Docnr5

From: EK-voorzitter <voorzitter@eerstekamer.nl>
Date: Monday, October 26, 2026, 3:39 PM
To: EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>
Subject: FW: AIV advies 'Gezamenlijk investeren in transities: Een toekomstvisie op internationale Samenwerking'

Attachments:
AIV_Toekomst OS_WCAG.pdf

Van: AIV <aiv@minbuza.nl>
Verzonden: maandag 26 oktober 2026 14:50
Aan: EK-voorzitter <voorzitter@eerstekamer.nl>
Onderwerp: AIV advies 'Gezamenlijk investeren in transities: Een toekomstvisie op internationale Samenwerking'

Aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten Generaal

Geachte voorzitter,

Bijgevoegd treft u het advies **'Gezamenlijk investeren in transities: Een toekomstvisie op internationale Samenwerking'** aan. Het advies is opgesteld op verzoek van de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en wordt vanmiddag aan hem aangeboden.

Hoogachtend, namens de AIV-voorzitter Bert Koenders,
Dirk-Jan Koch

Professor Dirk-Jan Koch
Secretaris-Directeur Adviesraad Internationaal Vraagstukken

P.O. box 20061 | 2500 EB | The Hague
T + 31 70 348 6060 **M**+ 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e
Dirk-Jan Koch | LinkedIn

Adviesraad Internationale Vraagstukken

Help save paper! Do you really need to print this email?

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the

message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Adviesraad
Internationale
Vraagstukken

Gezamenlijk investeren in transities: Een toekomstvisie op internationale samenwerking

Adviesrapport | 26 oktober 2026



Gezamenlijk investeren in transities: Een toekomstvisie op internationale samenwerking

Adviesrapport | 26 oktober 2026

Adviesraad Internationale Vraagstukken

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) is het adviescollege voor regering en parlement op het gebied van buitenlands beleid. De AIV adviseert gevraagd en ongevraagd over internationale vraagstukken. Het betreft in het bijzonder Europese samenwerking, mensenrechten, internationale ontwikkeling en veiligheidsbeleid. De adviesraad richt zich op strategische dilemma's en op de agendering van nieuwe thema's met het oog op de langere termijn. De AIV beoogt met onafhankelijke, zorgvuldig beargumenteerde adviezen actuele internationale ontwikkelingen te analyseren en te duiden, aanbevelingen te doen voor het Nederlands buitenlands beleid en op deze manier bij te dragen aan het politieke en maatschappelijke debat over internationale kwesties.

Leden

Voorzitter
Bert Koenders

Leden
Jan Broeks
Dorette Corbey
Tanya van Gool
Janne Nijman
Bram van Ojik
Paul Scheffer
Henne Schuwer
Annelies Zoomers

Secretaris-Directeur
Dirk Jan Koch

Dit advies is opgesteld door een schrijfgroep bestaande uit de volgende raads- en commissieleden:
Annelies Zoomers (voorzitter)
Bram van Ojik (vice-voorzitter)
Bas Arts
Linda Broekhuizen
Marleen Dekker
Yannick Dupont
Paul Engel
Simone Filippini
Allert van den Ham
Ronald de Jong
Sara Kinsbergen
Joshua Livestro
Kiza Magendane
Fleur Ravensbergen
Heske Verburg
Margaretha Wewerinke-Singh
Leon Wijnands

Projectsecretariaat
Jorrit Oppewal (raadsadviseur)

Inhoudsopgave

Samenvatting – 6

Aanbevelingen – 10

Hoofdstuk 1
—
Een veranderde wereld voor internationale samenwerking – 15

1.1 Verschuivende machtsrelaties – 16
1.2 Tussen globalisering en strategische autonomie – 17
1.3 Gedeelde uitdagingen, transities en armoedevermindering – 18
1.4 De financiële context – 20

Hoofdstuk 2
—
De achteruitkijkspiegel: een terugblik op ontwikkelingssamenwerking – 29

2.1 Successen en gebreken van ontwikkelingssamenwerking – 30
2.2 Systeemfouten in het ontwikkelingssysteem – 31
2.3 Hervormingen: waarom blijven dezelfde problemen terugkeren? – 34

Hoofdstuk 3
—
Gezamenlijke transities – 38

3.1 Economische transitie: van groei naar brede welvaart – 40
3.2 Ecologische transitie: naar een gezonde en leefbare planeet – 41
3.3 Stabiliteitstransitie: naar duurzame vrede en veiligheid – 42
3.4 Bestuurstransitie: naar effectieve en legitieme democratische instituties – 43

Hoofdstuk 4
—
Van transities naar praktijk: de inrichting van internationale samenwerking – 45

4.1 Verschillende gronden voor samenwerking – 45
4.2 Gedifferentieerde financiering – 46
4.3 Een politieke lokaal-gedreven aanpak in plaats van themasturing – 49
4.4 Krachten bundelen – 51
4.5 Selectievere inzet van bilaterale kanaal – 55
4.6 Internationale consistentie – 58

Annex – 64

Annex 1: Geconsulteerde personen – 64
Annex 2: Ontvangen schriftelijke bijdragen – 65
Annex 3: Lijst van afkortingen – 66

Samenvatting

Ontwikkelingssamenwerking (OS) heeft de afgelopen tachtig jaar veel opgeleverd, maar past in de klassieke vorm niet meer bij de multipolaire wereld van vandaag, waarin economische en politieke macht breder over de wereld is verdeeld. Bovendien worstelen rijkere landen als Nederland, net als landen in het mondiale Zuiden, met onderling verbonden vraagstukken rond economie, klimaat, veiligheid en bestuur. Deze uitdagingen overstijgen landsgrenzen, waarbij ontwikkelingen in Noord en Zuid elkaar ook beïnvloeden. In deze context verliest het klassieke donor-ontvangermodel snel aan effectiviteit, relevantie en geloofwaardigheid. Dit advies schetst hoe internationale samenwerking kan worden heringericht rond gezamenlijke transities en sterker lokaal eigenaarschap.

De wereld waarin OS vorm kreeg bestaat niet meer. China, India, Golfstaten en andere opkomende landen zijn uitgegroeid tot belangrijke bronnen van handel, investeringen, financiering, kennis en politieke invloed. Veel landen in het mondiale Zuiden hebben daardoor meer partners om uit te kiezen dan enkel westerse verstrekkers van ontwikkelingsfinanciering. Ook de economische context is veranderd. Na decennia waarin globalisering en efficiëntie vooropstonden, zoeken landen nu naar meer grip op strategische afhankelijkheden. Niet alleen Europa zoekt naar strategische autonomie; ook zuidelijke landen willen minder afhankelijk zijn, bijvoorbeeld van internationale hulp en van de export van onbewerkte grondstoffen.

Die zoektocht naar meer grip en autonomie neemt de wederzijdse afhankelijkheid niet weg. Veel grote vraagstukken van deze tijd zijn haast per definitie internationaal. Klimaatverandering en biodiversiteitsverlies raken economieën en samenlevingen wereldwijd. Conflicten werken door in voedsel- en energieprijzen, handelsstromen en migratie. Ook pandemieën, financiële instabiliteit, cyberdreigingen en de uitdagingen rond AI trekken zich weinig aan van landsgrenzen. De internationale rechtsorde, tenslotte, is een kwetsbaar mondiaal publiek goed: landen zijn voor hun veiligheid en welvaart afhankelijk van regels en instituties die niet door één staat kunnen worden gegarandeerd. Juist in een meer gefragmenteerde wereld groeit dus de noodzaak tot samenwerking.

Voor veel landen in het Zuiden komen de mondiale uitdagingen bovenop een nog altijd urgente ontwikkelingsopgave. Extreme armoede is sinds het begin van deze eeuw sterk afgenomen, maar deze ontwikkeling is gestagneerd en in Afrika is het aantal mensen in armoede zelfs toegenomen. Veel van de armste mensen leven in landen die te maken hebben met conflict, zwakke instituties of instabiliteit in de regio. Juist daar zijn ook de middelen om te investeren in publieke gezondheid, onderwijs of economische weerbaarheid het kleinst. De grootschalige bezuinigingen op OS in veel westerse landen, met de ontmanteling van USAID in de VS als meest extreme voorbeeld, maken deze financieringskloof nog groter. Internationale samenwerking moet zich tot deze verschillende realiteiten verhouden: landen staan voor gezamenlijke mondiale uitdagingen, maar de uitgangsposities zijn zeer ongelijk en in veel landen blijft het terugdringen van armoede, ongelijkheid en kwetsbaarheid eerste prioriteit.

Het financiële landschap rond ontwikkeling is door de jaren heen veel breder geworden dan *Official Development Assistance* (ODA). Verreweg de meeste investeringen in ontwikkeling worden door landen zelf gefinancierd, uit belastingen en binnenlandse besparingen. Ook *remittances*, buitenlandse investeringen, lokale kapitaalmarkten, institutionele beleggers en filantropie worden steeds belangrijker. Deze middelen zouden echter veel sterker met ontwikkelingsdoelen moeten worden verbonden, waar ODA een gerichte rol bij kan vervullen.

Maar deze stromen kunnen ODA niet vervangen. Private investeringen gaan vooral naar landen en sectoren waar rendement te behalen valt; *remittances* komen bij huishoudens terecht, veelal in middeninkomenslanden met grote diaspora's. Juist in lage-inkomenslanden is ODA nog altijd van groot belang. Het is wel zaak om verschillende vormen van financiering doelgerichter met elkaar te verbinden en publieke middelen vooral dáár in te zetten waar andere financiering tekortschiet.

Voor Nederland zijn er verschillende redenen om voldoende publieke middelen in internationale samenwerking te blijven investeren. De internationale rechtsorde en de bescherming van mensenrechten vormen daarbij het overkoepelende kader én een direct Nederlands belang: onze veiligheid en welvaart zijn afhankelijk van gedeelde regels en instituties. Binnen dit kader onderscheidt de AIV drie samenhangende gronden voor internationale samenwerking.

- Solidariteit vraagt om inzet voor mensen die in armoede, conflict of andere kwetsbare omstandigheden leven.
- Gedeeld belang vloeit voort uit problemen die landen alleen gezamenlijk kunnen aanpakken, van klimaat en gezondheid tot vrede, ongelijkheid en financiële stabiliteit.
- Nederlands belang als open, internationaal verweven land, waardoor onze veiligheid en welvaart sterk verbonden zijn met ontwikkelingen elders. In de turbulente geopolitieke context zijn strategische partnerschappen in het mondiale zuiden onmisbaar, onder andere voor toegang tot markten en grondstoffen.

Deze drie motieven hoeven niet altijd samen te vallen en kunnen elkaar soms ook in de weg zitten. Niet elke vorm van internationale samenwerking hoeft alle drie in gelijke mate te dienen. Openheid over welk motief wanneer zwaarder weegt is een voorwaarde voor geloofwaardige en gelijkwaardige relaties, zonder hypocrisie of dubbele standaarden.

De veranderde context vraagt wel om een andere vorm van internationale samenwerking. Tachtig jaar OS heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan grote vooruitgang in onder meer gezondheid, onderwijs, infrastructuur en rampenpreventie. Maar uit diezelfde geschiedenis komen lessen naar voren die al decennia bekend zijn en nog altijd onvoldoende in praktijk worden gebracht. Vier problemen keren steeds terug. Ontwikkelingssamenwerking is vaak te technocratisch, terwijl verandering draait om politiek, macht en instituties. Zij is nog te sterk donorgestuurd, ondanks jarenlange afspraken over lokaal en nationaal eigenaarschap. Zij is versnipperd over grote aantallen projecten, organisaties, financieringsstromen en verantwoordingssystemen. En zij heeft te weinig oog voor beleidscoherentie: de effecten van handel, belasting, klimaat-, migratie- en investeringsbeleid zijn vaak groter dan die van het ontwikkelingsbeleid zelf.

Internationale hervormingsagenda's hebben deze problemen herhaaldelijk onderkend. Parijs, Accra en Busan spraken over eigenaarschap, gebruik van nationale systemen, harmonisatie en minder donorsturing. Toch veranderde de praktijk veel minder dan de afspraken deden vermoeden. De behoefte aan controle en snel aantoonbare resultaten, institutionele belangen en hardnekkige opvattingen over waar kennis en expertise zich bevinden, trokken het systeem telkens terug naar oude werkwijzen.

In een wereld waarin westerse donoren een veel dominantere positie hadden, konden deze tekortkomingen lang blijven voortbestaan. Die ruimte is er niet meer. Partnerlanden hebben alternatieven en accepteren minder vanzelfsprekend dat externe financiers de prioriteiten, voorwaarden en werkwijzen bepalen. Wanneer OS vasthoudt aan de donor-ontvangerlogica, dreigt daarom niet alleen verlies aan effectiviteit, maar ook aan relevantie en geloofwaardigheid.

Om de traditionele donor-ontvangerlogica te doorbreken, stelt de AIV voor gezamenlijke transities als vertrekpunt voor internationale samenwerking te nemen. Landen in Noord en Zuid staan voor ingrijpende veranderingen op het gebied van economie en arbeid, klimaat, veiligheid en bestuur. Zij doen dat uiteraard vanuit ongelijke uitgangsposities, verantwoordelijkheden en belangen, maar de zoektocht is vergelijkbaar en niemand beschikt over pasklare oplossingen. Nederland worstelt, net als zuidelijke landen, met vragen over economische weerbaarheid, klimaat, polarisatie, de gevolgen van AI en de kwaliteit van instituties. Samenwerking krijgt zo een ander vertrekpunt en een grotere noodzaak. Niet het overdragen van oplossingen van 'ontwikkelde landen' naar ontwikkelingslanden staat centraal, maar de gezamenlijke zoektocht naar manieren om grote uitdagingen aan te pakken. Dat vereist bescheidenheid over de eigen kennis, ruimte om van elkaar te leren en een politieke dialoog waarin verschillende en ongelijke uitgangsposities, botsende belangen en uiteenlopende perspectieven en andere fricties niet worden verhuld.

De AIV onderscheidt vier samenhangende transities. De eerste is die naar brede welvaart en economische weerbaarheid: productievere en inclusievere economieën, betere banen en minder armoede en ongelijkheid. De tweede is die naar een gezonde en leefbare planeet, waarbij klimaat, biodiversiteit, voedsel, water en gezondheid nauw met elkaar verbonden zijn. De derde betreft duurzame vrede en veiligheid, met nadruk op preventie, diplomatie, weerbare samenlevingen en een functionerende internationale rechtsorde. De vierde is die naar effectief en legitiem bestuur: betrouwbare publieke instituties, effectieve maatschappelijke tegenmacht en corruptiebestrijding, en ruimte voor burgers om invloed uit te oefenen. De transities kunnen bestaande internationale afspraken zoals de Sustainable Development Goals (SDG's) versterken door meer focus aan te brengen.

Als gezamenlijke transities het vertrekpunt vormen, kan de samenwerking niet volgens de oude logica georganiseerd blijven. Gezamenlijke investeringen, gebaseerd op lokaal eigenaarschap, moeten centraal staan: internationale middelen bouwen voort op strategieën en investeringen die in landen zelf ontstaan. Kortlopende projectfinanciering maakt plaats voor langdurige institutionele samenwerking, ook vanuit maatschappelijke organisaties. Themasturing vanuit Den Haag verschuift naar landensturing, om beter te kunnen bepalen bij welke instituties in een land legitimiteit, capaciteit en veranderingsdynamiek zitten en met welke actoren samenwerking zinvol is. Ook democratiebevordering vraagt zo'n contextuele benadering: het doel van effectieve, legitieme en inclusieve instituties blijft overeind, maar partners, taal en instrumenten verschillen per land.

Ook de financiering moet beter aansluiten bij verschillende doelen. De AIV bepleit een duidelijker onderscheid tussen ODA voor (1) armoedebestrijding en humanitaire noden in de armste en meest kwetsbare landen en meest kwetsbare groepen daarbinnen; (2) collectieve financiering van mondiale publieke goederen, waaraan landen naar draagkracht bijdragen en waarover zij gezamenlijk zeggenschap hebben; en (3) middelen voor strategische partnerschappen met middeninkomenslanden, die niet vanzelfsprekend uit het ODA-budget worden betaald.

Nederland hoeft dit niet allemaal zelf te organiseren. De Europese Unie brengt schaal, markt- en regelgevingsmacht en politieke slagkracht. Multilaterale en regionale instellingen kunnen financiering bundelen en bieden expertise en legitimiteit. Daarnaast is het van belang om in flexibele coalities met uiteenlopende partners samen te werken, om sneller en wendbaarder te kunnen opereren rond concrete opgaven. Dit alles vraagt om een bewustere taakverdeling. Nederland hoeft in minder landen een strikt bilateraal programma te onderhouden. Bilaterale inzet heeft vooral waarde waar Nederland specifieke kennis en langdurige relaties kan inbrengen en waar het verbindingen met de Nederlandse samenleving kan helpen uitbouwen.

Juist die internationale verbindingen tussen bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke instellingen, steden, ziekenhuizen, en andere instellingen zijn essentieel voor de gezamenlijke transities. De overheid heeft een belangrijke regierol om Nederlandse partijen rond deze transities bij elkaar te brengen, en deze coalities te ondersteunen bij het leggen van duurzame relaties met hun *counterparts* in partnerlanden, met focus op de uitwisseling van kennis, ervaringen en perspectieven in beide richtingen. Nederlandse maatschappelijke ontwikkelingsorganisaties kunnen daar, dankzij hun kennis en netwerken in Nederland en partnerlanden, een belangrijke rol in spelen als kennispartner, verbinder en ondersteuner van langdurige relaties tussen instellingen en organisaties aan beide kanten. Daarbij is het van belang ook nieuwe groepen actief te betrekken, waaronder diaspora en jongerenorganisaties. Zo kunnen internationale verbindingen breder in de Nederlandse samenleving worden verankerd, wat het draagvlak voor internationale samenwerking versterkt.

Ten slotte vraagt gelijkwaardige samenwerking om geloofwaardigheid buiten het ontwikkelingsbeleid zelf. Handels-, klimaat-, migratie-, belasting-, industrie- en grondstoffenbeleid mogen de transities en ontwikkelingsmogelijkheden van andere landen niet ondergraven. Daar komt een bredere eis van internationale consistentie bij: mensenrechten en internationaal recht verliezen hun overtuigingskracht wanneer Nederland en Europa ze verschillend toepassen op zichzelf, partners en bondgenoten. Een volwassen en effectief partnerschap betekent ook dat Nederland en partnerlanden elkaar kunnen aanspreken op de naleving en consistente toepassing van gezamenlijk vastgestelde normen, afspraken en verplichtingen.

Met deze nieuwe agenda voor internationale samenwerking, gestoeld op gezamenlijke transities, kan Nederland effectief bijdragen aan een rechtvaardigere, veiligere en duurzamere wereld van morgen, op een manier die past bij de wereld van vandaag.

Aanbevelingen

Op basis van de analyses in dit adviesrapport komt de AIV tot de volgende negen aanbevelingen. Aan het eind van elke aanbeveling is een actiepunt opgenomen voor de korte termijn, om te helpen de gewenste verandering in gang te zetten.

1 Richt internationale samenwerking op investeringen in vier samenhangende transities: naar a) brede welvaart, armoedebestrijding en economische weerbaarheid; b) duurzame vrede en veiligheid; c) gezonde en leefbare planeet; en d) effectieve en legitieme democratische instituties.

- Gebruik deze transities als kader voor dialoog, niet als blauwdruk. Nederland en partnerlanden staan voor vergelijkbare veranderingsopgaven, maar vanuit verschillende, vaak ongelijke uitgangsposities, belangen, verantwoordelijkheden en mogelijkheden. Dat zal gepaard gaan met fricties. Gedeelde transities betekenen niet dat belangen samenvallen. Bespreek verschillen over tempo, kosten en baten, verantwoordelijkheden en gewenste routes naar verandering, met internationaal recht en de daaruit voortvloeiende afspraken als ondergrens.
- Gebruik de vier transities om meer samenhang en focus aan te brengen in internationale agenda's. Zet in internationaal verband in op voortzetting van de SDGs, maar ook op een sterkere ordening en operationalisering rond de vier transities, ten behoeve van focus.

Actiepunt: Neem, samen met enkele partnerlanden, het initiatief voor een dialoog rond deze vier transities, en kom tot een operationele langetermijnagenda en afspraken voor onderlinge samenwerking.

2 Bouw primair voort op wat in partnerlanden zelf wordt geïnvesteerd en ontwikkeld.

- Stel lokaal en nationaal eigenaarschap centraal. Gebruik, in het kader van de transities, Nederlandse en internationale middelen om lokaal en nationaal bepaalde prioriteiten, strategieën en investeringen te ondersteunen, in plaats van daar programma's naast te zetten. Dat vergroot het eigenaarschap en versterkt de positie van Nederland als geloofwaardige en gewaardeerde partner.
- Stop de 'projectensproeier' en investeer in instituties. Verschuif van kortlopende, geoormerkte projectfinanciering voor specifieke activiteiten naar rechtstreekse, structurele en langjarige samenwerking met maatschappelijke organisaties, bedrijven, kennisinstellingen en publiek-private samenwerking in partnerlanden. Investeer in hun organisatorische capaciteiten, kennis, personeel en financiële weerbaarheid. Sluit zoveel mogelijk aan bij nationale systemen.
- Maak lokaal eigenaarschap ook leidend bij Europese en multilaterale samenwerking. Stuur erop dat EU-, VN- en ontwikkelingsbankfinanciering aansluit bij door landen zelf bepaalde prioriteiten en systemen, lokale en regionale instituties versterkt en geen parallelle donorstructuren creëert.

Actiepunt: Leg voor 2030 een concrete doelstelling vast voor het aandeel relevante Nederlandse financiering dat gebruik maakt van nationale en lokale systemen en de manier waarop besluitvorming bij lokale actoren belegd gaat worden.

