdrage aan ODA ten opzichte van 2011 is afgenomen.<sup>26</sup>

### 3.3.2

#### *De definitie van ODA*

De definitie van ODA sluit door de eerder beschreven veranderingen in de internationale context van ontwikkelingssamenwerking niet goed meer aan bij een nieuwe ontwikkelingsagenda met brede doelstellingen. Daardoor is de ODA-definitie steeds minder een passende graadmeter voor ontwikkelingsinspanningen van donoren. Binnen OESO/DAC is afgesproken dat in 2015 over de herziening van de definitie zal worden beslist.<sup>27</sup> In deze paragraaf wordt per element van de definitie beschreven waar de definitie niet aansluit bij de beleidspraktijk van ontwikkelingssamenwerking. Hierover zal bij de modernisering van de ODA-definitie een afweging moeten worden gemaakt.

#### *1. Stromen*

Innovatieve financieringsinstrumenten zijn in beginsel uitgesloten van het instrumentarium van ODA, omdat er vaak geen sprake is van een officiële stroom naar een ontwikkelingsland. In Nederland wordt in een dergelijke situatie een reservering gemaakt op de begroting, ter grootte van het risico. Bij garanties is er alleen sprake van een stroom naar een ontwikkelingsland (en daarmee een ODA-uitgave) wanneer een beroep wordt gedaan op de garantie. Omdat de garantie wordt ingeroepen wanneer niet terugbetaald kan worden, tellen alleen mislukte garanties mee in de ODA uitgaven. Zowel verzekeringen als garanties kunnen waardevolle instrumenten zijn waarmee marktimperfecties kunnen worden gecorrigeerd.

#### *2. Bronnen*

Ontwikkelingssamenwerking vanuit de donorlanden is niet uitsluitend een zaak van de publieke sector. Ook private partijen leveren belangrijke bijdragen. Meer en andere donoren zijn een rol gaan spelen bij ontwikkelingssamenwerking. Maar deze bijdragen komen niet terug in ODA-statistieken, omdat het gaat om donoren die geen lid zijn van OESO/DAC.

Ook de publieke bijdragen aan private initiatieven komen niet terug in de huidige ODA-statistieken. De kosten van fiscale maatregelen (belastinguitgaven) die de overheid neemt om deze private initiatieven te stimuleren tellen niet mee, terwijl deze publieke uitgaven als hefboom fungeren voor private stromen.

#### *3. Ontvangers*

In expertmeetings en gesprekken wordt de omvang van de lijst van ontvangers als te groot beoordeeld. De lijst is verdeeld op basis van het BNP per capita en ingedeeld in vier categorieën. 56 van de 150 landen en gebiedsdelen op de DAC lijst zijn upper middle income country met een BNP per capita tussen USD 3.976 en USD 12.275 (zie ook bijlage 2).

Deze lijst is aan revisie toe. Een aantal landen dat nog altijd als ontvanger bij OESO/DAC geregistreerd staat, voert inmiddels zelf ontwikkelingsbeleid. De bekendste voorbeelden hiervan zijn Brazilië, China en India. Het ligt voor de hand de upper middle income countries van de lijst af te voeren. Een mogelijkheid is om binnen deze groep specifieke regio's op de lijst te handhaven (pockets of poverty).

<sup>26</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-299\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-299_en.htm)

<sup>27</sup> Initial roadmap for improved DAC measurement and monitoring of external development finance, OECD, 2013

#### 4. *Het ontwikkelings- en welvaartsdoel van de transactie*

In het internationale debat over ODA worden kanttekeningen geplaatst bij een aantal overheidsinterventies die wel binnen de huidige ODA-definitie vallen (ECDPM, 2012a; Severino, 2009; CGD, 2011). Deze kanttekeningen betreffen met name de volgende uitgaven:<sup>28</sup>

##### Administratieve en apparaatskosten

Kosten die gemaakt worden ten behoeve van het ontwerp en de uitvoering van ontwikkelingsbeleid en programma's vallen onder de huidige definitie van ODA. Het opnemen van deze kosten is niet onomstreden. Enerzijds gaat het om kosten die noodzakelijkerwijs gemaakt moeten worden om ontwikkelingsrelevant werk te doen, anderzijds is er geen overeenstemming over wat precies onder deze kosten kan worden verstaan. Een voorbeeld van omstreden apparaatskosten die Odable zijn, zijn de kosten van (gepensioneerde) diplomatieke medewerkers (ECDPM, 2012a).

##### Kosten van buitenlandse studenten

Zowel individuele beurzen als kosten die door instellingen worden gemaakt ten behoeve van buitenlandse studenten kunnen worden geregistreerd als ODA. Doel hiervan is dat studenten uit ontvangende landen in donorlanden worden opgeleid, waardoor ze in het land van herkomst beter in staat zullen zijn om bij te dragen aan economische ontwikkeling. De effectiviteit van beurzen en buitenlandse studenten wordt nauwelijks gemeten en het is daarom niet bekend hoeveel studenten terugkeren naar het land van herkomst. Het Centre for Global Development stelt dat zelfs wanneer studenten na hun opleiding niet terugkeren er nog positieve effecten op het land van herkomst zijn. De link met het thuisland gaat in veel gevallen niet verloren, vaak wordt een deel van het inkomen naar het thuisland overgemaakt in de vorm van remittances (CGD, 2011).

##### Technische assistentie

Het gaat hier om uitgaven aan experts, onderzoek en training, die beschikbaar wordt gesteld aan een ontwikkelingsland. Vaak gaat het om gebonden hulp: de financiële middelen worden benut om de expertise in het donorland in te huren. In het verleden kwam het veel voor dat de geboden technische assistentie aanbodgericht in plaats van vraaggericht van karakter was. Gevolg daarvan was een gebrek aan ownership en aansluiting op de behoefte van het ontvangende land. Deze aspecten van technische assistentie krijgen meer aandacht, het Nederlandse programma ORIO is hiervan een goed voorbeeld, waarbij door het ontvangende land een aanvraag moet worden geformuleerd.<sup>29</sup>

##### Noodhulp

Noodhulp<sup>30</sup> wordt gefinancierd uit het ODA-budget. Het verband van noodhulp met ontwikkeling staat de laatste jaren minder ter discussie, omdat noodsituaties grote negatieve effecten hebben op ontwikkeling (WRR, 2010: 123). Uitgaven aan het bestrijden en voorkomen van noodsituaties zijn daarom Odable. Anderzijds is noodhulp niet gericht op structurele ontwikkeling op langere termijn (ECDPM, 2012a).

28 Publicaties door organisaties als ActionAid zijn gebaseerd op bovenstaande discussie, waarbij op basis van cijfers van de OESO gepresenteerd wordt wat de donor effort zou zijn, wanneer deze gecorrigeerd zou worden voor de genoemde discussiepunten. In bijlage 8 is een voorbeeld van een dergelijke grafiek opgenomen, waaruit blijkt dat de Nederlandse ontwikkelingsbijdrage in dat geval 26,6% lager zou zijn.

29 Doel is de publieke infrastructuurontwikkeling te stimuleren in ontwikkelingslanden. Centrale overheden van een vastgestelde landenlijst voor deze regeling kunnen aanvragen indienen (<http://www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/ontwikkelingsrelevante-infrastructuurontwikkeling-orio>).

30 "Humanitarian aid is assistance designed to save lives, alleviate suffering and maintain and protect human dignity during and in the aftermath of emergencies." (DAC Statistical Reporting Directives, 2010, Line 184, p. 38).

De opvang van vluchtelingen maakt ook deel uit van noodhulp. De ODA-definitie staat daarbij ook opvang in het donorland toe. Medische verzorging na een humanitaire ramp kan bijvoorbeeld in het donorland plaatsvinden. De kosten van levensonderhoud van vluchtelingen die vluchten vanwege persoonlijke bedreiging op grond van ras, religie of politieke overtuiging kunnen ook worden toegerekend aan ODA.<sup>31</sup>

#### Schuldverlichting

Met enige regelmaat wordt discussie gevoerd over de vraag of schuldverlichting bijdraagt aan de vermindering van armoede (ECDPM, 2012a). De bijdrage aan de omvangrijkere doelstelling van economische ontwikkeling en welvaart wordt breed geaccepteerd. Schuldverlichting heeft een direct effect op de verbetering van de schuldhoudbaarheid van een land. Daardoor ontstaan nieuwe mogelijkheden voor het land om financiering aan te trekken. Schuldverlichting is in de laatste decennia steeds gepaard gegaan met uitgebreide programma's van IMF en Wereldbank (HIPC, PRSPs)<sup>32</sup>, waarin macro-economische, politieke en sociale voorwaarden werden gesteld aan het ontwikkelingsland. Het IOB concludeert in zijn evaluatie van het HIPC-programma in Congo dat schuldverlichting een positief effect heeft op de economische ontwikkeling. Het bleek bij dit programma in Congo niet mogelijk een direct effect op armoedevermindering vast te stellen (IOB, 2012). In Nigeria zijn als gevolg van schuldverlichting door IOB wel effecten op de vermindering van armoede vastgesteld (IOB, 2011).

Bovenstaande uitgaven maken deel uit van de definitie van ODA, maar worden soms ter discussie gesteld. Daarnaast is er juist een tendens naar verbreding van de doelen van ontwikkelingsbeleid naar IPGs (bijvoorbeeld in de post-2015 agenda). Het gaat met name om uitgaven aan klimaat, veiligheid en migratie.

#### Klimaat

Klimaatfinanciering is volgens de internationale klimaatafspraken financiering door ontwikkelde landen van de kosten die ontwikkelingslanden maken om klimaatacties (terugdringen en voorkomen van emissies, oftewel 'mitigatie', en aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering, ook 'adaptatie' genoemd) uit te voeren. De huidige klimaatuitgaven voor ontwikkelingslanden passen binnen de definitie van ODA. In de toekomst, wanneer meer private geldstromen op gang moeten worden gebracht, zullen juist publieke instrumenten die niet onder de definitie vallen aan belang winnen.

De instrumenten die de private sector moeten aanzetten tot klimaatinvesteringen vallen door een mogelijk lagere concessionaliteit of omdat er geen sprake is van een kapitaalstroom (zoals bij garanties) niet onder de ODA-definitie. Deze instrumenten zijn belangrijk om een zo groot mogelijke hefboomwerking te creëren tussen publieke en private middelen. Ook wordt er onderhandeld over de mate waarin uitgaven van de private sector in ontwikkelingslanden, die door beleidsinterventies of financiële impulsen van ontwikkelde landen tot stand komen, mogen worden meegerekend voor de klimaatprestatie van het donorland.

31 Een refugee is "a person who is outside his/her home country because of a well-founded fear of persecution on account of his race, religion, nationality, social group or political opinion. Assistance to persons who have fled from their homes because of civil war or severe unrest may also be counted under this item." (DAC Statistical Reporting Directives, 2010, Line I.A.8.2, p. 27).

32 Het gaat om Heavily Indebted Poor Countries, waarvoor schuldverlichting wordt verleend, in combinatie met een Poverty Reduction Strategy Paper, waarin beleid geformuleerd is dat het ontwikkelingsland zal voeren om groei te bevorderen en armoede te bestrijden.

### Veiligheid

Het vergroten van de veiligheid en stabiliteit is een belangrijke conditie voor effectieve armoedebestrijding en voor het functioneren van de democratie en rechtsorde in ontwikkelingslanden. Eerder is er al op gewezen dat het armoedeprobleem zich in de komende jaren voor een belangrijk deel voordoet in fragiele staten. Meerdere experts zien een sterk verband tussen armoede en conflict. Zo stelt Collier (2007) dat "seventy-three percent of people in societies in the bottom billion have recently been through a civil war or are still in one." Collier benadrukt dat een zwakke economie een zwakke staat in de hand werkt. Civiele activiteiten door militairen in vredesmissies vallen onder de definitie van ODA, maar militaire activiteiten vallen er niet onder. In bijlage 2 is te vinden om welke uitgaven het precies gaat.

### Migratie

De wereldwijde migratiestromen worden niet alleen groter, maar ook complexer en meer divers. Zo worden landen die van oudsher land van herkomst zijn, nu tevens land van transit of bestemming. Dit geldt bijvoorbeeld voor landen in Noord-Afrika en in Centraal en Oost-Europa. Migranten zijn belangrijk voor de economie van het land van bestemming en kunnen tegelijkertijd een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het land van herkomst. Op dit moment valt alleen de eerstejaarsopvang van vluchtelingen onder de ODA-definitie. Migratie kent een toenemende interdependentie met ontwikkeling.<sup>33</sup> Belangrijke oorzaken van migratie zijn de economische verdeling en het niveau van veiligheid en rechtsorde. Migratie en ontwikkeling kunnen slechts ten dele en op lange termijn worden gezien als communicerende vaten, waarbij investering in ontwikkeling leidt tot een afname van migratie.

Migratie kan ontwikkeling stimuleren in ontwikkelingslanden doordat het immigranten toegang verschaft tot arbeidsmarkten en hogere lonen, waardoor de mogelijkheden voor immigranten om goederen en geld terug te sturen toenemen. Voor LICs zijn remittances tussen 2000 en 2010 verzesvoudigd (zie tabel 2). Tevens ontwikkelen en onderhouden migranten economisch relevante netwerken voor de ontwikkelingslanden (CGD, 2012).

### 5. *Concessionele karakter*

De uitwerking van de eis in de ODA-definitie dat er sprake moet zijn van concessionaliteit en van een expliciete geldstroom is een belemmering voor het inzetten en meetellen van financieringsinstrumenten. Het kernpunt is de vaste discontovoet van 10% die OESO/DAC voorschrijft in de berekening van het schenkingselement, dat minimaal 25% moet bedragen. De DAC hanteert hiermee een andere methodologie dan IMF/Wereldbank en de internationale werkgroep van publieke exportkredietverzekeraars- en financiers (de OESO 'Export Credits Group' (ECG)).

IMF, Wereldbank en de ECG gaan bij hun berekening van concessionaliteit uit van een discontovoet die gebaseerd is op de Commercial Interest Reference Rates (CIRR) van donoren. De CIRR geeft de daadwerkelijke leenkosten van de donor weer en verschilt per donorland. Deze rekenmethode staat daardoor dicht bij de realiteit, dan de vaste discontovoet van de ODA-definitie. Op deze manier kan beter

33 VN High Level Dialogue on International Migration and Development en in het Global Forum on Migration and Development (GFMD).



worden geborgd dat de bijdragen van donoren daadwerkelijk vergelijkbaar zijn. In bijlage 3 is een rekenvoorbeeld opgenomen.

Daarnaast speelt binnen OESO/DAC de kwestie of rekening moet worden gehouden met het perspectief van de ontvanger en zijn doorgaans hoge financieringskosten op de markt. Ook hierin hanteren IMF en Wereldbank een ander beleid dat uitsluitend rekening houdt met de schuldhoudbaarheid van het ontvangende land.

Voor garanties kan geen concessionaliteitseis gelden, omdat deze niet op voorhand vastgesteld kan worden. Het verdient aanbeveling om bij de beoordeling of een innovatieve financieringsvorm geschikt is, aan te sluiten bij het Debt Sustainability Framework van IMF en Wereldbank. Daarin wordt de schuldhoudbaarheid van landen vastgesteld op basis van de institutionele capaciteit en het risico op een onhoudbare schuld. Landen die goed scoren op beide aspecten kunnen meer gebruik maken van financiering tegen commerciële voorwaarden. Voor landen die het slechtst scoren geldt een minimaal concessionaliteitspercentage en is er geen ruimte voor financiering tegen commerciële voorwaarden. Voor deze landen zijn innovatieve financieringsinstrumenten, wanneer daaruit mogelijke verplichtingen voortvloeien, minder geschikt.

#### *6. Registratie van uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking*

Naast het afbakenen van wat onder ODA verstaan kan worden, heeft het huidige ODA-framework de functie van registratiesysteem, op basis waarvan een vergelijking en een beoordeling van het ontwikkelingsbeleid van donoren kan worden gemaakt. Om de prestaties op het gebied van ontwikkelingssamenwerking in kaart te brengen, ontbreken er belangrijke data in de huidige rapportagesystemen.

Op basis van de huidige rapportage is het niet mogelijk om de totaal ontvangen middelen aan internationale samenwerking per ontvangend land in te zien. Dit geldt niet alleen voor bijdragen van nieuwe donoren en middelen die niet concessioneel zijn, ook van de traditionele geldstromen wordt in de eerste plaats de bron bijgehouden en niet waar het geld terechtkomt. Dit draagt niet bij aan de transparantie van de totale ontwikkelingsfinanciering die ontvangende landen krijgen.

De output en impact die tot stand komt door de ingezette middelen wordt niet geregistreerd. Ook de mate van hefboomwerking van een financieringsinstrument wordt niet gemeten. Er is in alle donorlanden een sterke trend om zich meer te concentreren op resultaten en die inzichtelijk en transparant te presenteren. Internationale vergelijkbaarheid vormt hierbij een belangrijke uitdaging.

De totale netto budgettaire kosten voor ontwikkelingssamenwerking van de donorlanden is niet vast te stellen. Hoewel dit een logische benchmark lijkt, ontbreken dergelijke statistieken momenteel. Zo worden gemiste belastingopbrengsten die giften voor ontwikkelingssamenwerking stimuleren, en ten dele ook de kosten die samenhangen met garanties en innovatieve financieringsconstructies, niet meegenomen en belastingopbrengsten niet afgetrokken.

### **3.4 Conclusie en uitgangspunten voor beleidsopties**

De ontwikkelingssamenwerking is sinds het vaststellen van de ODA-definitie en de norm voor ODA-uitgaven sterk in beweging, zo blijkt uit bovenstaande. Zowel de doelen als de instrumenten leiden tot discussie, waarbij meespeelt dat ODA een

steeds kleinere rol in de totale externe financiering van de grote en diverse groep ontwikkelingslanden speelt en er nieuwe instrumenten zijn die niet onder ODA vallen. Dat beïnvloedt de effectiviteit van de inzet van het ODA-instrumentarium in nadelige zin. Daarbij komt dat een internationale vergelijking idealiter niet alleen kijkt naar uitgaven, maar ook naar wat er met die uitgaven wordt bereikt. Een heroriëntatie is daarom op zijn plaats.

Deze paragraaf geeft hiervoor diverse keuzemogelijkheden, die gericht zijn op het herijken van of het afstappen van het ODA-kader. De beleidsopties maken keuzen op de volgende punten:

1. het doel van ontwikkelingssamenwerking en de ontvangende landen;
2. de inzetbare instrumenten van ontwikkelingssamenwerking en concessionaliteit;
3. de financiële sturing;
4. de internationale registratie.

#### 3.4.1 *Het doel van ontwikkelingssamenwerking: focus en locus*

Volgens de huidige definitie van ODA is het doel van het beleid het bevorderen van economische groei en welvaart in ontwikkelingslanden. De landenlijst vormt een onderdeel van de ODA-definitie. De keuze voor de doelen van ontwikkelingssamenwerking betreft daarmee zowel een keuze voor de focus (inhoudelijke doelen) als de locus (landen) van ontwikkelingssamenwerking.

Ten aanzien van de locus van ontwikkelingssamenwerking valt op dat de huidige landenlijst van OESO/DAC divers is. De lijst omvat zowel LICs als MICs die economisch sterk in ontwikkeling zijn of zelfs al ontwikkelingssamenwerking aan andere landen aanbieden. Beperking van de landenlijst betekent dat de middelen gericht kunnen worden op de landen met de grootste behoefte aan financiële middelen voor armoedebestrijding, terwijl de samenwerking met overige ontwikkelingslanden breder gericht is.

De traditionele focus van ontwikkelingssamenwerking is sinds de jaren '70 armoedebestrijding. Maar recent worden ook financiële stabiliteit, migratie, goed bestuur, veiligheid rechtsorde, handelsbevordering en klimaat als doelen van ontwikkelingssamenwerking gezien. Deze doelen kunnen al dan niet in de ODA-definitie worden opgenomen.

De focus kan ook zijn de behoefte en de ontwikkelingsrichting van het ontvangende land centraal te stellen en geen doelen op te nemen in de ODA-definitie. De geformuleerde ontwikkelingsbehoefte van een ontvangend land kan getoetst worden aan een internationaal doelenkader (bijvoorbeeld de millenniumdoelstellingen en de post-2015 agenda van de VN) of aan het doelenkader van het donorland. Dit past in de afspraken die gemaakt zijn in de Paris Declaration on Aid Effectiveness.

#### 3.4.2 *Instrumenten van ontwikkelingssamenwerking en concessionaliteit*

De ODA-definitie bakent het instrumentarium af dat mag worden ingezet om de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking toe te kunnen rekenen aan ODA. Er zijn drie mogelijkheden om hiermee om te gaan.

1. Selectieve beperking van het huidige instrumentarium  
Instrumenten die niet bijdragen aan recipient benefit worden uit het instrumentarium geschrapt. Dit vergt voldoende kennis over effectiviteit van de instrumenten, en inzicht of de relatieve effectiviteit van instrumenten voor alle landen en situaties de komende jaren gelijk zal zijn.
2. Selectieve uitbreiding van instrumentarium in de ODA-definitie

Per nieuw instrument wordt bekeken of deze kwalificeert voor toepassing in het kader van ontwikkelingssamenwerking volgens nader te ontwikkelen criteria. Het kader waarborgt dat bij de instrumentkeuze het belang van het ontvangende land meeweegt en voor hen nadelige instrumenten niet worden toegelaten.