3 Kies voor een nieuwe ordening van publieke financiering voor internationale samenwerking.

- Houd vast aan de internationale norm van 0,7% van het bruto nationaal inkomen (bni) voor ODA, maar breek de ODA-box open: financier niet alle vormen van internationale samenwerking uit het ODA-budget en maak helder onderscheid tussen drie soorten uitgaven:

  a. Humanitaire hulp, armoedebestrijding en structurele ontwikkeling in minst ontwikkelde landen (LDC's). Zorg dat ODA-middelen primair en voor het grootste deel naar de armste en meest kwetsbare landen gaan. Herstel de internationale norm van minimaal 0,2% van het bni naar de LDC's en richt dit op de meest kwetsbare groepen.
  b. Investeringen in mondiale publieke goederen, zoals klimaat, rechtsorde, veiligheid en gezondheid, met gebruik van ODA-gelden als katalysator. Zet daarnaast internationaal in op een aparte financieringsdoelstelling, waarbij alle landen naar draagkracht bijdragen en gezamenlijk zeggenschap hebben, en ondersteun daartoe het *Global Public Investment* initiatief. Benut binnen de groeiende defensie-uitgaven ook middelen voor de tweede hoofdtaak van Defensie, de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit, en zet deze mede in voor conflictpreventie en wederopbouw als onderdeel van de stabiliteitstransitie, en zet hiertoe een interdepartementaal team op gericht op fragiele staten en conflict.
  c. Strategische partnerschappen met middeninkomenslanden, waarin Nederlandse en Europese belangen via de vier transities worden verbonden met de prioriteiten en belangen van partnerlanden. Maak structureel extra middelen vrij voor deze partnerschappen, buiten het ODA-budget; behandel dit niet als 'non-ODA middelen', maar als een volwaardig partnerschapsbudget voor strategische internationale samenwerking.

- Maak Nederland een kampioen voor het mobiliseren van extra kapitaal voor de transities. Zet niet in op het maximaliseren van volumes, maar van impact, additionaliteit en bijdrage aan de transities, ook in de armste landen. Betrek Nederlandse financiële instellingen, waaronder FMO, Invest International en commerciële banken, actief bij deze agenda. Zet daarbij ook meer in op het verbinden van publieke middelen met andere vormen van financiering, om zo investeringen mogelijk te maken in landen en sectoren waar nu onvoldoende kapitaal beschikbaar is. Richt de inzet onder meer op:
  - versterking van lokale kapitaalmarkten, kredietbeoordelaars en lokale valutafinanciering;
  - mobilisering van institutionele beleggers en bedrijfsleven, via garanties en risicodeling, inclusief exportkredietverzekeringen voor transacties die bijdragen aan de transities;
  - schuldverlichting (zoals via *debt-swaps*) en het tegengaan van kapitaalvlucht;
  - samenwerking met filantropische organisaties en particuliere gevers, in Noord en Zuid, en met nieuwe verstrekkers van OS financiering, zoals de Golfstaten;
  - vergroten van de ontwikkelingsimpact van diaspora's en *remittances*;
  - mobilisering van private klimaatfinanciering, inclusief koolstofkredieten, met waarborgen voor de integriteit en ontwikkelingsimpact.

Actiepunt: Treed toe tot de 'Coalition of Governments on Global Public Investment' en zet daar actief in op afspraken over bijdragen naar draagkracht aan mondiale publieke goederen en meer gedeelde beslissingsbevoegdheid.

4 Vervang themasturing door landensturing, met het oog op politieke en context-specifieke internationale samenwerking.

- Organiseer de inzet vanuit landen- of regiostrategieën, in plaats van centraal aangestuurde thematische programma's. Neem de politieke, economische en maatschappelijke context van een land of regio als vertrekpunt en bepaal vervolgens, met een regierol voor de ambassades, of Nederlandse betrokkenheid meerwaarde heeft ten opzichte van andere internationale partners. Zo ja, bepaal dan welke Nederlandse thematische expertise, instrumenten en middelen daarbij passen en zet deze gericht in.
- Gebruik politiek-economische analyse om te bepalen met wie waaraan en op welke manier kan worden samengewerkt. Breng in kaart waar macht, legitimiteit, capaciteit en dynamiek zitten, en kies op basis daarvan partners: van specifieke ministeries of directies en lokale overheden tot bedrijven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en media. Zoek bewust naar hervormers en coalities die verandering willen, in lijn met de transities, en bepaal samen hoe internationale samenwerking hen het beste kan ondersteunen.
- Bevorder democratie en goed bestuur vanuit de bestuurlijke transitie en de specifieke landencontext. Het doel is overal het versterken van effectieve, legitieme en inclusieve instituties, rechtsstaat, corruptiebestrijding en maatschappelijke tegenmacht, maar de manier waarop verschilt per land. Laat framing, partners en instrumenten afhangen van wat lokaal geloofwaardig en kansrijk is en van waar hervormingsgezinde actoren zich bevinden, binnen de overheid en daarbuiten.

Actiepunt: Kom met een implementatieplan om organisatie, budgetten, verantwoordelijkheden en kennis binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken in lijn te brengen met politieke landensturing.

5 Bundel Nederlandse slagkracht vooral via de Europese Unie (EU), multilaterale instellingen en flexibele coalities.

- Gebruik de EU als het belangrijkste schaalniveau voor internationale samenwerking. Benut de gezamenlijke financiële, economische, diplomatieke en regulerende macht van de EU en zet in op een veel effectievere taakverdeling tussen EU-instellingen en lidstaten, bijvoorbeeld door per partnerland of opgave af te spreken wie het voortouw neemt en waar anderen aansluiten. Investeer tegelijk veel gerichter in Nederlandse invloed op EU-programmering en Global Gateway, zodat gezamenlijke belangen, lokaal eigenaarschap en toegevoegde waarde veel meer centraal komen te staan.
- Werk via multilaterale en regionale instellingen waar deze schaal, legitimiteit, effectiviteit en specialistische capaciteit bieden. Bundel middelen waar dit fragmentatie vermindert en gezamenlijke actie versterkt, maar stuur scherper op de toegevoegde waarde van afzonderlijke organisaties binnen de gegeven context. Werk meer samen met regionale instellingen en ontwikkelingsbanken.
- Vul EU- en multilaterale samenwerking aan met flexibele coalities gericht op voornoemde transities. Werk naast traditionele partners ook met opkomende economieën, Golfstaten, regionale organisaties, filantropische instellingen en private financiers wanneer zij relevante kennis, middelen, toegang of politieke invloed kunnen inbrengen.
- Zet het bilaterale kanaal actief in als het aantoonbare meerwaarde heeft vanwege Nederlandse belangen, expertise, binding met de Nederlandse samenleving of als kraamkamer voor innovatie. Zet Nederlandse ervaring, kennis en netwerken ook op zulke momenten in om initiatieven van de EU, multilaterale instellingen of andere actoren met elkaar te verbinden (multi-bi-samenwerking) via effectieve dialoog, of om succesvolle aanpakken via hen op te schalen.

Actiepunt: Neem het initiatief voor een Europese agenda voor taakverdeling in internationale samenwerking, te beginnen in Afrika, en gebruik het momentum van het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2029 om concrete afspraken te maken over welke lidstaten en EU-instellingen waar het voortouw nemen.

6 Bouw Nederlandse coalities die het beleid ten aanzien van de vier transities actief ondersteunen en katalyseer dat met financiële middelen.

- Veranker internationale samenwerking op deze manier steviger in de Nederlandse samenleving. Maak duidelijk dat dit een direct Nederlands belang vertegenwoordigt, vanuit het besef dat Nederlandse veiligheid, welvaart en toekomst nauw verbonden zijn met ontwikkelingen elders. Wees daarbij open over botsende belangen en dilemma's en betrek burgers actief bij de keuzes die daaruit voortvloeien.
- Maak internationale samenwerking meer tot samenwerking tussen samenlevingen. Stimuleer duurzame verbindingen tussen actoren in Noord en Zuid, zoals bedrijven, universiteiten, ziekenhuizen, scholen, kerken, media, vakbonden, maatschappelijke organisaties en decentrale overheden. Zorg dat binnen deze relaties kennis, ervaringen en perspectieven in beide richtingen worden uitgewisseld.
- Ondersteun Nederlandse bedrijven, sociale ondernemingen en impact investeerders om in lijn met de transities bij te dragen aan duurzame private sector ontwikkeling elders. Stel lokalisering ook hier centraal door lokale ondernemingen in partnerlanden te versterken via gelijkwaardige samenwerking, co-investeringen en technologieoverdracht. Werk daarbij vanuit een multistakeholder benadering met nauwe betrokkenheid van lokale maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en overheden.
- Financier Nederlandse maatschappelijke ontwikkelingsorganisaties vooral in hun rol als kennispartner, verbinder, pleitbezorger en beleidsbeïnvloeder. Richt de financiering primair op langdurige, institutionele samenwerking vanuit lokaal bepaalde prioriteiten, bijvoorbeeld met maatschappelijke koepels en netwerken in partnerlanden. Ondersteun daarnaast hun rol bij het faciliteren van verbindingen tussen Nederland en zuidelijke partnerlanden, en communicatie met de Nederlandse maatschappij.

Actiepunt: Start een burgerberaad over de toekomst van de Nederlandse internationale samenwerking, dat uiterlijk in september 2027 aanbevelingen doet.

7 Geef prioriteit aan internationale coherentie en geloofwaardigheid als voorwaarde voor de voor Nederland essentiële strategische partnerschappen met landen in het Zuiden.

- Versterk de bestaande agenda van beleidscoherentie. Toets Nederlands en Europees beleid op de gevolgen voor duurzame ontwikkeling elders en voorkom dat handels-, klimaat-, migratie-, belasting-, wapenexport- of grondstoffenbeleid de gezamenlijke transities en zuidelijke agenda's voor sociaaleconomische ontwikkeling ondermijnen.
- Verbreed die agenda naar internationale consistentie. Pas principes en standaarden die voortvloeien uit respect voor mensenrechten en internationale rechtsorde consequent toe op onszelf, partners én bondgenoten, ook wanneer dat politiek of economisch ongemakkelijk is. Voorkom daarmee dubbele standaarden die de geloofwaardigheid van internationale samenwerking ondergraven.
- Maak consistentie wederkerig: bespreek ook met partnerlanden en westerse bondgenoten waar zij inconsistenties van Nederland zien, en waar Nederland ziet dat hún beleid inconsistenties vertoont of gezamenlijke transities belemmert. Niet als preek of verwijt, maar als een gelijkwaardige politieke dialoog over wederzijdse verantwoordelijkheden.
- Geef consistentie doorzettingsmacht. Richt binnen de rijksoverheid een sterk interdepartementaal team in dat nieuw beleid vroegtijdig toetst op internationale effecten en internationale verplichtingen, en dat niet alleen kan adviseren maar ook besluitvorming kan laten heroverwegen.

Actiepunt: Maak een routekaart voor internationale coherentie en geef daarin aan op welke terreinen Nederland deze kabinetsperiode, waar relevant in EU- of multilateraal verband, beleid aanpast of voorstellen doet om negatieve effecten op brede welvaart elders te verminderen, met speciale aandacht voor economisch en handelsbeleid.

8 Maak ruimte voor vernieuwing en landensturing door andere activiteiten te stoppen, te bundelen of te vereenvoudigen.

- Verminder het aantal afzonderlijke projecten, programma's en contracten. Bundel financiering in grotere, langjarige contracten, waar mogelijk via coalities van meerdere organisaties. Verminder daarmee ook de transactiekosten en administratieve last voor het ministerie en voor partners.
- Wees terughoudend met centraal aangestuurde multi-country thematische programma's. Behoud zulke programma's alleen waar de opgave aantoonbaar grensoverschrijdend is en zorg dat de regierol ook dan op landenniveau ligt. Verschuif uitvoerende capaciteit, zoals bij RVO, meer naar partnerlanden zelf.
- Beperk aparte Nederlandse uitvoering waar anderen het werk beter of op grotere schaal kunnen doen. Voorkom parallelle programma's naast EU-, multilaterale of door partnerlanden geleide initiatieven en sluit vaker aan bij bestaande structuren en coalities.
- Vereenvoudig verantwoording en sturing. Verminder afzonderlijke indicatoren, rapportageformats en donorvoorwaarden en sluit waar mogelijk aan bij gezamenlijke of nationale systemen.

Actiepunt: Stel een concreet en krachtig reductiedoel vast voor het aantal afzonderlijke contracten en programma's dat het ministerie van Buitenlandse Zaken beheert.

9 Handel nu: voorkom dat de financieringscrisis het fundament onder de gezamenlijke transities wegslaat.

- Laat structurele hervorming geen reden zijn om acute noden te laten oplopen. De terugval van internationale financiering bedreigt essentiële humanitaire hulp, gezondheidszorg en andere basisvoorzieningen. Als die fundamenten wegvallen, verdwijnen ook de vier gezamenlijke transities uit zicht. Mobiliseer daarom op korte termijn aanvullende middelen, met prioriteit voor humanitaire hulp en gezondheid.
- Combineer acute financiering met meer eigenaarschap. Voorkom dat nieuwe middelen opnieuw vooral via donorstructuren en internationale tussenorganisaties lopen. Financier waar mogelijk rechtstreeks nationale en regionale instituties en versterk bestaande systemen. Verken bijvoorbeeld nauwere samenwerking met het *African Centre for Disease Control* rond de ebolacrisis.
- Gebruik de crisis om vernieuwing te versnellen. Bescherm wat onmiddellijk nodig is, maar stel financiering zo beschikbaar dat zij tegelijk bijdraagt aan minder versnippering, sterkere lokale en nationale instituties en duurzamere financieringsstructuren. Noodzakelijke actie vandaag moet de hervormingen van morgen ondersteunen, niet in de weg staan.

Actiepunt: Neem het voortouw voor een brede internationale coalitie, inclusief opkomende middeninkomenslanden, om acute financieringsgaten in humanitaire hulp en gezondheid te vullen.

1

Een veranderde wereld voor internationale samenwerking

De wereld waarin ontwikkelingssamenwerking (OS) vorm kreeg, is ingrijpend veranderd. Economische en politieke macht is breder over de wereld verdeeld, terwijl de internationale orde meer multipolair en conflictueuzer is geworden. Het vertrouwen in voortgaande globalisering maakt plaats voor meer aandacht voor economische veiligheid, strategische autonomie en nationale weerbaarheid. Tegelijkertijd worden landen geconfronteerd met urgente vraagstukken die zich niet aan landsgrenzen houden, zoals klimaatverandering, conflict en instabiliteit, pandemieën en de snelle opmars van AI. Voor veel landen in het mondiale Zuiden komen deze veranderingen bovenop een nog altijd urgente opgave van armoedebestrijding en sociaaleconomische ontwikkeling.

Tegen deze achtergrond staat OS voor een fundamentele heroriëntatie. Armoedebestrijding en steun aan kwetsbare landen blijven daarbij een belangrijke internationale verantwoordelijkheid. Maar de klassieke donor-ontvangerverhouding past steeds minder bij de veranderde internationale verhoudingen. Vanuit het mondiale Zuiden klinkt kritiek op donorsturing en ongelijke verhoudingen, terwijl landen bovendien uit meer partners kunnen kiezen. Ook Europa heeft daarom belang bij een andere vorm van samenwerking. Voor de aanpak van klimaatverandering, economische en geopolitieke veiligheid en het functioneren van de internationale rechtsorde heeft het partners in het mondiale Zuiden nodig. Internationale samenwerking moet daarvoor ook vanuit hun perspectief relevant en geloofwaardig zijn. De vraag is daarom niet óf OS nodig blijft, maar hoe zij opnieuw kan worden ingericht voor deze veranderde wereld.

Dit advies is opgesteld op basis van een adviesaanvraag van het kabinet[1], met als hoofdvraag wat de elementen zijn voor de Nederlandse visie en inzet op OS in 2040, als onderdeel van het buitenlandbeleid. Het advies schetst een nieuwe richting en is dus niet bedoeld als gedetailleerd beleidsplan. Daarbij wordt voortgebouwd op lessen uit tachtig jaar OS, die worden vertaald in een agenda rond gezamenlijke transities, lokaal eigenaarschap en een andere inzet van Nederlandse, Europese en internationale middelen. Die agenda zal verder moeten worden besproken en uitgewerkt met partners in het mondiale Zuiden, Nederland en Europa. Bij de totstandkoming van dit advies wordt voortgebouwd op eerdere adviezen en zijn perspectieven uit het mondiale Zuiden betrokken via de literatuurstudie en expertgesprekken. Daarnaast hebben meerdere organisaties schriftelijke input geleverd voor dit advies.[2]

Dit hoofdstuk schetst de veranderde context van internationale samenwerking: de verschuivende geopolitieke en economische verhoudingen, de groeiende onderlinge afhankelijkheden en gezamenlijke transities die landen met elkaar verbinden, en veranderingen in het financieringslandschap.

1.1 Verschuivende machtsrelaties

De mondiale machtsverhoudingen zijn de afgelopen decennia sterk verschoven. De snelle economische groei in Azië heeft het westerse aandeel in de wereldeconomie verkleind. Vooral China heeft zich ontwikkeld tot een economische grootmacht en een belangrijke bron van handel, investeringen, financiering, kennis en technologie. Maar ook landen als India, Indonesië, Brazilië, Turkije en de Golfstaten spelen een grotere internationale rol, wat zich vertaalt in sterkere politieke invloed. Dat gebeurt binnen bestaande internationale organisaties, maar ook via nieuwe samenwerkingsverbanden, waar de BRICS het meest zichtbare voorbeeld van is. De wereldorde is minder westers en meer multipolair geworden, zoals de AIV eerder uitgebreid beschreef in het advies over Nederland, Europa en het mondiale Zuiden.[3]

Deze verschuiving heeft ook grote gevolgen voor armere landen in het mondiale Zuiden. Zij beschikken zelf niet noodzakelijkerwijs over meer economische of politieke macht, maar hebben wel meer partners om uit te kiezen. China is daarvan het duidelijkste voorbeeld. De officiële Chinese financiering aan lage- en middeninkomenslanden nam na de lancering van het *Belt and Road Initiative* sterk toe, tot meer dan 100 miljard dollar per jaar tussen 2013 en 2019. Daarmee was China tegen het einde van de jaren 2010 de grootste bilaterale ontwikkelingsfinancier ter wereld, met een financieringsvolume dat bijna even groot was als dat van de G7-landen gezamenlijk.[4] Het ging daarbij overigens overwegend om leningen, die inmiddels voor een groeiend aantal ontvangende landen tot aanzienlijke terugbetalingen aan Chinese schuldeisers leiden. Maar het speelveld is veel breder geworden dan alleen China. Golfstaten investeren op grote schaal in Afrika en het Midden-Oosten, Turkije heeft het diplomatieke netwerk sterk uitgebreid en ook landen als India en Brazilië onderhouden intensievere Zuid-Zuid relaties.

Lage- en middeninkomenslanden zijn daarmee minder afhankelijk geworden van het Westen. Zij hebben nu meer mogelijkheden om relaties met verschillende machtscentra naast elkaar te onderhouden. Bovendien is afhankelijkheid geen eenrichtingsverkeer. Europese landen zijn ook afhankelijk van zuidelijke partners, onder andere voor toegang tot kritieke grondstoffen, markten, migratiesamenwerking en steun in internationale organisaties. Veel zuidelijke landen weten hun strategische positie op deze en andere terreinen steeds sterker te benutten om hun eigen belangen en prioriteiten naar voren te brengen in hun relaties met Europa en andere internationale partners. Door in te zetten op *multi-alignment* hebben zij in potentie een sterkere onderhandelingspositie.[5]

Deze veranderende verhoudingen hebben ook gevolgen voor OS. Westerse landen hebben ODA-middelen (*Official Development Assistance*) lange tijd ingezet om economische en politieke hervormingen te bevorderen, waarbij financiering werd gekoppeld aan voorwaarden. Pogingen om hervormingen langs deze weg af te dwingen, waren in het verleden vaak weinig effectief.[6] Nu landen uit meer financiers en partners kunnen kiezen, is dit nog lastiger geworden. Het traditionele model van een donor die financiering koppelt aan hervormingen past daardoor steeds minder bij de huidige verhoudingen.

Partnerlanden dringen zelf ook steeds nadrukkelijker aan op een andere inrichting van ontwikkelingssamenwerking. Een recent voorbeeld is de door Ghana geïnitieerde *Accra Reset*.[7] Daarin wordt gepleit voor een verschuiving van hulp naar investeringen en voor meer zeggenschap van landen over hun eigen ontwikkeling. De nadruk ligt op soevereiniteit, sterkere eigen instituties en het verminderen van langdurige afhankelijkheid van externe hulp.

De discussie is overigens veel breder dan ontwikkelingssamenwerking alleen. Afrikaanse partners vragen bijvoorbeeld nadrukkelijker aandacht voor de doorwerking van kolonialisme en slavernij, de roep om herstel en reparaties en om compensatie voor klimaatschade. Ook wijzen zij op dubbele standaarden van westerse landen, bijvoorbeeld bij de toepassing van het internationaal recht, in het handels- en financieel stelsel en bij de ongelijke toegang tot vaccins tijdens de coronapandemie.

Deze bredere context kleurt ook de manier waarop Europese OS wordt beoordeeld. Uit recent onderzoek van INCLUDE blijkt dat Afrikaanse percepties niet alleen worden bepaald door de resultaten van afzonderlijke programma's, maar sterk samenhangen met opvattingen over koloniale erfenissen, ongelijke economische verhoudingen en bestaande machtsverschillen.[8] Ook bestaat scepsis over de Europese taal van gelijkwaardig partnerschap wanneer Afrikaanse actoren in de praktijk weinig invloed ervaren op prioriteiten, besluitvorming en de besteding van middelen.

De discussie over OS kan dus niet los worden gezien van de bredere verhoudingen waarbinnen die samenwerking plaatsvindt. In een multipolaire wereld heeft Europa sterke en geloofwaardige partnerschappen met landen in het mondiale Zuiden, en in het bijzonder Afrika, hard nodig om haar belangen en waarden internationaal te kunnen blijven behartigen. Als de Europese OS niet meebeweegt met de veranderde verhoudingen, dreigt daarom niet alleen OS aan relevantie te verliezen, maar verzwakt Europa's eigen positie in de wereld. Vernieuwing van de samenwerking is daarmee in de kern dus ook een strategisch Europees belang.

1.2 Tussen globalisering en strategische autonomie

De verschuiving naar een multipolaire wereld verloopt niet zonder frictie. De rivaliteit tussen de Verenigde Staten (VS) en China is verscherpt, Rusland voert oorlog in Oekraïne, en in andere delen van de wereld nemen conflicten en oorlogen in intensiteit en omvang sterk toe. Daarbij wordt controle over cruciale handelsroutes, technologieën, energie en grondstoffen steeds vaker ingezet om andere landen onder druk te zetten. Zekerheden waarop landen lange tijd dachten te kunnen bouwen, staan daarmee onder zware druk en de meest kwetsbaren betalen daarbij vaak de hoogste prijs.

Dit heeft de kijk op economische afhankelijkheden behoorlijk veranderd. Vanaf de jaren tachtig lag de nadruk, in westerse landen en binnen internationale organisaties, op vrijhandel en internationale productieketens, met efficiëntie en lage kosten als belangrijkste maatstaf. In de huidige context wegen veiligheid, autonomie en weerbaarheid veel zwaarder mee. De VS zetten onder president Trump sterk in op handelstarieven en het terughalen van productie. Ook de EU streeft naar meer strategische autonomie, onder meer door toeleveringsketens te diversifiëren, de toegang tot kritieke grondstoffen veilig te stellen en strategische industrieën en technologieën te ondersteunen.

Ook OS wordt steeds nadrukkelijker verbonden met de economische, veiligheids- en geopolitieke belangen van de verstrekker. In Europa krijgen argumenten rond nationaal eigenbelang meer gewicht, naast de traditionele nadruk op armoedebestrijding en internationale solidariteit.[9] Dat is onder meer zichtbaar in de koppeling met migratie, economische veiligheid, kritieke grondstoffen en concurrentiekracht. Eigenbelang heeft altijd een rol gespeeld in ontwikkelingssamenwerking, maar wordt nu explicieter als doel benoemd en verdergaand in het beleid verankerd. In de VS is dit onder Trump het verst doorgevoerd: ODA-middelen, of wat daarvan over is, worden expliciet ingezet voor Amerikaanse economische en geopolitieke belangen en de strategische concurrentie met China.[10]

In het mondiale Zuiden staat economische autonomie op een andere wijze hoog op de agenda. Veel landen streven al decennialang naar economische transformatie: minder afhankelijkheid van de export van ruwe grondstoffen en meer productie en waarde-toevoeging in eigen land. Binnen OS kreeg deze ambitie lange tijd relatief weinig aandacht. Onder invloed van het vrijemarktdenken werden industriepolitiek en actieve overheidssturing zelfs actief ontmoedigd door donoren en internationale financiële instellingen.[11] Inmiddels zijn economische transformatie en industrialisatie een centrale prioriteit in veel nationale ontwikkelingsstrategieën.[12] Nu westerse landen zelf weer actief industriebeleid voeren om hun strategische autonomie te vergroten, is het niet langer houdbaar om deze agenda van zuidelijke landen binnen de ontwikkelingssamenwerking grotendeels links te laten liggen.

Strategische autonomie raakt vanuit zuidelijk perspectief ook aan de afhankelijkheid van buitenlandse hulp. De abrupte ontmanteling van USAID heeft de kwetsbaarheid van die afhankelijkheid scherp blootgelegd, vooral in de gezondheidszorg. De parallel met Europa is treffend: zoals Europa zijn afhankelijkheid van de VS voor de eigen veiligheid wil verminderen, zoeken Afrikaanse landen naar meer zelfstandigheid in de financiering van essentiële publieke voorzieningen.[13]

Kortom, overal ter wereld streven landen naar minder afhankelijkheid, maar doen dat vanuit zeer verschillende uitgangsposities. Zowel in het Noorden als in het Zuiden staan economische weerbaarheid en strategische autonomie hoger op de agenda. Voor Nederland en Europa is het daarom van strategisch belang dat OS beter aansluit bij deze veranderende prioriteiten en bij de behoefte van partnerlanden aan grotere economische weerbaarheid en autonomie.

1.3 Gedeelde uitdagingen, transities en armoedevermindering

Hoezeer landen ook streven naar strategische autonomie, bij de aanpak van de grote grensoverschrijdende problemen van deze tijd zijn zij meer dan ooit op elkaar aangewezen. Bij een aantal van deze problemen worden kritieke grenzen inmiddels bereikt of overschreden.

Klimaatverandering leidt op alle continenten nu al tot vaker voorkomende en intensere hitte, droogte, bosbranden en overstromingen. En dat is, gelet op de projecties van het wetenschappelijke klimaatpanel IPCC, nog maar het begin. De opwarming zet de komende decennia hoe dan ook door, en met iedere verdere temperatuurstijging nemen de frequentie en ernst van klimaatschade verder toe.[14] Tegelijkertijd tast het verlies aan biodiversiteit en gezonde ecosystemen de basis aan voor onder meer de voedselproductie en watervoorziening. De coronapandemie liet bovendien zien hoe een gezondheidscrisis in één deel van de wereld binnen korte tijd samenlevingen en economieën elders kan ontwrichten.

Ook het groeiende aantal conflicten heeft gevolgen tot ver buiten de landen die er direct bij betrokken zijn, bijvoorbeeld via handelsverstoringen, hogere voedsel- en energieprijzen en vluchtelingenstromen. Bovendien worden landen wereldwijd geconfronteerd met uitdagingen rond de snelle opkomst van AI, zoals desinformatie, de toegenomen dreiging van cyberaanvallen, en het gebruik van AI bij oorlogshandelingen. Internationale drugscriminaliteit vormt een andere grensoverschrijdende dreiging, waarbij criminele netwerken de veiligheid en rechtsstaat ondermijnen in landen in Noord en Zuid. In algemenere zin tast de verzwakking van de internationale rechtsorde de regels en instituties aan waarvan landen voor hun veiligheid en onderlinge samenwerking afhankelijk zijn.

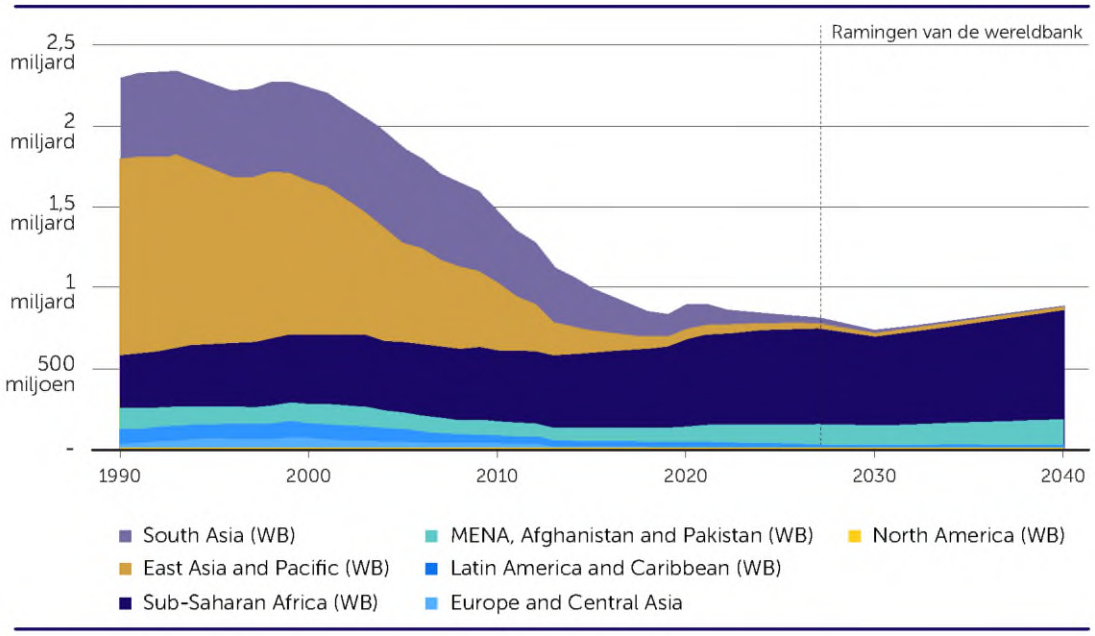
Tegelijkertijd wordt de scherpe economische scheidslijn tussen 'ontwikkelde' en 'ontwikkelingslanden' van enkele decennia geleden steeds vager. Verschillen tussen landen blijven groot, maar groeiende ongelijkheid binnen landen maakt het nationale gemiddelde een steeds minder goede maatstaf voor de positie van mensen. In veel ontwikkelingslanden leeft een bovenlaag inmiddels op een welvaartsniveau dat niet onderdoet voor dat van de rijkere middenklasse in Europa, terwijl de 20 procent armste huishoudens in rijke landen worden ingehaald door de opkomende middenklasse in snelgroeiende ontwikkelingslanden.[15] Armoede en extreme kwetsbaarheid blijven sterk geconcentreerd in de armste landen, maar ongelijkheid, bestaansonzekerheid en maatschappelijke polarisatie zijn uitdagingen aan beide kanten van de traditionele Noord-Zuid-scheidslijn.

Kortom, ontwikkeling is niet een proces dat zich alleen elders afspeelt. Landen staan overal voor ingrijpende uitdagingen en veranderingen, zij het vanuit sterk verschillende uitgangsposities, verantwoordelijkheden en mogelijkheden. In dit advies spreken we daarom van gezamenlijke transities: langdurige veranderingen in economie en samenleving, waarvan richting en uitkomst niet vaststaan, die zich niet binnen afzonderlijke sectoren laten vangen en waarvoor geen eenvoudige technische oplossingen bestaan.[16]

Geen land kan deze transities in afzondering doormaken. Klimaatverandering, technologische ontwikkeling, grondstoffenketens, conflict en instabiliteit verbinden samenlevingen over grenzen heen. Ook landen die hun strategische afhankelijkheden proberen te verkleinen, blijven voor veel van deze opgaven op anderen aangewezen. Dat biedt een ander vertrekpunt voor internationale samenwerking: minder eenzijdige overdracht van geld, kennis en oplossingen van Noord naar Zuid, en meer samenwerking waarin landen vanuit verschillende posities kennis, ervaring en capaciteiten samenbrengen. Hoofdstuk 4 werkt de implicaties hiervan verder uit.

Dit bredere samenwerkingsperspectief verandert de grondslag van internationale samenwerking, maar maakt de klassieke opgave van ontwikkelingssamenwerking niet minder urgent. Het armoedeprobleem waar ODA ooit voor is opgericht is verre van opgelost. Figuur 1 laat zien dat de extreme armoede (minder dan 3 dollar per dag) sterk afnam tussen 2000 en 2020, van 2.2 miljard naar zo'n 850 miljoen mensen. Sindsdien is de afname echter gestagneerd, en voor de komende jaren wordt juist weer een lichte stijging verwacht. Wat verder opvalt is de sterke verandering van de geografische verdeling. Waar in 2000 bijna 70 procent van de mensen in extreme armoede in Zuid- en Oost-Azië woonde, is dat vandaag minder dan 10 procent. Het Afrikaanse aandeel is juist gestegen van 10 naar 71 procent. Het absolute aantal mensen in extreme armoede in Afrika is in die periode gestegen van 425 miljoen naar 587 miljoen. Wanneer we de armoedegrens iets hoger leggen, valt de vooruitgang tegen. Het aantal mensen wereldwijd dat rond moet komen van 8.3 dollar per dag schommelt al decennia rond de 4 miljard.[17]

Figuur 1. Aantal mensen in extreme armoede



Bron: Lakner et al. (2025) (updated using World Bank PIP in March 2026), via Our World in Data

NB: Deze gegevens zijn uitgedrukt in internationale dollars, tegen het prijsniveau van 2021, en betreffen het inkomen (na belastingen en uitkeringen) of de consumptie per hoofd van de bevolking.

Kortom, de oorspronkelijke opgave van OS, armoedebestrijding, blijft bestaan, maar er zijn nieuwe redenen voor internationale samenwerking bij gekomen. Vaak lopen die agenda's in elkaar over. Klimaatverandering, conflict en zwakke gezondheidssystemen treffen arme en kwetsbare groepen vaak het hardst. Omgekeerd hebben lage-inkomenslanden minder ruimte om te investeren in een klimaattransitie of de bescherming van biodiversiteit, en een grotere kans op intern conflict. Maar de overlap is niet vanzelfsprekend. Voor het terugdringen van de mondiale CO_2-uitstoot zijn investeringen in grote middeninkomenslanden bijvoorbeeld veel belangrijker dan in de armste landen. Omgekeerd dient armoedebestrijding in een afgelegen deel van Sub-Sahara Afrika niet altijd direct een ander Nederlands of mondiaal belang. Het zijn dus verschillende opgaven die soms sterk samenvallen en soms slechts in mindere mate.

1.4 De financiële context

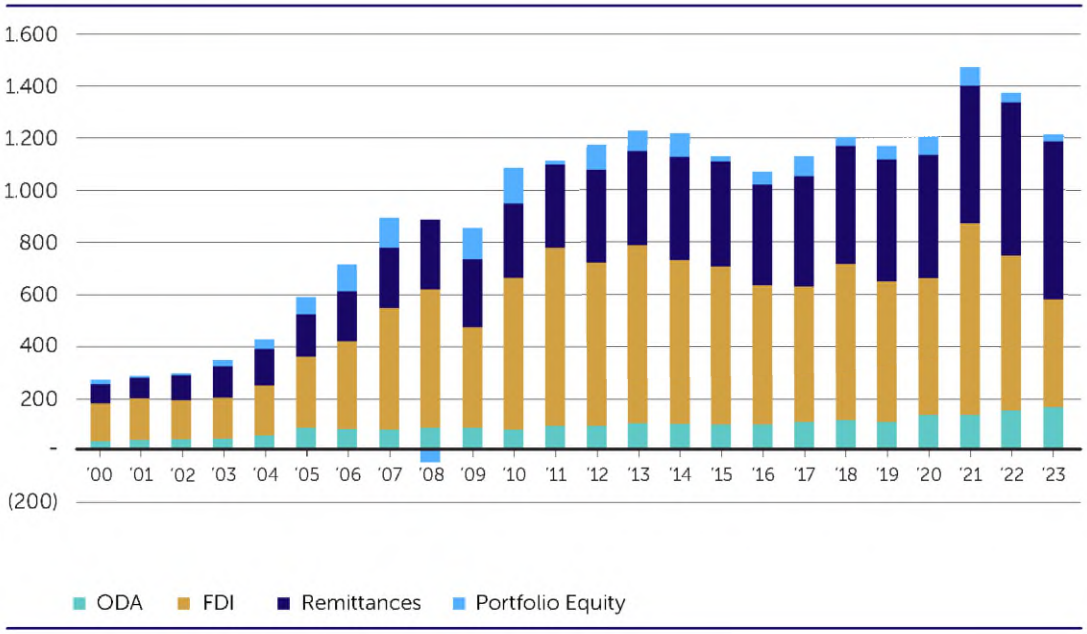
Alvorens de internationale financieringsstromen voor ontwikkeling onder de loep te nemen, is een belangrijke opmerking op zijn plaats. In Europese discussies over ontwikkelingslanden wordt namelijk vaak vergeten dat verreweg de meeste middelen voor ontwikkeling uit landen zelf komen, via belastingen en binnenlandse besparingen en investeringen. Volgens UNCTAD-schattingen werd in 2024 zo'n 13,4 biljoen dollar aan SDG-relevante uitgaven en investeringen gefinancierd in ontwikkelingslanden, waarvan 88 procent uit binnenlandse middelen kwam.[18] Het totaal aan externe financiering, inclusief ODA en buitenlandse private investeringen (*Foreign Direct Investment* – FDI) bedroeg 1,4 biljoen dollar.

Externe financiering blijft om verschillende redenen van groot belang. De mogelijkheid om ontwikkeling uit eigen middelen te financieren verschilt sterk tussen landen. Vooral lage-inkomenslanden hebben een smalle economische en fiscale basis, terwijl hun ontwikkelingsopgaven groot zijn. Daarnaast is de totale behoefte aan SDG-financiering in ontwikkelingslanden simpelweg te groot om binnenlands op te kunnen brengen. Het totale tekort wordt geschat op 4.3 biljoen dollar per jaar.

Externe financiering: Remittances, FDI en ODA

Een behoorlijk deel van dat tekort zal dus uit externe financiering moeten komen. Soms wordt het belang van de bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking gerelativeerd met het argument dat andere kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden veel groter zijn. Figuur 2 lijkt dit beeld te bevestigen. Vooral FDI en overmakingen van migranten aan familie en gemeenschappen in het land van herkomst (*remittances*) zijn de afgelopen decennia sterk gegroeid. ODA vormt slechts een klein deel van deze externe financiële stromen naar ontwikkelingslanden: de afgelopen jaren tussen de 9 en 13 procent. Hieruit volgt vaak de redenering dat ODA vooral moet worden gebruikt om andere financieringsstromen verder te vergroten en ontwikkelingsrelevanter te maken.

Figuur 2. De belangrijkste kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden in miljarden Amerikaanse dollars (lopende prijzen, dus niet gecorrigeerd voor inflatie)

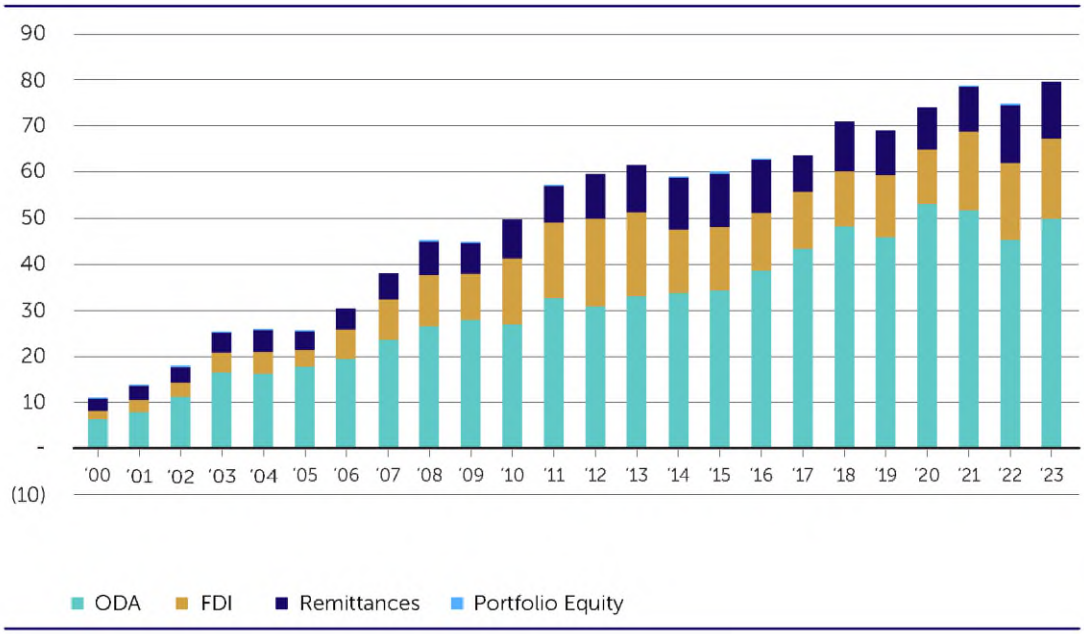


Bron: AIV, op basis van Wereldbank, World Development Indicators

NB: deze grafiek betreft enkel overmakingen en investeringen; niet schulden en leningen.

Bij dit narratief moeten echter de nodige kanttekeningen worden geplaatst. Het totaalbeeld voor alle ontwikkelingslanden verhult namelijk grote verschillen tussen landen. Figuur 3 laat dezelfde geldstromen zien voor lage-inkomenslanden. Daar is de verhouding vrijwel omgekeerd. ODA vertegenwoordigt er meer dan 60 procent van deze externe kapitaalstromen. Bovendien kunnen deze verschillende financiële stromen niet één-op-één tegen elkaar worden weggestreept als uitwisselbare dollars die een land binnenkomen. FDI, *remittances* en ODA hebben verschillende bestemmingen, functies en doelen. Om hun betekenis voor ontwikkeling te kunnen beoordelen, moeten we dan ook iets preciezer kijken naar elk van deze geldstromen.

Figuur 3. De belangrijkste kapitaalstromen naar lage-inkomenslanden in miljarden Amerikaanse dollars (lopende prijzen, dus niet gecorrigeerd voor inflatie)



Bron: AIV, op basis van Wereldbank, World Development Indicators

NB: deze grafiek betreft enkel overmakingen en investeringen; niet schulden en leningen.

Remittances

Remittances zijn voor veel ontwikkelingslanden een belangrijke bron van buitenlandse inkomsten. Voor ontwikkelingslanden als geheel waren zij de afgelopen jaren ongeveer drie keer zo groot als ODA. In sommige landen spelen ze een uitzonderlijk grote rol: in Libanon bedragen *remittances* meer dan 25 procent van het bruto binnenlands product (bbp) en in Nepal en Gambia meer dan 20 procent.[19] De verdeling is echter zeer ongelijk. Ze zijn met name van belang voor middeninkomenslanden met een grote diaspora. Bijna de helft van alle *remittances* gaat naar slechts vijf landen: India, China, Mexico, de Filipijnen en Egypte.[20] Lage-inkomenslanden ontvangen slechts 2 procent van het totaal. Voor deze groep is ODA ongeveer vier keer zo groot als *remittances*.