3. Kader voor instrumentarium in ODA-definitie laten vervallen  
Door het kader voor het instrumentarium te laten vervallen zijn alle denkbare instrumenten beschikbaar om de ontwikkelingsdoelen te bereiken. Dit biedt ruimte voor overleg tussen donor en ontvanger om de instrumentkeuze uit de gestelde doelen te laten volgen.

Ten aanzien van de concessionaliteitseis zijn eveneens drie mogelijke keuzes te maken.

1. Vervanging vaste disconteringsvoet van 10% door CIRR, conform werkwijze IMF en Wereldbank.
2. Behoud van de huidige concessionaliteitseis en rekenmethode
3. Begrenzen van (marktconforme) leningen op basis van een schuldhoudbaarheidsanalyse.  
Deze laatste keuze impliceert dat bij marktconforme financiering een afweging wordt gemaakt over de mate waarin deze lening nog aansluit bij de schuldhoudbaarheid van het ontwikkelingsland: indien de schuld te hoog oploopt wordt niet meer geleend aan het betreffende land.

#### 3.4.3 *Financiële sturing*

Nederland heeft zich enkele decennia aan de internationale norm gehouden om minimaal 0,7% van het BNP aan ODA te besteden. Vanaf 2013 is deze norm door Nederland losgelaten.

Internationaal zijn hierover alternatieve sturingsafspraken te maken, waarin het resultaat van het beleid meer centraal komt te staan. De donor effort zou dan uitgedrukt kunnen worden in termen van concrete resultaten, zoals het uitbannen van een bepaalde ziekte. Ook de recipient benefit is in deze termen weer te geven.

De volgende opties zijn mogelijk.

1. Financiële doelstelling  
Handhaving van een internationale norm als percentage van het BNP. Dit betekent dat de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking niet minder bedragen dan het vaste percentage van het BNP. Op programma niveau kan met een resultaatdoelstelling worden gewerkt.
2. Naast een financiële doelstelling worden resultaatdoelstellingen gehanteerd  
Wanneer één van de twee doelstellingen (financieel of resultaat) is bereikt, stoppen de uitgaven voor het lopende jaar.
3. Gedifferentieerde benadering  
Voor één of enkele doelen een minimumbudget op basis van een percentage van het BNP wordt uitgetrokken. Een voorbeeld kan zijn dat jaarlijks minimaal 0,25% BNP aan armoedebestrijding of aan een bepaald type landen wordt besteed.
4. Resultaatgerichte doelstelling  
Sturing vindt plaats op doelen, het budget wordt vastgesteld op basis van beoogde doelstellingen en bijbehorende geraamde kosten.

#### 3.4.4 *Internationale registratie*

Ten aanzien van de internationale registratie is een aantal keuzes mogelijk in de wijze waarop donor effort en recipient benefit worden bijgehouden. Daarbij speelt

bijvoorbeeld de mate waarin internationale vergelijkbaarheid mogelijk moet blijven een rol. Er kunnen vier mogelijkheden worden onderscheiden.

1. Internationale registratie van ODA
2. Internationale registratie van Other Official (Development) Flows (OO(D)F) naast ODA
3. Registratie bij de Verenigde Naties
4. Internationaal niet registreren

### 3.4.5

#### Conclusie

Voor de Nederlandse inbreng voor de internationale toekomst van ODA is een aantal keuzes mogelijk, ten aanzien van doelen, instrumenten, sturing en registratie. Elk van deze keuzes vormt een bouwsteen voor een mogelijke beleidsvariant. Hieronder zijn de verschillende keuzemogelijkheden schematisch weergegeven. In het volgende hoofdstuk worden vier mogelijke combinaties van deze bouwstenen als beleidsvarianten gepresenteerd.

**Tabel 4 Keuzemogelijkheden toekomst ODA**

Doelen	Instrumenten	Financiële sturing
<b>Focus:</b>	<b>Kader voor instrumentarium:</b>	Financiële doelstelling: internationale norm voor ODA-budget
Economische ontwikkeling	Selectieve beperking van het huidige instrumentarium	Financiële doelstelling en resultaatdoelstelling gecombineerd
Welvaart / Welzijn	Selectieve uitbreiding instrumentarium:	Partiële financiële doelstelling, verbonden aan één doel
Armoedebestrijding	- Marktconforme leningen	Resultaatgerichte doelstelling: sturing op doelen
Goed bestuur	- Aanvullend EKV	
Handelsbevordering	- Garanties	
Klimaat	- Voorfinanciering door ontvangende land (Cash on delivery)	
Financiële stabiliteit	Loslaten kader voor instrumentarium	
Migratie		
Veiligheid		
Rechtsorde	<b>Concessionaliteit:</b>	
Vraaggestuurd, conform Paris Declaration i.o.m. ontvangende landen	- Aanpassen conform IMF/Wereldbank	
	- Behoud van de huidige concessionaliteitseis	
<b>Locus:</b>	- Geen concessionaliteitseis als schuldhoudbaarheid het toelaat	
Revisie van de lijst van ontwikkelingslanden (OECD/DAC)		
<b>Registratie</b>		
Internationale registratie van ODA (conform gekozen afbakening)		
Internationale registratie (bij OESO) van OOF naast ODA		
Registratie bij de Verenigde Naties		
Internationaal niet registreren		

## 4 Beleidsvarianten

### 4.1 Inleiding

Op basis van de voorgaande analyse van de definiëring van Official Development Assistance worden in dit hoofdstuk vijf beleidsvarianten gepresenteerd, die keuzes reflecteren ten aanzien van beleid en afbakening van ontwikkelingssamenwerking:

- 1) ODA pur sang, voor de LICs;
- 2) verbreding voor de MICs, waarborg voor de armste landen;
- 3) verfijning van ODA en registratie van Other Official Flows;
- 4) ontwikkelingsbehoefte en resultaten als uitgangspunt;
- 5) verbreding naar IPGs.

De beleidsvarianten bieden bouwstenen voor de Nederlandse inbreng in het internationale debat over de toekomst van ODA. In de volgende paragraaf wordt het internationale debat gerecapituleerd, alvorens op de beleidsvarianten in te gaan.

### 4.2 Toekomst ODA en ontwikkelingssamenwerking in internationaal perspectief

De VN bereiden zich voor op de post-2015 agenda. Waarschijnlijke uitkomst is dat gekozen wordt voor een Single Agenda waarin de verschillende mondiale IPG beleidsagenda's worden samengenomen en waarin wordt voortgebouwd op de Millennium Development Goals (MDGs), die aflopen in 2015.

Een High Level Panel heeft hierover op 31 mei 2013 advies aan de secretaris generaal van de VN uitgebracht. Het advies van het HLP bevat 12 doelen over het hele beleidsterrein van ontwikkelingssamenwerking en IPGs, met daaronder per doel een klein aantal meetbare targets. Er wordt dus voortgebouwd op de resultaatgerichte oriëntatie die ook werd gevolgd bij de MDGs. Er is nog geen kwantificering van de daarvoor benodigde middelen.

De Wereldbank heeft onlangs een nieuwe strategie aangenomen met twee leidende doelstellingen: reductie van extreme armoede (minder dan 3% van de wereldbevolking moet rondkomen van minder dan USD 1,25 per dag) en inclusieve (eerlijker gedeelde) economische groei. Het ligt in de lijn der verwachting dat deze doelstellingen worden geïncorporeerd in de post-2015 agenda van de VN. Hiermee zijn de contouren van de nieuwe ontwikkelingsagenda geschetst: een brede agenda waarin armoedebestrijding en economische ontwikkeling in het breder verband van IPGs wordt geplaatst. Dit heeft consequenties voor de definitie van ODA.

In OESO/DAC-verband is afgesproken dat in 2015 over herziening van de ODA-definitie zal worden beslist. Dat is onderdeel van een proces dat als doel heeft om tot een betere meting en monitoring te komen van alle externe financiering van ontwikkeling, inclusief Other Official Flows en private ontwikkelingsstromen.

De gemoderniseerde mondiale ontwikkelingsagenda zal uitgevoerd worden in een sterk veranderde internationale context. Snel veranderende behoeftes van ontwikkelingslanden en verwachtingen van donoren, met toenemende onderlinge differentiatie, het optreden van meerdere actoren en de inzet van innovatieve financiële instrumenten vergen een proactieve opstelling van donoren en ontvangende landen. In de navolgende beleidsvarianten wordt inzichtelijk gemaakt welke keuzes er op hoofdlijnen bestaan om deze uitdagingen te adresseren.

### 4.3

#### **Beleidsvarianten**

Met de vijf gepresenteerde varianten worden de hoofdlijnen van het (inter)nationale debat over ontwikkelingssamenwerking en de modernisering van ODA geadresseerd. De eerste variant beperkt ODA tot de LICs en tot de instrumenten die rechtstreeks bijdragen aan recipient benefit, waarbij zowel instrumenten afvallen als worden toegevoegd. De tweede variant differentieert tussen LICs en MICs, waarbij de instrumenten voor de LICs worden aangescherpt en voor de MICs worden uitgebreid. De derde variant past de huidige werkwijze slechts op details aan, waarbij een beperkt aantal nieuwe instrumenten onder het ODA kader wordt gebracht. De huidige afbakening van doelen blijft ongewijzigd. De vierde variant beoogt een sterkere focus op de resultaten van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Met de vijfde variant wordt ontwikkelingssamenwerking deel van een bredere mondiale agenda van IPGs.

Het is belangrijk om op te merken dat iedere variant een aantal keuzes combineert. Die keuzes zijn uiteraard niet beperkt tot de betreffende variant. Andere combinaties zijn mogelijk.

Per variant wordt eerst beschreven uit welke keuzes deze bestaat. Vervolgens wordt ingegaan op de implicaties van de beleidsvariant en de gevolgen voor het budget en de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking. Ten slotte wordt per variant een indicatie gegeven van het huidige internationale krachtenveld, op basis van de gesprekken met vertegenwoordigers van ontvangende landen, donoren en internationale instellingen. Indien internationaal onvoldoende zicht is op overeenstemming heeft Nederland uiteraard de mogelijkheid om er voor te kiezen om zelf al de voorgestelde aanpak van een variant te volgen. Een dergelijke aanpak kan als voorbeeld dienen in het internationale debat over effectieve ontwikkelingssamenwerking, maar dient te worden afgewogen tegen de mogelijke politieke nadelen van een 'go alone' strategie.

Een apart vraagstuk betreft hoe om te gaan met de koppeling van ODA-uitgaven aan het BNP zoals wij die nu in Nederland kennen. In de voorgaande hoofdstukken is aangegeven dat koppeling voordelen heeft vanuit een oogpunt van internationale herkenbaarheid en vergelijking, maar ook negatief kan uitwerken vanuit een oogpunt van effectiviteit, aangezien het een inputdoelstelling betreft. In alle varianten die hieronder gepresenteerd worden, kan ervoor gekozen worden om de BNP koppeling te handhaven, maar ook om die los te laten en te vervangen door indexering op basis van loon- en prijsontwikkelingen. Aangezien Nederland het enige land is dat een expliciete koppeling heeft met de ontwikkeling van het BNP, betreft het hier een nationaal vraagstuk.

Indien uitgegaan zou worden van het huidige vaste percentage aan ODA-uitgaven (0,7% BNP +/- 1 miljard) geldt vanzelfsprekend dat varianten die uitgaven onder ODA brengen die er nu niet in zitten, leiden tot besparingen en varianten die uitgaven die nu binnen ODA vallen, buiten ODA brengen, tot overschrijdingen (bijv. variant 1). In dat geval is geen sprake van budgetneutraliteit.

In dit rapport is als uitgangspunt bij de presentatie van de varianten gekozen voor budgetneutraliteit voor de Rijksbegroting. Als er uitgavencategorieën binnen ODA komen te vervallen, betekent dit meer ruimte voor de resterende ODA-categorieën. Als er nieuwe uitgavencategorieën bijkomen binnen ODA, betekent dit minder budgettaire ruimte voor de bestaande ODA categorieën. Alleen in het geval van het herlabelen als ODA van reeds bestaande uitgaven die nu buiten ODA vallen, neemt

het ODA-budget toe (en daarmee ook ODA als percentage van het BNP). Immers: in dat geval dalen de uitgaven elders op de Rijksbegroting met hetzelfde bedrag. Spiegelbeeldig geldt dat als een deel van de ODA uitgaven niet meer als ODA wordt gelabeld, de ODA uitgaven met dat bedrag dalen (en daarmee ook ODA als percentage van het BNP). Immers: in dat geval stijgen de uitgaven buiten ODA met hetzelfde bedrag.

Bij het bepalen van de budgettaire gevolgen bij de varianten geldt als uitgangspunt het huidig beschikbare budget voor ODA. Buiten dit budget zijn er op dit moment geen budgetten voor innovatieve financieringsinstrumenten. Nieuwe instrumenten zullen dan ook ingepast dienen te worden binnen het huidige budget. Het huidige budget<sup>34</sup> ziet er als volgt uit:

**Tabel 5 ODA-budget**

Bedragen x EUR mld	2013	2017
ODA-budget	4,28	3,72

Per variant zal inzichtelijk worden gemaakt wat de effecten zijn op het huidige ODA-budget. Gelet op het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit betekent een variant die leidt tot een verhoging van het ODA-budget, dat de uitgaven buiten ODA dalen en andersom.

Een groot deel van de ODA-begroting ligt vast in lopende verplichtingen en toerekeningen. Op een totale begroting in 2014 van EUR 3,63 mld is medio 2013 reeds EUR 3,3 mld vastgelegd, bijna 90%. Dit vaste aandeel neemt af in latere jaren en bedraagt voor 2017 EUR 1,3 mld (d.w.z. ongeveer een derde van de totale ODA-begroting). Het gaat hierbij o.a. om de volgende posten:

- toerekeningen (EKI, EU, asielopvang, apparaatskosten): EUR 940 mln per jaar;
- bijdrage aan het Europees Ontwikkelingsfonds (die niet kan worden opgezegd): EUR 180 mln per jaar;
- verplichtingen aan multilaterale instellingen, zoals de Wereldbank en VN-instellingen: EUR 750 mln in 2014;
- verplichtingen aan MFS-II-organisaties: EUR 380 mln tot en met eind 2015.

Ook moet, bijv. bij variant 1, bedacht worden dat een deel van de reeds aangegane verplichtingen is aangegaan voor landen buiten de LICs.

Tenslotte moet budget worden gereserveerd voor de financiering van klimaatuitgaven. Omvang en tempo van de benodigde financiering zijn nog erg onzeker. Uitgaande van een 'fair share' voor Nederland en een privaat aandeel van 50% is volgens een ruwe schatting in 2017 een bedrag nodig van EUR 330 mln, oplopend tot EUR 630 mln in 2020. Een aanzienlijk deel van deze klimaatuitgaven zal plaatsvinden buiten de LICs.

Uit de gesprekken die de werkgroep heeft gevoerd is naar voren gekomen dat er grote steun bestaat innovatieve financieringsinstrumenten onder de ODA-definitie te brengen en de daartoe beperkende stroomeis te laten vervallen. Dit vergroot naar verwachting de effectiviteit, omdat gekozen kan worden voor de instrumenten die naar verwachting het meest effectief zijn, waarbij de totale ODA-uitgaven constant blijven. De eventuele uitgaven aan innovatieve financiering binnen ODA betekenen

<sup>34</sup> Op basis van juniraming 2013 CPB.

overigens dat de uitgaven aan de andere instrumenten dalen. Ook groeit de steun om concessionaliteit volgens de methode van IMF/Wereldbank te berekenen, waardoor daadwerkelijk sprake is van concessionele leningen. Daarom is, waar relevant, in alle varianten voorzien in toevoeging van innovatieve financieringsinstrumenten en aanpassing van concessionaliteit aan de werkwijze van IMF en Wereldbank.

#### 4.3.1 Variant 1: ODA pur sang, voor de LICs

##### *Beschrijving*

Het doel van deze variant is de ODA-definitie effectiever te maken voor en te beperken tot de landen die voor de voorzienbare toekomst nog erg afhankelijk zijn van ontwikkelingsfinanciering: de armste landen en fragiele staten. Instrumenten die niet rechtstreeks bijdragen aan recipient benefit worden uit de ODA-definitie geschrapt. De landenlijst wordt teruggebracht tot de LICs.

##### Beperking van de instrumenten

De onderwerpen die niet meer in de ODA-definitie worden opgenomen omdat ze niet rechtstreeks bijdragen aan de ontwikkelingsdoelen in de ontvangende landen:

- administratieve en apparaatskosten;
- toegerekende kosten van buitenlandse studenten;
- opvang eerstejaars asielzoekers;
- EKI-schuldverlichting (registreren als OOF);
- Bewustwording.

Zonder hier op de merites van deze toerekeningen in te gaan worden de financiële consequenties van eliminatie als ODA aangegeven. Het ging in Nederland in 2011 om EUR 569 mln, die in deze variant dus niet meer onder ODA vallen.

##### Landenlijst

In hoofdstuk 3 wordt de mogelijkheid opgeworpen de landenlijst van OESO/DAC in te perken tot de LICs of de min of meer vergelijkbare groep van IDA-eligible landen.<sup>35</sup> Deze variant betekent dat ODA niet langer beschikbaar is voor de MICs; ook niet voor armoedebestrijding in pockets of poverty. In Nederland was EUR 346 mln van de ODA-uitgaven in 2011 specifiek bestemd voor de MICs. Dat bedrag kan onder deze variant worden ingezet voor de LICs.

##### Uitbreiding van de instrumenten

In Hoofdstuk 3 wordt een aantal stromen genoemd die aantoonbaar bijdragen aan economische ontwikkeling en welzijnsverbetering zonder dat deze tot ODA worden gerekend. Ook zal moeten worden meegewogen dat in LICs steeds vaker sprake zal zijn van fragiliteit, waardoor ontwikkelingssamenwerking vaker gepaard zal moeten gaan met veiligheidsinterventies.

Een beperking van de ODA-definitie tot de LICs maakt parallelle registratie van OOF gedifferentieerd naar LICs en MICs en naar ontwikkelingsrelevant en niet ontwikkelingsrelevant des te meer gewenst.

In onderstaande tabel zijn de keuzes voor het ODA-kader binnen deze variant rood weergegeven. Onder doelen is veiligheid in blauw weergegeven en onder internationale werkwijze is de aanmelding van OOF blauw weergegeven, waarmee

<sup>35</sup> IDA eligible landen zijn de landen die in aanmerking komen voor financiering uit IDA, International Development Association, van de Wereldbank.



non-ODA ontwikkelingsrelevante bijdragen een plaats krijgen in het internationale samenwerkingsbeleid.

**Tabel 6 Variant 1: ODA pur sang, voor de LICs**

Doelen	Instrumenten	Financiële sturing
<b>Focus:</b>	<b>Kader voor instrumentarium:</b>	<b>Financiële doelstelling: internationale norm voor ODA-budget</b>
<b>Economische ontwikkeling</b>	<b>Selectieve beperking instrumentarium</b>	
<b>Welvaart / Welzijn</b>	<b>Selectieve uitbreiding instrumentarium:</b>	Financiële doelstelling en resultaatdoelstelling gecombineerd
<b>Armoedebestrijding</b>	- Marktconforme leningen	Partiële financiële doelstelling, verbonden aan één doel
Goed bestuur	- Aanvullend EKV	
Handelsbevordering	- <b>Garanties</b>	<b>Resultaatgerichte doelstelling: Sturing op doelen</b>
Klimaat	- Voorfinanciering door ontvangende land (Cash on delivery)	
Financiële stabiliteit	Loslaten kader voor instrumentarium	
Migratie		
<b>Veiligheid</b>		
<b>Rechtsorde</b>	<b>Concessionaliteit:</b>	
<b>Vraaggestuurd, conform Paris Declaration i.o.m. ontvangende landen</b>	- <b>Aanpassen conform IMF/Wereldbank</b>	
<b>Locus:</b>	- Behoud van de huidige concessionaliteitseis	
<b>Revisie van de lijst van ontwikkelingslanden (OECD/DAC)</b>	- Geen concessionaliteitseis als schuldhoudbaarheid het toelaat	
<b>Registratie</b>		
<b>Internationale registratie van ODA (conform gekozen afbakening)</b>		
<b>Internationale registratie (bij OESO) van OOF naast ODA</b>		
Registratie bij de Verenigde Naties		
Internationaal niet registreren		

*Leeswijzer voor de tabel*

*Alle varianten in dit hoofdstuk worden gepresenteerd door middel van de concluderende tabel van hoofdstuk 3 (tabel 4), waarin alle mogelijke keuzes zijn weergegeven. De keuzes die in een variant worden gemaakt, staan in rood weergegeven. Daarnaast staan in blauw extra mogelijkheden weergegeven, die eventueel naast ODA mogelijk zijn. De normale zwartgedrukte weergave wordt gebruikt om zichtbaar te maken waar in de variant niet voor wordt gekozen.*

*Budgettaire gevolgen***Tabel 7 Budgettaire gevolgen variant 1**<sup>36</sup>

<b>bedragen x EUR mld</b>			
	<b>OESO 2011</b>	<b>Nederland 2013</b>	<b>Nederland 2017</b>
<b>ODA bestaande definitie</b>	96,2	4,28	3,72
<b>-/- beperking instrumenten</b>	9,7	0,66	0,64
<b>ODA nieuwe definitie</b> <sup>37</sup>	86,5	3,62	3,08

Zoals uit tabel 7 blijkt daalt ODA in Nederland door de beperking van instrumenten met ongeveer 17% in 2017. In deze tabel wordt er van uitgegaan dat ODA die nu nog aan de MICs ten goede komt onder de nieuwe definitie beschikbaar is voor de LICs. Bij het vaststellen van het beschikbare budget voor de LICs zal rekening moeten worden gehouden met reeds vastliggende uitgaven (zie paragraaf 4.3).