Ook de functie van *remittances* verschilt wezenlijk van die van ODA. Voor miljoenen families zijn deze geldstromen van levensbelang. Ze voorzien in dagelijkse behoeften en stellen huishoudens in staat meer uit te geven aan de gezondheid en het onderwijs van hun kinderen. Bij elkaar opgeteld vormen die uitgaven een belangrijke investering in de gezondheid en kansen van een samenleving.[21] Maar *remittances* financieren vooral huishoudens, geen systemen. Ze zijn daarom niet geschikt om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, publieke gezondheidssystemen te versterken of andere collectieve voorzieningen op te bouwen. Voor armoedebestrijding is ook van belang waar *remittances* precies terechtkomen. Ze zijn namelijk niet specifiek gericht op de armste huishoudens. Internationale migratie vereist geld en toegang tot netwerken, waardoor de allerarmsten minder vaak familieleden in het buitenland hebben. In Bangladesh komt bijvoorbeeld slechts 10 procent van de *remittances* terecht bij de armste 40 procent van de huishoudens.[22]

Investeringen (FDI)

Ook buitenlandse directe investeringen zijn zeer ongelijk over ontwikkelingslanden verdeeld. Meer dan 70 procent van de FDI gaat naar hogere-middeninkomenslanden en ongeveer een kwart naar lagere-middeninkomenslanden. Lage-inkomenslanden ontvangen ook hier slechts 2 à 3 procent.[23] Die verdeling is niet verrassend. Private investeerders zoeken markten waar voldoende koopkracht, infrastructuur en geschoolde werknemers aanwezig zijn en waar politieke en economische risico's beheersbaar zijn. Juist in lage-inkomenslanden en post-conflict situaties ontbreken die voorwaarden vaker. De landen met de grootste behoefte aan extern kapitaal zijn daardoor meestal niet de landen die voor private investeerders het aantrekkelijkst zijn.

Dat neemt niet weg dat buitenlandse investeringen onmisbaar zijn voor ontwikkeling. Ze brengen kapitaal, maar ook technologie, kennis en toegang tot internationale markten en vormen daarmee een belangrijke schakel voor de economische transformatie die veel ontwikkelingslanden nastreven. Niet iedere investering draagt daar echter in dezelfde mate aan bij. Ongeveer driekwart van de FDI in Afrika is verbonden met extractieve sectoren als mijnbouw, olie en gas.[24] Zulke investeringen kunnen weliswaar veel kapitaal en exportinkomsten opleveren, maar dragen relatief weinig bij aan diversificatie, werkgelegenheid en binnenlandse waardeketens. Bovendien gaan deze investeringen relatief vaak gepaard met schade aan mens en milieu. Buitenlandse investeringen in landbouw en verwerkende industrie, die juist een belangrijke rol spelen bij industrialisatie en werkgelegenheid, zijn veel beperkter gebleven. De ontwikkelingswaarde van FDI hangt dus niet alleen af van hoeveel kapitaal een land binnenkomt, maar ook van waar het terechtkomt en wat het daar teweegbrengt.

Voor sommige ontwikkelingsopgaven is private financiering nauwelijks een optie. Basisonderwijs, sociale bescherming en voorzieningen voor de meest kwetsbare groepen leveren doorgaans geen direct financieel rendement op waarmee een private investeerder kan worden terugbetaald. Ook binnen één beleidsterrein kunnen de verschillen groot zijn. Bij klimaatmitigatie kan vaak een verdienmodel worden opgebouwd rond bijvoorbeeld de productie en verkoop van hernieuwbare energie. Bij klimaatadaptatie is dat veel moeilijker: de opbrengst bestaat daar vaak uit schade die in de toekomst wordt voorkomen.[25]

Kortom, private investeringen komen niet vanzelf terecht waar vanuit armoedebestrijding of andere ontwikkelingsdoelen de grootste behoefte ligt. Publieke financiering, waaronder ODA, blijft essentieel waar een maatschappelijk rendement niet of onvoldoende kan worden vertaald in een financieel rendement.

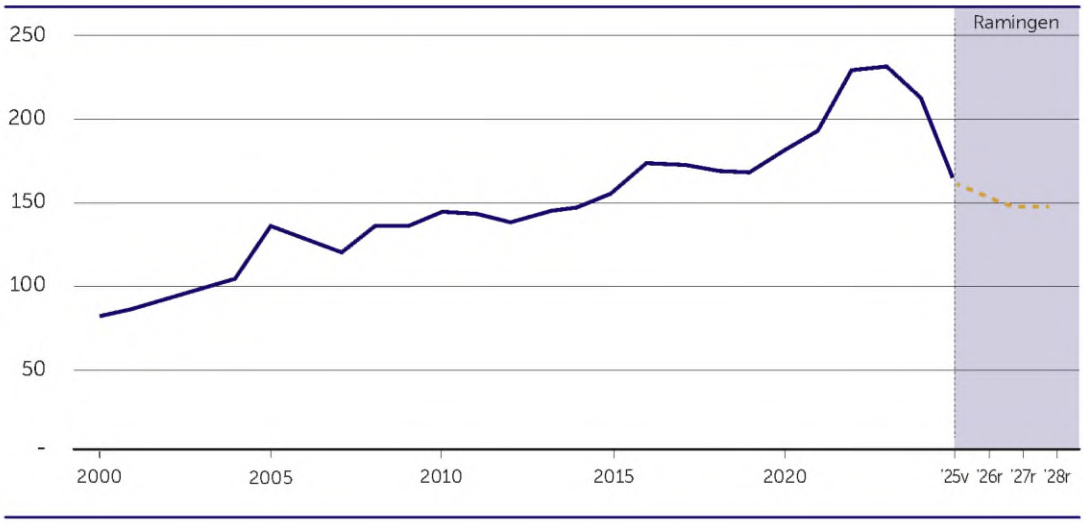
Official Development Assistance (ODA)

Ondanks het relatief kleine aandeel in de totale financiële stromen blijft ODA voor veel ontwikkelingslanden dus van groot belang. In 42 van de 54 Afrikaanse landen bedraagt ODA bijvoorbeeld nog altijd meer dan 10 procent van de overheidsinkomsten.[26] In vergelijking met andere financiële stromen kan ODA bovendien veel doelbewuster worden ingezet voor maatschappelijke doelen, zoals armoedebestrijding en publieke voorzieningen.

De forse bezuinigingen van de afgelopen twee jaar hebben al snel geleid tot conclusies over de teloorgang van ODA en het einde van de relevantie ervan. In hoeverre klopt dat beeld? Figuur 4 toont dat het totale ODA-volume sinds het begin van deze eeuw juist sterk was gegroeid (tegen constante prijzen). Volgens OESO-DAC-cijfers nam het toe van minder dan 90 miljard dollar rond de eeuwwisseling tot een piek van meer dan 220 miljard dollar in 2023. Sindsdien is inderdaad sprake van een scherpe terugval, tot ongeveer 150 miljard dollar. Daarmee is een groot deel van de recente groei weer tenietgedaan, maar ligt de totale ODA in reële termen nog altijd rond het niveau van de periode tussen 2015 en 2019.

Achter deze ontwikkeling van het totale ODA-volume ging echter een belangrijke verschuiving schuil. De toename tussen 2019 en 2023 kwam voor een groot deel voort uit hogere uitgaven aan de opvang van asielzoekers in ODA-verstrekkende landen, en uit toegenomen steun aan Oekraïne. Alleen al deze twee posten namen met ongeveer 50 miljard dollar per jaar toe. Dat geld voldeed aan de criteria voor ODA, maar kwam niet beschikbaar voor investeringen in lage-inkomenslanden. Het aandeel van de totale ODA dat naar lage-inkomenslanden ging, daalde dan ook van 39 procent in 2020 naar 30 procent in 2022.[27]

Figuur 4. Totale netto officiële ontwikkelingshulp (ODA) van OESO-DAC-lidstaten, in miljarden Amerikaanse dollars, tegen constante prijzen van 2024



2000-24 officiële cijfers; 2025 voorlopige cijfers; 2026-28 ramingen.

Bron: OESO 2026. ODA projections for 2026 and the near-term: implications for vulnerable countries and sectors

Daar komt nog bij dat zich bij de recente bezuinigingen juist het omgekeerde voordoet: de armste landen worden relatief het hardst geraakt, en dan met name de landen waar weinig westerse belangen spelen. Volgens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) daalde de bilaterale ODA aan minst ontwikkelde landen in 2025 met 25,8 procent. Voor 2026 wordt een verdere daling van 10,9 procent voorzien, waarmee de steun aan deze landen in reële termen op het laagste niveau sinds het begin van deze eeuw zou uitkomen.[28] Ook de multilaterale ODA staat onder druk, en zal deze terugval dan ook niet kunnen opvangen. De sterke groei van ODA in de jaren vóór 2023 kwam dus maar beperkt bij de armste landen terecht, terwijl zij nu wel zwaar worden geraakt door de terugval.

Op inhoudelijk vlak is de inzet van de ODA in de loop der tijd verbreed. Armoedebestrijding vormde van oudsher de kern, maar daar zijn tal van andere doelen bij gekomen, waaronder klimaat, biodiversiteit, migratie, democratie en veiligheid. Veel van deze opgaven zijn op zichzelf van groot belang. De verbreding betekent echter wel dat schaarse concessionele middelen over meer doelen worden verdeeld. Dat maakt de vraag waarvoor ODA het meest nodig is des te belangrijker. Juist sectoren die het meest direct samenhangen met armoede worden het hardst geraakt door de recente bezuinigingen. De OESO verwacht dat de ODA voor gezondheid tussen 2022 en 2026 met meer dan 60 procent daalt en de humanitaire hulp met ruim 40 procent.[29]

Andere financieringsbronnen beter benutten voor ontwikkeling

ODA is ondanks de opkomst van andere financieringsstromen dus verre van overbodig geworden. Voor de armste landen en voor doelen waarvoor andere financiering moeilijk beschikbaar is, blijft het van groot belang. Tegelijkertijd is de realiteit dat de beschikbare ODA de komende jaren aanzienlijk lager zal liggen dan de afgelopen periode, en hoe dan ook maar een fractie kan dekken van wat nodig is om de grote ontwikkelingsopgaven te financieren. Daarmee wordt de vraag urgenter hoe andere financiële bronnen kunnen worden vergroot en hoe bestaande geldstromen meer aan ontwikkeling kunnen bijdragen.

Meer binnenlandse middelen mobiliseren en behouden

Zoals aan het begin van deze paragraaf bleek, komen verreweg de meeste middelen voor ontwikkeling uit landen zelf. Toch blijft een belangrijk deel van dit potentieel onbenut. De Keniaanse politicoloog Ken Opalo spreekt in dit verband van veel Afrikaanse landen als 'onderbestuurd': de overheid speelt er een te kleine rol in de economie om publieke voorzieningen en ontwikkeling adequaat te financieren. In veel landen bedragen de belastinginkomsten minder dan 15 procent van het bbp.[30] Versterking van belastingstelsels en belastingdiensten, onder andere via internationale samenwerking met ODA-middelen, kan de binnenlandse financieringsruimte daarom aanzienlijk vergroten.

Ook aan de private kant beschikken veel ontwikkelingslanden over binnenlandse middelen die meer voor ontwikkeling kunnen worden benut. Besparingen van huishoudens en het vermogen van pensioenfondsen en andere institutionele beleggers vinden nog onvoldoende hun weg naar productieve investeringen. Dat dit wel mogelijk is, laten verschillende voorbeelden zien. Ethiopië financierde de bouw van de *Grand Ethiopian Renaissance Dam* mede met binnenlandse obligaties. Afrika's grootste industrieel, Aliko Dangote, ging met zijn nieuwe raffinaderij naar de Nigeriaanse beurs om geld op te halen bij binnenlandse beleggers, inclusief particulieren.[31] Lokale kapitaalmarkten bieden nog veel onbenut potentieel om binnenlandse besparingen naar productieve investeringen te leiden. Internationale samenwerking kan daaraan bijdragen, bijvoorbeeld via de Afrikaanse Ontwikkelingsbank, die dit als een prioriteit heeft benoemd.

Het potentieel van binnenlandse middelen wordt tegelijkertijd ondermijnd doordat grote bedragen weglekken via belastingontwijking, winstverschuiving en andere illegale financiële stromen. Naar schatting lopen landen in Azië hierdoor jaarlijks 246 miljard dollar aan belastinginkomsten mis, Latijns-Amerika 177 miljard en Afrika 40 miljard.[32] Internationale samenwerking zou zich daarom niet alleen moeten richten op het mobiliseren van nieuwe middelen, maar ook op het tegengaan van deze verliezen. Dat vraagt niet zozeer om meer ODA, maar om meer beleidscoherentie, onder meer op het gebied van internationale belastingregels en de bestrijding van illegale financiële stromen.

Ook de hoge schuldenlast beperkt de binnenlandse middelen die voor ontwikkeling beschikbaar zijn. De schuld van veel lage- en middeninkomenslanden is sinds 2010 sterk opgelopen, terwijl hogere rentes en de verschuiving naar duurdere private financiering de kosten van die schuld verder hebben verhoogd. Inmiddels leven circa 3,7 miljard mensen in landen die meer publieke middelen uitgeven aan rente en aflossingen dan aan onderwijs of gezondheidszorg.[33] Lage-inkomenslanden besteden gemiddeld ongeveer 18 procent van hun overheidsinkomsten aan buitenlandse schulden; in sommige landen, waaronder Angola, Pakistan, Zambia en Senegal, is dat meer dan 30 procent.[34] Dat maakt ook duidelijk waarom bij ontwikkelingsfinanciering niet alleen naar bruto geldstromen moet worden gekeken.

Nieuwe leningen en andere financiële instromen kunnen aanzienlijk lijken, terwijl een groot deel via rente en aflossingen weer naar het buitenland vloeit. Schuldverlichting en snellere en effectievere schuldherstructurering zijn daarom vaak net zo belangrijk voor het creëren van financiële ruimte voor ontwikkeling als het mobiliseren van nieuw kapitaal. Ook gerichte *debt swaps*, waarbij schuldverlichting wordt gekoppeld aan investeringen in bijvoorbeeld klimaat of natuur, kunnen daaraan bijdragen.[35]

Meer internationaal privaat kapitaal mobiliseren waar dat zinvol is

De afgelopen tien jaar is veel verwacht van het mobiliseren van privaat kapitaal voor ontwikkeling. Rond de *Financing for Development*-conferentie in Addis Abeba in 2015 ontstond de *billions to trillions*-agenda ('miljarden naar biljoenen'): schaarse publieke ODA-middelen zouden als hefboom kunnen dienen voor veel grotere private geldstromen, via *'blended finance'*. Dat is maar ten dele gelukt. Via publieke ontwikkelingsfinanciering werd tussen 2012 en 2024 ruim 600 miljard dollar aan privaat kapitaal gemobiliseerd, waarvan 77 miljard in 2024.[36] Dat zijn aanzienlijke bedragen, maar ze vallen in het niet bij de jaarlijkse financieringsbehoefte van ontwikkelingslanden. De biljoenen zijn nooit in het vizier gekomen. De verwachting dat privaat kapitaal het financieringstekort grotendeels zou kunnen dichten, is niet uitgekomen.

Dat betekent absoluut niet dat het mobiliseren van privaat kapitaal een doodlopende weg is. Publieke middelen kunnen gericht worden ingezet om risico's weg te nemen die private investeerders afschrikken. Bij *blended finance* gebeurt dat door publieke en private financiering te combineren, bijvoorbeeld door met publiek geld een deel van het risico te dragen. Ontwikkelingsbanken en andere instellingen hebben verschillende instrumenten tot hun beschikking om projecten investeringsrijp te maken. Garanties beschermen investeerders tegen specifieke verliezen, terwijl financiering in lokale valuta het wisselkoersrisico vermindert. Ook exportkredietverzekeringen kunnen investeringen mogelijk maken door politieke en commerciële risico's af te dekken.

Bij de inzet van dit soort instrumenten moet additionaliteit centraal staan. Publieke middelen zouden private investeringen moeten mobiliseren die anders niet tot stand zouden komen. In de praktijk gaat bijna 70 procent van het met publieke ontwikkelingsfinanciering gemobiliseerde private kapitaal naar middeninkomenslanden, en slechts 8 procent naar lage-inkomenslanden.[37] Ook binnen sectoren bestaat een duidelijke voorkeur voor beter financierbare investeringen. Zo gaat bij klimaatfinanciering (inclusief koolstofkredieten) verreweg het meeste gemobiliseerde private kapitaal naar mitigatie, en slechts 8 procent naar adaptatie. Dat is vanuit het perspectief van investeerders begrijpelijk, maar geeft wel aan dat schaarse publieke middelen onvoldoende daar worden ingezet waar de markt uit zichzelf niet komt. Niet de hoeveelheid gemobiliseerd kapitaal, maar de ontwikkelingsimpact en additionaliteit zouden voorop moeten staan.

Een sterkere focus op additionaliteit kan gepaard gaan met een kleinere financiële hefboom. In armere en fragiele landen, of bij investeringen met grotere risico's en lagere rendementen, is meer publieke inzet nodig om privaat kapitaal aan te trekken. Per publieke euro wordt dan minder privaat geld gemobiliseerd. Dat kan toch meer ontwikkelingswaarde opleveren dan een hoge hefboom bij projecten die ook zonder publieke steun aantrekkelijk zijn voor investeerders. Het afdekken van financiële risico's alleen is daarbij niet afdoende. Juist in moeilijkere markten zijn parallelle investeringen nodig in infrastructuur en lokale instituties.[38] Privaat kapitaal kan publieke ontwikkelingsfinanciering dus wel aanvullen, maar niet vervangen.

Filantropie en donaties

Al vanaf het begin van de ontwikkelingssamenwerking vormt solidariteit van particulieren een belangrijke bron van financiële middelen. Burgers geven via onder andere kerken en maatschappelijke organisaties geld aan mensen en organisaties elders in de wereld. Een derde van de Nederlandse huishoudens doneert voor internationale goede doelen, en deze huishoudens geven gemiddeld 165 euro per jaar.[39] De Nederlandse brancheorganisaties voor maatschappelijke organisaties op het vlak van ontwikkelingssamenwerking heeft meer dan 100 leden, en er zijn meer dan 5000 particuliere initiatieven voor ontwikkelingslanden in Nederland. Hun gezamenlijk budget ligt boven de 2 miljard euro, waarbij ze traditioneel gemiddeld 40 procent van het ministerie van Buitenlandse Zaken ontvangen en 60 procent zelf weten te mobiliseren (door individuele donaties en andere bronnen aan te boren)[40]. Daarbij is er sterk verband tussen formaat en afhankelijkheid van het ministerie: de grotere organisaties zijn financieel veel afhankelijker.

Particuliere solidariteit is zeker niet beperkt tot westerse landen. Internationaal onderzoek laat zien dat mensen in lage-inkomenslanden gemiddeld een groter deel van hun inkomen aan goede doelen, mensen in nood en religieuze giften besteden dan inwoners van rijke landen.[41] In Europa gaat het gemiddeld om 0,6 procent van het inkomen, in Afrika om 1,6 procent. In islamitische landen vormen *zakat* en *sadaqah* belangrijke kanalen voor dergelijke giften.

Ook *remittances* kunnen worden gezien als een vorm van particuliere betrokkenheid bij ontwikkeling, al hebben zij een ander karakter dan particuliere giften. Zoals hierboven beschreven, gaat het in de eerste plaats om geld dat vanuit diaspora's en migrantengemeenschappen wordt overgemaakt aan familieleden en andere naasten in het land van herkomst.

Naast individuele giften en *remittances* spelen filantropische instellingen een steeds belangrijkere rol in ontwikkelingsfinanciering. Tussen 2020 en 2023 ging het wereldwijd om 68,2 miljard dollar, gemiddeld zo'n 17 miljard per jaar.[42] Ongeveer een derde van de internationale filantropische financiering ging naar Afrika. De geldstromen zijn daar sterk geconcentreerd: de Gates Foundation en Mastercard Foundation nemen samen ongeveer 60 procent voor hun rekening. De Nederlandse filantropische sector voor internationale ontwikkeling is relatief beperkt.[43] De betekenis van filantropie zit niet alleen in de omvang. Filantropische instellingen kunnen door hun grotere flexibiliteit en risicobereidheid een complementaire rol spelen naast publieke ontwikkelingsfinanciering. Zij kunnen bijvoorbeeld vroege innovatie en onderzoek financieren, nieuwe aanpakken uitproberen en lokale organisaties ondersteunen die moeilijk toegang krijgen tot reguliere donorfinanciering. In de praktijk benutten zij deze ruimte overigens lang niet altijd: ook filantropische middelen lopen vaak via grote internationale intermediairs.[44]

Een betere verbinding met het beleid

Het Nederlandse en Europese beleid voor internationale ontwikkeling staat nog te veel los van deze bredere financiële dynamiek. Een eerste opgave ligt bij de samenhang met ander beleid. Internationale afspraken en nationaal en Europees beleid op het gebied van belastingen, schulden, handel en investeringen hebben grote invloed op de financiële ruimte van ontwikkelingslanden. Het tegengaan van belastingontwijking, het werken aan houdbare schulden en een handels- en investeringsbeleid dat lokale economische ontwikkeling ondersteunt, zijn daarmee minstens zo relevant als de omvang van de ODA zelf.

Ook binnen de ontwikkelingssamenwerking valt veel te winnen door ODA bewuster in samenhang met andere financieringsbronnen in te zetten. Zo kan ODA landen ondersteunen bij het versterken van lokale belastingstelsels en privaat kapitaal gerichter mobiliseren voor investeringen die zonder publieke steun niet tot stand komen. Door middelen te bundelen met filantropische organisaties, betrouwbare financiers uit bijvoorbeeld de Golfstaten en Europese financieringsinstrumenten, kunnen risico's worden gedeeld en verzacht, waardoor investeringen in fragiele staten eerder van de grond komen. Met filantropische instellingen kan ook nauwer worden samengewerkt qua programmering en kennisuitwisseling, gelet op hun ervaring met innovatie en financiering van lokale organisaties. Ook bij *remittances* en particuliere giften zijn er mogelijkheden. Zo kan beleid de kosten van geldovermakingen verder verlagen en instrumenten ondersteunen waarmee diaspora's gericht in hun land van herkomst investeren, zoals *diaspora bonds*.[45] Dat betekent niet dat al deze geldstromen vanuit ODA moeten worden aangestuurd. Iedere financieringsbron heeft een eigen functie en dynamiek. Een strategische inzet van beperkte ODA-middelen kan echter wel helpen om de ontwikkelingsimpact te vergroten.

Dit hoofdstuk keek nadrukkelijk over de grenzen van het traditionele ODA-systeem heen. De context waarin ontwikkelingssamenwerking plaatsvindt, is in verschillende opzichten fundamenteel veranderd. Om te bepalen hoe ODA zich tot die nieuwe werkelijkheid moet verhouden, is eerst een goed beeld nodig van de sterke en zwakke kanten van het bestaande systeem. Het volgende hoofdstuk zoomt daarom in op ODA zelf. Wat heeft het opgeleverd, waar schiet het tekort, en wat kunnen we leren van eerdere pogingen tot hervorming?

2

De achteruitkijkspiegel: een terugblik op ontwikkelings-samenwerking

Ontwikkelingssamenwerking zoals we die vandaag kennen, heeft een geschiedenis van ongeveer tachtig jaar. Deze kreeg vorm in de periode na de Tweede Wereldoorlog en de dekolonisatie en veranderde in de decennia daarna voortdurend van karakter. In 1970 spraken de Verenigde Naties (VN) af te streven naar 0,7 procent van het bruto nationaal inkomen (bni) van rijke landen voor ODA. In de jaren tachtig en negentig kwamen marktwerking, liberalisering en structurele aanpassingsprogramma's centraal te staan, waarbij er altijd een onderstroom was van internationale maatschappelijk betrokkenheid die zich meer richtte op armoedebestrijding. Rond de eeuwwisseling verschoof het accent met de Millenniumdoelen naar concrete vooruitgang op het gebied van armoede, gezondheid en onderwijs. Sinds 2015 vormen de Sustainable Development Goals (SDGs) een veel bredere agenda voor duurzame ontwikkeling, die bovendien niet alleen voor ontwikkelingslanden geldt. Wat kunnen we uit die tachtig jaar leren voor de toekomst van ontwikkelingssamenwerking?

Bij het opmaken van die balans past een belangrijke relativering. OS bepaalt niet het ontwikkelingsproces van een land. Dat wordt veel sterker gevormd door binnenlandse politieke, economische en maatschappelijke dynamieken. OS is daarbinnen één factor, maar nooit de belangrijkste. Ondersteuning van buiten kan ontwikkelingen ondersteunen of versnellen en, waar de omstandigheden daarvoor ontbreken, mensen beschermen en leed verzachten. Ook de internationale omgeving weegt zwaar. Geopolitiek, handelsregels, financiële markten, technologische ontwikkelingen en veranderingen in de wereldeconomie kunnen de ontwikkeling van landen veel sterker beïnvloeden dan ODA.

De sterk uiteenlopende ontwikkeling van armoede in Azië en Afrika, zoals weergegeven in Figuur 1 in hoofdstuk 1, maakt duidelijk waarom het belangrijk is de invloed van OS niet te overschatten. De sterke economische en sociale vooruitgang in grote delen van Azië kan niet simpelweg als een succes van OS worden beschouwd. Omgekeerd bewijst het uitblijven van vergelijkbare vooruitgang in veel Afrikaanse landen niet dat OS geen impact heeft gehad. Alleen vanuit dit realistische verwachtingspatroon kunnen we beoordelen wat het heeft bereikt, waar de grenzen liggen en of binnen die grenzen meer had kunnen worden bereikt.

2.1 Successen en gebreken van ontwikkelingssamenwerking

Dat OS de ontwikkeling van landen niet bepaalt, betekent niet dat haar bijdrage onbelangrijk is. Zo heeft buitenlandse steun op specifieke momenten een belangrijke bijdrage geleverd aan economisch succes in Azië. In Bangladesh droegen externe OS-middelen bij aan een beter opgeleide en gezondere beroepsbevolking, wat later de groei van de exportindustrie en de daarmee samenhangende werkgelegenheid bevorderde.[46] In Zuid-Korea hielp Amerikaanse steun de landhervorming mogelijk maken die de landbouwproductiviteit verhoogde en een basis legde voor verdere industrialisatie.[47]

In algemenere zin heeft OS wezenlijke resultaten bereikt op terreinen die direct raken aan het welzijn en de weerbaarheid van mensen. Vooral in de gezondheidszorg zijn de resultaten indrukwekkend. De gemiddelde levensverwachting op het Afrikaanse continent is sinds 1960 gestegen van 41,4 naar 63,8 jaar, terwijl de kindersterfte er daalde van 24 naar 6,6 procent.[48] Die vooruitgang kent vele oorzaken, maar internationale OS heeft er op specifieke terreinen aantoonbaar aan bijgedragen. Gerichte programma's voor vaccinatie en de bestrijding van infectieziekten als hiv/aids, malaria en tuberculose hebben miljoenen mensen bereikt.[49]

Ook investeringen in infrastructuur en rampenpreventie hebben tastbare resultaten opgeleverd. Bangladesh laat zien wat langdurige investeringen in rampenpreventie kunnen opleveren. Bij een cycloon in 1970 kwamen meer dan 300.000 mensen om het leven en in 1991 nog ongeveer 140.000. Toen in 2020 cycloon Amphan, een van de zwaarste stormen ooit gemeten in de Golf van Bengalen, het land trof, vielen 26 doden.[50] Die spectaculaire afname is mede het resultaat van investeringen in vroegtijdige waarschuwingen, evacuaties, dijken, schuilplaatsen en andere beschermende infrastructuur, waaraan ook ontwikkelingspartners hebben bijgedragen.[51]

Tegenover deze concrete successen staat een minder gunstig beeld als het gaat om bredere, structurele verandering. Vooruitgang op afzonderlijke terreinen heeft zich lang niet overal vertaald in economische en institutionele transformaties die landen in staat stellen hun ontwikkeling duurzaam op eigen kracht voort te zetten. Vooral in veel Afrikaanse landen is de economische transformatie beperkt gebleven. Economieën zijn er vaak nog sterk afhankelijk van de export van ruwe grondstoffen, terwijl de groei van productieve sectoren en het aantal goede banen achterblijven.

Ook bij een aantal andere grote ontwikkelingsopgaven is de vooruitgang gestokt of zelfs omgeslagen. Na decennia van daling neemt de honger sinds het midden van het vorige decennium weer toe.[52] Het aantal gewapende conflicten is gestegen en op klimaat en biodiversiteit raakt de wereld verder verwijderd van belangrijke internationale doelstellingen. Ook de democratische ontwikkeling laat een zorgelijk beeld zien: in veel landen krimpt de ruimte voor maatschappelijke organisaties en winnen autocratische bestuursvormen terrein, zoals geanalyseerd in een eerder AIV-advies.[53] OS heeft ook op deze terreinen concrete resultaten geboekt, maar die hebben niet kunnen voorkomen dat bredere ontwikkelingen een andere kant op gingen.

De oorzaken van economische stagnatie, conflict, honger, klimaatverandering of autocratisering liggen grotendeels buiten de invloedssfeer van ODA. Dat begrenst wat redelijkerwijs van OS kan worden verwacht. Maar externe omstandigheden verklaren niet alles. Ook de inrichting van OS zelf, heeft de bijdrage aan structurele veranderingen beperkt. Om te begrijpen waarom op sommige terreinen niet meer is bereikt, moeten we daarom niet alleen kijken naar de omstandigheden waarin OS opereert, maar ook naar het model van samenwerking zelf.

2.2 Systeemfouten in het ontwikkelingssysteem

Waarom heeft ontwikkelingssamenwerking, binnen de geschetste grenzen, op een aantal terreinen niet meer bereikt? Volgens de AIV ligt een deel van het antwoord in de manier waarop OS zelf is ingericht. Vier nauw samenhangende problemen springen eruit.

Een te technocratische en apolitieke benadering

OS heeft de neiging om ontwikkelingsproblemen vooral als technische vraagstukken te benaderen: een tekort aan geld, kennis of capaciteit waarvoor met de juiste interventie een oplossing kan worden gebracht. Die benadering heeft veel concrete resultaten opgeleverd, maar gaat voorbij aan het feit dat ontwikkeling bovenal een politiek proces is. Lokale politieke verhoudingen werden vaak vooral gezien als een complicerende factor: liever probeerde men projecten buiten die politieke dynamiek te houden. Wie toegang heeft tot publieke diensten, wie profiteert van economische groei en hoe publieke middelen worden verdeeld, hangt echter juist samen met macht, belangen en de kwaliteit van instituties.

Bovendien kunnen pogingen om de lokale politiek te omzeilen juist bijdragen aan de verzwakking van die instituties en van het lokaal bestuur. Donoren hebben bijvoorbeeld dikwijls eigen *project management units* en parallelle uitvoeringsstructuren opgezet, die met hogere salarissen gekwalificeerde ambtenaren uit de publieke sector aantrokken. Ook de verantwoordingsrelatie tussen burgers en overheid kan onder druk komen te staan wanneer essentiële diensten langdurig door donoren, internationale organisaties en ngo's worden gefinancierd.[54] Een vergelijkbare spanning doet zich voor bij lokale maatschappelijke organisaties: sterke afhankelijkheid van externe financiering kan ertoe leiden dat zij zich meer richten op de prioriteiten van buitenlandse geldverstrekkers dan op hun eigen achterban. Afrikaanse analisten wijzen al langer op dergelijke negatieve gevolgen van hulpafhankelijkheid.[55] OS kan zich dus niet onttrekken aan de lokale politieke dynamiek. Ook de keuze om die politiek te omzeilen heeft politieke gevolgen.

Waar veel westerse landen werken met aparte uitvoeringsorganisaties (zoals GIZ in Duitsland of SIDA in Zweden), is het OS-apparaat in Nederland verankerd als het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Op het eerste gezicht is dat behulpzaam voor een minder technocratische en relatief meer politieke en geïntegreerde benadering van OS. Dat kwam onder meer tot uitdrukking in de 3D-benadering (*Diplomacy*, *Defense* en *Development*), waarbij diplomatieke, militaire en OS-instrumenten vanuit een gezamenlijke analyse van conflict en fragiliteit werden ingezet, met nadrukkelijke aandacht voor de politieke factoren die bijdragen aan uitsluiting en conflict.

Tegelijkertijd blijkt op landenniveau dat Nederland net als andere westerse landen worstelt met een politiekere benadering. Zo constateert de evaluatiedienst van het ministerie, de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) in fragiele staten nog een aanzienlijke kloof tussen de politieke analyse en ambities op papier en de feitelijke programmering. De Nederlandse inzet leverde in technische sectoren regelmatig resultaten op, maar veronderstellingen over doorwerking naar politieke instituties, machtsverhoudingen en het sociaal contract kwamen vaak niet uit. Politiek-economische factoren en de grenzen aan wat externe interventies kunnen veranderen werden onvoldoende in de programmering verwerkt.[56]

De huidige thematische en projectmatige organisatie van OS versterkt dit probleem. IOB constateert dat de thematische structuur van de financiering leidt tot beleidssilo's: verschillende directies in Den Haag hebben eigen budgetten en beleidsprioriteiten, waardoor programmering in landen in belangrijke mate wordt gestuurd door Haagse prioriteiten in plaats van door een integrale analyse van context en lokale behoeften.

Een politieke benadering vraagt bovendien om continue aanwezigheid, kennis van de context, relaties en beleidsdialoog. Juist daar zitten beperkingen. IOB wijst op personeelsrotatie, verlies aan institutioneel geheugen, onvoldoende focus op leren, risicomijding en beperkte informatie over wat er daadwerkelijk in de lokale context speelt als factoren die open discussie over mislukkingen en aanpassing van programma's belemmeren. Ook de OESO-DAC beveelt aan dat Nederland weer meer investeert in beleidsdialoog met ontwikkelingslanden.[57]

Kortom, alhoewel Nederland de juiste institutionele voorwaarden lijkt te hebben voor een politieke benadering van OS, wordt dat in de feitelijke financierings- en uitvoeringsarchitectuur onvoldoende in de praktijk gebracht.

Gebrek aan eigenaarschap en lokalisering

Een tweede hardnekkig probleem is het gebrek aan lokaal eigenaarschap. Nog te vaak worden in donorlanden keuzes gemaakt over prioriteiten, doelen, financieringsvormen en de voorwaarden waaraan programma's moeten voldoen. Ontvangende landen en organisaties moeten zich vervolgens aanpassen aan beleidsprioriteiten en nieuwe thema's die elders zijn bepaald. Dat gaat ten koste van de aansluiting bij lokale behoeften en omstandigheden. Bovendien wordt lokale kennis onvoldoende benut. Lokale organisaties kennen hun maatschappelijke en politieke context doorgaans beter en kunnen activiteiten vaak tegen aanzienlijk lagere kosten uitvoeren dan internationale organisaties.[58]

Het gebrek aan eigenaarschap raakt daarmee aan een dieper probleem: het OS-systeem heeft zich onvoldoende aangepast aan een veranderde wereld. Het draagt nog altijd de sporen van een paternalistische oorsprong, waarin een rijk Noorden het armere Zuiden 'helpt' met geld, kennis en beleidskaders. Dat patroon is zichtbaar op microniveau, in het hardnekkige beeld van de westerse hulpverlener die oplossingen komt brengen, maar ook op macroniveau, waar westerse overheden en organisaties nog vaak de prioriteiten, voorwaarden en spelregels bepalen. Hoewel het OS-systeem zich van deze paternalistische verhouding heeft proberen los te maken, is dat slechts ten dele gelukt.[59] De veranderde machtsverhoudingen die in hoofdstuk 1 zijn beschreven, maken een fundamentelere verschuiving van zeggenschap naar lokale en nationale actoren nog urgenter.

Internationale afspraken over effectieve ontwikkelingssamenwerking leggen al jaren nadruk op eigenaarschap en lokalisering. Uitzonderingen daargelaten lijkt de trend, ook in Nederland, eerder de andere kant op te gaan. Het aandeel van de Nederlandse steun dat gedelegeerd via ambassades wordt besteed, wat aansluiting bij nationale context en prioriteiten vergemakkelijkt, is relatief laag (14 procent)[60], terwijl het aandeel dat ten goede komt aan overheden in ontwikkelingslanden is afgenomen tot 15 procent[61]. De groeiende rol van Nederlandse uitvoerders, zoals RVO, laat zien dat uitvoering niet verplaatst richting partnerlanden, maar richting Den Haag. Data van de OESO-DAC geven aan dat, binnen de Nederlandse OS, het gebruik van de nationale systemen van ontwikkelingslanden beperkt is. *Country Programmable Aid* (CPA) is een maatstaf die aangeeft welk deel van OS wordt geprogrammeerd op land- of regionaal niveau en waarover partnerlanden zeggenschap kunnen uitoefenen. In 2024 was dit voor Nederland 25,8 procent van de bilaterale OS, tegenover een OESO-gemiddelde van 46 procent.[62]

IOB-evaluaties laten zien waarom dit onwenselijk is. In de evaluatie van voedselzekerheid, water en klimaat blijken ambassade-gestuurde programma's gemiddeld sterker te zijn wat betreft aansluiting bij nationaal beleid, lokaal eigenaarschap en samenhang in tijd en plaats. Twee onderzochte Delta-programma's, in Bangladesh en Mozambique, waarin centrale en gedelegeerde financiering werden gecombineerd rond een langetermijnstrategie van het partnerland, scoorden het hoogst op vrijwel alle dimensies. Omgekeerd constateert IOB in verschillende evaluaties problemen bij centraal vanuit Nederland ontworpen programma's.

De evaluatie van fragiliteitsbeleid concludeert expliciet dat de thematische financieringsstructuur moet worden heroverwogen ten gunste van landenspecifieke interventies en beveelt aan meer beslissingsmacht, budget en capaciteit bij ambassades te beleggen.

Lokalisering gaat nog een stap verder: daadwerkelijke overdracht van middelen en zeggenschap naar lokale actoren. Ook daar blijkt de praktijk weerbarstig. In de evaluatie van de inzet voor Syrische vluchtelingen in Jordanië en Libanon constateert IOB dat lokale ngo's zelden daadwerkelijk bij het ontwerp van interventies betrokken waren en onvoldoende structurele financiering ontvingen om eigen capaciteit op te bouwen. Internationale organisaties werkten wel met lokale organisaties als subcontractors, maar dat betekende nog niet dat deze organisaties zeggenschap kregen over de inzet.[63] De evaluatie van humanitaire hulp laat een vergelijkbaar beeld zien: Nederland heeft lokalisering internationaal actief geagendeerd, maar heeft de uitvoering grotendeels aan internationale partners gedelegeerd en hen onvoldoende aangesproken op daadwerkelijke overdracht van middelen, risico en beslissingsmacht aan lokale actoren.[64]

Fragmentatie

Een derde probleem is de versnippering van OS over grote aantallen donoren, organisaties en afzonderlijke projecten. De gemiddelde omvang van afzonderlijke ODA-transacties is met de tijd verder afgenomen, van 2,2 miljoen dollar in 2000 naar 0,8 miljoen dollar in 2019.[65] In plaats van middelen te bundelen rond nationale ontwikkelingsstrategieën, ontstaat een landschap van losse interventies, ieder met eigen doelen en tijdshorizon.[66]

Deze 'projectitis' heeft verschillende nadelen. Overheden moeten schaarse bestuurlijke capaciteit besteden aan overleg, rapportages en verantwoording aan verschillende donoren. Versnippering bemoeilijkt bovendien het eigenaarschap, doordat externe financiering lastiger rond nationale prioriteiten kan worden georganiseerd. Afzonderlijke projecten kunnen goede resultaten boeken, maar vormen samen niet vanzelf een samenhangende ontwikkelingsstrategie. IOB constateert bijvoorbeeld dat grotere, door overheden geleide multidonorprogramma's beter scoren op institutionele inbedding, donorharmonisatie, continuïteit en schaal dan een veelheid aan afzonderlijke bilaterale projecten.[67] Fragmentatie heeft bovendien een temporele dimensie. Projecten zijn vaak te kort om institutionele verandering, capaciteitsopbouw of duurzame systeemverandering te realiseren.

Nederland laat op dit punt een gemengd beeld zien. Mede door bezuinigingen zijn sommige thema's afgebouwd, waaronder het Beroeps- en Hoger Onderwijsprogramma, en is geprobeerd het aantal thema's waarop Nederland per land actief is te beperken. Nederland maakt echter relatief weinig gebruik van *pooled funds* en *core contributions*,[68] belangrijke instrumenten om versnippering tegen te gaan. Op andere manieren is de fragmentatie verder toegenomen: waar organisaties vroeger vaak één overkoepelend contract hadden met het ministerie, hebben sommige er inmiddels meer dan tien. Ook het aantal maatschappelijke organisaties dat financiering ontvangt nam sterk toe nadat het medefinancieringsstelsel rond de eeuwwisseling werd opengesteld voor nieuwe partijen buiten de vier traditionele verzuilde organisaties. Terugkeer naar dit oude systeem is mogelijk noch wenselijk, maar de pendule is wel ver doorgeslagen. Samenwerking met het bedrijfsleven is eveneens gefragmenteerd, met meer dan 50 verschillende potjes.[69] Ook het parlement draagt soms bij aan fragmentatie door financiering te vragen voor zeer specifieke subthema's.

Fragmentatie is niet zozeer een kwestie van het aantal landen of thema's, maar vooral van de manier waarop de samenwerking wordt geprogrammeerd en georganiseerd. De IOB-evaluatie van Seksuele en Reproductieve Rechten en Gezondheid (SRGR) constateert bijvoorbeeld dat in partnerlanden dikwijls veel kleine door Nederland gefinancierde ngo-activiteiten naast elkaar bestaan. De afstemming tussen centraal gefinancierde programma's en activiteiten van ambassades was veelal zwak en ad hoc.[70] In Ethiopië telde IOB vanuit één centrale directie in Den Haag al zeventien verschillende partnerschappen, die niet waren afgestemd op de landenstrategie.

Onvoldoende beleidscoherentie

Een vierde probleem is dat OS te veel als een afzonderlijk beleidsterrein is behandeld. Met OS proberen rijke landen armoede te verminderen en duurzame ontwikkeling te bevorderen, terwijl hun beleid op andere terreinen diezelfde doelen kan ondergraven. Internationale belastingconstructies maken het bijvoorbeeld mogelijk dat winsten uit ontwikkelingslanden wegvloeien, terwijl handels- en investeringspatronen de afhankelijkheid van grondstoffenexport in stand kunnen houden.[71] Ook klimaatverandering laat deze spanning scherp zien: lage-inkomenslanden worden geconfronteerd met een crisis waaraan zij historisch nauwelijks hebben bijgedragen, maar waarvan zij wel grote gevolgen ondervinden.[72]

Vergeleken met andere westerse landen heeft beleidscoherentie een stevige plek in het Nederlandse OS-beleid, onder meer via een specifiek actieplan. Ook zijn effectieve stappen gezet om belastingontwijking via Nederland tegen te gaan.[73] Toch blijft de politieke en bestuurlijke verankering beperkt. Een aparte coherentie-eenheid binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken werd later weer afgeschaft. Een IOB-evaluatie uit 2023 concludeert dat het huidige actieplan weliswaar bijdraagt aan interdepartementale afstemming, maar vooral op het niveau van beleidsmedewerkers. De bekendheid ermee op politiek en hoger ambtelijk niveau is beperkt.

Bovendien ligt de nadruk van het actieplan op processen en afzonderlijke beleidsmaatregelen, en minder op de uiteindelijke effecten van het Nederlandse beleid. IOB constateert dat stappen zijn gezet om negatieve effecten van Nederlandse en Europese beleidskeuzes te verminderen, maar dat een bredere systeembenadering achterwege blijft, bijvoorbeeld ten aanzien van Nederlandse consumptiepatronen en de mondiale effecten daarvan.