*Implicaties voor de effectiviteit*

In deze variant wordt ODA beperkt tot de LICs. Dit zijn de landen waar het armoedeprobleem zich, in combinatie met fragiliteit, de komende jaren zal gaan concentreren. Met deze variant wordt gefocust op instrumenten die direct bijdragen aan armoedebestrijding en fragiliteit.

Vanwege de concentratie van ODA op de LICs, zal er binnen het budget voor internationale samenwerking gezocht moeten worden naar andere mogelijkheden om de economische ontwikkeling van MICs structureel te ondersteunen.

Deze variant brengt meer focus aan doordat de ontwikkelingssamenwerking wordt gericht op de lage inkomens landen. Die focus maakt het mogelijk om in die landen effectiever te zijn.

Deze variant sluit aan op de huidige werkwijze van registratie van ODA, maar beperkt het instrumentarium tot die instrumenten die rechtstreeks bijdragen aan het doel. Odability kan nog steeds een rol spelen bij de keuze van instrumenten, maar gemiddeld zijn de instrumenten gericht en effectiever dan voorheen. Bij de niet-directe instrumenten die buiten ODA vallen gaat het deels om het herlabelen van uitgaven (buiten ODA blijven deze uitgaven bestaan).

*Indicatie internationale krachtenveld*

Focus op de armste landen en fragiele staten en opschoning van de ODA lijst van daaraan in de loop van de tijd toegerekende uitgaven sluit aan bij de opvatting van sommige deskundigen om armoedebestrijding weer centraal te stellen. Beperking van de landenlijst, door velen getypeerd als 'long overdue', kan ook op groeiende steun rekenen. Maar niet alle leden zijn voor beperking van het instrumentarium, omdat dat hun ODA-uitgaven als percentage van het BNP verkleint. Nederland kan, ook als de ODA-definitie niet op deze wijze wordt aangepast, besluiten de kosten van bepaalde instrumenten niet meer als ODA aan te melden.

Al met al zal een deel van de leden van OESO/DAC zich mogelijk vinden in deze variant of in onderdelen ervan. Bij Scandinavische donoren die traditioneel meer dan 0,7% BNP aan ODA besteden kan scepsis jegens deze variant verwacht worden,

<sup>36</sup> Bronnen: OECD.Stat, HGIS-nota 2013

<sup>37</sup> Inclusief budget voor innovatieve financieringsvormen.

omdat verkorting van de landenlijst en inperking van toerekening het lastiger zullen maken aan de norm te voldoen. Daarnaast is weerstand te verwachten bij leden die een groot deel van hun financieringsstromen minder concessioneel op MICs richten, zoals bijv. Duitsland en Frankrijk. Zij zullen het als een gemis ervaren dat hun samenwerkingsrelaties met MICs niet langer als ODA worden aangemerkt.

#### 4.3.2 *Variant 2: Verbreding voor de MICs, waarborg voor de armste landen*

##### *Beschrijving*

Het doel van deze variant is een verbreding van het instrumentarium voor internationale samenwerking met MICs te bewerkstelligen, waarbij aan de LICs de garantie wordt gegeven dat de financiering van ontwikkeling en veiligheid daardoor niet in het gedrang komt. In deze variant staat differentiatie tussen de ontvangende landen centraal en wordt aangesloten bij de wens van MICs om andere vormen van ontwikkelingssamenwerking. Voor MICs worden specifieke doelen voor internationale samenwerking geformuleerd en worden instrumenten onafhankelijk van de vraag of zij onder de ODA-definitie vallen, ingezet. De ontwikkeling en de aanpak van de zwaarste armoede in de LICs wordt zeker gesteld door ODA daarop te richten en daarvoor een aparte internationale financiële doelstelling af te spreken.

Voor de LICs is ODA nog altijd een substantiële kapitaalstroom. Deze stroom staat onder druk door toenemende investeringen in klimaat en economische samenwerking die zich concentreert in de MICs. Om te voorkomen dat deze doelen de ontwikkeling en aanpak van armoede in de LICs verdringen, wordt in deze variant voorgesteld een financiële ondergrens vast te stellen ten behoeve van veiligheid, ontwikkeling en armoedebestrijding in deze landen. Voor kwantificering hiervan kan aansluiting worden gezocht bij de in het kader van de VN aanvaarde norm van 0,15 - 0,2% van het BNP voor LDCs.<sup>38</sup> In deze variant wordt, conform de in dit rapport gehanteerde landenindeling, uitgegaan van de iets grotere groep LICs, waarbij voor de berekening van de budgettaire gevolgen wordt uitgegaan van een norm van 0,25% van het BNP.<sup>39</sup>

Het ODA-instrumentarium wordt herzien om de effectiviteit van de samenwerking met LICs te verhogen: ontwikkelingsbijdragen die in het donorland blijven of daar gedwongen naar terugkeren (zoals gebonden hulp, gebonden technische assistentie, eerstejaarsasielopvang, imputed student costs, administratieve kosten en schuldkiwitschelding) worden geschrapt. Additionele uitgaven aan internationale door de VNVR gemandateerde vredesoperaties worden in tegenstelling tot de huidige situatie onderdeel van ODA.

Ontwikkelingssamenwerking gericht op de MICs blijft onderdeel van de ODA-definitie. Voor de MICs wordt echter de ontwikkelingsdoelstelling verbreed naar internationale samenwerking, waarbij ontwikkelingssamenwerking en handelsbevordering hand in hand gaan en ook doelstellingen ten aanzien van migratie, financiële stabiliteit en klimaatbeheersing een plek krijgen. Instrumenten worden gezocht bij het doel en worden ingezet onafhankelijk van de vraag vooraf of zij tot ODA gerekend worden. Een deel van de uitgaven aan MICs zal echter waarschijnlijk nog steeds voldoen aan de criteria die voor ODA gelden, ook al wordt de definitie van ODA aangepast en gericht op wat LICs nodig hebben. Immers, ook

<sup>38</sup> Brussels Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010, <http://www.un-documents.net/ac191-11.htm>

<sup>39</sup> Zie bijvoorbeeld het rapport van HLP 2015, waarin melding wordt gemaakt van een separaat commitment voor de LDCs (HLP 2015: 55). Er zijn op dit moment 49 LDCs, die onderdeel zijn van de groep van 54 LICs.

in MICs leven substantiële groepen onder de armoedegrens (pockets of poverty). Terwijl de ODA-prestatie voor LICs een norm kent, is die voor MICs een uitkomst.

Een revisie van de landenlijst kan deel uitmaken van deze variant. Een gerichte aanpak ten behoeve van de LICs betekent echter niet dat deze lijst alleen nog uit LICs kan bestaan.

In onderstaande tabel zijn de keuzes betreffende ODA behorend bij deze variant in rood weergegeven. De blauw weergegeven keuzes betreffen het internationale samenwerkingsbeleid, waarin ook de MICs een plaats krijgen.

**Tabel 8 Variant 2: Verbreding voor de MICs, ODA als waarborg voor armste landen**

Doelen	Instrumenten	Financiële sturing
<b>Focus:</b>	<b>Kader voor instrumentarium:</b>	Financiële doelstelling: internationale norm voor ODA-budget
<b>Economische ontwikkeling</b>	<b>Selectieve herziening instrumentarium</b>	Financiële doelstelling en resultaatdoelstelling gecombineerd
<b>Welvaart / Welzijn</b>	<b>Selectieve uitbreiding instrumentarium:</b>	<b>Partiële financiële doelstelling, verbonden aan één doel</b>
<b>Armoedebestrijding</b>	- <b>Marktconforme leningen</b>	<b>Resultaatgerichte doelstelling: Sturing op doelen</b>
<b>Goed bestuur</b>	- <b>Aanvullend EKV</b>	
<b>Handelsbevordering</b>	- <b>Garanties</b>	
<b>Klimaat</b>	- <b>Voorfinanciering door ontvangende land (Cash on delivery)</b>	
<b>Financiële stabiliteit</b>		
<b>Migratie</b>	<b>Loslaten kader voor instrumentarium</b>	
<b>Veiligheid</b>		
<b>Rechtsorde</b>	<b>Concessionaliteit:</b>	
<b>Vraaggestuurd, conform Paris Declaration i.o.m. ontvangende landen</b>	- <b>Aanpassen conform IMF/Wereldbank</b>	
<b>Locus:</b>	- Behoud van de huidige concessionaliteitseis	
<b>Revisie van de lijst van ontwikkelingslanden (OECD/DAC)</b>	- Geen concessionaliteitseis als schuldhoudbaarheid het toelaat	
<b>Registratie</b>		
<b>Internationale registratie van ODA (conform gekozen afbakening)</b>		
<b>Internationale registratie (bij OESO) van OOF</b>		
Registratie bij de Verenigde Naties		
Internationaal niet registreren		

*Budgettaire gevolgen***Tabel 9 Budgettaire gevolgen variant 2**

bedragen x EUR mld			
	<b>OESO</b>	<b>Nederland</b>	<b>Nederland</b>
	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2017</b>
<b>ODA bestaande definitie</b>	96,17	4,28	3,72
<b>ODA nieuwe definitie (=0,25% BNP)</b>	77,91	1,53	1,68
<b>ODA in MICs</b>	PM	PM	PM

In bovenstaande tabel is de 0,25% van het BNP voor LICs als uitgangspunt genomen voor ODA onder de nieuwe definitie, dat wil zeggen inclusief de uitgaven aan veiligheid die op dit moment niet onder ODA vallen (EUR 320 mln). Naast het budget voor de LICs is er budget om internationale samenwerking met de MICs te financieren. Het is vooraf niet bekend hoeveel daarvan ODA zal zijn. Om die reden is deze regel met een PM in de tabel opgenomen. Bij het vaststellen van het beschikbare budget voor de MICs zal er rekening mee moeten worden gehouden dat ook de reeds vastliggende uitgaven (zie paragraaf 4.3) uit het budget voor internationale samenwerking zullen moeten komen.

*Implicaties voor de effectiviteit*

Evenals in variant 1, geldt voor deze variant dat de ontwikkelingssamenwerking zich door deze afbakening van ODA zal richten op de LICs, waar de armoede zich in combinatie met fragiliteit de komende jaren zal concentreren. De definitie wordt met name op het terrein van de landenlijst en de instrumenten aangepast. Daardoor sluit de definitie beter aan bij de problemen in de LICs en wordt op die manier de effectiviteit naar verwachting verhoogd. Ook de uitgaven voor MICs kunnen effectiever worden. De vraag of de uitgaven ODA zijn speelt geen rol meer, waardoor gezocht kan worden naar effectieve vormen van internationale samenwerking die ondersteunend zijn aan de bestendiging van de economische ontwikkeling in de MICs. Omdat het bij deze samenwerking gaat om een wederzijds belang kan effectiviteit gerelateerd worden aan zowel het Nederlandse belang, als het belang van ontwikkelingslanden. Het relatieve gewicht is daarbij belangrijk.

Ook deze variant sluit, net als de eerste variant, aan op de huidige werkwijze van registratie van ODA. Dit betekent dat ODA een rol kan blijven spelen in de beleidsafweging over ontwikkelingssamenwerking, maar dat dit door de beperking van instrumenten minder gevolgen voor de effectiviteit van ODA in zijn geheel heeft. Het herlabelen van een aantal uitgavencategorieën (schrappen uit de ODA-definitie) heeft dezelfde effecten als bij variant 1.

*Indicatie internationale krachtenveld*

Differentiatie wordt door de vertegenwoordigers van ontwikkelingslanden als een passende oplossing gezien voor het feit dat de verschillen tussen LICs en MICs om verschillend beleid vragen. Deze variant biedt voor donoren meer mogelijkheden om in MICs ook instrumenten in te zetten waar zij zelf om vragen en die voor de donoren interessant zijn. Tegelijkertijd wordt voorkomen dat dit ten koste gaat van de LICs. De norm van 0,25% van het BNP voor LICs zou goed aansluiten bij de in Wereldbank verband geformuleerde doelstelling extreme armoede uit te bannen. Beperking van de landenlijst, door velen getypeerd als 'long overdue', kan ook op groeiende steun rekenen.

Al met al zal een deel van de leden van OESO/DAC zich kunnen vinden in deze variant. Het aanmerken van meer 'veiligheid' als Odable lijkt haalbaar bij beperking van de landenlijst en nadruk op fragiliteit. Om deze reden is ook steun voor deze variant van Frankrijk, VS en VK te verwachten. Bij Scandinavische donoren die traditioneel meer dan 0,7% BNP aan ODA besteden kan scepsis jegens deze variant verwacht worden, omdat het belang van de norm van 0,7% voor ODA kleiner wordt. Verwacht kan worden dat donoren die slechts een gering deel van hun ODA-budget in LICs aanwenden (bijvoorbeeld Duitsland), moeite hebben met de subnorm voor LICs.

#### 4.3.3 *Variant 3: Verfijning van ODA en registratie van Other Official Flows*

##### *Beschrijving*

Het doel van deze variant is een betere registratie van ontwikkelingsrelevante uitgaven en bijdragen zonder de ODA-definitie fundamenteel te wijzigen. In deze variant wordt onderscheid gemaakt tussen het aanpassen van de beschikbare instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking binnen het huidige kader van ODA en het uitgebreider registreren van internationale samenwerking naast het kader van ODA. Bij deze variant pleit Nederland internationaal voor een beperkte aanpassing van de bestaande ODA-definitie, waarbij de doelen gehandhaafd blijven en alleen het instrumentarium wordt aangepast.

Onderdeel van deze variant is dat naast ODA de OOF structureel zodanig door OESO/DAC worden geregistreerd, dat ook deze – en met name de ontwikkelingsrelevante OOF - internationaal transparant en vergelijkbaar zijn. Landen kunnen elkaar dan op OOF aanspreken, zoals dat ook bij ODA mogelijk is. Deze geldstromen hebben o.a. betrekking op doelen die ontwikkelingsgerelateerd zijn, maar nu niet onder de ODA-definitie vallen, zoals vredesoperaties en op stromen die onvoldoende concessioneel zijn. Nieuwe donoren geven meer OOF dan ODA en zijn wellicht ook meer geneigd hun ontwikkelingssamenwerking onder deze categorie te laten registreren dan onder ODA, omdat aan OOF geen budgetnorm verbonden is. Ten behoeve van deze registratie kan internationaal worden ingezet op betere afspraken over de registratie van OODF en OOF.

In onderstaande tabel zijn de keuzes voor het ODA kader binnen deze variant rood weergegeven. Onder internationale werkwijze is in blauw de aanmelding van OOF weergegeven, waarmee de IPGs, voor zover die niet binnen het ODA-kader vallen, maar wel gericht zijn op ontwikkelingslanden een plaats krijgen in het internationale samenwerkingsbeleid.

Tabel 10 Variant 3: Verfijning van ODA en registratie van Other Official Flows

Doelen	Instrumenten	Financiële sturing
<b>Focus:</b>	<b>Kader voor instrumentarium:</b>	<b>Financiële doelstelling: internationale norm voor ODA-budget</b>
<b>Economische ontwikkeling</b>	<b>Selectieve herziening instrumentarium</b>	Financiële doelstelling en resultaatdoelstelling gecombineerd
<b>Welvaart / Welzijn</b>	<b>Selectieve uitbreiding instrumentarium:</b>	Partiële financiële doelstelling, verbonden aan één doel
<b>Armoedebestrijding</b>	- Marktconforme leningen	Resultaatgerichte doelstelling: Sturing op doelen
<b>Goed bestuur</b>	- Aanvullend EKV	
<b>Handelsbevordering</b>	- Garanties	
<b>Klimaat</b>	- Voorfinanciering door ontvangende land (Cash on delivery)	
<b>Financiële stabiliteit</b>	<b>Loslaten kader voor instrumentarium</b>	
<b>Migratie</b>		
<b>Veiligheid</b>	<b>Concessionaliteit:</b>	
<b>Rechtsorde</b>	- <b>Aanpassen conform IMF/Wereldbank</b>	
<b>Vraaggestuurd, conform Paris Declaration i.o.m. ontvangende landen</b>	- Behoud van de huidige concessionaliteitseis	
<b>Locus:</b>	- Geen concessionaliteitseis als schuldhoudbaarheid het toelaat	
Revisie van de lijst van ontwikkelingslanden (OECD/DAC)		
<b>Registratie</b>		
<b>Internationale registratie van ODA (conform gekozen afbakening)</b>		
<b>Internationale registratie (bij OESO) van OOF</b>		
Registratie bij de Verenigde Naties		
Internationaal niet registreren		

*Budgettaire gevolgen*

Uitbreiding van het instrumentarium, betekent dat de huidige uitgaven aan die instrumenten onder ODA komen te vallen. Nederland geeft op dit moment nog geen geld uit aan deze instrumenten, maar zal dat binnenkort in het kader van het Dutch Good Growth Fund gaan doen. Hoeveel andere OESO-landen in 2011 aan deze instrumenten uitgaven is ook onbekend. Te verwachten valt dat in de toekomst meer van deze instrumenten worden ingezet om te profiteren van de hefboomwerking naar private stromen. Het budget voor een uitbreiding van het gebruik van deze instrumenten zou dan binnen het bestaande ODA-budget gezocht moeten worden. Bij OOF is de bij de OESO gemelde OOF voor 2011 exclusief exportkredieten weergegeven. Voor Nederland is een recente schatting van OOF voor 2013 van circa EUR 350 mln opgenomen. Die schatting is ook voor 2017 genomen.

**Tabel 11 Budgettaire gevolgen variant 3**

<b>bedragen x EUR mld</b>			
	<b>OESO 2011</b>	<b>Nederland 2013</b>	<b>Nederland 2017</b>
<b>ODA bestaande definitie</b>	96,17	4,28	3,72
<b>ODA nieuwe definitie</b>	86,5	4,28	3,72
<b>OOF (inclusief vredesoperaties)</b>	4,8	0,35	0,35

De nieuwe definitie bevat innovatieve financieringsvormen, die (nog) niet te kwantificeren zijn. Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de Other Official Flows van de OESO en Nederland tot dusverre uitermate beperkt zijn.

#### *Implicaties voor de effectiviteit*

Het toevoegen van innovatieve instrumenten maakt de ODA-definitie minder beperkend. Dat vergroot de mogelijkheid om instrumenten te kiezen op basis van hun relatieve effectiviteit. Tegelijkertijd is er geen garantie dat keuzes ook daadwerkelijk op die basis worden gemaakt. Goede internationale afspraken en voorwaarden aan de inzet zijn vereist om te zorgen dat deze instrumenten inderdaad leiden tot effectievere ontwikkelingssamenwerking en niet tot vermindering van de schuldhoudbaarheid.

Het breder registreren vergroot de transparantie over ontwikkelingssamenwerking en biedt uitzicht op betere coördinatie met andere officiële donoren buiten OESO/DAC. De grotere nadruk die zal komen te liggen bij de registratie van Other Official Flows beperkt naar verwachting de mate waarin Odability een rol speelt in de beleidsafweging over ontwikkelingssamenwerking. Daarmee kunnen uitgaven meer gebaseerd worden op inzichten over effectiviteit en doelmatigheid van de ontwikkelingssamenwerking.

#### *Indicatie internationaal krachtenveld*

Deze variant sluit aan bij het consensus karakter van de besluitvorming in OESO/DAC: het betreft immers een relatief kleine aanpassing van de huidige werkwijze. De aanpassing van het meetellende instrumentarium door toelating van nieuwe financieringsinstrumenten en aanpassing van de concessionaliteit, die ook in varianten 1 en 2 worden voorgesteld, zal binnen OESO/DAC waarschijnlijk breed worden gesteund. Tot het uitgebreider registreren van OOF stromen is in OESO/DAC-verband inmiddels al besloten.

Op basis van gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd mag worden verwacht dat voor deze variant steun binnen OESO/DAC te vinden is. Niettemin is ook hier scepsis bij Scandinavische donoren te verwachten die traditioneel meer dan 0,7% BNP aan ODA besteden en verbreding van de ODA-definitie als een uitholling van de norm beschouwen. Ook de VS staan wantrouwend tegenover verbreding van de ODA-definitie. Daarentegen zullen landen die een ruimere ontwikkelingsagenda voorstaan deze variant onvoldoende ambitieus vinden. De opzet om nieuwe donoren door middel van een betere registratie van OOF meer te binden aan een mondiale ontwikkelingsopgave, heeft alleen slagingskans als zij meer bij de discussie over de nieuwe ontwikkelingsagenda worden betrokken.



#### 4.3.4 Variant 4: Ontwikkelingsbehoefte en resultaten als uitgangspunt

##### *Beschrijving*

Het doel van deze variant is een sterkere focus op de beoogde resultaten van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Het instrumentarium voor het bereiken van de ontwikkelingsdoelen volgt in deze variant uit de gestelde ontwikkelingsdoelen. Dit houdt in dat Nederland internationaal voorstelt om de instrumenten die ingezet kunnen worden voor ontwikkelingssamenwerking niet langer te beperken.