Beleidscoherentie dreigt zo dezelfde technocratische trekken te krijgen als OS zelf: veel aandacht voor procedures en instrumenten, maar minder voor de politieke keuzes en belangen die achter incoherent beleid liggen. Ook wordt beleidscoherentie nog sterk vanuit Nederland zelf gedefinieerd. Nederland bepaalt welke doelen met elkaar in overeenstemming gebracht moeten worden en waar de belangrijkste inconsistenties liggen. Een gelijkwaardigere insteek zou zijn om partnerlanden nauwer bij deze agenda te betrekken via dialoog. Waar zien zij incoherenties, of inconsistenties in het Nederlandse beleid, en andersom?

2.3 Hervormingen: waarom blijven dezelfde problemen terugkeren?

De problemen uit de vorige paragraaf zijn allerminst nieuw. Al decennialang probeert de internationale ontwikkelingsgemeenschap de technocratische, donorgestuurde en gefragmenteerde werkwijze te hervormen. Vooral tussen 2005 en 2015 ontstond daarvoor internationaal momentum. De Verklaring van Parijs (2005) stelde eigenaarschap, afstemming op nationale ontwikkelingsstrategieën en harmonisatie tussen donoren centraal.

De *Accra Agenda for Action* (2008) ging verder met afspraken over minder voorwaarden, meer gebruik van nationale systemen en beter voorspelbare financiering. In Busan (2011) werd deze agenda uitgebreid naar nieuwe donoren, maatschappelijke organisaties en de private sector.

Vanaf 2015 verbreedde de hervormingsagenda zich. De Addis Abeba Action Agenda plaatste ODA binnen een veel ruimer financieringslandschap van binnenlandse middelen, private investeringen en handel. De SDG's benadrukten de onderlinge samenhang tussen ontwikkelingsopgaven en maakten duurzame ontwikkeling tot een universele agenda, ook voor rijke landen. Het Klimaatakkoord van Parijs bracht klimaatfinanciering sterker naar voren als afzonderlijke internationale verantwoordelijkheid. Met de *Grand Bargain* van 2016 kwam bovendien lokalisering hoog op de agenda van de humanitaire hulp.

Beperkt resultaat

Op papier veranderde daarmee veel. In de praktijk waren de veranderingen beperkt. Het gebruik van begrotingssteun en nationale systemen nam volgens een recente analyse van de OESO juist weer af.[74] Het aandeel van ODA dat op landenniveau wordt vormgegeven (*Country Programmable Aid*) is bijvoorbeeld gedaald van 65 procent in 2002 naar 42 procent in 2022.[75] De fragmentatie van ontwikkelingsfinanciering nam ook verder toe, waardoor ontvangende landen nog altijd te maken hebben met tientallen afzonderlijke donororganisaties, ieder met eigen prioriteiten en verantwoordingsvereisten.[76]

Ook bij de lokalisering van humanitaire hulp is de verschuiving van middelen en zeggenschap beperkt gebleven. In de *Grand Bargain* spraken donoren en internationale hulporganisaties in 2016 af om ten minste 25 procent van de humanitaire financiering zo direct mogelijk bij lokale en nationale actoren terecht te laten komen. Bijna tien jaar later was dat doel nog ver buiten bereik. Volgens een recente analyse liep in 2024 9,5 procent van de internationale humanitaire financiering via lokale en nationale actoren, direct of via tussenorganisaties. Slechts 3,8 procent ging rechtstreeks naar hen.[77]

Een vergelijkbare kloof tussen ambitie en resultaat zien we bij de bredere SDG- en klimaatagenda's van 2015. De doelstelling om tenminste 0,7% van het bruto nationaal inkomen (bni) aan ODA te besteden, expliciet opgenomen in de SDG-agenda, is voor de meeste rijke landen verder uit zicht geraakt. De jaarlijkse 100 miljard dollar aan klimaatfinanciering uit het Parijsakkoord werd pas in 2022 bereikt, twee jaar na de streefdatum, en kwam bovendien voor een belangrijk deel uit bestaande ODA-budgetten, en was daarmee dus niet additioneel. Ook buiten de ontwikkelingsbudgetten bleef de omslag te beperkt. Rijke landen liggen zelf niet op koers voor de emissiereducties die nodig zijn om de klimaatdoelen te halen, terwijl een deel van hun klimaat- en milieudruk via handels- en productieketens in andere landen terechtkomt. De SDG's en het Klimaatakkoord hebben daarmee wel nieuwe breedgedragen kaders geschapen, maar te weinig resultaat gesorteerd.

Hardnekkige uitdagingen in de ontwikkelingssector

Waarom keren dezelfde problemen terug, terwijl donoren en ontwikkelingsorganisaties ze al decennialang proberen aan te pakken? Een deel van de verklaring ligt in de prikkels binnen het systeem zelf. Die maken hervorming moeilijk, zelfs wanneer er brede overeenstemming bestaat over de gewenste richting.

Toenemende nadruk op kortetermijn-eigenbelang

Politieke prioriteiten rond migratie, veiligheid, of handel wegen steeds sterker mee in de vormgeving van ontwikkelingssamenwerking. Dat hoeft niet problematisch te zijn: zoals de AIV eerder heeft betoogd, moet internationale samenwerking ook Nederlandse belangen dienen en komt het de gelijkwaardigheid ten goede om daar transparant over te zijn.[78]

Het steekt echter nauw hoe die belangen worden gedefinieerd en nagestreefd. Wanneer vooral directe en nationale belangen centraal staan, kunnen de prioriteiten van partnerlanden naar de achtergrond verdwijnen en bestaande machtsverschillen worden versterkt. Ook dreigt kortetermijndenken, terwijl het Nederlands belang, zeker in deze tijd, juist vraagt om een langere horizon. In een onzekere en turbulente wereld hebben Nederland en Europa geloofwaardige partnerschappen met landen in het Zuiden hard nodig. Langjarige investeringen in inclusieve ontwikkeling en gezamenlijke transities zijn om die reden essentieel.

Controle, verantwoording en zichtbare resultaten

Wie publiek geld uitgeeft, moet kunnen uitleggen wat ermee is bereikt. Parlementen, ministeries en uitvoeringsorganisaties vragen daarom om beheersing van risico's, gedetailleerde rapportages en aantoonbare resultaten van OS. Die logica bevoordeelt echter interventies waarvan binnen enkele jaren zichtbaar resultaat kan worden gerapporteerd: hoeveel kinderen zijn gevaccineerd, hoeveel boeren bereikt, hoeveel waterpunten aangelegd? Institutionele ontwikkeling werkt anders. Het versterken van een ministerie, belastingdienst of lokale organisatie kost tijd, kent tegenslagen en levert resultaten op die moeilijk aan één partner zijn toe te schrijven.[79] De behoefte aan controle en snel aantoonbaar resultaat kan bovendien botsen met de langjarige overdracht van zeggenschap naar zuidelijke organisaties. Overdracht van verantwoordelijkheid kan op korte termijn ten koste gaan van efficiëntie. Werkelijk eigenaarschap betekent bovendien accepteren dat anderen keuzes maken die de donor zelf misschien niet zou hebben gemaakt.

Gevestigde belangen binnen het OS-systeem

Ontwikkelingssamenwerking is in de afgelopen decennia uitgegroeid tot een omvangrijk institutioneel stelsel van VN-organisaties, ontwikkelingsbanken, internationale ngo's en andere uitvoerders. Zij zijn opgericht om ontwikkeling te bevorderen, maar hebben als organisaties ook eigen belangen: budgetten, personeel, expertise, mandaten en institutionele posities. Een werkelijke verschuiving van middelen en zeggenschap naar nationale overheden en lokale organisaties kan betekenen dat hun eigen rol kleiner wordt.

Recent onderzoek naar de lokalisering van samenwerking met ngo's illustreert deze spanningen. Hoewel westerse ngo's stappen zetten naar gelijkwaardigere samenwerking met zuidelijke partners blijven financiële middelen en beslissingsmacht nog grotendeels bij de westerse organisaties geconcentreerd.[80] Fundamentele verandering hiervan stelt de traditionele positie van westerse ngo's ter discussie.

Gevestigde belangen spelen ook op multilateraal niveau. De zeggenschap binnen belangrijke instellingen, zoals het IMF en Wereldbank, weerspiegelt nog sterk de machtsverhoudingen in de periode waarin zij zijn ontstaan. Belangrijke afspraken over ontwikkelingssamenwerking worden gemaakt binnen de OESO-DAC, waar de ODA-verstrekkende landen aan tafel zitten.[81] Lokalisering en eigenaarschap vragen daarmee iets wat institutioneel moeilijk is: organisaties en landen die macht en middelen bezitten, moeten een deel daarvan vrijwillig afstaan.

Paternalisme

Achter institutionele belangen ligt ten slotte een hardnekkiger overtuiging over waar kennis en expertise zich bevinden. Donoren en internationale organisaties erkennen inmiddels vrijwel allemaal het belang van lokale kennis en context, maar in de praktijk blijft vaak de aanname bestaan dat externe expertise, procedures en institutionele modellen superieur zijn. Dat werkt door in wie problemen definieert, wie programma's ontwerpt en wiens kennis als gezaghebbend geldt. De onderwaardering van lokale kennis en ervaringen staat hervormingen richten een lokaal-geleid ontwikkelingssysteem in de weg.

Richting een nieuwe agenda

De hardnekkigheid van de problemen beschreven in paragraaf 2.3 is niet het gevolg van een gebrek aan kennis. De hervormingsagenda is inmiddels uitvoerig beschreven. Maar donorbelangen, verantwoordingsmechanismen, gevestigde institutionele belangen en opvattingen over expertise trekken het systeem telkens terug naar de oude werkwijzen.

Waarom zouden hervormingen die al decennia worden bepleit nu wel kans van slagen hebben? Het verschil ligt vooral in de veranderde geopolitieke en economische context. Landen in het mondiale Zuiden hebben meer partners om uit te kiezen en meer ruimte om hun eigen koers te bepalen. Voor Nederland en Europa is het daardoor niet langer vanzelfsprekend dat zij als partner worden gezien. In deze context is het juist voor westerse landen essentieel dat partners in het Zuiden hun economische en politieke weerbaarheid vergroten en minder afhankelijk worden van afzonderlijke externe machten. Lokaal eigenaarschap en goed functionerende instituties zijn daarmee niet alleen oude ontwikkelingsdoelen, maar hebben een geopolitieke betekenis gekregen.

Dat geeft de hervormingsagenda een nieuwe urgentie. Wanneer westerse landen blijven vasthouden aan versnipperde, donorgestuurde en kortlopende ontwikkelingssamenwerking, dreigen zij aan relevantie en geloofwaardigheid te verliezen in een wereld waarin partnerlanden andere keuzes kunnen maken. Hervorming is daarmee niet langer alleen een kwestie van effectievere ontwikkelingssamenwerking, maar ook van de positie die Nederland en Europa in de toekomstige internationale orde willen innemen.

Een manier om deze hervormingsagenda met nieuw elan vorm te geven, is internationale samenwerking te organiseren rond gezamenlijke transities en de investeringen die daarvoor nodig zijn. Zo'n benadering erkent dat landen in Noord en Zuid voor deels vergelijkbare veranderingen staan, maar vanuit sterk verschillende uitgangsposities, verantwoordelijkheden en belangen. Zij biedt daarmee een ander vertrekpunt voor samenwerking dan de klassieke donor-ontvanger-relatie. Het volgende hoofdstuk werkt uit om welke transities het gaat en wat het betekent om daarin gezamenlijk te investeren.

3

Gezamenlijke transities

Zoals in hoofdstuk 1 is uiteengezet, staan landen wereldwijd voor ingrijpende veranderingsprocessen die zich niet binnen grenzen of afzonderlijke sectoren laten vangen. Klimaatverandering dwingt overal ter wereld tot aanpassingen in de economie en energievoorziening; digitalisering en AI leiden overal tot grote veranderingen in werk en samenleving; en in veel landen staat de kwaliteit en legitimiteit van publieke instituties onder druk en is sprake van interne polarisatie. De uitgangsposities, belangen en mogelijkheden verschillen sterk, maar geen land staat buiten deze ontwikkelingen. Dat biedt een andere basis voor internationale samenwerking: niet het eenzijdig overdragen van oplossingen van Noord naar Zuid, maar samenwerking tussen landen die ieder op hun eigen manier met vergelijkbare transities te maken hebben.

Dergelijke samenwerking vraagt ook om een andere houding. Transities zijn geen technische processen met een bekend eindpunt en een vooraf uitgestippelde route. Over de gewenste richting, het tempo en de verdeling van kosten en baten bestaan binnen iedere samenleving verschillende ideeën en belangen. Nederland worstelt zelf met veel van de veranderingen die in dit hoofdstuk centraal staan en beschikt evenmin over pasklare oplossingen. Dat vraagt om bescheidenheid over de eigen kennis van transities elders, en om bereidheid te luisteren en te leren van ervaringen elders. Dialoog is vanuit die houding geen middel om anderen van een vooraf bepaalde oplossing te overtuigen, maar een manier om gezamenlijk richting te zoeken, verschillen bloot te leggen en waar mogelijk tot nieuwe oplossingen te komen. Zo kan OS zich ontwikkelen van een donor-ontvanger relatie naar een gelijkwaardig partnerschap.

Dat landen voor vergelijkbare transities staan en elkaar daarbij nodig hebben, betekent niet dat hun belangen altijd samenvallen. Integendeel: transities raken aan de verdeling van welvaart en macht en zijn daardoor bij uitstek politiek. Waar Europa zich richt op de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen, staat voor Afrikaanse landen juist de wens centraal om grondstoffen zelf te verwerken en meer waarde lokaal toe te voegen. Rond klimaat bestaat een gedeeld belang bij een leefbare planeet, maar verschillen landen sterk van inzicht over historische verantwoordelijkheid, financiële draagkracht en rechtvaardige verdeling van kosten en baten. Ook geopolitieke veranderingen worden vanuit verschillende posities anders beoordeeld. Europese landen zien de groeiende invloed van China veelal als een strategische uitdaging, terwijl veel Afrikaanse landen China juist zien als extra partner voor handel, investeringen en infrastructuur. Internationale samenwerking moet deze fricties niet verhullen, maar ruimte bieden om ze expliciet te maken en ermee om te gaan.

Die dialoog over uiteenlopende belangen en routes naar verandering vindt uiteraard niet plaats in een vacuüm. Het VN-Handvest uit 1945 biedt de grondslag voor de internationale rechtsorde, met afspraken over vrede en veiligheid, samenwerking om sociale en economische problemen op te lossen en de bescherming van mensenrechten. Dit verdrag vormt nog altijd een hoeksteen van het internationaal recht. Dit fundament is in de daaropvolgende decennia verder uitgebouwd. In het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) werden fundamentele rechten juridisch verankerd. Samen bieden deze verdragen het kader waarbinnen internationale samenwerking plaatsvindt.

Ook de afspraken die landen de afgelopen decennia maakten over ontwikkeling en duurzaamheid, bouwen op dit fundament voort. Met Agenda 2030 en de SDG's en met het Klimaatakkoord van Parijs spraken vrijwel alle landen zich uit over de richting waarin economieën en samenlevingen zich zouden moeten ontwikkelen, en over de rol van internationale samenwerking, met aandacht voor verschillende startposities. In hoofdstuk 2 constateerden we dat deze afspraken geen fundamentele omslag in de praktijk van ontwikkelingssamenwerking of in de onderliggende economische verhoudingen hebben teweeggebracht. Dat maakt ze niet minder belangrijk als gemeenschappelijk kader. Juist in een tijd van geopolitieke rivaliteit winnen zulke gezamenlijk gemaakte afspraken aan betekenis. Zij bieden geen antwoord op iedere belangenbotsing en worden lang niet altijd nageleefd, maar vormen wel een gemeenschappelijk referentiepunt waarop landen elkaar kunnen aanspreken.

De vraag is wel of de SDG's volstaan als kader voor internationale samenwerking. De kracht van Agenda 2030 – het alomvattende karakter – is in dat opzicht tegelijk een zwakte. De zeventien doelen, 169 subdoelen en het uitgebreide stelsel van indicatoren bestrijken vrijwel alle dimensies van maatschappelijke ontwikkeling, maar bieden weinig houvast om daarbinnen prioriteiten te stellen, terwijl landen in de praktijk wel keuzes moeten maken. Bovendien kan de nadruk op afzonderlijke doelen en meetbare indicatoren een technocratische benadering in de hand werken, terwijl veel van de opgaven juist politiek en landen-specifiek zijn. Hoewel de SDG-agenda terecht nadruk legt op de onderlinge samenhang tussen de doelen, blijven de spanningen en politieke keuzes ertussen onderbelicht.[82] Economische groei kan bijvoorbeeld botsen met klimaat- en biodiversiteitsdoelen; de winning van grondstoffen voor de energietransitie kan lokale gemeenschappen en ecosystemen onder druk zetten. Zulke fricties laten zich niet oplossen door afzonderlijke indicatoren te optimaliseren, maar vragen om politieke afwegingen over belangen, kosten en verantwoordelijkheden.

Om binnen de brede SDG-agenda daadwerkelijk voortgang te boeken, ziet de AIV daarom meerwaarde in een sterkere focus op vier samenhangende transities: a) naar brede welvaart armoedebestrijding en economische weerbaarheid; b) naar duurzame vrede en veiligheid; c) naar een gezonde en leefbare planeet; en d) naar effectieve en legitieme democratische instituties. Deze transities vervangen de SDG's niet, maar brengen focus aan en bieden nadrukkelijk ruimte om spanningen en fricties in de context van die transities – binnen én tussen landen – zichtbaar te maken en daarmee om te gaan.

De keuze voor deze transities is niet willekeurig. Een recente vergelijking van dertig nationale ontwikkelingsstrategieën van lage- en middeninkomenslanden laat zien dat economische transformatie, klimaatweerbaarheid en versterking van instituties tot de terugkerende prioriteiten behoren.[83] Ook Agenda 2063 van de Afrikaanse Unie stelt inclusieve economische ontwikkeling, ecologische duurzaamheid, vrede en veiligheid, goed bestuur en sterke instituties centraal.[84] Vanuit Nederlands perspectief sluiten deze opgaven nauw aan bij de nationale veiligheidsstrategie, waarin de economische en ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en de internationale rechtsorde als vier van de zes centrale veiligheidsbelangen worden gepresenteerd.[85]

De vier transities liggen daarmee op het snijvlak van prioriteiten van partnerlanden, mondiale en regionale ontwikkelingsagenda's en Nederlandse belangen. Ze kunnen daarbij niet los van elkaar worden gezien en moeten niet leiden tot nieuwe beleidssilo's. Ze grijpen op elkaar in en bieden een kader om belangrijke dwarsdoorsnijdende vraagstukken concreet aan te pakken. Zo gaat gendergelijkheid binnen de economische transitie over de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt en binnen de veiligheidstransitie over geweld tegen vrouwen. Op vergelijkbare wijze zijn digitalisering en AI cruciale aspecten binnen meerdere transities, van veranderingen op de arbeidsmarkt tot de kwaliteit en toegankelijkheid van publieke dienstverlening.

De kwaliteit van bestuur heeft eveneens een dwarsdoorsnijdend karakter, maar neemt een bijzondere positie in. Effectieve en legitieme democratische instituties zijn een cruciale voorwaarde voor het slagen van de andere drie transities. Tegelijkertijd is de ontwikkeling van zulke instituties zelf een langdurig en politiek veranderingsproces. Daarom beschouwt de AIV de bestuurlijke transitie ook als een zelfstandige opgave.

Hieronder lopen we de vier transities kort langs. Het doel is niet om ze uitputtend te analyseren of pasklare oplossingen te formuleren. Centraal staat dat Nederland en landen in het Mondiale Zuiden voor vergelijkbare veranderingsopgaven staan, maar vanuit sterk verschillende uitgangsposities en met uiteenlopende belangen en mogelijkheden. We kijken naar de manier waarop de transities elkaar raken, waar samenwerking wederzijds voordeel kan bieden en waar belangen of opvattingen juist botsen. Juist die fricties vragen om een open dialoog, waarin verschillen niet worden verhuld maar besproken en waar mogelijk overbrugd.

3.1 Economische transitie: van groei naar brede welvaart

Gezamenlijke opgave: Landen in Europa en het mondiale Zuiden staan voor de uitdaging om productievere, inclusievere en weerbaardere economieën te bevorderen, waarin welvaart niet alleen wordt gecreëerd, maar ook breed wordt gedeeld. Dat vraagt om voldoende werkgelegenheid, verminderde ongelijkheid en versterkt vermogen om geopolitieke, technologische en ecologische schokken op te kunnen vangen. Digitalisering en AI vergroten de urgentie. Het biedt kansen om de productiviteit sterk te verhogen, maar zal ook bestaande banen veranderen of doen verdwijnen en nieuwe verschillen creëren tussen landen die de technologie kunnen ontwikkelen en benutten en landen die daarbij achterblijven.

Verschillende uitgangsposities: De uitgangsposities verschillen sterk. Afrika heeft een jonge en snelgroeiende bevolking; de beroepsbevolking zal richting 2050 naar verwachting verdubbelen. Voor veel Afrikaanse landen ligt de opgave daarom vooral in het creëren van grote aantallen productieve banen en het verbreden van hun economische basis. Europa vergrijst en zoekt juist naar manieren om met minder werkenden de productiviteit op peil te houden. Latijns-Amerika bevindt zich in een andere positie: de vergrijzing is er al ingezet, terwijl ongelijkheid hardnekkig blijft.[86] Ook de uitgangspositie voor AI verschilt sterk. In lage-inkomenslanden ontbreekt voor een aanzienlijk deel van de beroepsbevolking nog de digitale en fysieke infrastructuur om van AI te kunnen profiteren.

Fricties: Die verschillende uitgangsposities gaan gepaard met uiteenlopende economische belangen. Europa zoekt toegang tot kritieke grondstoffen en nieuwe markten en wil strategische afhankelijkheden verminderen. Landen waar die grondstoffen vandaan komen willen juist meer lokale verwerking, werkgelegenheid en controle over de eigen natuurlijke hulpbronnen. Dat kan op gespannen voet staan met de belangen van buitenlandse mijnbouwbedrijven, bijvoorbeeld. Verdere industrialisatie in Azië en Afrika kan bovendien leiden tot de-industrialisatie en verlies van banen in specifieke sectoren en regio's binnen Europa. Omgekeerd kan Europese handelsbescherming, subsidies en industriepolitiek de ruimte voor industrialisatie elders beperken. Een vergelijkbare verdelingsvraag ontstaat rond AI. Landen en actoren met de beste toegang tot de technologie, data en infrastructuur hebben de sterkste uitgangspositie om de voordelen naar zich toe te trekken. Voor anderen dreigt juist groeiende afhankelijkheid, op een cruciaal thema.

Verwevenheid: Ondanks uiteenlopende belangen zijn de economische perspectieven van Europa en het mondiale Zuiden nauw met elkaar verbonden. Europa heeft toegang tot kapitaal, veel technologische kennis en een grote interne markt, die aantrekkelijk is voor groeiende economieën

om naar te exporteren; veel partnerlanden hebben een jonge bevolking, toegang tot grondstoffen, en groeiende markten met een sterke dynamiek en kansen voor innovatie. Die verschillen bieden een sterke basis voor samenwerking, via internationale waardeketens. Op het gebied van AI is in belangrijke mate sprake van gedeeld belang: momenteel zijn AI-capaciteiten namelijk sterk geconcentreerd in een beperkt aantal Amerikaanse en Chinese bedrijven. Zowel Europa als landen in het mondiale Zuiden hebben daardoor belang bij meer technologische autonomie en staan voor vergelijkbare uitdagingen rond digitale soevereiniteit en de toekomst van werk.

Samenwerking: Juist op deze raakvlakken liggen mogelijkheden voor concrete samenwerking en gezamenlijke investeringen, als onderdeel van langdurige economische partnerschappen rond handel, lokale verwerking van grondstoffen, regionale waardeketens, kennis en technologie. Zo heeft Europa er belang bij om productie en werkgelegenheid te stimuleren in relatief betrouwbare partnerlanden, als manier om afhankelijkheden te diversifiëren. Door zulke *partner-shoring* verkleint Europa immers de afhankelijkheid van andere, minder betrouwbare partners. Op het terrein van AI ligt samenwerking voor de hand om gezamenlijke minder afhankelijk te worden van de VS en China. Dat kan bijvoorbeeld via gezamenlijke investeringen in digitale infrastructuur, vaardigheden, kennisuitwisseling en afspraken over verantwoord gebruik van nieuwe technologieën.

3.2 Ecologische transitie: naar een gezonde en leefbare planeet

Gezamenlijke opgave: Alle landen staan voor de uitdaging om welvaart en gezondheid binnen de grenzen van de planeet veilig te stellen. Klimaatverandering, biodiversiteitsverlies, milieuvervuiling en de beschikbaarheid van gezond voedsel, water en energie zijn niet los van elkaar te zien. Veranderingen in het ene systeem werken door in het andere: klimaatverandering bedreigt voedsel- en waterzekerheid, terwijl de productie van voedsel en energie zelf druk legt op klimaat, natuur en water.[87] Ook gezondheid is sterk afhankelijk van de staat van de planeet. Toenemende luchtvervuiling, hitte en de verspreiding van infectieziekten en de grotere bedreiging door natuurrampen vormen een bedreiging voor de gezondheid van mensen. De transitie vraagt dus om een samenhangende aanpak van klimaat, natuur en het welzijn van mensen.

Verschillende uitgangsposities: De verantwoordelijkheden, kwetsbaarheden en prioriteiten lopen echter uiteen. Rijke landen dragen een grotere historische verantwoordelijkheid voor klimaatverandering en hebben bovendien meer financiële en technologische mogelijkheden om hun economieën te verduurzamen en emissies te verminderen.[88] Voor veel lage-inkomenslanden staan adaptatie, energietoegang en voedselzekerheid centraal, meer dan de reductie van emissies. Een gezamenlijke transitie moet deze verschillen in verantwoordelijkheid, draagkracht en prioriteiten erkennen.

Fricties: De overeenstemming over de noodzaak van verduurzaming neemt conflicten over verantwoordelijkheid en verdeling niet weg. Het klimaatakkoord van Parijs verplicht rijke landen tot klimaatfinanciering voor armere landen, maar er blijft veel discussie over de omvang, snelheid en vorm daarvan.[89] Op het gebied van uitstootvermindering wil Europa meer actie van opkomende economieën, terwijl die landen benadrukken dat ze gezien hun beperkte historische bijdrage aan het probleem nu meer ruimte moeten krijgen voor economische ontwikkeling en de uitstoot die daarmee gepaard gaat. Tegen die achtergrond leiden strengere Europese klimaat- en milieu-eisen voor geïmporteerde producten uit het Zuiden ook tot kritiek op vermeend groen protectionisme. De groene transitie kan ook zelf nieuwe ongelijkheden voortbrengen wanneer grondstoffen in het Zuiden worden gewonnen terwijl verwerking, technologie en winsten vooral elders terechtkomen.

Ook mondiale gezondheid kent zulke spanningen. Tijdens de coronapandemie botste het gezamenlijke belang bij snelle mondiale vaccinatie met belangen rond intellectueel eigendom, productiecapaciteit en toegang tot vaccins. De bredere vraag is vergelijkbaar met die rond kritieke grondstoffen: waar bevinden zich de kennis en productiecapaciteit, wie heeft er toegang toe en hoe worden de baten en risico's verdeeld?

Verwevenheid: Noord en Zuid zijn bij deze transitie van nature nauw verbonden, door het delen van dezelfde planeet. Een aanzienlijk deel van de Europese voetafdruk ligt buiten het eigen continent, via de import van voedsel, energie en grondstoffen. Zo kan Europese consumptie bijdragen aan land- en watergebruik en ontbossing elders. Omgekeerd is Europa voor de eigen energie- en digitale transitie afhankelijk van kritieke mineralen uit onder meer Afrika en Latijns-Amerika, waaronder kobalt, lithium en coltan. Dat kan nieuwe kansen creëren op het gebied van lokale economische ontwikkeling, maar kan ook juist leiden tot een nieuwe vorm van de extractieve relaties die we kennen uit het verleden, waarbij de grondstoffen vooral westerse economieën ten goede komen, terwijl lokale gemeenschappen achterblijven met de milieuschade en andere kosten. Ook gezondheidsrisico's trekken zich weinig van grenzen aan. De coronapandemie liet zien hoe afhankelijk landen van elkaar zijn voor kennis, vaccins en geneesmiddelen.

Samenwerking: Nederland en Europa kunnen met partnerlanden investeren in klimaatadaptatie, hernieuwbare energie en duurzame voedsel- en watersystemen. Bij kritieke grondstoffen kan samenwerking worden gekoppeld aan lokale verwerking, kennisoverdracht en het gezamenlijk verduurzamen van waardeketens, zodat de groene transitie niet leidt tot nieuwe ongelijkheden. Op gezondheidsgebied liggen vergelijkbare mogelijkheden in gezamenlijk onderzoek en lokale productie van vaccins en geneesmiddelen. Het doel is een transitie waarin landen gezamenlijk de mondiale uitdagingen rond klimaatverandering terugdringen, maar waarin kosten, opbrengsten en verantwoordelijkheden rechtvaardiger worden verdeeld.

3.3 Stabiliteitstransitie: naar duurzame vrede en veiligheid

Gezamenlijke opgave: Veiligheid en duurzame vrede zijn geen opdrachten voor het mondiale Zuiden alleen. Europa wordt zelf weer rechtstreeks geconfronteerd met conflict, agressie en geopolitieke dreiging, in het bijzonder door de Russische oorlog tegen Oekraïne. De erosie van de internationale rechtsorde raakt iedereen. Bovendien hebben samenlevingen in Noord én Zuid te maken met verschillende andere vormen van geweld en onveiligheid, van georganiseerde criminaliteit, drugsmokkel en terrorisme tot geweld tegen vrouwen. Westerse samenlevingen staan hierin net zo goed voor hardnekkige en deels nieuwe uitdagingen, gelet op bijvoorbeeld nieuwe digitale vormen van misogynie en toenemend geweld tegen vrouwen.

Verschillende uitgangsposities: De aard en omvang van de veiligheidsdreigingen zijn ook hier sterk verschillend. Europa heeft te maken met toenemende externe dreiging, hybride oorlogsvoering en de internationale gevolgen van conflicten elders. De bevolkingen van fragiele en door conflict getroffen landen worden echter direct geconfronteerd met de gevolgen van gewapend geweld, waaronder doden en gewonden, seksueel geweld, ontheemding, verlies van bestaanszekerheid en de vernietiging van publieke voorzieningen. Ook de capaciteit van staten om burgers veiligheid en bescherming te bieden verschilt sterk. Een gezamenlijke veiligheidsagenda kan niet voorbijgaan aan deze verschillen in kwetsbaarheid.

Frictie: De grootste belemmering betreft het wederzijdse vertrouwen. Juist rond vrede, veiligheid en de internationale rechtsorde is dat vertrouwen kwetsbaar. In delen van het mondiale Zuiden leeft sterke kritiek op wat wordt gezien als dubbele standaarden van westerse landen, onder meer bij de verschillende reacties op schendingen van het internationaal recht in Oekraïne en Gaza. Het hanteren van dubbele standaarden ondermijnt het vertrouwen en bemoeilijkt samenwerking om de internationale rechtsorde te handhaven. Ook kunnen Nederlandse en Europese belangen rond migratie, terrorisme of geopolitieke invloed botsen met mensenrechten, lokale legitimiteit en de belangen van bevolkingen in partnerlanden.

Verwevenheid: Ondanks deze verschillen en spanningen kunnen landen hun veiligheid niet los van elkaar organiseren. Lokale conflicten raken vaak verweven met regionale en geopolitieke rivaliteiten, wat het vinden van een duurzame oplossing moeilijker maakt. Andersom zijn de gevolgen van conflicten vaak tot ver buiten het gebied te voelen, via vluchtelingenstromen, georganiseerde criminaliteit en gevolgen voor de internationale handel. Deze transitie laat ook goed zien hoe de verschillende transities onderling verbonden zijn. Klimaatverandering, armoede en zwakke instituties kunnen de kans op conflict versterken. Omgekeerd maakt langdurig conflict het praktisch onmogelijk om duurzame economische ontwikkeling of goed functionerende instituties te bevorderen.

Samenwerking: De kansen voor samenwerking liggen in een bredere inzet op preventie, diplomatie, bemiddeling en duurzame vredesopbouw, via multipolaire coalities waarin Noordelijke en Zuidelijke landen samenwerken. Binnen het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken zou een stabilisatie en *mediation*-eenheid, in nauwe samenwerking met het ministerie van Defensie, een cruciale rol kunnen vervullen. Daarbij verdienen lokale vredesactoren, regionale organisaties en bemiddelaars uit het mondiale Zuiden een grotere rol. Hun kennis van de lokale context en positie binnen de samenleving zijn belangrijk om vredesprocessen lokaal te verankeren.

Een versterkte rol van vrouwen en vrouwenorganisaties is daarbij onmisbaar. De *Women, Peace and Security*-agenda biedt een kader om hun deelname aan preventie, vredesonderhandelingen, wederopbouw en besluitvorming te versterken. Maar samenwerking kan ook betrekking hebben op vormen van onveiligheid die samenlevingen in Noord én Zuid raken. Zo kunnen landen een gezamenlijke dialoog voeren over de invloed van de manosphere, online vrouwenhaat en geweld tegen vrouwen, ervaringen uitwisselen over de doorwerking daarvan in de samenleving en gezamenlijk leren van effectieve vormen van preventie, regulering en educatie.

3.4 Bestuurstransitie: naar effectieve en legitieme democratische instituties

Gezamenlijke opgave: De vierde transitie betreft het versterken van effectieve en legitieme instituties. Deze vormen het fundament onder de andere transities: zonder effectief bestuur, functionerende rechtsstaat en democratische legitimiteit kunnen economische ontwikkeling, verduurzaming en duurzame vrede moeilijk beklijven. Het is dan ook zorgwekkend dat het vertrouwen in publieke instituties wereldwijd onder druk staat, ook in Europa.

Verschillende uitgangsposities: De achtergrond van dit dalende vertrouwen loopt uiteen, tussen én binnen regio's. Sommige landen in het mondiale Zuiden kampen met beperkte staatscapaciteit, corruptie en gebrekkige of zelfs ontbrekende publieke dienstverlening; in het mondiale Noorden vormen democratische erosie, polarisatie en desinformatie een groeiende uitdaging. Deze verschillen vragen om maatwerk in plaats van een uniforme aanpak, zoals de AIV al betoogde in haar advies over krimpende maatschappelijke ruimte.[90]

Frictie: Overeenstemming over het belang van effectieve instituties betekent nog geen overeenstemming over de gewenste vorm. Opvattingen over democratie, rechtsstaat, individuele en collectieve rechten en de verhouding tussen staat en samenleving lopen uiteen. Westerse steun aan democratisering kan daarbij worden ervaren of neergezet als inmenging, of als het opleggen van een westers bestuursmodel. Samenwerking op dit terrein vereist dus tact.

Verwevenheid: Ondanks de verschillen worstelen samenlevingen in Noord en Zuid met vergelijkbare vragen over de kwaliteit en legitimiteit van bestuur. Digitalisering en kunstmatige intelligentie stellen overheden voor nieuwe opgaven rond publieke dienstverlening, privacy, desinformatie en de verhouding tussen overheid, burgers en grote technologiebedrijven. Bovendien hebben problemen als corruptie, belastingontwijking en illegale geldstromen een belangrijke internationale component. Goed bestuur is daarmee steeds minder een uitsluitend nationale opgave.

Samenwerking: De weg vooruit ligt dan ook in wederzijds leren, niet in export van één bestuursmodel. Universele rechten vormen de basis, maar daarbinnen bestaat ruimte voor verschillende instituties en bestuurlijke innovatie. Partnerlanden beschikken over eigen ervaringen met burgerparticipatie en het gebruik van digitale hulpmiddelen waar Nederland van kan leren, en omgekeerd. Dat kan heel concreet vorm krijgen in uitwisseling tussen lokale overheden, bijvoorbeeld rond publieke dienstverlening, burgerparticipatie en andere vormen van democratische vernieuwing en het gebruik van digitale technologie.

Daarbij gaat het niet alleen om de overheid zelf. Investeringen moeten zowel de staat als de tegenmacht versterken. Effectieve overheden hebben een kritische pers, een onafhankelijke rechterlijke macht en actieve burgers nodig. Steun aan publieke instituties moet daarom samengaan met ruimte en ondersteuning voor maatschappelijke organisaties, onafhankelijke media en andere instituties die de macht controleren.

4

Van transities naar praktijk: de inrichting van internationale samenwerking

4.1 Verschillende gronden voor samenwerking

Nederland heeft zowel een fundamenteel belang bij als een grondwettelijke opdracht (artikel 90) tot bevordering van de internationale rechtsorde. Voor een middelgroot, open en internationaal sterk verweven land zijn regels, verdragen en internationale instituties van groot belang voor veiligheid, welvaart en de bescherming van rechten. In een wereld waar het recht van de sterkste geldt, legt Nederland het af tegen landen met meer macht en slagkracht. Afbrokkeling van de internationale rechtsorde is daarmee een fundamentele bedreiging voor Nederland.

Die internationale rechtsorde gaat over meer dan oorlog en vrede. Zoals besproken in hoofdstuk 3, zijn ook fundamentele economische en sociale rechten internationaal vastgelegd. Het bevorderen van menselijke waardigheid, toegang tot basisvoorzieningen en sociaaleconomische ontwikkeling kan daarmee niet los worden gezien van de bredere Nederlandse inzet voor een internationale orde gebaseerd op recht en afspraken.

Binnen dit overkoepelende kader bestaan verschillende gronden voor internationale samenwerking naast elkaar. De klassieke legitimatie vanuit solidariteit en armoedebestrijding blijft relevant, maar dekt niet de volle breedte van de samenwerking. Klimaat, veiligheid, economische afhankelijkheden en geopolitieke verschuivingen raken Nederland zelf. Ook heeft Nederland specifieke strategische en economische belangen om binnen internationale samenwerking te behartigen. Het helpt om deze verschillende gronden expliciet van elkaar te onderscheiden:

- Solidariteit: samenwerking vanwege grote verschillen in welvaart, kansen en kwetsbaarheid bestaan, fundamentele rechten en menselijke waardigheid, en de verantwoordelijkheid van Nederland voor ontwikkelingen elders, bijvoorbeeld door de historische CO2-uitstoot.
- Gedeelde belangen: samenwerking rond grensoverschrijdende opgaven die landen niet zelfstandig kunnen oplossen, zoals klimaatverandering, pandemieën, biodiversiteitsverlies, conflict en instabiliteit, AI en financiële instabiliteit;
- Nationale belangen: gelijkwaardige samenwerking ter bevordering van onder meer de economische weerbaarheid, toegang tot grondstoffen en markten, veiligheid, migratiesamenwerking, de Nederlandse kennispositie en geopolitieke invloed.

Dit onderscheid is behulpzaam omdat niet iedere vorm van samenwerking alle drie de gronden in gelijke mate hoeft te bedienen. De afgelopen jaren is vaak geprobeerd om solidariteit altijd te verbinden aan een direct gedeeld of Nederlands belang, en om beleid vanuit Nederlandse belangen tegelijkertijd te presenteren als bijdrage aan ontwikkeling of mondiale rechtvaardigheid. Uiteraard moeten verschillende beleidsterreinen coherent zijn en mag het nastreven van het ene belang andere doelen niet ondergraven. Maar dat betekent niet dat iedere publiek gefinancierde activiteit een perfecte combinatie van solidariteit, gedeelde belangen en nationaal belang moet zijn.

Openheid over de verschillende motieven kan bovendien bijdragen aan gelijkwaardiger relaties met partners in het mondiale Zuiden. Wat het vertrouwen in die relaties vaak ondermijnt is juist de perceptie van verborgen agenda's, waarbij wordt vermoed dat andere belangen schuilgaan achter ontwikkelingsdoelen. Velen in het Zuiden kijken door die bril naar Europese OS-inspanningen. Transparantie over wat Nederland en Europa zelf met samenwerking willen bereiken, maakt het mogelijk belangen expliciet te bespreken en daarover te onderhandelen. Dat is uiteindelijk gelijkwaardiger dan nationale belangen te verhullen achter de taal van hulp en solidariteit.

Deze meervoudige grondslag sluit ook aan bij hoe Nederlanders over internationale samenwerking denken. Recent enquête-onderzoek van Clingendael laat zien dat steun voor OS in algemene zin niet vanzelfsprekend is. 40 procent van de ondervraagden vindt dat Nederland zeer actief moet zijn, terwijl 29 procent weinig of geen activiteit op dit vlak wil. Wanneer OS wordt gepresenteerd als strategische samenwerking met landen in het mondiale Zuiden, daalt het aandeel tegenstanders tot 21 procent. Bij concrete vormen van samenwerking gericht op Nederlandse belangen neemt de steun nog verder toe. Ook opvallend is dat 51 procent vindt dat OS de Nederlandse belangen moet dienen; maar dat ook 51 procent het als de morele plicht van rijke landen ziet om armere landen te ondersteunen[91]. Ook onder de Nederlandse bevolking bestaan solidariteit en belangen dus naast elkaar als gronden voor internationale samenwerking.

Dat verschillende belangen legitiem naast elkaar kunnen bestaan, betekent niet dat alles geoorloofd is. De manier waarop nationale belangen worden nagestreefd, moet passen binnen de internationale rechtsorde en mag de ontwikkeling van partnerlanden niet ondergraven. Een te sterke nadruk op directe Nederlandse belangen kan bovendien strijdig zijn met het Nederlandse langetermijnbelang bij sterke en geloofwaardige partnerschappen, zoals in hoofdstuk 2 is besproken. Internationale normen en afspraken over effectieve ontwikkelingssamenwerking blijven daarom nodig als ondergrens. De OESO-DAC kan daarin een belangrijke normerende rol blijven spelen, al vraagt ook die institutionele architectuur om hervorming, zoals paragraaf 4.5 bespreekt.

4.2 Gedifferentieerde financiering

De meervoudige grondslag voor internationale samenwerking vraagt ook om een gedifferentieerde financieringsarchitectuur. Het huidige ODA-kader wordt gebruikt voor steeds meer doelen: armoedebestrijding en humanitaire hulp, klimaat, opvang van asielzoekers, bevordering van democratie en mensenrechten, migratiesamenwerking, grensbewaking, veiligheid, private-sectorontwikkeling en geopolitieke en economische belangen. Momenteel mogen alle uitgaven in alle landen op de lijst van de OESO-DAC (alle lage- en middeninkomenslanden) die in brede zin kunnen bijdragen aan hun ontwikkeling, meetellen als ODA, terwijl het totale ODA-budget onder druk staat. In Nederland daalden de ODA-uitgaven van 0,81 procent van het bni in 2010 naar een verwachte 0,50 procent in 2027.

De combinatie van een krimpend budget en een steeds bredere inzet ervan leidt tot verdringing en laat minder middelen over voor landen en groepen die nauwelijks toegang hebben tot andere financieringsbronnen.

Vasthouden aan de afspraak dat rijke landen tenminste 0,7% van het bni reserveren voor publieke ODA-middelen ten behoeve van sociaaleconomische ontwikkeling in armere landen is essentieel. Om verdringing te voorkomen, zou een toekomstbestendige financieringsarchitectuur verschillende functies wel duidelijker van elkaar moeten onderscheiden. Recente voorstellen voor hervorming van de internationale ontwikkelingsfinanciering bepleiten een vergelijkbare functionele scheiding.[92] De AIV ziet daarbij ook sterke aanknopingspunten bij het denken over Global Public Investment.[93] Aansluitend bij de drie gronden voor samenwerking uit paragraaf 4.1 onderscheidt de AIV drie financieringsfuncties: ODA voor armoedebestrijding en humanitaire hulp; collectieve internationale financiering voor mondiale publieke goederen; en afzonderlijke publieke middelen voor strategische partnerschappen.