In deze variant vindt besluitvorming over de allocatie van uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking plaats op basis van de na te streven beleidsdoelen en een onderbouwing van de kosten daarvan, conform het gebruikelijke begrotingsproces voor andere beleidsterreinen. Bij de keuze voor het inzetten van bepaalde instrumenten is de definitie van ODA geen sturingsinstrument. De vaststelling van de inhoudelijke doelen en instrumenten en van het budget voor de komende jaren vindt plaats bij Regeerakkoord, invulling en tussentijdse aanpassingen kunnen jaarlijks plaatsvinden en worden opgenomen in de betreffende begroting(en).

Bij de beleidsvoorbereiding en besluitvorming over beleidsdoelen, instrumenten en bijbehorend budget, wordt gebruik gemaakt van internationale inzichten over na te streven doelen van ontwikkelingssamenwerking. Bovendien wordt kennis over de effectiviteit en doelmatigheid van de verschillende instrumenten benut. Het is daarom van belang dat duidelijk gemaakt wordt wat heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van het ontvangende land, en wat niet.

De formulering van de gezamenlijke doelen is een belangrijk aandachtspunt binnen deze variant. In lijn met de Paris Declaration en latere afspraken gemaakt in Accra en Busan wordt binnen deze beleidsvariant gestreefd naar een gezamenlijke formulering van ontwikkelingsdoelen door donoren en ontvangers. De huidige MDGs geven richting aan deze dialoog en kunnen in de toekomst vervangen worden door de doelen van de post-2015 agenda die in dialoog met ontvangende landen kunnen worden opgesteld. Met deze variant kan worden aangesloten bij de benadering die recent door de Wereldbank is gekozen (door te stellen dat extreme armoede in 2030 tot minder dan 3% van de wereldbevolking moet zijn teruggebracht) en de wijze waarop de MDGs zijn geconstrueerd. Een belangrijke vraag betreft de mondiale coördinatie van ontwikkelingssamenwerking. Het High Level Panel geeft hiervoor in zijn advies een belangrijke voorzet door te stellen dat de VN – met gebruikmaking van expertise van andere organisaties – het centrale punt zou moeten zijn van waaruit de voortgang op de nieuwe doelen voor ontwikkeling zou moeten worden gemonitord. Op deze manier kan invulling worden gegeven aan een mondiale opgave met een mondiale verantwoordelijkheid.

Deze variant kan gepaard gaan met het registreren van de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking van de verschillende donoren, zodat inspanningen internationaal kunnen worden vergeleken. Het past bij deze aanpak om bij deze registratie alle typen instrumenten van ontwikkelingssamenwerking mee te nemen. De manier van registreren is vergelijkbaar met hoe gegevens in andere sectoren (bijvoorbeeld zorg, onderwijs en sociale sector) internationaal worden bijgehouden.

Daarnaast is empirisch onderzoek naar de mate waarin voortgang wordt bereikt dankzij het ingezette beleid (onderzoek naar effectiviteit) van belang om de effectiviteit te vergroten.

In onderstaande tabel is in rood weergegeven welke keuzes gemaakt moeten worden voor deze beleidsvariant. In blauw zijn de doelen weergegeven die het resultaat zouden kunnen zijn van de dialoog tussen donoren en ontvangende landen.

**Tabel 12 Variant 4: Resultaatdoelstelling voor ontwikkelingssamenwerking**

Doelen	Instrumenten	Financiële sturing
<b>Focus:</b>	<b>Kader voor instrumentarium:</b>	Financiële doelstelling: internationale norm voor ODA-budget
<b>Economische ontwikkeling</b>	Selectieve herziening instrumentarium	Financiële doelstelling en resultaatdoelstelling gecombineerd
<b>Welvaart / Welzijn</b>	Selectieve uitbreiding instrumentarium:	
<b>Armoedebestrijding</b>	- Marktconforme leningen	Partiële financiële doelstelling, verbonden aan één doel
<b>Goed bestuur</b>	- aanvullend EKV	
<b>Handelsbevordering</b>	- Garanties	
<b>Klimaat</b>	- Voorfinanciering door ontvangende land (Cash on delivery)	<b>Resultaatgerichte doelstelling: Sturing op doelen</b>
<b>Financiële stabiliteit</b>		
<b>Migratie</b>	<b>Loslaten kader voor instrumentarium</b>	
<b>Veiligheid</b>		
<b>Rechtsorde</b>	<b>Concessionaliteit:</b>	
<b>Vraaggestuurd, conform Paris Declaration i.o.m. ontvangende landen</b>	- <b>Aanpassen conform IMF/Wereldbank</b>	
	- Behoud van de huidige concessionaliteitseis	
<b>Locus:</b>	- Geen concessionaliteitseis als schuldhoudbaarheid het toelaat	
Revisie van de lijst van ontwikkelingslanden (OECD/DAC)		
<b>Registratie</b>		
<b>Internationale registratie van ODA (conform gekozen afbakening)</b>		
<b>Internationale registratie (bij OESO) van OOF</b>		
Registratie bij de Verenigde Naties		
Internationaal niet registreren		

*Toelichting bij de tabel:*

*De blauwe kleur is gebruikt om aan te geven wat mogelijke doelen van deze benadering van ontwikkelingssamenwerking zouden kunnen zijn.*

#### *Budgettaire gevolgen*

De budgettaire implicatie van deze beleidsvariant betreft vooral de wijze waarop nationale budgetten voor ontwikkelingssamenwerking worden vastgesteld en gealloceerd. Op basis van internationaal afgesproken concrete doelen op programmaniveau en budgettaire onderbouwing zal nationaal een budget worden vastgesteld, waarmee de doelen nagestreefd kunnen worden.

Voor Nederland betekent dit dat op basis van de internationaal afgesproken doelen een budget wordt vastgesteld. Gedurende het jaar wordt de voortgang van de

vooraf gestelde doelen in relatie tot het beschikbare budget bezien. Daar waar aanscherping of verruiming van een budget nodig is, gelden de begrotingsregels.

**Tabel 13 Budgettaire gevolgen variant 4**

bedragen x EUR mld			
	<i>OESO</i>	<i>Nederland</i>	<i>Nederland</i>
	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2017</b>
<b>Huidig budget</b>	96,17	4,28	3,72

*Implicaties voor de effectiviteit*

Bij de besluitvorming speelt Odability geen rol, zodat er ruimte is om de ontwikkelingssamenwerking te richten op een brede ontwikkelingsagenda waarin de meest recente inzichten over effectieve ontwikkelingssamenwerking zijn opgenomen. Ook biedt deze variant door het loslaten van de beperking aan instrumenten ruimte voor afstemming en coördinatie met particuliere financieringsstromen voor ontwikkelingssamenwerking, waardoor de effectiviteit wordt vergroot.

Wanneer de te behalen resultaten vastliggen bestaat er een prikkel om de uitgaven te baseren op inzichten over effectiviteit en doelmatigheid. Aansluiting bij de beleidsagenda's van donor en ontvangend land kan de effectiviteit vergroten. Tegelijkertijd zal het zaak zijn er zorg voor te dragen dat de brede inzet van instrumenten niet leidt tot vermindering van de schuldhoudbaarheid.

*Indicatie internationaal krachtenveld*

Deze variant sluit aan bij de gesprekken met experts waarin de wenselijkheid van een resultaatgeoriënteerde benadering voor ontwikkelingssamenwerking breed werd gedragen, waarbij te bereiken resultaten op meerdere terreinen in onderlinge samenhang kunnen worden gezien, zonder beperkingen aan het in te zetten instrumentarium. Er is internationaal ook veel steun om meer op resultaten te sturen. Ook de MDGs en de post-2015 agenda formuleren resultaatdoelstellingen.

Beperking aan deze variant is dat de internationale vergelijkbaarheid van de inspanningen van donoren bemoeilijkt wordt door metingsproblemen. Het DAC werkt al enige tijd aan het ontwikkelen van methoden om naast 'donor effort' ook 'recipient benefit' in beeld te brengen. Het ziet er naar uit dat het nog geruime tijd zal nemen tot dit voldoende robuust is om beleid op te baseren en een internationale vergelijking mogelijk te maken. Daarom is scepsis te verwachten bij traditionele donorlanden die meer dan 0,7% van het BNP aan ODA besteden, omdat het belang van de norm van 0,7% voor ODA kleiner wordt.

4.3.5 *Variant 5: Verbreding naar IPGs*

*Beschrijving*

Het doel van deze variant is om ontwikkelingssamenwerking nadrukkelijk binnen het kader van de IPGs te bezien. Met het toenemende belang van andere mondiale publieke goederen dan alleen de vermindering van armoede, en de onderlinge samenhang daarvan, wordt er in deze variant voor gekozen om alle IPGs samen te nemen. De huidige ODA-definitie is hier onvoldoende voor toegerust. De Nederlandse inzet is dan een ODA-definitie met alle IPGs, met bijbehorende afspraken over bijdragen. Feitelijk ontstaat dan een nieuwe IPG-definitie die alle bijdragen aan IPGs bevat en waarvan het huidige ODA onderdeel vormt. Dit sluit aan bij de oorspronkelijke gedachte die Nederland had bij de opstelling van de HGIS-begroting, waarmee de inzet van Nederland wordt gemeten bij het nemen van

zijn internationale verantwoordelijkheid. Bestaande ontwikkelingssamenwerking maakt hier deel van uit. Het huidige kader voor het instrumentarium zal niet meer aansluiten. Bezien zal moeten worden of de formulering van een nieuw instrumentenkader nodig is en, zo ja, bij welke internationale organisatie dit kader wordt vastgesteld. Vanwege de brede ambitie die door de VN zal worden geformuleerd in de post-2015 agenda, ligt het in de rede dat het instrumentarium in VN-verband zal worden besproken en vastgesteld.

In deze variant worden alle bijdragen aan internationale samenwerking met ontwikkelingslanden samengenomen. De doelen die in de post-2015 agenda worden opgenomen, kunnen als uitgangspunt dienen voor de implementatie van deze variant. De operationalisatie van deze doelen kan het startpunt zijn van de overweging welke maatregelen Nederland voor zijn rekening zal nemen en vervolgens welk budget daarvoor nodig is. Bestaande afspraken krijgen een plaats in deze internationale samenwerkingsagenda. In onderstaande tabel zijn de keuzes die voor deze variant moeten worden gemaakt in rood weergegeven.

**Tabel 14 Variant 5: Verbreding ontwikkelingssamenwerking naar IPGs**

Doelen	Instrumenten	Financiële sturing
<b>Focus:</b>	<b>Kader voor instrumentarium:</b>	Financiële doelstelling: internationale norm voor ODA-budget
<b>Economische ontwikkeling</b>	Selectieve herziening instrumentarium	Financiële doelstelling en resultaatdoelstelling gecombineerd
<b>Welvaart / Welzijn</b>	Selectieve uitbreiding instrumentarium:	Partiële financiële doelstelling, verbonden aan één doel
<b>Armoedebestrijding</b>	- Marktconforme leningen	<b>Resultaatgerichte doelstelling: Sturing op doelen</b>
<b>Goed bestuur</b>	- Aanvullend EKV	
<b>Handelsbevordering</b>	- Garanties	
<b>Klimaat</b>	- Voorfinanciering door ontvangende land (Cash on delivery)	
<b>Financiële stabiliteit</b>	<b>Loslaten kader voor instrumentarium</b>	
<b>Migratie</b>		
<b>Veiligheid</b>		
<b>Rechtsorde</b>	<b>Concessionaliteit:</b>	
<b>Vraaggestuurd, conform Paris Declaration i.o.m. ontvangende landen</b>	- <b>Aanpassen conform IMF/Wereldbank</b>	
	- Behoud van de huidige concessionaliteitseis	
<b>Locus:</b>	- Geen concessionaliteitseis als schuldhoudbaarheid het toelaat	
Revisie van de lijst van ontwikkelingslanden (OECD/DAC)		
<b>Registratie</b>		
<b>Internationale registratie van ODA (conform gekozen afbakening)</b>		
<b>Internationale registratie (bij OESO) van OOF</b>		
<b>Registratie bij de Verenigde Naties</b>		
Internationaal niet registreren		

In relatie tot deze variant wordt internationaal vaak de mogelijkheid genoemd dat landen een of enkele speerpunten voor hun rekening nemen, waarop bijzondere expertise aanwezig is. Voor Nederland wordt vaak water en sanitatie als voorbeeld genoemd. Op deze manier wordt het mondiale kader en daarmee de mondiale ontwikkelingsagenda verbreed, in combinatie met specialisatie van donoren. Verbreding van de doelstelling maakt het voor Nederland mogelijk om een afweging te maken op basis van toegevoegde waarde aan IPGs, inclusief armoedebestrijding, hefboomwerking voor het Nederlands bedrijfsleven en zichtbaarheid.

#### *Budgettaire gevolgen*

Ten behoeve van dit interdepartementale beleidsonderzoek worden de huidige uitgaven aan bovenstaande doelen in ontwikkelingslanden als uitgangspunt genomen om weer te geven welk nationaal budgettair beslag thans wordt gelegd met deze brede agenda. De huidige non-ODA voor IPGs bestaat voor driekwart uit bijdragen aan internationale veiligheid. Voor 2017 moet het budget dat binnen het Dutch Good Growth Fund wordt begroot voor innovatieve financiering nog bij het nieuwe totaal worden opgeteld.

**Tabel 15 Budgettaire gevolgen variant 5**

<b>bedragen x EUR mld</b>			
	<b>OESO 2011</b>	<b>Nederland 2013</b>	<b>Nederland 2017</b>
<b>ODA bestaande definitie</b>	96,17	4,28	3,72
<b>+/+ non-ODA voor IPGs</b>	PM	0,41	0,41
<b>ODA nieuwe definitie</b>	PM	4,69	4,13

Nadere analyse van de budgettaire gevolgen is nodig om een inschatting te kunnen maken van de precieze financiële consequenties van een internationaal commitment aan één of meerdere doelen. Er bestaan verschillende inzichten over welk budget mondiaal nodig zal zijn om een brede ontwikkelingsagenda te kunnen financieren. Alleen al voor de bijdrage aan ontwikkelingslanden voor het behalen van de klimaatdoelstellingen wordt door het World Resources Institute geschat dat wereldwijd een investering nodig is van EUR 225 mld per jaar. Vooralsnog is voor Nederland voorzien dat Nederland in 2017 binnen de bestaande ODA-definitie EUR 330 mln aan publieke middelen bijdraagt aan de oploop naar de afgesproken USD 100 mld per jaar voor ontwikkelingslanden in 2020. In 2020 en daarna zal Nederland voor dit doel (deels privaat) EUR 1,2 mld per jaar financieren.

#### *Implicaties voor de effectiviteit*

Een integrale benadering van de IPGs kan leiden tot een vergroting van de effectiviteit van het beleid, waarbij de inzet op de verschillende doelen op elkaar kan worden afgestemd en tegen elkaar kan worden afgewogen. Ook biedt deze variant ruimte voor afstemming en coördinatie met particuliere financieringsstromen voor IPGs, waardoor de effectiviteit wordt vergroot. Wel dient voorkomen te worden dat de doelstelling van armoedebestrijding ondergesneeuwd raakt, indachtig Tinbergens stelling dat bij effectief beleid het aantal doelen niet groter moet zijn dan het aantal instrumenten.

#### *Indicatie internationaal krachtenveld*

In de gesprekken met experts is veel nadruk gelegd op de noodzaak een bredere ontwikkelingsagenda te formuleren waarbij alle IPGs worden betrokken. Ook ontwikkelingslanden zien in toenemende mate het belang van een internationale

aanpak van grensoverschrijdende problemen die hun eigen ontwikkeling hinderen. Deze variant, waarbij IPGs en ontwikkelingssamenwerking in onderling verband worden gezien, kan dus waardevol zijn om een goede afweging te maken. Tegelijkertijd zijn sommige ontwikkelingslanden bevreesd dat toenemende uitgaven aan IPGs ten koste zullen gaan van de traditionele ODA-stromen.

Hoewel het onderwerp IPGs wel wordt besproken in het DAC vindt de grote discussie plaats in de VN, buiten het ODA-kader. De voorstellen van de High Level Group, waarbij resultaatdoelstellingen voor ontwikkelingssamenwerking onderdeel vormen van de IPGs, spelen daarbij een belangrijke rol. De haalbaarheid van deze variant zal in de komende jaren beter in te schatten zijn naarmate de post-2015 agenda concreet gestalte krijgt, alsmede de daarbij behorende commitments. Met deze variant wordt voorgesorteerd op de uitkomst van deze discussie.

#### **4.4 Tot slot**

De analyse heeft duidelijk gemaakt dat de contouren van een nieuwe ontwikkelingsagenda aan het ontstaan zijn voor een in toenemende mate gedifferentieerde groep van ontwikkelingslanden met meerdere actoren, bredere doelstellingen en meer uiteenlopende instrumenten. Dit heeft belangrijke consequenties voor de definitie en financiering van ontwikkelingsrelevante uitgaven in internationaal verband. Inmiddels is dit ook internationaal aanvaard: de groep van donorlanden verenigd in OESO/DAC heeft afgesproken dat een nieuwe maatstaf voor de totale officiële inspanning voor ontwikkeling moet worden ontworpen. Daarbij past een modernisering van de ODA-definitie.

Het rapport reikt vijf verschillende routes aan om de consequenties van de nieuwe ontwikkelingsagenda voor de definitie en financiering van ontwikkelingsrelevante uitgaven vorm te geven. De beleidsvarianten maken duidelijk dat de ODA-definitie op verschillende manieren herzien kan worden om nieuwe instrumenten op te nemen, een andere landenselectie te maken of te differentiëren tussen LICs en MICs, dan wel door ODA los te laten als sturingsinstrument bij de besluitvorming over ontwikkelingssamenwerking.

Er is sprake van een zekere urgentie om met dit alles voortgang te maken. Dit maakt het immers mogelijk om een wezenlijke inbreng te hebben in de opstelling van de nieuwe post-2015 agenda waarover thans in VN-verband wordt overlegd. Een proactieve opstelling van Nederland, waar zoals bleek uit gesprekken met deskundigen de discussie verder is gevorderd dan in sommige andere landen, zou gepast zijn.

Een aparte vraag is hoe Nederland zich in de internationale discussie moet opstellen ten aanzien van de norm voor ontwikkelingssamenwerking. De internationaal afgesproken norm van 0,7% BNP is in een andere tijd tot stand gekomen en er is thans geen overtuigende analytische onderbouwing van deze norm. Het aantal landen dat zich er door laat leiden is beperkt, al moet erkend worden dat er mogelijk enige verplichtende werking van uit gaat, waardoor freerider gedrag tot op zekere hoogte wordt vermeden. Tegelijkertijd is de norm voor veel landen in het licht van de nationale budgettaire problematiek voor de voorzienbare toekomst buiten bereik.

Anderzijds gaat van de internationale norm geen overwegende negatieve werking uit, al geeft zij soms wel aanleiding tot suboptimale bestedingen. Afschaffing van de norm zou naar het zich laat aanzien tot protest van de G77 leiden en mogelijk andere beleidsdiscussies belasten. De flexibiliteit van het ODA-concept heeft het

mogelijk gemaakt financiële committeringen in het kader van de Rio-agenda voor klimaatbeheersing mee te rekenen.

Bezien vanuit het bredere kader van het beroep dat op de internationale gemeenschap zal worden gedaan voor de levering van IPGs – de post-2015 agenda – zou een internationale discussie over afschaffing van de ODA-norm eerder pas dan voor de hand liggen als internationale overeenstemming zou kunnen worden bereikt over een bredere definitie en normering van de bijdrage aan IPGs, waarvan armoedebestrijding een onderdeel vormt. Er is dan ook veel voor te zeggen om de ODA-norm in het bredere perspectief van de internationale discussie over de post-2015 agenda te bezien.





## Bronvermelding

ActionAid (2011), Real aid 3, Ending aid dependency.

AIV (2005), Migratie en Ontwikkelingssamenwerking; de samenhang tussen twee beleidsterreinen, AIV no 43.

AIV (2008), Klimaat, energie en armoedebestrijding, AIV no 62.

AIV (2011), Ontwikkelingsagenda na 2015, Millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, AIV no 74.

AIV (2012), Ongelijke Werelden – armoede, groei, ongelijkheid en de rol van Internationale Samenwerking, AIV no 80.

AIV (2013), Wisselwerking tussen actoren in Internationale Samenwerking naar flexibiliteit en vertrouwen, AIV no 82.

Bates-Eamer, N., B. Carin, Min Ha Lee en Wonhyuk Lim (2012), Post-2015 Development Agenda: Goals, Targets and Indicators, Special Report, CIGI en KDI.

Berg, E. van den en I. de Goede (2012), Particuliere Initiatieven in ontwikkelingssamenwerking, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bergeijk, P.A.G. van (2013), Heroriëntatie in internationale samenwerking: handel, ontwikkeling én diplomatie, in Jaarboek overheidsfinanciën 2013 van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

Bigsten, A.L., J.P. Platteau en S. Tengstam (2011), The Aid Effectiveness Agenda: the benefits of going ahead, Final Report to the European Union.

Bird, K., K. Higgins en D. Harris (2010), ODI, Spatial poverty traps – An overview.

Birdsall, N., A. Mahgoub en W.D. Savedoff (2010), Center for Global Development, Cash on Delivery: A New Approach to Foreign Aid.

Birdsall, N. en H. Kharas met A. Mahgoub en R. Perakis (2010), Quality of Official Development Assistance Assessment.

Boomsma, R.S. (2013), The construction and operationalisation of NGO accountability: Directing Dutch governmentally funded NGOs towards quality improvement.

Burall, S., S. Maxwell en A. Rocha Menocal (2006), Reforming the international aid architecture: options and ways forward, ODI WP 278.

Center for Global Development (2012), Commitment to Development Index 2012.

Center for Global Prosperity, Hudson Institute (2012), Index for Global Philanthropy and Remittances 2012.

Clay, Edward J., Matthew Geddes, Luisa Natali and Dirk Willem te Velde (2008), ODI, Thematic Study, The Developmental Effectiveness of Untied Aid: Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation on Untying ODA To The LDCs, Phase I Report.

Clemens, M.A. en T.J. Moss (2005), Ghost of 0.7%: Origins and Relevance of the International Aid Target.

Collier, P. (2007), The Bottom Billion.

Collier, P. (2012), How to spend it, The organization of public spending and aid effectiveness, UNU-WIDER WP 2012/05.

Concord (2012), Aid Watch Report 2012.

DFID (2013), Evaluation of Payment by Results (PBR): Current Approaches, Future Needs, DFID Working Paper 39.

ECDPM (2012a), Reporting on Development: ODA and Financing for Development.

ECDPM (2012b), Measuring Policy Coherence for Development.

ECDPM (2012c), Common or Conflicting Interests?, Reflections on the Private Sector (for) Development Agenda, Discussion Paper 131.

Elbers W., L. Schulpen en R. Visser (2012), De hulp voorbij, op zoek naar internationale samenwerking, KIT.

Greenhill, R. en A. Prizzon (2012), ODI, Who foots the bill after 2015? What new trends in development finance mean for the post-MDGs.

Greenhill, R., A. Prizzon A. en A. Rogerson (2012), ODI, The age of choice: developing countries in the new aid landscape – a synthesis report

Grotenhuis R., en J. Gruiters (2012), internationale Samenwerking: de enige weg naar de toekomst, in de Internationale Spectator, Jaargang 66, nr 11.

High Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda (2013), A New Global Partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development.

High Level Werkgroep Exportfinanciering (2012), Een wereld in beweging, Agenda voor een strategische inzet van het instrumentarium voor exportfinanciering.

Hoeven, R. van der (2012), MDGs post-2015: Beacons in turbulent times or false lights?

IDS (2012), Where will the world's poor live? Global poverty projections for 2020 and 2030, Policy briefing 26.

IOB (2011), Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria.

IOB (2012) Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010.

IOB (2013), Working with the World Bank, Evaluation of Dutch World Bank policies and funding (2000-2011). IOB Evaluation 374.

Kar, D. en D. Cartwright-Smith (2008), Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002—2006, Global Financial Integrity.

Kenny, C. (2011), Getting Better: Why Global Development Is Succeeding--And How We Can Improve the World Even More.

Kharas, H. en A. Rogerson (2012), ODI, Horizon 2025, creative destruction in the aid industry.

Klingebiel, S. (2012), Results-Based Aid, New aid approaches, limitations and the application to promote good governance.

Knack, S. en A. Rahmn (2007), Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients, Journal of Development Economics 83 (1): 176-197.

Mekasha T.J. en F. Tarp (2013): Aid and Growth: What Meta-Analysis Reveals, The Journal of Development Studies, 49:4, 564-583

Mohieldin, M. (2013), Financing a Post-2015 Development Framework, HLP WPS.

NCDO (2008), Solidair met het land van herkomst via informele giften – Het geefgedrag van niet-Westerse allochtonen in 2007, Onderzoek 42.

NCDO (2012a), Nederlanders & overheidsbudget ontwikkelingssamenwerking, onderzoeksreeks 3.

NCDO (2012b), Armoedebestrijding in de 21<sup>ste</sup> eeuw, de post-2015 agenda, Globaliseringsreeks 5.

Norton, A. en A. Rogerson (2012), ODI, Inclusive and sustainable development: challenges, opportunities, policies and partnerships.

NUFFIC (2011), Mobiliteit in beeld 2011.

ODI, DIE en ECDPM (2013), European Report on Development 2013: Post-2015: Global Action for an Inclusive and Sustainable Future.

OECD (2010), DAC Statistical Reporting Directives.

OECD (2011), Aid and Beyond, Discussion Paper for the DAC Senior Level Meeting.

OECD (2012a), J. Brian Atwood, ODA and Beyond: Setting the Framework.

OECD (2012b), DAC HLM Communiqué.

OECD (2012c), Fragile states 2013: Resource flows and trends in a shifting world.

OECD (2013a), Survey on Guarantees for Development.

OECD (2013b), DCD, A Post-2015 Information System for International Development and Climate Finance, Background Research Paper.

OECD (2013c), Initial roadmap for improved measurement and monitoring of external development finance.

OECD (2013d), DAC Working Party on Development Finance, Chronology of DAC Discussions on Concessionality in Character.

PBL (2011), A Global Public Goods Perspective on Environment and Poverty Reduction, implications for Dutch Foreign Policy.

Piebalgs, A. (2013), Sources, Volumes and Volatility of Development Finance, HLP WPS.

Ravallion, M. (2013), How Long Will It Take to Lift One Billion People Out of Poverty.

Riddell, R. (2013), Oxford Policy Management, The current DAC definition of aid: some key issues and problem areas.

Schuyt, Th.N.M., B.M. Gouwenberg en R.H.F.P. Bekkers (2011). Geven in Nederland: Giften, Nalatenschappen, Sponsoring en Vrijwilligerswerk. Amsterdam: Reed Business.

Severino, JM en O. Ray (2009), The end of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy.

Severino, JM en O. Ray (2010) The end of ODA II: The Birth of Hypercollective Action.

Severino JM (2011), The resurrection of aid, in OECD Development Cooperation Report 2011: 50<sup>th</sup> Anniversary Edition.

Sumner, A. (2011), Where do the poor live?

Sumner, A. (2011), Center for Global Development Brief, The New Bottom Billion: What if Most of the World's Poor Live in Middle-Income Countries?

Touchette, J. (2012), Tracking Climate Finance: The OECD DAC Reporting Framework.

UN-DESA/UNDP System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda (2012), Realizing the Future We Want for All – Report to the Secretary-General.

UNDP (2009), Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results.

UNDP (2012), Innovative Financing for Development: A New Model for Development Finance? Discussion Paper.

Walz, J. en V. Ramachandran (2011), *Brave New World, A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance*. CGD Working Paper 273.

Weyzig, F. en M. Van Dijk (2008), *Tax Haven and Development Partner: Incoherence in Dutch Government Policies*, MPRA Paper No. 12526.

Wijffels, H., R. van der Hoeven, J. van Gennip, F. van der Boom en G. Spitz (2012), *Naar een nieuwe invulling van Internationale Samenwerking*.

World Bank (2009), *Innovating Development Finance, From Financing Sources to Financial Solutions*, PRWP 5111.

WRR (2010), *Minder pretentie, meer ambitie, Ontwikkelingshulp die verschil maakt*.

### **Beleidsstukken**

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011), *Brief aan de Tweede Kamer over De ontwikkelingsdimensie van prioritaire IPGs*, kamerstuk 32605-57.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012a), *Brief aan de Tweede Kamer over Modernisering van de ontwikkelingssamenwerking*, kamerstuk 32605-102, 4 juli 2012.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012b), *Brief aan de Tweede Kamer over de Voortgang speerpunten ontwikkelingssamenwerking*, kamerstuk 32605-84.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013a), *Brief aan de Tweede Kamer over De Nederlandse inzet in de post-2015 ontwikkelingsagenda*. Kamerstuk 32605-120.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013b), *Wat de Wereld Verdient – Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen*.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013c), *Brief aan de Tweede Kamer over de Pilot coherentierapportages in partnerlanden (nog niet verzonden)*.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012), *Brief aan de Tweede Kamer over Exportfinanciering en ondersteuning export*, kamerstuk 31985-16.

Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën (2003), *Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking*, IBO-rapport no 1.

Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën (2010), *Rapport brede heroverwegingen deel 13: Internationale samenwerking*.

Regeerakkoord kabinet Rutte-Asscher (2012), *Bruggen slaan*

### **Internetsites**

<http://www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/ontwikkelingsrelevante-infrastructuurontwikkeling-orio>

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-299\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-299_en.htm)

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/49552/dfid-pilots-payments-results.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/49552/dfid-pilots-payments-results.pdf)

[http://www.iob-evaluatie.nl/sites/iob-evaluatie.nl/files/B85\\_617412\\_13%2007\\_Publiek-Private%20Partnerschappen\\_Web.pdf](http://www.iob-evaluatie.nl/sites/iob-evaluatie.nl/files/B85_617412_13%2007_Publiek-Private%20Partnerschappen_Web.pdf)

[http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/Identification\\_and\\_Monitoring\\_of\\_Potentially\\_Under-Aided\\_Countries.pdf](http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/Identification_and_Monitoring_of_Potentially_Under-Aided_Countries.pdf)

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/31451637.pdf>

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>

<http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>

<http://www.un-documents.net/ac191-11.htm>

<http://www.unohrlls.org/en/ldc/25/>

## Bijlage 1 Taakopdracht

### **ODA en OESO/DAC-criteria**

#### *Onderwerp*

Het betreft een verkennend onderzoek naar de definitie en financiering van ontwikkelingsrelevante uitgaven in internationaal (OESO/DAC) verband in het licht van de nieuw uit te werken mondiale ontwikkelingsagenda en de consequenties daarvan voor de ODA-definitie. Het onderzoek kan input leveren voor het formuleren van de Nederlandse positie op dit onderwerp. Het gaat daarbij om:

1. de afbakening van de definitie van ontwikkelingsrelevante uitgaven;
2. de vraag welke uitgaven en financieringsinstrumenten (bijv. leningen, garanties en exportkredietverzekeringen) meetellen.

#### *Opdracht aan de werkgroep*

- Het IBO ontwikkelt beleidsopties over de definitie van Officiële Ontwikkelingssamenwerking (ODA), door aan te geven hoe deze definitie gewijzigd kan worden op basis van de veranderde situatie in de wereld en komende mondiale ontwikkelingen, waarbij niet alleen wordt gekeken naar ontwikkeling en welzijnsverbetering, maar ook naar klimaat, veiligheid, financiële stabiliteit en migratie. Ook de afbakening van landen en/of doelgroepen zal daarbij meegenomen worden.
- Het IBO analyseert de voor- en nadelen van de huidige systematiek.
- Het IBO brengt alle Nederlandse ontwikkelingsrelevante bijdragen in kaart. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar bijdragen die nu al kwalificeren als ODA en bijdragen die dit (nog) niet doen, zoals bijvoorbeeld uitgaven op het terrein van veiligheid, klimaat en migratie en asiel.
- Het IBO geeft weer welke (innovatieve) financieringsinstrumenten er bestaan. Het IBO verkent de wenselijkheid en mogelijkheid om ontwikkelingsrelevante financieringsinstrumenten te erkennen als ODA, met het oog op effectieve ontwikkelingssamenwerking.
- Tot slot brengt het IBO effecten van bovenstaande opties op de doelmatigheid en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking in kaart.

#### *Toelichting*

De komende jaren zal een nieuwe mondiale ontwikkelingsagenda uitgewerkt worden, waarbij de aandacht zal uitgaan naar de relatie tussen de huidige Millennium Development Goals (die in 2015 aflopen) en vraagstukken op het terrein van energie, klimaat, veiligheid, financiële stabiliteit en migratie.

De situatie in de wereld is in de afgelopen 50 jaar sterk gewijzigd. Arme mensen wonen niet meer uitsluitend in arme landen en veel problemen die vroeger nationaal of regionaal waren hebben een mondiaal karakter gekregen. Deze gewijzigde context en agenda vragen om een herziening van het huidige ODA-concept en de daarbij horende OESO/DAC-criteria.

Een IBO biedt het kader om de vraag te beantwoorden of Nederland wil inzetten op handhaving van de huidige ODA-definitie of de voorkeur geeft aan een fundamentele wijziging van de huidige ODA-definitie waarbij bijv. uitgaven op het terrein van

energie, klimaat, veiligheid, financiële stabiliteit en migratie worden meegenomen. Ook de afbakening van landen en/of doelgroepen en kanalen speelt daarbij een rol.

Tot slot wordt gekeken naar de richtlijnen die bepalen welke uitgaven worden meegerekend. Naast activiteiten die voldoen aan de huidige ODA-richtlijnen zijn er nog vele andere - vaak omvangrijke - inspanningen die ontwikkelingsrelevant zijn en bijdragen aan economische ontwikkeling en welzijnsverbetering. Deze vormen van samenwerking passen niet in het bestaande ODA-kader. Enerzijds omdat ze niet gefinancierd worden door overheden, anderzijds omdat het geen transfer van geld betreft naar ontwikkelingslanden of omdat ze een schenkingsdeel hebben van minder dan 25%. Ook zijn er bijdragen die wel voldoen aan de drie hierboven genoemde criteria, maar die om allerlei redenen niet als ODA worden erkend, zoals sommige veiligheidsuitgaven, klimaatuitgaven of uitgaven in verband met migratie. De richtlijnen zouden in de toekomst ook nieuwe instrumenten kunnen omvatten, zoals leningen, garanties en exportkredietverzekeringen. Deze instrumenten worden nu niet erkend als ODA-uitgaven, maar worden Other Official Flows (OOF) genoemd.

Door middel van een IBO kan in kaart gebracht worden welke ontwikkelingsrelevante bijdragen Nederland levert, waarbij zowel gekeken wordt naar wat nu kwalificeert als ODA, als naar wat onder ontwikkelingssamenwerking zou kunnen vallen als de criteria veranderen. Kennis van de omvang van de uitgaven maakt het mogelijk om nieuwe internationale criteria, normstelling en richtlijnen ten aanzien van uitgaven en instrumenten te beoordelen en de eventuele financiële gevolgen en de gevolgen voor de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking te appreciëren.

Door middel van dit IBO kan het onderwerp in Nederland (politiek) en internationaal (DAC-leden) geagendeerd worden en kan de discussie over een nieuw ODA-concept in het kader van de post-2015 agenda in diverse internationale fora worden gevoerd (2013 MDG Review, 2013 Financing for Development, Global Partnership for Effective Development, EU, G20, diverse OESO/DAC fora).



## Bijlage 2 Technische uitwerking van de ODA-definitie

Official Development Assistance wordt door OESO/DAC gedefinieerd als schenkingen (in geld of in natura), leningen en deelnemingen in investeringen verstrekt door officiële instanties (waaronder de staat en lokale overheden, of hun uitvoerende agentschappen) aan ontwikkelingslanden (landen en gebieden op de DAC-lijst van ontvangers) en aan multilaterale instellingen, die als doel hebben om voor kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden te zorgen, waarbij de transactie aan de volgende criteria voldoet:

- Het hoofddoel is de bevordering van economische ontwikkeling en welvaart van ontwikkelingslanden;
- Het heeft een concessioneel karakter en bevat een schenkingselement van ten minste 25 procent (berekend met een disconteringsvoet van 10 procent).

**Officiële ontwikkelingssamenwerking (ODA)** is gedefinieerd als **geld-, goederen- of dienstenstromen** naar zowel **landen en gebieden die op de DAC-lijst van ODA-ontvangers** staan als naar **multilaterale ontwikkelingsorganisaties**, die:

1. beschikbaar zijn gesteld door de **overheid**; zowel centrale als lokale overheden of hun uitvoerende organisaties, en
2. zijn geregistreerd met als hoofddoel de **verbetering van economische ontwikkeling en welvaart** van ontwikkelingslanden en **concessioneel van aard** zijn met een schenkingselement van ten minste 25% (berekend met een discontovoet van 10%).

Bron: DAC Statistical Reporting Directive, OESO, 12 november 2010 (DCD/DAC(2010)40/REV1)

De huidige ODA-definitie bestaat uit vijf elementen:

1. Stromen
2. Bronnen
3. Ontvangers
4. Ontwikkelings- en welvaartsdoel van de transactie
5. Concessionele karakter

De ODA-definitie is gedetailleerd uitgewerkt in de DAC Statistical Reporting Directives (zie <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/38429349.pdf>). De richtlijnen zijn gedetailleerd en beschrijven onder welke voorwaarden bepaalde uitgaven onder ODA vallen. Die voorwaarden betreffen met name uitgaven aan:

- hulp door en aan militairen,
- vluchtelingen,
- buitenlandse studenten,
- technische assistentie,
- investeringen,
- schuldverlichting,
- bewustwording van de ontwikkelingsproblematiek,
- administratie.

Ook staat beschreven dat belastingaftrek niet onder ODA valt. Annex 1 van deze richtlijnen bevat een overzicht van de ontwikkelingslanden waar ODA aan gegeven 'mag' worden. Annex 2 van die richtlijnen geeft een overzicht van internationale multilaterale en non-gouvernementele organisaties waarvan de contributies als ODA kwalificeren.

### **Rapportage**

De directives geven naast uitleg over wat onder de definitie valt ook aanwijzingen over de rapportage. OESO/DAC verzamelt en publiceert de gegevens over ODA van meer dan 40 OESO- en niet-OESO-landen. Het totaal van de ODA per land wordt gerelateerd aan het BNP, zodat kan worden vastgesteld of de norm van 0,7% is gehaald. Landen zijn zelf verantwoordelijk voor het aanmelden van ODA. OESO/DAC treedt daarbij niet op als scheidsrechter, maar verduidelijkt wel, indien nodig, de richtlijnen en categorieën. Tijdens DAC-examens (peer reviews) beoordelen de leden elkaar ten aanzien van rapportage en effectiviteit van ODA.

Onder ODA worden veel uitgaven gedaan die ook meetellen voor de internationaal aangegane verplichtingen ten aanzien van klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden. Die overlap van internationale verplichtingen kan een effect hebben op de allocatie van ODA. OESO/DAC houdt daarom op grond van de 'Rio Conventions Markers'<sup>40</sup> bij hoeveel ODA de lidstaten geven met enerzijds het tegengaan van (mitigatie) en anderzijds het aanpassen aan (adaptatie) klimaatverandering als significant of belangrijkste doel.

### **De regels in detail**

Hieronder worden de onderwerpen behandeld, die de meeste aandacht hebben gehad. Bij elk onderwerp wordt uitgelegd hoe de regels zijn.

#### *Hulp door en aan militairen*

Het nauwe verband tussen veiligheid en ontwikkeling wordt internationaal steeds meer erkend. Al in 2005 werd tijdens de VN-top benadrukt hoezeer veiligheid, ontwikkeling en mensenrechten verbonden zijn. Naar aanleiding hiervan is de VN meer geïntegreerd gaan op treden door vredesmissies met aandacht voor zowel veiligheid als ontwikkeling samen te stellen. Ook in meer stabiele landen die te maken hebben met spanningen in de samenleving is een goed functionerende rechtsorde een voorwaarde voor economische groei en ontwikkeling. Landen die een snelle economische groei doormaken zonder voldoende rechtszekerheid en inclusieve ontwikkeling lopen grote risico's af te glijden naar instabiliteit. Het World Development Report 2011 'Conflict, Security and Development' stelt dat conflict, onveiligheid en instabiliteit in combinatie met zwakke instituten een belangrijk obstakel voor ontwikkeling vormen. Het pleit voor een benadering gericht op korte termijn resultaten om onderling vertrouwen te herstellen en op lange termijn opbouw van instituties en inclusieve politieke processen (o.a. democratisering).

Volgens de OESO zijn staten fragiel wanneer bij de overheid de politieke wil en/of capaciteit ontbreekt om de basisfuncties voor armoedebestrijding, ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten van de bevolking te vervullen. Fragiele staten kenmerken zich door 1) geen of geringe voortgang op de millennium ontwikkelingsdoelen (een derde van de armsten woont in dit soort landen, terwijl deze landen slechts tien procent van de wereldbevolking vertegenwoordigen); 2) (potentiële) terugval in conflict, met verwoestende effecten voor de bevolking; en 3) veiligheidsrisico's voor andere landen in de regio. Daarnaast kan de instabiliteit in

40 Zie het *Handbook on the OECD-DAC Climate Markers*

fragiele staten grensoverschrijdend terrorisme, vluchtelingenstromen en internationale criminaliteit tot gevolg hebben.

Onder ODA vallen de additionele kosten (niet de reguliere salarissen en uitrusting) voor de inzet van militairen bij:

- humanitaire hulp;
- ontwikkelingsactiviteiten;
- specifieke onderdelen van vredesoperaties en verbetering van de veiligheidssector, zoals het ruimen van mijnen.

Bij humanitaire hulp is een vereiste dat de hulp neutraal is. Dat betekent in de praktijk dat militairen wel bij humanitaire hulp in geval van natuurrampen worden ingezet, maar niet bij humanitaire hulp bij conflicten.

Onder de reguliere ontwikkelingsactiviteiten waaraan militairen kunnen bijdragen valt naast het bouwen van scholen en het aanleggen van wegen ook hervorming van de veiligheidssector: militairen kunnen worden ingezet voor steun aan het ministerie van defensie in het kader van een nationale hervorming van de veiligheidssector. Daarnaast kunnen militairen bijvoorbeeld worden ingezet voor de volgende taken die onderdeel zijn van vredesmissies:

- het monitoren van de handhaving van mensenrechten en van verkiezingen;
- re-integratie van gedemobiliseerde militairen;
- monitoring of training van civiel administratief defensiepersoneel en politie;
- hervorming van de veiligheidssector and andere rule-of-law-activiteiten;
- training in douaneactiviteiten en grensbewaking;
- repatriëring en demobilisatie van gewapende groeperingen en het afvoeren van hun wapens;
- het ruimen van mijnen.

De volgende (veiligheids) activiteiten vallen niet onder ODA:

- schenkingen, leningen, en krediet of garanties voor de levering of financiering van militair materieel en diensten, inclusief directe deelname aan militaire uitgaven of andere bijdragen gerelateerd aan een bepaalde defensie-inspanning;
- het kwijtschelden van militaire schulden;
- het inzetten van militair personeel voor het uitoefenen van geweld in het kader van vredesoperaties;
- het trainen van militairen, zelfs in niet-militaire onderwerpen als mensenrechten en scholen bouwen;
- het trainen van paramilitairen voor counter-insurgency activiteiten of informatieverzameling voor antiterrorisme;
- militair gebruik van kernenergie en activiteiten in het kader van non-proliferatie; activiteiten in het kader van antiterrorisme.

Daarnaast worden er uitgaven verricht waarbij het niet altijd helder is of deze onder civiele politietaken en daarmee onder ODA vallen of niet. Het betreft hier trainingen van civiele politieagenten door militairen in vaardigheden die binnen een specifieke veiligheidscontext noodzakelijk zijn zoals het inrichten van controleposten, het aanleren van beschermingstechnieken in groepsverband, het veilig omgaan met bepaalde wapens en het omgaan met Improvised Explosive Devices (IED's). In

OESO/DAC verband zijn de lidstaten niet eenduidig of het aanleren van deze vaardigheden valt onder civiele politietaken.

#### *Migratie en vluchtelingen*

Hulp aan vluchtelingen in ontwikkelingslanden valt onder humanitaire hulp en onder de volgende voorwaarden onder ODA:

- Het betreft hulp aan personen die hun land zijn ontvlucht vanwege een wel-gefundeerde vrees vervolgd te worden vanwege hun ras, geloof, nationaliteit, sociale groep of politieke opvatting. Ook hulp aan personen die vluchten vanwege een burgeroorlog of ernstige onrust valt onder dit item.
- Het betreft overheidsuitgaven voor het levensonderhoud van bovengenoemde personen voor eerste twaalf maanden van hun verblijf.
- Onder levensonderhoud vallen de kosten van voedsel, onderdak en training.
- Ook de transportkosten naar het donorland vallen onder ODA.
- Uitgaven voor het zich opnieuw vestigen in het land van herkomst (mits op vrijwillige basis) zijn ook Odable.
- Uitgaven aan gedwongen terugkeer zijn niet Odable.
- Alle uitgaven die gericht zijn op de integratie van vluchtelingen in de economie van het donorland of uitgaven gericht op vestiging in een ontwikkeld land zijn niet Odable.

#### *Buitenlandse studenten*

De financiering van studenten en trainees die onderwijs en training ontvangen in het donorland is Odable. Daarbij kan het om secundair en tertiair onderwijs gaan of om beroepsopleiding of korte trainingen en cursussen. Stages en werkervaringsplekken zijn uitgesloten.

De indirecte kosten van onderwijs aan buitenlandse studenten zijn Odable voor zover het collegegeld dat zij betalen niet kostendekkend is. Daar zijn specifieke voorwaarden aan verbonden:

- Deze extra kosten die toegerekend worden moeten herkenbaar op de begroting staan.
- Bij het toelaten van studenten is de instantie die verantwoordelijk is voor ontwikkelingssamenwerking betrokken en bij de selectie wordt rekening gehouden met de behoeften van het land van herkomst.
- Bij de berekening wordt rekening gehouden met het feit dat buitenlandse studenten andere opleidingen volgen dan de gemiddelde studenten van het donorland en dat sommige opleidingen goedkoper zijn dan andere.

#### *Technische Assistentie (TA)*

Technische assistentie is de voorziening van know-how in de vorm van personeel, training onderzoek en de daarbij horende kosten. Over het algemeen is duidelijk wat onder technische assistentie valt. Soms is de TA onlosmakelijk verbonden aan een investering. Dan valt die TA onder de investering. Als de investering Odable is, is de TA dat ook.

Specifiek zijn de regels ten aanzien van ontwikkelingsgerichte culturele en sociale programma's. Die moeten de sociale en culturele ontwikkeling van inwoners van ontwikkelingslanden bevorderen. Dat betekent dat training en cursussen eronder vallen en ook het geven van boeken, tijdschriften, bibliotheken, prijzen, seminars, en het beschermen van het culturele erfgoed. Concerten, voordrachtsavonden,

sportevenementen, bezoeken van artiesten en sporters en activiteiten ter promotie van het donorland zijn niet Odable.

#### *Investeringsprojecten*

De kosten van activiteiten die voornamelijk gericht zijn op het vergroten van de fysieke kapitaalgoederenvoorraad van ontvangende landen (inclusief technische assistentie) vallen onder ODA. Fysiek kapitaal in het donorland, dat eigendom blijft van het donorland is niet Odable, ook niet als het een ontwikkelingsdoel heeft. Een gebouw voor training van studenten uit ontwikkelingslanden is dus niet Odable.

Deelnemingen door publieke instellingen in de vorm van aandelenkapitaal in ondernemingen in ontvangende landen zijn Odable. Bij verkoop van de aandelen telt de opbrengst, evenals dividenduitkeringen als negatieve ODA. Dat wil zeggen dat de opbrengst geacht wordt weer ingezet te worden voor activiteiten die onder ODA vallen, zonder dat dit meetelt voor de ODA-prestatie uitgedrukt in het percentage van het BNP dat aan ODA wordt besteed.

#### *Schuldverlichting*

Onder schuldverlichting valt niet alleen de hoofdsom, maar ook de rente en de kosten van herfinanciering en rescheduling. Als de hoofdsom als lening al onder ODA viel, kan deze niet nogmaals worden opgevoerd. Bij buybacks en swaps die niet in het kader van de Club van Parijs plaatsvinden kan het genomen verlies alleen als ODA worden opgevoerd als het doel expliciet ontwikkeling en welvaart van het ontvangende land is.

#### *Bewustwording van de ontwikkelingsproblematiek*

De kosten van activiteiten specifiek gericht op het vergroten van publieke steun voor en bewustwording van de ontwikkelingsinspanningen in het donorland valt onder ODA. Steun en bewustwording moet hoofddoel zijn en geen incidentele consequentie van de activiteit.

#### *Administratieve kosten*

Administratieve kosten die integraal onderdeel zijn van de levering, implementatie en uitvoering van de ontwikkelingssamenwerking worden niet apart gerapporteerd aan de DAC, maar zijn onderdeel van de uitgaven aan programma's. Ook de voorbereiding, analyse, audit evaluatie valt daaronder. Als de programma's onder ODA vallen, dan vallen deze kosten daar ook onder.

Anders ligt het voor administratieve kosten die niet aan programma's te koppelen zijn, zoals die van ministeries, uitvoerende agentschappen en diplomatieke vertegenwoordigingen. Voor deze kosten wordt gekeken naar de totale kosten van de instituten die verantwoordelijk zijn voor de formulering en uitvoering van de ontwikkelingssamenwerking. Als het instituut meer taken heeft wordt pro rata toegerekend.

De kosten van diplomaten die zich volledig met ontwikkelingssamenwerking bezighouden vallen ook volledig onder ODA. Indien ze maar een deel van hun tijd besteden aan ontwikkelingssamenwerking is er een plafond van 50% tenzij de feitelijke kosten worden gedocumenteerd. De kosten van representatie bij internationale organisaties mogen worden meegeteld als die worden betaald door een ontwikkelingsorganisatie.

Alleen de onderhoudskosten van onroerend goed in het donorland (kantoren) mogen worden opgevoerd. Constructiekosten van gebouwen in ontvangende landen vallen niet onder ODA, tenzij de gebouwen worden gegeven aan het ontvangende land.

#### *Concessionaliteit*

Het criterium voor concessionaliteit (schenkingselement) van leningen volgens de huidige definitie impliceert dat een lening ODA-able is als de lening onder gunstiger voorwaarden wordt verstrekt dan in de markt zou zijn gebeurd ('prevailing market rate'). De richtlijn eist bovendien dat tenminste 25 procent van de lening een schenking is. Een voorbeeld van een berekening van concessionaliteit is opgenomen in bijlage 3.

In november 2012 publiceerde OESO-DAC een paper dat de richtlijn 'concessioneel karakter' moest verduidelijken door middel van een numerieke benchmark, zonder de huidige definitie van ODA te wijzigen. Ook werd bekeken of het schenkingselement van 25% zou moeten worden herzien.

Het in april 2013 bereikte compromis is om tot 2015 te accepteren wat als ODA wordt aangemeld, maar daarbij transparant(er) te zijn over de condities van de verstrekte leningen en bij de aanmeldingen van de drie leden (Europese Commissie, Frankrijk en Duitsland) die willen afwijken van de gangbare praktijk, apart te vermelden dat dit gebeurt en in welke mate.

#### *Klimaatfinanciering*

Nederland financiert via drie sporen klimaatactiviteiten: bilateraal, multilateraal en door mainstreaming in bestaande armoedebestrijding. Het bilaterale programma bestaat uit activiteiten met als hoofddoel klimaat en richt zich vooral op hernieuwbare energie (Promoting Renewable Energy Program, PREP). Dit programma heeft principaal een klimaatfocus (mitigeren van uitstoot van broeikasgassen) maar ook een armoedefocus (toegang tot energie). Het programma wordt uitgevoerd in de partnerlanden, maar via het multilaterale kanaal (in het bijzonder de Wereldbank) wordt ook bijgedragen aan andere landen.

Nederland draagt in multilateraal verband bij aan duurzame energie-programma's van de Wereldbank en aan klimaatfondsen die onder het VN Raamverdrag inzake klimaatverandering (UNFCCC) zijn opgericht, zoals het Least Developed Country Fund en het REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation) programma.

Mainstreaming van klimaat in de ontwikkelingsprogrammering is het identificeren van activiteiten met als hoofddoel armoedebestrijding die ook een klimaatdimensie hebben. De criteria op basis waarvan activiteiten als zodanig kunnen worden geïdentificeerd, zijn in OESO-verband overeengekomen en worden de 'Rio-markers' genoemd. De markers onderscheiden activiteiten op het gebied van adaptatie en mitigatie en onderscheiden ook of een project geheel (hoofddoel) of slechts gedeeltelijk (nevendoeel) kan worden meegerekend als klimaatfinanciering.

Klimaatfinanciering in ontwikkelingslanden valt onder ODA tenzij het een invulling betreft van de te bereiken klimaatdoelstelling van het donorland (zoals bij het CDM-programma).

DAC list of ODA recipients (2012, 2013 flows)<sup>41</sup>

Least Developed Countries	Other Low Income Countries Per capita GNI <= USD 1005 in 2010	Lower Middle Income Countries and Territories Per capita GNI USD 1006 - USD 3975 in 2010	Upper Middle Income Countries and Territories Per capita GNI USD 3976 - USD 12 275 in 2010
Afghanistan	Kenya	Armenia	Albania
Angola	Korea, Dem. Rep.	Belize	Algeria
Bangladesh	Kyrgyz Rep.	Bolivia	*Anguilla
Benin	Tajikistan	Cameroon	Antigua and Barbuda
Bhutan	Zimbabwe	Cape Verde	Argentina
Burkina Faso		Congo, Rep.	Azerbaijan
Burundi		Côte d'Ivoire	Belarus
Cambodia		Egypt	Bosnia and Herzegovina
Central African Rep.		El Salvador	Botswana
Chad		Fiji	Brazil
Comoros		Georgia	Chile
Congo, Dem. Rep.		Ghana	China
Djibouti		Guatemala	Colombia
Equatorial Guinea		Guyana	Cook Islands
Eritrea		Honduras	Costa Rica
Ethiopia		India	Cuba
Gambia		Indonesia	Dominica
Guinea		Iraq	Dominican Republic
Guinea-Bissau		Kosovo <sup>42</sup>	Ecuador
Haiti		Marshall Islands	Former Yugoslav
Kiribati		Micronesia, Federated	Republic of Macedonia
Laos		States	Gabon
Lesotho		Moldova	Grenada
Liberia		Mongolia	Iran
Madagascar		Morocco	Jamaica
Malawi		Nicaragua	Jordan
Mali		Nigeria	Kazakhstan
Mauritania		Pakistan	Lebanon
Mozambique		Papua New Guinea	Libya
Myanmar		Paraguay	Malaysia
Nepal		Philippines	Maldives
Niger		Sri Lanka	Mauritius
Rwanda		Swaziland	Mexico
Samoa		Syria	Montenegro
São Tomé and Príncipe		*Tokelau	*Montserrat
Senegal		Tonga	Namibia
Sierra Leone		Turkmenistan	Nauru
Solomon Islands		Ukraine	Niue
Somalia		Uzbekistan	Palau
South Sudan		Vietnam	Panama
Sudan		West Bank and Gaza	Peru
Tanzania		Strip	Serbia
Timor-Leste			Seychelles
Togo			South Africa
Tuvalu			*St. Helena
Uganda			St. Kitts-Nevis
Vanuatu			St. Lucia
Yemen			St. Vincent and
Zambia			Grenadines
			Suriname
			Thailand
			Tunisia
			Turkey
			Uruguay
			Venezuela
			*Wallis and Futuna

\* Territory

41 www.oecd.org

42 This is without prejudice to the status of Kosovo under international law

List of ODA-eligible international organisations: Multilateral institutions, core contributions to which may be reported, in whole or in part, as multilateral ODA

<b>UNITED NATIONS AGENCIES, FUNDS AND COMMISSIONS</b>		
CERF	100	Central Emergency Response Fund
UNCCD	100	Convention to Combat Desertification
DLCO-EA	100	Desert Locust Control Organisation for Eastern Africa
ESCAP	100	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
ESCWA	100	Economic and Social Commission for Western Asia
ECA	100	Economic Commission for Africa
ECLAC	100	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
FAO	51	Food and Agricultural Organisation
IAEA-Assessed	33	International Atomic Energy Agency - assessed contributions
IAEA-TCF	100	International Atomic Energy Agency (Contributions to Technical Cooperation Fund Only)
IFAD	100	International Fund for Agricultural Development
ILO-Assessed	60	International Labour Organisation - Assessed Contributions
ILO-RBSA	100	International Labour Organisation - Regular Budget Supplementary Account
IMO-TCF	100	International Maritime Organization-Technical Co-operation Fund
ITU	18	International Telecommunications Union
UNAIDS	100	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UN	12	United Nations
UNCDF	100	United Nations Capital Development Fund
UNICEF	100	United Nations Children's Fund
UNCTAD	100	United Nations Conference on Trade and Development
UNDEF	100	United Nations Democracy Fund
UNDPKO	6	United Nations Department of Peacekeeping Operations [only UNIFIL, MINURSO, UNOMIG (terminated June 2009), UNMIK, MONUSCO (named MONUC prior to July 2010), UNMIL, UNOCI, MINUSTAH, UNMIS (terminated July 2011), UNMIT, UNAMID, MINURCAT (terminated December 2010), UNIFSA, UNMISS]. Report contributions mission by mission in CRS++.
UNDPA-SZA	100	United Nations Department of Political Affairs, Trust Fund in Support of Political Affairs
UNDP	100	United Nations Development Programme
UNECE	89	United Nations Economic Commission for Europe (extrabudgetary contributions only)
UNESCO	60	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNWOMEN	100	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women
UNEP	100	United Nations Environment Programme
UNFCCC	61	United Nations Framework Convention on Climate Change
OHCHR	64	United Nations High Commissioner for Human Rights (extrabudgetary contributions only)
UN Habitat	100	United Nations Human Settlement Programme
UNIDO	100	United Nations Industrial Development Organisation
UNITAR	100	United Nations Institute for Training and Research
UNISDR	75	United Nations International Strategy for Disaster Reduction
UNMAS	100	United Nations Mine Action Service
UNOCHA	100	United Nations Office of Co-ordination of Humanitarian Affairs
UNHCR	100	United Nations Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
UNODC	100	United Nations Office on Drugs and Crime
PBF Window 1	89	United Nations Peacebuilding Fund (Window One: Flexible Contributions Only)
PBF Window 2	100	United Nations Peacebuilding Fund (Window Two: Restricted Contributions Only)
UNFPA	100	United Nations Population Fund



UNRWA	100	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
UNRISD	100	United Nations Research Institute for Social Development
UNSID	100	United Nations Special Initiative on Africa
UNSSC	100	United Nations System Staff College
UNSCN	100	United Nations System Standing Committee on Nutrition
UNU	100	United Nations University (including Endowment Fund)
UNVFTC	100	United Nations Voluntary Fund for Technical Co-operation in the Field of Human Rights
UNVFVT	100	United Nations Voluntary Fund for Victims of Torture
UNVFD	100	United Nations Voluntary Fund on Disability
UNV	100	United Nations Volunteers
UPU	16	Universal Postal Union
WFP	100	World Food Programme
WHO-Assessed	76	World Health Organisation - assessed contributions
WHO-CVCA	100	World Health Organisation - core voluntary contributions account
WIPO	3	World Intellectual Property Organisation
WMO	4	World Meteorological Organisation
<b>EUROPEAN UNION INSTITUTIONS</b>		
EC	100	European Commission - Development Share of Budget
EDF	100	European Commission - European Development Fund
EIB		European Investment Bank
<b>INTERNATIONAL MONETARY FUND</b>		
IMF-PCDR	100	International Monetary Fund - Post-Catastrophe Debt Relief Trust
IMF-PRG-HIPC	100	International Monetary Fund - Poverty Reduction and Growth - Heavily Indebted Poor Countries Debt Relief Initiative Trust Fund [includes HIPC, Extended Credit Facility (ECF), and ECF-HIPC sub-accounts]
IMF-PRG-MDRI	100	International Monetary Fund - Poverty Reduction and Growth - Multilateral Debt Relief Initiative Trust
IMF-PRGT	100	International Monetary Fund-Poverty Reduction and Growth Trust
IMF-EPCA-ENDA	100	International Monetary Fund - Subsidization of Emergency Post Conflict Assistance/Emergency Assistance for Natural Disasters for PRGT-eligible members
<b>WORLD BANK GROUP</b>		
AMCs	100	Advance Market Commitments
IBRD	100	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	100	International Development Association
IDA-HIPC	100	International Development Association - Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative Trust Fund
IDA-MDRI	100	International Development Association - Multilateral Debt Relief Initiative
IFC	100	International Finance Corporation
MIGA	100	Multilateral Investment Guarantee Agency
<b>WORLD TRADE ORGANISATION</b>		
WTO-ACWL	100	World Trade Organisation - Advisory Centre on WTO Law
WTO-DDAGTF	100	World Trade Organisation - Doha Development Agenda Global Trust Fund
WTO-ITC	100	World Trade Organisation - International Trade Centre
<b>REGIONAL DEVELOPMENT BANKS</b>		
Afr.DB	100	African Development Bank
Afr.DF	100	African Development Fund
CAF	100	Andean Development Corporation
AsDB	100	Asian Development Bank
AsDF	100	Asian Development Fund
BSTDB	61	Black Sea Trade and Development Bank
CDB	100	Caribbean Development Bank
BDEAC	100	Central African States Development Bank
CABEI	100	Central American Bank for Economic Integration
EBRD	43	European Bank for Reconstruction and Development

EBRD-ETC	100	European Bank for Reconstruction and Development - Early Transition Countries Fund
EBRD TFs - All Countries	43	European Bank for Reconstruction and Development – technical co-operation and special funds (all EBRD countries of operations)
EBRD TFs - ODA Countries Only	100	European Bank for Reconstruction and Development – technical co-operation and special funds (ODA-eligible countries only)
EBRD-WBJTF	100	European Bank for Reconstruction and Development - Western Balkans Joint Trust Fund
IDB FSO	100	Inter-American Development Bank, Fund for Special Operations
IDB	100	Inter-American Development Bank, Inter-American Investment Corporation and Multilateral Investment Fund
BOAD	100	West African Development Bank
<b>OTHER MULTILATERAL INSTITUTIONS</b>		
	100	Adaptation Fund
CAMES	100	African and Malagasy Council for Higher Education
ACBF	100	African Capacity Building Foundation
AU	100	African Union (excluding peacekeeping facilities)
AITIC	100	Agency for International Trade Information and Co-operation
APO	100	Asian Productivity Organisation
APEC ASF	100	Asia-Pacific Economic Cooperation Support Fund (except contributions tied to counter-terrorism activities)
APFIC	100	Asia-Pacific Fishery Commission
ASEAN	100	Association of South East Asian Nations: Economic Co-operation
CARICOM	100	Caribbean Community Secretariat
CAREC	100	Caribbean Epidemiology Centre
CEI-Climate Fund	100	Central European Initiative - Special Fund for Climate and Environmental Protection
CGIAR	100	CGIAR Fund
CP	100	Colombo Plan
CFC	100	Common Fund for Commodities
CF	100	Commonwealth Foundation
COL	100	Commonwealth of Learning
	100	Commonwealth Secretariat (ODA-eligible contributions only)
CPLP	100	Community of Portuguese Speaking Countries
CITES	100	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna
EROPA	100	Eastern-Regional Organisation of Public Administration
CEMAC	100	Economic and Monetary Community of Central Africa
ECOWAS	100	Economic Community of West African States
EPPO	100	European and Mediterranean Plant Protection Organisation
FFA	100	Forum Fisheries Agency
DCAF	100	Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
GICHD	100	Geneva International Centre for Humanitarian Demining
GAVI	100	Global Alliance for Vaccines and Immunization
GEF-LDCF	100	Global Environment Facility - Least Developed Countries Fund
GEF-SCCF	100	Global Environment Facility - Special Climate Change Fund
GEF	100	Global Environment Facility Trust Fund
Global Fund	100	Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
IF	100	Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to Least Developed Countries
IICA	100	Inter-American Institute for Co-operation on Agriculture
IOC	100	Intergovernmental Oceanographic Commission
IPCC	100	Intergovernmental Panel on Climate Change
CIHEAM	100	International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies
ICAC	100	International Cotton Advisory Committee
IDLO	100	International Development Law Organisation
UNITAID	100	International drug purchase facility
IFFIm	100	International Finance Facility for Immunisation
IDEA	100	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
INBAR	100	International Network for Bamboo and Rattan
IOM	100	International Organisation for Migration

OIF	100	International Organisation of the Francophonie
ITTO	100	International Tropical Timber Organisation
IVI	100	International Vaccine Institute
JSCA	100	Justice Studies Centre of the Americas
OLADE	100	Latin-American Energy Organisation
MRC	100	Mekong River Commission
Montreal Protocol	100	Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol
NEPAD	100	New Partnership for Africa's Development
NDF	100	Nordic Development Fund
OECD-Dev. Centre	100	OECD Development Centre
OECD	100	Organisation for Economic Co-operation and Development (Contributions to special funds for Technical Co-operation Activities Only)
OAS	100	Organisation of American States
OECS	100	Organisation of Eastern Caribbean States
BSEC	78	Organisation of the Black Sea Economic Cooperation
OSCE	74	Organization for Security and Co-operation in Europe
PIFS	100	Pacific Islands Forum Secretariat
SPREP	100	Pacific Regional Environment Programme
PAHO	100	Pan-American Health Organisation
PAIGH	100	Pan-American Institute of Geography and History
PIDG	100	Private Infrastructure Development Group
CREFIAF	100	Regional Organisation for the Strengthening of Supreme Audit Institutions of Francophone Sub-Saharan Countries
OSS	100	Sahara and Sahel Observatory
SWAC	100	Sahel and West Africa Club
SPC	100	Secretariat of the Pacific Community
SAARC	100	South Asian Association for Regional Cooperation
SEAFDC	100	South East Asian Fisheries Development Centre
SEAMEO	100	South East Asian Ministers of Education
SPBEA	100	South Pacific Board for Educational Assessment
SADC	100	Southern African Development Community
UCLGA	100	United Cities and Local Governments of Africa
UNPO	100	Unrepresented Nations and Peoples' Organisation
WAMU	100	West African Monetary Union
WCO-Fellowship Prog.	100	World Customs Organisation Fellowship Programme

#### NGOs

Bijdragen aan internationale NGOs, netwerken en publiek private partnerschappen kunnen worden gerapporteerd als bilaterale ODA, als het hoofddoel van de organisatie de bevordering van economische ontwikkeling in ontwikkelingslanden is. Een niet uitputtende lijst van internationale NGOs, netwerken en PPPs is ten behoeve van de rapportage rondgezonden aan de leden. Alleen internationale NGOs waarvan het budget groter is dan USD 50 mln worden door WP-Stat beoordeeld om te worden opgenomen op de lijst. Rapporteurs kunnen advies vragen over kleinere internationale NGOs, alsmede nationale NGOs.

## Bijlage 3 Rekenvoorbeeld concessionaliteit

Het schenkingselement van een lening is een maatstaf voor de concessionaliteit. Het schenkingselement van een lening is gedefinieerd als het verschil tussen de nominale waarde van de lening en de contante waarde van de aflossing, als percentage van de nominale waarde van de lening.

$$\text{Schenkings element} = \frac{\text{Nominale Waarde} - \text{Contante Waarde}}{\text{Nominale Waarde}} * 100$$

Als de rente op een lening lager is dan de disconteringsvoet, dan is de contante waarde kleiner dan de nominale waarde en het schenkingselement een positief percentage. De disconteringsvoet wordt hiermee een essentieel element in het berekenen van het schenkingselement. Bij het berekenen van het schenkingselement van een lening wordt de volgende standaardformule gebruikt.

$$SE = \left( 1 - \frac{r}{d} \right) * \left( 1 - \frac{\frac{1}{(1+d)^{n*g}} - \frac{1}{(1+d)^{n*m}}}{d * (n*m - n*g)} \right)$$

$$\text{met: } d = (1 + D)^{\frac{1}{n}} - 1 \text{ en } g = G - \frac{1}{n}$$

$r$  = rente

$n$  = aantal afbetalingen per jaar

$D$  = disconteringsvoet

$m$  = looptijd

$g$  = interval

$G$  = aflossingsvrije periode

Bij deze formule wordt uitgegaan van gelijke afbetalingen over de gehele looptijd. Verdere voorwaarden: de lening wordt volledig afbetaald en naast de rente zijn er geen andere kosten voor de lener.

De disconteringsvoet is een van de basiselementen van de formule. De DAC en IFI's als het IMF en de Wereldbank gebruiken bij het berekenen van het schenkingselement verschillende disconteringsvoeten. De DAC gebruikt een vastgestelde disconteringsvoet van 10%. Het IMF en de Wereldbank gebruiken de Commercial Interest Reference Rates (CIRRs) om de Differentiated Discount Rate (DRR) te berekenen. CIRRs verschillen per munteenheid en worden gegeven voor alle OESO landen. De DRR wordt berekend door bij het gemiddelde van de CIRR een marge op te tellen. De hoogte van deze marge is afhankelijk van de looptijd van de lening. Een langere looptijd betekent een hogere marge.

De CIRR, die als disconteringsvoet wordt gebruikt door het IMF en de Wereldbank, reflecteert dus de werkelijke cost of capital. De vastgestelde disconteringsvoet van de DAC is in de huidige economische situatie hoog, alle CIRRs zijn op dit moment bijvoorbeeld lager dan 7% en de US Dollar CIRR en Euro CIRR op een lening met een langere looptijd dan 8,5 jaar zijn op dit moment respectievelijk 2,32 en 2,18. Doordat de CIRRs dichterbij de werkelijke kapitaalkosten van landen liggen, zijn ze realistischer en daardoor beter te gebruiken.

Het gevolg van de twee manieren om het schenkingselement te berekenen wordt geïllustreerd in het volgende voorbeeld waarbij de formule voor de berekening van het schenkingselement gebruikt wordt.

$$r = 0,0125$$

$$n = 2$$

$$m = 10$$

$$G = 2,5$$

1. DAC: disconteringsvoet = 0,1

$$d = (1 + 0,1)^{\frac{1}{2}} - 1 \approx 0,048808848$$

$$g = 2,5 - \frac{1}{2} = 2$$

$$SE = \left( 1 - \frac{0,0125}{0,048808848} \right) * \left( 1 - \left( \frac{1}{(1 + 0,048808848)^4} - \frac{1}{(1 + 0,048808848)^{20}} \right) \right) \approx 0,3796$$

2. IMF/Wereldbank: disconteringsvoet = 0,0309

$$d = (1 + 0,0309)^{\frac{1}{2}} - 1 \approx 0,015332457$$

$$g = 2,5 - \frac{1}{2} = 2$$

$$SE = \left( 1 - \frac{0,0125}{0,015332457} \right) * \left( 1 - \left( \frac{1}{(1 + 0,015332457)^4} - \frac{1}{(1 + 0,015332457)^{20}} \right) \right) \approx 0,1015$$

Deze lening met dezelfde rente, looptijd, jaarlijkse afbetalingen en aflossingsvrije periode kan volgens DAC dus wel geclassificeerd worden als ODA (schenkingselement van 37,9 %) maar volgens IMF/Wereldbank niet (schenkingselement van 10 %).

Hoe hoger de disconteringsvoet, hoe hoger het schenkingselement. Hoe lager de rente, hoe hoger het schenkingselement. Omdat de kapitaalkosten van landen beneden de rente liggen waartegen de landen uitlenen aan MICs, kunnen deze landen door de hoge disconteringsvoet van de DAC deze leningen rapporteren als ODA.

## Bijlage 4 Ontwikkelingsrelevante bijdragen van Nederland

### **Publiek**

Voor de publieke ontwikkelingsrelevante uitgaven is uitgegaan van het bestaande rapportagesysteem van de HGIS (ODA en non-ODA) en nog enkele uitgaven buiten de HGIS.

### *HGIS-ODA*

De ODA-uitgaven vallen binnen de door OESO/DAC gestelde criteria van ontwikkelingsrelevante uitgaven. Nederland meldt i.t.t. sommige andere landen alles wat onder de ODA-definitie valt ook als ODA aan. Een deel van het Nederlandse ODA-budget wordt gebruikt voor een aantal toerekeningen. Dat zijn uitgaven die worden toegerekend aan ontwikkelingssamenwerking, omdat ze betrekking hebben op onderwerpen die voldoen aan de ODA-criteria. Aangezien deze toerekeningen onderdeel uitmaken van het ODA-budget, verkleinen ze het vrij te besteden budget voor ontwikkelingssamenwerking.

Volgens de HGIS-nota 2013 zal er in 2013 EUR 977 miljoen (23% van het totale budget) toegerekend worden, bestaande uit:

- a) EU begroting EUR 330 miljoen
- b) apparaatsuitgaven EUR 226 miljoen
- c) eerstejaarsasielopvang EUR 271 miljoen
- d) EKI-kwijtschelding EUR 150 miljoen

Veel andere DAC-landen kennen ook nog een toerekening voor buitenlandse studenten. Nederland kent die niet, omdat buitenlandse studenten in Nederland een kostendeckende fee betalen. De beurzen die via NUFFIC worden verstrekt vallen wel onder ODA. Over de mate van ontwikkelingsrelevantie kan worden gediscussieerd en zoals eerder aangegeven wordt door Nederland ook de grens opgezocht van wat onder ODA valt, waardoor van sommige uitgaven zoals voor asielopvang van mensen die geen vluchtelingstatus krijgen, de ontwikkelingsrelevantie de facto nauwelijks bestaat.

De volgende tabel geeft een overzicht van de ODA-uitgaven in 2012:

Begroting/beleidsterrein/artikel/omschrijving		Begroting 2012	Mutatie	Realisaties 2012	Begroting/artikel
<b>Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging mensenrechten</b>					
1.1	Internationale rechtsorde	5.394	-899	4.495	V-01.01
1.2	Mensenrechten	34.006	2.137	36.143	V-01.02
		<i>39.400</i>	<i>1.238</i>	<i>40.638</i>	
<b>Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur</b>					
2.3	Bestrijding van proliferatie van massavernietigingswapens, bevordering van ontwapening, wapenbeheersing en het voeren van een restrictief en transparant wapenexportbeleid	2.875	3.114	5.989	V-02.03
2.5	Veiligheid, goed bestuur en rechtsorde in prioritaire gebieden	385.795	-49.490	336.305	V-02.05
2.6	Effectieve humanitaire hulp	217.000	41.188	258.188	V-02.06
V&J	Civ.crisisbeh.missies/uitz. politiefunctarissen	8.600	0	8.600	VI-23.02.01
Defensie	Toerekening crisisbeheersingsoperaties	4.400	2.100	6.500	X-20
		<i>618.670</i>	<i>-3.088</i>	<i>615.582</i>	
<b>Europese samenwerking</b>					
3.2	Een effectief, efficiënt en coherent optreden van de Unie ten opzichte van derde landen en regio's, inclusief ontwikkelingslanden	173.115	-32.399	140.716	V-03.02
Toerek.	Toerekening EU-begroting	329.867	0	329.867	Toerekening
		<i>502.982</i>	<i>-32.399</i>	<i>470.583</i>	

**Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede**

4.1	Voedselzekerheid	218.907	58.682	277.589	V-04.01
4.2	Effectief armoedebeleid van ontwikkelingslanden	302.535	-44.989	257.546	V-04.02
4.3	Private sectorontwikkeling	333.235	-35.778	297.457	V-04.03
V&J	Rechtshandhaving/Tech.ass. bij drugsbestr. Suriname	200	-151	49	VI-13.03.01
Fin	Mult. Ontw. Banken en Fondsen	158.472	-245	158.227	IXB-04.20
EZ	Internationalisering Nederlands bedrijfsleven (FAO)	3.556	26	3.582	XIII-15.10
	Internationalisering Nederlands bedrijfsleven	9.437	-7.983	1.454	XIII-15.40
Toerek.	EKI-kwijtschelding	100.000	-6.390	93.610	Toerekening
		<i>1.126.342</i>	<i>-36.828</i>	<i>1.089.514</i>	

**Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling**

5.1	Goed onderwijs, goed opgeleide bevolking en capaciteit voor onderzoek en innovatie voornamelijk ten behoeve van de beleidsprioriteiten	236.060	-3.671	232.389	V-05.01
5.2	Versterking van het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden	473.788	2.897	476.685	V-05.02
5.3	Gelijke rechten en kansen voor vrouwen	39.000	4.508	43.508	V-05.03
5.4	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten voor iedereen en een halt aan de verspreiding van HIV/Aids	335.205	41.788	376.993	V-05.04
OCW	HBO (beurzen niet EU)	3.453	0	3.453	VIII-06.01
	Wetenschappelijk onderwijs	54.364	603	54.967	VIII-07.10
	Onderzoek en wetenschappen: WOTRO	454	0	454	VIII-16.01
EZ	Groen onderwijs van hoge kwaliteit (Intern. onderwijs)	35	0	35	XIII-17.10
	Groen onderwijs van hoge kwaliteit (ISRIC)	1.148	50	1.198	XIII-17.10
		<i>1.143.507</i>	<i>46.175</i>	<i>1.189.682</i>	



**Duurzaam water- en milieubeheer**

6.1	Duurzaam milieugebruik wereldwijd	247.583	-27.402	220.181	V-06.01
6.2	Efficiënt en duurzaam watergebruik, veiliger delta's en stroomgebieden en verbeterde toegang tot drinkwater en sanitaire voorzieningen in ontwikkelingslanden/partnerlanden	181.401	-41.616	139.785	V-06.02
I&M	Weer, klimaat, seismologie, ruimtevaart (WMO)	27	13	40	XII-09.01
EZ	Internationalisering Nederlands bedrijfsleven (UNEP)	243	0	243	XIII-15.10
		<i>429.254</i>	<i>-69.005</i>	<i>360.249</i>	

**Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer**

7.2	Samen met (keten)partners het personenverkeer reguleren	9.000	4.326	13.326	V-07.02
Toerek.	Opvang van asielzoekers	300.147	-46.565	253.582	Toerekening
		<i>309.147</i>	<i>-42.239</i>	<i>266.908</i>	

**Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland**

8.1	Grotere buitenlandse bekendheid met de Nederlandse cultuur	10.950	-435	10.515	V-08.01
8.3	Vergroten van begrip en/of steun voor Nederlandse zienswijzen, standpunten en beleid in het buitenland en het versterken van het draagvlak in eigen land voor het buitenlandbeleid	18.159	1.505	19.664	V-08.03
		<i>29.109</i>	<i>1.070</i>	<i>30.179</i>	

**Algemeen**

11.1	Apparaatsuitgaven	221.133	86.196	307.329	V-11.01
		<i>221.133</i>	<i>86.196</i>	<i>307.329</i>	

<b>Totaal ODA binnen HGIS</b>	<b>4.419.544</b>	<b>-48.880</b>	<b>4.370.664</b>
<b>ODA buiten HGIS (instituten EZ)</b>	<b>4.725</b>	<b>0</b>	<b>4.725</b>
<b>TOTAAL ODA</b>	<b>4.424.269</b>	<b>-48.880</b>	<b>4.375.389</b>

**ODA-uitgaven 2012 per beleidsthema (bedragen x EUR 1000)**

Bron: HGIS-jaarverslag 2012

### HGIS-Non-ODA

De publieke ontwikkelingsrelevante non-ODA uitgaven zijn in Nederland gemarkeerd als uitgaven in het kader van internationale samenwerking en vallen vrijwel allemaal binnen de HGIS. De HGIS non-ODA bestaat zowel uit uitgaven die betrekking hebben op rijke landen als uit uitgaven die betrekking hebben op ontwikkelingslanden. Soms is dat onderscheid niet te maken. Van de uitgaven die betrekking hebben op ontwikkelingslanden is slechts een deel ontwikkelingsrelevant. Die uitgaven komen in elk geval niet direct en eenduidig ten goede aan ontwikkelingslanden, want dan hadden ze wel gekwalificeerd als ODA. Een deel van deze uitgaven valt onder de OOF die OESO/DAC onderscheidt. Nederland probeert sinds kort de OOF nauwkeuriger aan te melden. Een inventarisatie leerde dat het vooral de uitgaven aan vredesoperaties en handelsbevordering betreft. In totaal gaat het om rond 350 miljoen euro per jaar, oftewel een kwart van de HGIS-non-ODA.

De volgende uitgaven komen niet in aanmerking voor registratie als OOF:

- Apparaatsuitgaven (administrative costs, zoals personeel/attachés en materieel). Alleen voor ODA geldt dat een bepaald percentage van de apparaatsuitgaven kan worden toegerekend aan ODA.
- Non-flows. Uitgaven gedaan in een donorland en waarvan een ontwikkelingsland ook profiteert. Dit is alleen van toepassing in de ODA-context.
- Tijdelijke opvang voor vluchtelingen uit ontwikkelingslanden in de periode volgend op de eerste 12 maanden.
- De gehele of gedeeltelijke kosten voor het Clean Development Mechanism.
- Uitkeringen aan Nederlanders in het buitenland zoals AOW, kinderbijslag, WW, bijstand e.d. Deze uitkeringen maken deel uit van officiële overdrachten naar private individuen en mogen volgens de DAC-richtlijnen niet opgenomen worden in de DAC-statistieken.
- Belastinguitgaven (giften, aftrekbaar van de inkomstenbelasting) zijn private geldstromen. De belastingderving door de aftrekbaarheid kan weliswaar als een belastinguitgave van de overheid worden gezien, maar dat verandert het private karakter van de geldstroom niet.

### *Overige publieke ontwikkelingsrelevante uitgaven buiten de HGIS*

Dit betreft uitgaven aan onderzoek en exportkrediet en nog enkele kleine internationale militaire operaties. In totaal gaat het om minder dan EUR 40 mln per jaar.

### **Privaat**

Voor de private ontwikkelingsrelevante uitgaven geldt dat er nog geen eenduidig internationaal kader (of kaderstellende instantie) voorhanden is, zoals dat bestaat voor publieke uitgaven. Dit maakt het in beeld brengen van ontwikkelingsrelevante uitgaven lastig. Bovendien zijn cijfers uit beschikbare databases niet altijd met elkaar vergelijkbaar.

## Bijlage 5 Millennium Development Goals

In September of the year 2000, leaders of 189 countries met at the United Nations in New York and endorsed the Millennium Declaration, a commitment to work together to build a safer, more prosperous and equitable world.

The Declaration was translated into a roadmap setting out eight time-bound and measurable goals to be reached by 2015, known as the Millennium Development Goals, namely:

1. Eradicate extreme poverty and hunger
  - Reduce by half the proportion of people whose income is less than USD 1 a day
  - Achieve full and productive employment and decent work for all, including women and young people
  - Reduce by half the proportion of people who suffer from hunger
2. Achieve universal primary education
  - Ensure that all boys and girls complete a full course of primary schooling
3. Promote gender equality and empower women
  - Eliminate gender disparity in primary and secondary education preferably by 2005, and in all levels of education no later than 2015
4. Reduce child mortality
  - Reduce by two thirds the mortality of children under five
5. Improve maternal health
  - Reduce maternal mortality by three quarters
  - Achieve universal access to reproductive health
6. Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases
  - Halt and reverse the spread of HIV/AIDS
  - Achieve, by 2010, universal access to treatment for HIV/AIDS for all those who need it
  - Halt and reverse the incidence of malaria and other major diseases
7. Ensure environmental sustainability
  - Integrate principles of sustainable development into country policies and programmes
  - Reverse the loss of environmental resources
  - Reduce biodiversity loss, achieving, by 2010, a significant reduction in the rate of loss
  - Halve the proportion of people without access to safe drinking water and basic sanitation
  - Improve the lives of at least 100 million slum dwellers by 2020
8. Develop a global partnership for development
  - Develop further an open, rule-based, predictable, non-discriminatory trading and financial system
  - Address special needs of the least developed countries, landlocked countries and small island developing States
  - Deal comprehensively with developing countries' debt
  - In cooperation with pharmaceutical companies, provide access to affordable essential drugs in developing countries
  - In cooperation with the private sector, make available the benefits of new technologies, especially information and communications technologies

## Bijlage 6 Advies van het High Level Panel on the post-2015 Development Agenda aan de VN<sup>43</sup>

### UNIVERSAL GOALS, NATIONAL TARGETS

<sup>1</sup> Candidates for global minimum standards, including 'zero' goals.

<sup>2</sup> Indicators to be disaggregated.

<sup>3</sup> Targets require further technical work to find appropriate indicators.



	<b>1. End Poverty</b>	<p>1a. Bring the number of people living on less than \$1.25 a day to zero <b>and</b> reduce by x% the share of people living below their country's 2015 national poverty line <sup>1,2</sup></p> <p>1b. Increase by x% the share of women and men, communities, and businesses with secure rights to land, property, and other assets <sup>2,3</sup></p> <p>1c. Cover x% of people who are poor and vulnerable with social protection systems <sup>2,3</sup></p> <p>1d. Build resilience and reduce deaths from natural disasters by x% <sup>2</sup></p>
	<b>2. Empower Girls and Women and Achieve Gender Equality</b>	<p>2a. Prevent and eliminate all forms of violence against girls and women <sup>1,2,3</sup></p> <p>2b. End child marriage <sup>1,2</sup></p> <p>2c. Ensure equal right of women to own and inherit property, sign a contract, register a business and open a bank account <sup>1,2</sup></p> <p>2d. Eliminate discrimination against women in political, economic, and public life <sup>1,2,3</sup></p>
	<b>3. Provide Quality Education and Lifelong Learning</b>	<p>3a. Increase by x% the proportion of children able to access and complete pre-primary education <sup>2</sup></p> <p>3b. Ensure every child, regardless of circumstance, completes primary education able to read, write and count well enough to meet minimum learning standards <sup>1,2</sup></p> <p>3c. Ensure every child, regardless of circumstance, has access to lower secondary education and increase the proportion of adolescents who achieve recognized and measurable learning outcomes to x% <sup>1,2</sup></p> <p>3d. Increase the number of young and adult women and men with the skills, including technical and vocational, needed for work by x% <sup>2,3</sup></p>
	<b>4. Ensure Healthy Lives</b>	<p>4a. End preventable infant and under-5 deaths <sup>1,2</sup></p> <p>4b. Increase by x% the proportion of children, adolescents, at-risk adults and older people that are fully vaccinated <sup>1,2</sup></p> <p>4c. Decrease the maternal mortality ratio to no more than x per 100,000 <sup>1,2</sup></p> <p>4d. Ensure universal sexual and reproductive health and rights <sup>1,2</sup></p> <p>4e. Reduce the burden of disease from HIV/AIDS, tuberculosis, malaria, neglected tropical diseases and priority non-communicable diseases <sup>2</sup></p>
	<b>5. Ensure Food Security and Good Nutrition</b>	<p>5a. End hunger and protect the right of everyone to have access to sufficient, safe, affordable, and nutritious food <sup>1,2</sup></p> <p>5b. Reduce stunting by x%, wasting by y%, and anemia by z% for all children under five <sup>1,2</sup></p> <p>5c. Increase agricultural productivity by x%, with a focus on sustainably increasing smallholder yields and access to irrigation <sup>3</sup></p> <p>5d. Adopt sustainable agricultural, ocean and freshwater fishery practices and rebuild designated fish stocks to sustainable levels <sup>1</sup></p> <p>5e. Reduce postharvest loss and food waste by x% <sup>3</sup></p>
	<b>6. Achieve Universal Access to Water and Sanitation</b>	<p>6a. Provide universal access to safe drinking water at home, and in schools, health centers, and refugee camps <sup>1,2</sup></p> <p>6b. End open defecation and ensure universal access to sanitation at school and work, and increase access to sanitation at home by x% <sup>1,2</sup></p> <p>6c. Bring freshwater withdrawals in line with supply and increase water efficiency in agriculture by x%, industry by y% and urban areas by z%</p> <p>6d. Recycle or treat all municipal and industrial wastewater prior to discharge <sup>1,3</sup></p>

43 <http://www.post2015hlp.org/>

	<b>7. Secure Sustainable Energy</b>	<p>7a. Double the share of renewable energy in the global energy mix</p> <p>7b. Ensure universal access to modern energy services <sup>1,2</sup></p> <p>7c. Double the global rate of improvement in energy efficiency in buildings, industry, agriculture and transport</p> <p>7d. Phase out inefficient fossil fuel subsidies that encourage wasteful consumption <sup>1,3</sup></p>
	<b>8. Create Jobs, Sustainable Livelihoods, and Equitable Growth</b>	<p>8a. Increase the number of good and decent jobs and livelihoods by x <sup>2</sup></p> <p>8b. Decrease the number of young people not in education, employment or training by x% <sup>2</sup></p> <p>8c. Strengthen productive capacity by providing universal access to financial services and infrastructure such as transportation and ICT <sup>1,2,3</sup></p> <p>8d. Increase new start-ups by x and value added from new products by y through creating an enabling business environment and boosting entrepreneurship <sup>2,3</sup></p>
	<b>9. Manage Natural Resource Assets Sustainably</b>	<p>9a. Publish and use economic, social and environmental accounts in all governments and major companies <sup>1</sup></p> <p>9b. Increase consideration of sustainability in x% of government procurements <sup>3</sup></p> <p>9c. Safeguard ecosystems, species and genetic diversity</p> <p>9d. Reduce deforestation by x% and increase reforestation by y%</p> <p>9e. Improve soil quality, reduce soil erosion by x tonnes and combat desertification</p>
	<b>10. Ensure Good Governance and Effective Institutions</b>	<p>10a. Provide free and universal legal identity, such as birth registrations <sup>1,2</sup></p> <p>10b. Ensure people enjoy freedom of speech, association, peaceful protest and access to independent media and information <sup>1,3</sup></p> <p>10c. Increase public participation in political processes and civic engagement at all levels <sup>2,3</sup></p> <p>10d. Guarantee the public's right to information and access to government data <sup>1</sup></p> <p>10e. Reduce bribery and corruption and ensure officials can be held accountable <sup>3</sup></p>
	<b>11. Ensure Stable and Peaceful Societies</b>	<p>11a. Reduce violent deaths per 100,000 by x and eliminate all forms of violence against children <sup>1,2,3</sup></p> <p>11b. Ensure justice institutions are accessible, independent, well-resourced and respect due-process rights <sup>1,2,3</sup></p> <p>11c. Stem the external stressors that lead to conflict, including those related to organised crime <sup>3</sup></p> <p>11d. Enhance the capacity, professionalism and accountability of the security forces, police and judiciary <sup>3</sup></p>
	<b>12. Create a Global Enabling Environment and Catalyse Long-Term Finance</b>	<p>12a. Support an open, fair and development-friendly trading system, substantially reducing trade-distorting measures, including agricultural subsidies, while improving market access of developing country products <sup>3</sup></p> <p>12b. Implement reforms to ensure stability of the global financial system and encourage stable, long-term private foreign investment <sup>3</sup></p> <p>12c. Hold the increase in global average temperature below 2° C above pre-industrial levels, in line with international agreements</p> <p>12d. Developed countries that have not done so to make concrete efforts towards the target of 0.7% of gross national product (GNP) as official development assistance to developing countries and 0.15 to 0.20% of GNP of developed countries to least developed countries; other countries should move toward voluntary targets for complementary financial assistance</p> <p>12e. Reduce illicit flows and tax evasion and increase stolen-asset recovery by \$x <sup>3</sup></p> <p>12f. Promote collaboration on and access to science, technology, innovation, and development data <sup>3</sup></p>

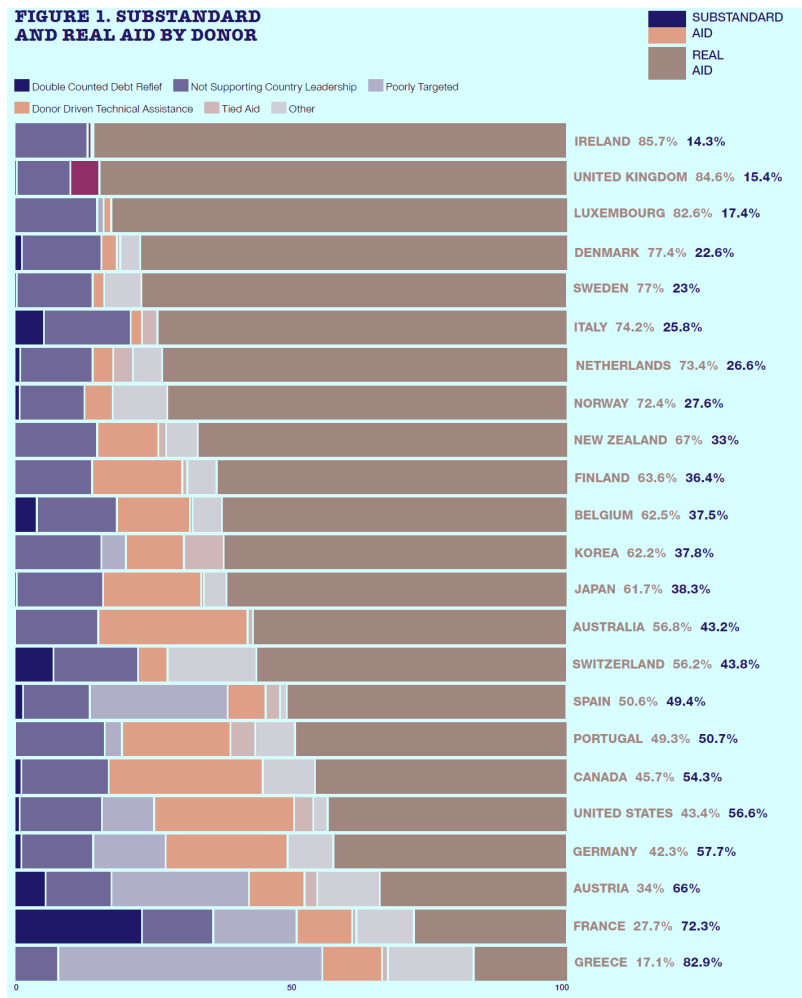
## Bijlage 7 Risicobeoordeling innovatieve financiering Wereldbank

De Risk Taxonomy, ontwikkeld door het Risk Management Department van de Wereldbank, kan een leidraad bieden om de toepassing van innovatieve financieringsinstrumenten (IFO) te beoordelen.

 <b>Schuldhoudbaarheid</b>		
 <b>Financiële managementcapaciteit</b>	<b>Laag</b>	<b>Hoog</b>
<b>Laag</b>	Gebruik IFO, mits voldoende capaciteit (eventueel met capaciteitsopbouw) bij ontvangend land.	Geen gebruik IFO, tenzij donoren het schuldhoudbaarheidsrisico geheel voor hun rekening nemen.
<b>Hoog</b>	Voldoende capaciteit voor inzet van <u>alle</u> IFO-instrumenten, onder randvoorwaarden.	Gebruik IFO alleen bij neutraal effect op schuldhoudbaarheid.

## Bijlage 8 Ontwikkelingsrelevantie van ODA uitgaven, ActionAid

ActionAid publiceert regelmatig een overzicht van de mate waarin de bekostigde ontwikkelingssamenwerking ontwikkelingsrelevant is. Daarvoor worden dubbeltellingen, onvoldoende regie bij ontvangende land, slecht gerichte assistentie, donorgedreven technische assistentie en gebonden hulp uit het totale budget gefilterd. In onderstaande grafiek is te zien welk resultaat dit voor de OESO landen oplevert. Van het Nederlandse budget wordt 26,6 % van de ODA uitgaven als minder ontwikkelingsrelevant aangemerkt.





## Bijlage 9 Fragiele staten

Lijst van 48 fragiele staten en gebieden<sup>44</sup>

Afghanistan  
Angola  
Bangladesh  
Bosnia-Herzegovina  
Burundi  
Cambodia  
Cameroon  
Central African Rep.  
Chad  
Comoros  
Congo, Dem. Rep.  
Congo, Rep.  
Côte d'Ivoire  
Eritrea  
Ethiopia  
Georgia  
Guinea  
Guinea-Bissau  
Haiti  
Iran  
Iraq  
Kenya  
Kiribati  
Korea, Dem. Rep.  
Kosovo  
Kyrgyz Republic  
Liberia  
Malawi  
Marshall Islands  
Micronesia, Fed. States  
Myanmar  
Nepal  
Niger  
Nigeria  
Pakistan  
Rwanda  
Sierra Leone  
Solomon Islands  
Somalia  
South Sudan  
Sri Lanka  
Sudan  
Timor-Leste  
Togo  
Uganda  
West Bank and Gaza  
Yemen  
Zimbabwe

<sup>44</sup> Deze lijst is overgenomen uit OECD (2012c) en kan niet worden opgevat als een impliciete beoordeling van de naam, status of soevereiniteit van een land of gebied of van de afbakening van een internationale grens.

## Bijlage 10 Expertpanels en respondenten

<b>Expertbijeenkomsten</b>	
<b>Thema: Veiligheid</b>	
Frans Bekkers	The Hague Centre for Strategic Studies
Ilco van der Linde	Masterpeace
Dick Scherjon	Rabobank
Peter van Uhm	Voormalig Commandant der Strijdkrachten
<b>Thema: Duurzaamheid</b>	
Marga Hoek	De Groene Zaak
Bert Metz	European Climate Foundation
Harry Verhaar	Philips Lighting
Sabina Voogd	Oxfam Novib
<b>Thema: Armoede</b>	
Chris Elbers	Vrije Universiteit
René Grotenhuis	Cordaid
Ton Huijzer	International Rescue Committee/Stichting Vluchteling
Joep Lange	Amsterdam Institute for Global Health and Development, Academisch Medisch Centrum - Department of Global Health
Ad Spijkers	Food and Agriculture Organisation
<b>Thema: Economische ontwikkeling</b>	
Nanno Kleiterp	FMO
Frank Nagel	Rabobank
Roos van Os	Stichting Onderzoek Multilaterale Ondernemingen
Robert Poelhekke	Carnegie Consult, NABU Netherlands Association of International Contractors
Thierry Sanders	BiD Network

### Interviews Nederland

<b>Respondent</b>	<b>Organisatie</b>
Agnes van Ardenne	Voormalig Minister van Ontwikkelingssamenwerking
Kommer Damen	Damen Shipyards
Ton Dietz	African Studies Centre Universiteit Leiden
Nicole Engering	Warchild
Luc van de Goor	Instituut Clingendael
Jan Willem Gunning	Vrije Universiteit
Rolph van der Hoeven	Institute of Social Studies
Anselm Iwundu	Fairfood international
Bert de Jongh	Atradius
Saskia Jongma	AgentschapNL
Farah Karimi	Oxfam Novib
Michiel Keizer	Vrije Universiteit
Monique Kremer	WRR
Peter van Lieshout	WRR
Jan Pronk	Institute of Social Studies
Rik van Prooijen	Damen Shipyards

Bas Pulles	AgentschapNL
Wim van de Put	Healthnet TPO
Winand Quaedvlieg	VNO-NCW
Kate Radford	Warchild
Bart Rooijmans	VDL Financieringen
Tuky Santillán	Lawid
Johan Schrijver	Atradius
Hedwig Siewertsen	DOB Foundation
Peter Trommar	Atradius
Fons van der Velden	Context International Cooperation
Gino van der Voet	Staf Commando Landstrijdkrachten
Joris Voorhoeve	De Haagse Hogeschool
Robert Went	WRR
Jaap Wientjes	Finance for Projects

## Interviews internationaal

### Overheid

Respondent	Organisatie
Luis-Alfonso de Alba	PR, Mission of Mexico to the UN
Michael Anderson	DFID, UK
Joan S. Atherton	USAID
Rachel Bayly	US Department of the Treasury
Arnoud Buissé	Ministère de l'Économie et des Finances, DG du Trésor
Jean-Marc Chataignier	Ministère des Affaires Étrangères
Bill Mc Corneck	USAID
Simon Dennison	DFID, UK
Nick Dyer	DFID, UK
Joanne Gilles	US Department of State
John Hurley	US Department of the Treasury
John Keeton	US Department of State
Mootaz Ahmadein Khalil	PR, Mission of Egypt to the UN
Marian Leonardo Lawson	Congressional Research Service, US
Lieven de la Marche	Staf PV OESO van België
Christoph Merdes	DFID, UK
Frode Neergaard	Staf PV OESO van Denemarken
Diana Ohlbaum	US Congress, Democrats, Staff
Steve Pierce	Staf PV OESO van Verenigde Staten
Tony Pipa	USAID
Anthony Smith	DFID, UK
Anne Strand	Staf PV OESO van Noorwegen

### Intergouvernementele organisaties

Respondent	Organisatie
Gyan Chandra Acharya	UN-OHRLS
Gil Alfandari	World Bank, International Policy and Partnerships group
Kossi Assimaidou	IMF, Executive Director for Francophone African Countries
Momodou Bamba Saho	IMF, Executive Director for Anglophone African Countries
Antonella Bassani	World Bank, IDA Resource Mobilization department
Priya Basu	World Bank, Multilateral Trusteeship and Innovative Financing
Kaushik Basu	World Bank, Chief Economist

Julia Benn	OESO, DCD
Amar Bhattacharya	IMF, G-24 secretariat
Haroon Borat	Secretariat to the Post-2015 development agenda, UN
Henk Jan Brinkman	UN, Peacebuilding Support Office
Rocio Castro	World Bank, Multilateral Trusteehip and Innovative Financing
Tomas Anker Christensen	Senior Adviser for Partnerships, UN
Stijn Claessens	IMF, DES
Dirk Dijkerman	OESO, DCD
Felicia Dlamini-Kunene	IMF, Anglophone African Countries
Hazem Fahmy	Finance for Development, UN
Michèle Griffin	UN, Policy Plannig Unit
Navid Hanif	ECOSOC, DESA, UN
Kristinn Sv. Helgason	ECOSOC, DESA, UN
Abdel Rehman Israel	IMF, Francophone African Countries
Jon Lomoy	OESO, Director DCD
Chileshe Mpundu Kapwepwe	IMF, Anglophone African Countries
Mohamed Sikiekh Kayad	World Bank, Sao Tome and Principe
David Kuijper	World Bank, Multilateral Trusteehip and Innovative Financing
Agapito Mendes Dias	World Bank, Executive Director Sao Tome and Principe
Rakesh Mohan	IMF, Executive Director for India, Bangladesh, Bhutan and Sri Lanka
Julia Nielson	World Bank, Acting Director EXT Europe
Okwu Joseph Nnanna	IMF, Anglophone African Countries
Analisa Ribeiro Bala	IMF, G-24 secretariat
Sibiri Sawadogo	World Bank, Sao Tome and Principe
Jens Sedemund	OESO/DAC
Daouda Sembene	IMF, Francophone African Countries
Eric Solheim	Voorzitter DAC, OESO
Shari Spiegel	Finance for Development, UN
Simon Scott	OESO, DCD
Jean-Claude Tchatchouang	World Bank, Sao Tome and Principe
Haimanot Teferra	IMF, Anglophone African Countries
Hans Timmer	World Bank, Development Prospects Group
Jean Touchette	OESO, DCD
Ruud Treffers	World Bank, Executive Director Netherlands constituency
Marilou Jane D. Uy	World Bank, Office of the President's special envoy
Jos Verbeek	World Bank, DECPG
Jiajun Xu	Secretariat to the Post-2015 development agenda, UN

## NGOs en wetenschap

Respondent	Organisatie
Stephen Akroyd	Oxford Policy Management
Owen Barder	Center for Global Development
Laurence Chandy	Brookings Institute
Julia Clark	Center for Global Development
Carol Graham	Brookings Institute
Duncan Green	Oxfam GB
Romilly Greenhill	ODI
Simon Hunt	Oxford Policy Management

George Ingram	Brookings Institute
Stephen Jones	Oxford Policy Management
Geoffry Lamb	Bill & Melinda Gates Foundation
Carol Lancaster	Georgetown University
Ben Leo	ONE
Richard Manning	Oxford University
William McKitterick	Center for Global Development
Roger Riddel	Oxford Policy Management
Alina Rocha Menocal	ODI
Sarah Rose	Center for Global Development
Zoë Scott	Oxford Policy Management
Jean-Michel Severino	Investisseurs & Partenaires
Andrew Steer	World Resource Institute
Dirk Willem te Velde	ODI

## Bijlage 11 Samenstelling werkgroep

### **Voorzitter**

Age Bakker  
Hoogleraar Financial Markets and Institutions, Vrije Universiteit  
Oud-bewindvoerder Internationaal Monetair Fonds (IMF)

### **Ministerie van Algemene Zaken**

Jack Twiss Quarles van Ufford  
Raadadviseur

Monique van der Bijl (plv)<sup>45</sup>  
Adjunct secretaris Ministerraad

### **Ministerie van Financiën**

Wim Jansen  
Plv Directeur BFB

Richard Doornbosch (plv)  
BFB/IEFI, hoofd afdeling

Hans de Pooter  
IRF/IMBZ, hoofd

Mickie Schoch (plv)  
IRF/BSA, plv hoofd

### **Ministerie van Infrastructuur en Milieu**

Jan Lintsen  
Directeur FMC

Hugo von Meijenfeldt (plv)  
Plv Directeur-Generaal Milieu en Internationaal / Klimaatgezant

### **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, per 5 november 2012 Ministerie van Veiligheid en Justitie**

Loes Mulder  
Directeur-Generaal Vreemdelingenzaken

Peter Díez (plv)  
Plv Directeur Migratiebeleid

### **Ministerie van Defensie**

Brigadegeneraal Jürgen Jongkind  
Directeur Begroting, hoofddirectie Financiën en Control

Kolonel Arnoud van den Bout (plv)

<sup>45</sup> Plv staat voor plaatsvervangend werkgroep lid

Hoofd afdeling Voorafgaand Toezicht en Beleidscontrol

**Ministerie van Buitenlandse Zaken**

Rob Swartbol  
Directeur-Generaal DGIS

Christiaan Rebergen (plv)  
Plv Directeur-Generaal DGIS

Peter Arnoldus  
Directeur FEZ

Robin Uyterlinde (plv)  
Hoofd FEZ

Michiel van der Pompe (plv)  
Plv hoofd FEZ

**Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, per 5 november 2012 Ministerie van Buitenlandse Zaken**

René van Hell  
Directeur Internationaal Ondernemen, DGIB

Selwyn Moons (plv)  
MT-lid Projectdirectie Economische Diplomatie en Transitie, DGIB

**Secretariaat**

Jan Bade  
HGIS-coördinator FEZ, Ministerie van Buitenlandse Zaken

Jeroen van Bockel  
Bureau Strategische Analyse, IRF, Ministerie van Financiën