Armoedebestrijding en humanitaire hulp

ODA blijft onmisbaar, maar zou sterker moeten worden gericht op armoedebestrijding en ongelijkheid in de armste en meest kwetsbare landen en op humanitaire noden. Juist daar zijn concessionele publieke middelen het hardst nodig, omdat deze landen nauwelijks toegang hebben tot andere financieringsbronnen en investeringen er veelal geen direct financieel rendement opleveren. Binnen landen vraagt dit om bijzondere aandacht voor ongelijkheid en kwetsbare groepen die structureel worden achtergesteld, onder andere vrouwen, kinderen, mensen met een beperking, vluchtelingen, inheemse groepen, mensen in afgelegen gebieden, LHBTI+ personen en andere minderheden. Mensen kunnen tot verschillende achtergestelde groepen behoren waardoor ze extra gemarginaliseerd raken. Deze kwetsbare groepen zijn tevens belangrijke actoren voor verandering, en dienen dus niet als slachtoffers te worden benaderd.

Daarbij verdient de internationale doelstelling voor ODA aan de minst ontwikkelde landen (LDCs) hernieuwde aandacht. Sinds 1981 geldt voor rijke landen de doelstelling om 0,15 tot 0,20 procent van het bni aan deze landen te besteden; deze is later opnieuw internationaal bevestigd als onderdeel van de SDGs. Nederland kwam in 2024 uit op 0,11 procent.[94] Juist wanneer het ODA-budget krimpt en andere belangen zwaarder meewegen, is het belangrijk te voorkomen dat middelen voor armoedebestrijding en humanitaire hulp worden verdrongen door uitgaven die primair Nederlandse of Europese strategische belangen dienen.

Mondiale publieke goederen

Voor grensoverschrijdende opgaven als klimaat, pandemische paraatheid en biodiversiteit is een andere financieringslogica nodig. Deze opgaven raken alle landen en vragen daarom om collectieve financiering, waarbij landen naar draagkracht bijdragen en ook gezamenlijk zeggenschap hebben over de besteding.

Er is een internationale beweging gaande om een heldere financierings- en bestuursstructuur voor mondiale publieke goederen te ontwikkelen, waar Nederland zich bij kan aansluiten: Global Public Investment (GPI). Een coalitie van zo'n dertig landen, geleid door Colombia en Senegal, pleit voor een model waarbij alle landen naar draagkracht bijdragen aan mondiale publieke investeringen én zeggenschap krijgen over de besteding. Dit is een radicale breuk met de huidige structuur, waarbij alleen rijke landen bijdragen en ook alleen zij de besteding bepalen. Door alle landen te betrekken, respecteert dit model beter de soevereiniteit van landen en past het bij de beoogde gelijkwaardigheid. Zolang nieuwe mondiale afspraken ontbreken, kan Nederland samenwerking met ontwikkelingslanden rond mondiale publieke goederen uit ODA financieren, mits dit niet ten koste gaat van middelen voor armoedebestrijding.

Nederland zou actiever dan nu aan de verdere ontwikkeling van zulke arrangementen en nieuwe systemen moeten bijdragen, zowel op diplomatiek als financieel vlak. Daarbij moet ook worden gekeken naar nieuwe manieren om middelen te mobiliseren, waaronder mondiale heffingen op activiteiten met grote grensoverschrijdende effecten, zoals privévluchten. Initiatieven als de *Global Solidarity Levies Task Force* van onder andere Frankrijk, Brazilië, Kenia en Barbados laten zien dat hier internationaal al over wordt nagedacht.

Financiering voor strategische partnerschappen

Nederland heeft financiële middelen nodig om te investeren in strategische en gelijkwaardige partnerschappen met middeninkomenslanden zoals Kenia, Marokko, Colombia, India en Indonesië, bijvoorbeeld via het bedrijfsleven en kennisuitwisseling. Wanneer zulke samenwerking primair een strategische functie heeft, zou financiering niet langer uit het schaarse ODA-budget moeten komen. Daar zouden aparte middelen voor beschikbaar moeten zijn binnen de begroting, voor buitenlands beleid (HGIS-middelen).

Deze financiering wordt nu veelal aangeduid als non-ODA. Die benaming definieert haar slechts door wat zij niet is. Een eigen financieringscategorie zou beter zichtbaar maken waarvoor de middelen bedoeld zijn: investeren in internationale partnerschappen die voor Nederland en partnerlanden van strategisch belang zijn in de turbulente geopolitieke context.

Meer middelen en andere financieringsstromen

Een andere verdeling van middelen lost het probleem van financiële schaarste niet op. De grootschalige bezuinigingen op ODA in verschillende landen heeft grote gevolgen voor programma's en voorzieningen, met name voor kwetsbare groepen. In vluchtelingenkampen betekent dit bijvoorbeeld minder voedsel, uitblijvende vervanging van tenten en verminderde toegang tot gezondheidszorg. Hervorming van de internationale financieringsarchitectuur richting 2040 ontslaat Nederland daarom niet van de noodzaak om ook nu additionele middelen beschikbaar te stellen, met bijzondere aandacht voor LDCs, conflictgebieden en humanitaire noden. Binnen het kader van de tweede hoofdtaak van Defensie, de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit, zou Nederland een deel van de sterk groeiende defensie uitgaven moeten benutten voor investeringen in conflictpreventie als onderdeel van de stabiliteitstransitie.

Nederland heeft een sterke uitgangspositie om een voortrekkersrol te spelen in innovatieve ontwikkelingsfinanciering. Met FMO beschikt het over een van de grootste bilaterale ontwikkelingsbanken ter wereld, terwijl initiatieven als ILX laten zien dat Nederlands publiek geld kan helpen om institutioneel kapitaal voor ontwikkeling te mobiliseren. Die ervaring wordt echter nog onvoldoende benut om ODA te verbinden met andere financieringsstromen. Zo wordt slechts in beperkte mate samengewerkt met filantropische financiers, wordt weinig gedaan om diaspora-financiering sterker aan ontwikkelingsdoelen te verbinden en zijn er nog weinig initiatieven om nieuwe publieke financiers, waaronder de Golfstaten, India en Turkije, nauwer bij humanitaire en ontwikkelingsfinanciering te betrekken.

4.3 Een politieke lokaal-gedreven aanpak in plaats van themasturing

Lokaal en nationaal leiderschap en eigenaarschap moeten het organiserende beginsel van de samenwerking worden. De kern is dat actoren in het land zelf, zoals overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennisinstellingen, bepalen welke problemen prioriteit krijgen, welke strategie wordt gevolgd en hoe middelen worden ingezet. Internationale samenwerking ondersteunt die agenda's, in plaats van ze van buitenaf te definiëren.

'Lokaal' betekent daarbij niet automatisch 'zo kleinschalig mogelijk'. De relevante schaal hangt af van de opgave. Het initiatief kan liggen bij een nationale overheid, gemeente, regionale instelling, maatschappelijke organisatie, universiteit of andere instelling. Waar het om gaat is dat zeggenschap en verantwoordelijkheid zoveel mogelijk bij actoren uit het land zelf liggen.

Van thema- naar landensturing

Dit vraagt om een verschuiving van donorsturing naar ondersteuning van lokaal bepaalde strategieën. Nu bepalen Nederlandse thematische prioriteiten, budgetten en resultaatkaders vaak wat kan worden gefinancierd, waarna organisaties in partnerlanden hun plannen daaraan moeten aanpassen. Dat maakt lokaal eigenaarschap ondergeschikt aan Nederlandse beleidsprioriteiten.

Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken raakt dit aan de langlopende discussie over thema- en landensturing. Sinds 2011 staat themasturing centraal. De AIV pleit ervoor deze keuze, ten minste voor de bilaterale programmering inclusief ngo-financiering, om te draaien. De landencontext en lokaal bepaalde prioriteiten worden het vertrekpunt; pas daarna volgt de vraag welke Nederlandse expertise, instrumenten en middelen daarbij passen. Landensturing betekent niet dat Nederland partnerlanden stuurt, maar dat het de eigen inzet organiseert vanuit de politieke en maatschappelijke context en de agenda's van actoren in dat land. Ook EU- en multilaterale programma's zouden sterker vanuit deze logica moeten worden vormgegeven.

Deze verschuiving verandert ook de rol van de thematische directies in Den Haag. Hun expertise blijft hard nodig, maar wordt anders ingezet: minder voor het centraal ontwerpen en aansturen van programma's, en meer gericht op het ontwikkelen en delen van kennis, het maken van internationale afspraken en de ondersteuning van landenstrategieën en multilaterale programma's. Ambassades en regiodirecties krijgen daarmee een sterkere regierol rond de programmering, wat ook om grotere budgetten en extra capaciteit daar vraagt.

Anders financieren

Versterkt lokaal en nationaal eigenaarschap heeft ook gevolgen voor de manier van financieren. Veel organisaties in partnerlanden zijn nu afhankelijk van tijdelijke projectfinanciering met vooraf vastgelegde activiteiten, indicatoren en rapportageverplichtingen. Vaak voeren zij verschillende extern gefinancierde projecten tegelijkertijd uit, elk met eigen procedures en vereisten. Dat leidt tot hoge transactiekosten, legt een groot beslag op hun beperkte capaciteit en gaat daarmee ten koste van de ruimte om eigen langetermijnstrategieën te kunnen ontwikkelen en uit te voeren.

Nederland zou daarom vaker moeten kiezen voor directe, meerjarige, flexibele en waar mogelijk institutionele financiering van organisaties in partnerlanden, waaronder maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en (semi)publieke instituties. Niet alleen activiteiten, maar ook de organisaties zelf moeten worden versterkt, inclusief hun personeel, kennis, systemen en strategisch vermogen. Verantwoording blijft noodzakelijk, maar moet proportioneel zijn en zoveel mogelijk aansluiten bij nationale en lokale systemen. Om deze verandering kracht bij te zetten zijn duidelijke doelstellingen nodig over het aandeel van de Nederlandse financiering dat rechtstreeks of via consortia naar lokale organisaties gaat, met zeggenschap over de besteding ervan.

Politieke benadering

Ontwikkeling is politiek en raakt onvermijdelijk aan de verdeling van macht en middelen. Landensturing vraagt dan ook om een politieke-economische analyse van de context. Om effectief aan te kunnen sluiten bij lokaal geleide verandering moet inzicht bestaan in macht, instituties, belangen en maatschappelijke tegenstellingen. Welke actoren hebben invloed, welke instituties legitimiteit, waar liggen kansen voor verandering en welke groepen worden uitgesloten? Die analyse moet mede bepalen met wie Nederland effectief kan samenwerken, welke instituties en organisaties het ondersteunt, en welke financieringsvorm daarbij past.

Grofweg zijn drie situaties te onderscheiden:

- **In landen met functionerende en legitieme publieke instituties** kan Nederland vergaand aansluiten bij nationale ontwikkelingsstrategieën en publieke systemen. Samenwerking via nationale en lokale overheden kan hier een belangrijke plaats innemen, inclusief vormen van sectorale of algemene begrotingssteun.
- **In landen met redelijke bestuurlijke capaciteit, maar zwakkere democratische instituties of beperkte politieke ruimte** is een gemengde benadering nodig. Nederland kan samenwerken met publieke instituties die voldoende capaciteit en legitimiteit hebben, maar moet extra aandacht houden voor maatschappelijke tegenmacht, uitsluiting en mensenrechten.
- **In sterk repressieve of zeer corrupte contexten** is terughoudendheid geboden bij samenwerking met de centrale overheid. Ook daar kunnen echter mogelijkheden bestaan voor samenwerking met lokale overheden, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen of specifieke publieke instituties.

Deze driedeling bepaalt vooral of en hoe Nederland samen kan werken met publieke instituties. Maatschappelijke organisaties, bedrijven, kennisinstellingen en andere actoren kunnen in alle contexten een belangrijke rol spelen. Juist voor armoedebestrijding is deze differentiatie van belang. Veel mensen in extreme armoede leven in landen met zwakke instituties, conflict of problematische politieke verhoudingen. Democratische kwaliteit of goed bestuur kan daarom niet eenvoudig als voorwaarde voor samenwerking gelden.

Ook in moeilijke politieke contexten kan worden aangesloten bij nationale prioriteiten zonder middelen rechtstreeks via de centrale overheid te laten lopen. Nederland kan dan bijdragen aan de financiering van maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennisinstellingen en in sommige gevallen ook van lokale overheden. In algemene zin kan Nederland zich inzetten voor versterkte capaciteiten van diverse actoren op het gebied van effectievere coördinatie en politieke dialoog. Lokaal eigenaarschap vraagt dus niet om één voorkeurskanaal, maar om financierings- en samenwerkingsvormen die passen bij de politieke context en bij de instituties die voldoende legitimiteit en vermogen hebben om verandering te dragen.

Een politiek gedreven aanpak vraagt ook om voldoende diplomatieke capaciteit om in conflict- en fragiele contexten te kunnen bemiddelen. Een Nederlandse *mediation*-eenheid binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken, in nauwe samenwerking met Defensie, kan ambassades ondersteunen bij conflictanalyse, preventie, bemiddeling en vredesprocessen. Daarbij kan zij de Nederlandse diplomatieke inzet verbinden met lokale en regionale vredesactoren en internationale partners.

Lokaal eigenaarschap en Nederlandse belangen hoeven niet tegenover elkaar te staan. In een multipolaire wereld, waarin landen in het mondiale Zuiden uit meerdere internationale partners kunnen kiezen, wordt het belangrijker om te investeren in vertrouwen en langdurige relaties. Nederland heeft er daarom belang bij om aan te sluiten bij de eigen strategieën van partnerlanden.

Dat versterkt het onderlinge vertrouwen en biedt daarmee ook ruimte om andere Nederlandse belangen te bespreken. Syrië vormt een recent voorbeeld. De nieuwe autoriteiten proberen om buitenlandse steun te organiseren rond een nationaal wederopbouwplan, waar duurzame terugkeer van Syrische vluchtelingen in het buitenland een belangrijk onderdeel van uitmaakt. Door Syrië te ondersteunen bij de uitvoering en coördinatie van dit plan, kan Nederland bijdragen aan lokaal geleide ontwikkeling en tegelijkertijd een basis leggen voor een effectieve dialoog over migratie en terugkeer.

4.4 Krachten bundelen

Een lokaal geleide landenbenadering stelt hoge eisen aan het ministerie en vooral aan de ambassades. Deze aanpak vergt namelijk diepgaande kennis van de politieke en maatschappelijke context, langdurige relaties met uiteenlopende actoren en het vermogen om beleidsdialoog te voeren, belangen te verbinden en coalities te vormen. Nederland kan die intensieve manier van werken niet in alle landen waar het nu actief is waarmaken, zeker in de context van verdere bezuinigingen op het apparaat. Dat vraagt om scherpere keuzes in de bilaterale inzet, zonder de internationale betrokkenheid van Nederland daarmee te verzwakken.

Door krachten te bundelen met anderen kan Nederland betrokken blijven in meer landen dan het zelf intensief kan bedienen. Via de Europese Unie, multilaterale en regionale instellingen en flexibele coalities kunnen schaal, kennis, financiering en politieke invloed worden gecombineerd, zonder dat Nederland overal eigen programma's hoeft op te zetten. De vraag is dus niet waar Nederland zich terugtrekt, maar waar het zelf bilaterale meerwaarde heeft en waar het effectiever is om via anderen te werken. Bilaterale inzet ligt vooral voor de hand waar Nederland specifieke kennis, relaties of belangen heeft of waar sterke verbindingen met de Nederlandse samenleving bestaan.

a. Europese Unie

Een stille revolutie in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is dat het steeds Europeser wordt. In 2010 liep ongeveer 5 procent van de Nederlandse uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking via de EU; in 2030 zal dit naar verwachting ongeveer 20 procent zijn. Die verschuiving wordt echter nog onvoldoende weerspiegeld in de manier waarop Nederland zijn ontwikkelingsbeleid organiseert. Er ontbreekt een heldere visie op de taakverdeling tussen Nederlandse en Europese samenwerking, terwijl binnen het ministerie slechts beperkte capaciteit beschikbaar is om de omvangrijke Europese geldstromen en beleidsvorming te beïnvloeden. Ook de parlementaire aandacht voor de Europese ontwikkelingssamenwerking blijft achter bij het financiële belang ervan.[95]

De EU is voor Nederland bij uitstek het schaalniveau waarop internationale samenwerking politieke en economische slagkracht kan krijgen. De EU en haar lidstaten behoren gezamenlijk tot de grootste verstrekkers van ontwikkelingsfinanciering ter wereld.[96] Bovendien kan de EU ontwikkelingssamenwerking verbinden met handel, klimaat, migratie, veiligheid en regelgeving. Via Global Gateway en de Team Europe-benadering werken Europese instellingen, lidstaten en financiële instellingen samen. Waar Nederland afzonderlijk een relatief kleine speler is, kan de EU grotere investeringen mobiliseren, internationale standaarden beïnvloeden en politiek gewicht in de schaal leggen.[97] Europese samenwerking zou dan ook niet als aanvulling op het Nederlandse beleid moeten worden gezien, maar als een essentieel onderdeel ervan.

Europese schaal is echter geen garantie voor effectieve of gelijkwaardige samenwerking. Besluitvorming is vaak traag en complex, verantwoordelijkheden zijn verdeeld over verschillende instellingen en de belangen van lidstaten lopen uiteen.[98] Bovendien kunnen Europese belangen rond economische veiligheid, grondstoffen en kansen voor het eigen bedrijfsleven soms botsen met de prioriteiten van partnerlanden. Die spanning is zichtbaar in Global Gateway, een strategie die de Europese Commissie presenteert als een combinatie van duurzame ontwikkeling in partnerlanden, gedeelde belangen en Europese economische en geopolitieke doelen. In grote delen van het mondiale Zuiden heerst echter het gevoel dat vooral de Europese belangen doorslaggevend zijn.[99]

Tegen deze achtergrond zou Nederland een veel actievere rol moeten spelen bij de beïnvloeding van de koers van het Europese ontwikkelingsbeleid. Juist nu instrumenten als Global Gateway steeds bepalender worden voor de Europese inzet, is het van belang dat Nederland zich binnen de EU sterk maakt voor de uitgangspunten van dit advies: aansluiting bij lokaal bepaalde prioriteiten, een politieke en institutionele benadering en ruimte voor langjarige partnerschappen. Daar kan Nederland ook zelf gericht aan bijdragen, bijvoorbeeld door lokale instituties te ondersteunen bij inclusief en duurzaam beheer van economische corridors die via Global Gateway worden ondersteund. Zo kunnen Nederlands en Europees beleid elkaar aanvullen en versterken.

De groeiende Europese rol vraagt om een bewustere taakverdeling tussen bilaterale en Europese samenwerking. Tabel 1 geeft meer voorbeelden van hoe de sterke kanten van Nederland en de EU elkaar kunnen aanvullen. Nederland kan relatief gemakkelijk experimenteren met innovatieve werkwijzen, beschikt via ambassades over lokale kennis en relaties en heeft ervaring met diplomatieke, flexibele en multistakeholderbenaderingen. De EU kan succesvolle benaderingen vervolgens op grotere schaal brengen door haar financiële slagkracht, politieke gewicht en regionale bereik. Omgekeerd kan Nederland actiever aansluiten bij Europese programma's wanneer die economische of politieke schaalvoordelen bieden, in plaats van minder effectieve eigen programma's in stand te houden.

De bilaterale inzet krijgt daarmee deels een andere functie. Nederland hoeft niet alles zelf uit te voeren, maar kan zijn kennis, relaties en ervaringen veel systematischer inzetten om Europese samenwerking te beïnvloeden en te versterken. Het doel is daarbij om de financiële en politieke slagkracht van de EU te benutten voor lokaal geleide transities.

Tabel 1 Synergie en werkverdeling tussen Nederland en de EU als donoren

Categorie	Sterktes van Nederland	Sterktes van de EU	Synergie en werkverdeling
Innovatie	Kennisintensieve OS, pionier in innovatieve benaderingen.	Grootste bron van concessionele financiering ter wereld, met aanzienlijke budgetten.	Nederland ontwikkelt innovatieve oplossingen, de EU zorgt voor opschaling en verspreiding.
Politieke inzet	Diplomatieke OS, sterke focus op thema's zoals klimaat- en waterdiplomatie.	Sterkere onderhandelingspositie door collectieve kracht, betere toegang tot internationale fora.	Nederland zet diplomatieke thema's op de agenda, de EU versterkt de impact door collectieve actie.
Durf en flexibiliteit	Pakt thema's op die de EU lastig vindt (bijvoorbeeld SRGR en gender).	Kan als blok optreden om druk uit te oefenen in multilaterale fora, met een grotere impact dan individuele lidstaten.	Nederland experimenteert met moeilijke thema's, de EU biedt een platform voor breder draagvlak.
Multistakeholder model	Nederland is gewend door middel van Diamond-benadering meerdere typen instellingen samen te laten werken.	Door hier op landenniveau als Team Europe op in te zetten, kan 'Dutch Diamond' transformeren naar effectieve diamanten in partnerlanden zelf.	Nederland inspireert met haar manier van werken de EU.
Lokale verankering	Ervaring met directe ondersteuning van zuidelijke ngo's op politiek gevoelige thema's.	Betere beleidsdialoog met partnerlanden, OS akkoorden tussen EU en partnerlanden.	Nederland kan relevante programma's laten integreren in de gezamenlijke EU-landen akkoorden.
Regionale benadering	-	EU is als regionaal blok een natuurlijke partner voor regionale organisaties zoals de Afrikaanse Unie.	Laat samenwerking met regionale organisaties en het thema 'regionale integratie' over aan de EU.

b. Multilaterale instellingen

Het multilaterale systeem vormt een tweede pijler voor krachtenbundeling in internationale samenwerking. De grote kracht ervan is legitimiteit: multilaterale instellingen brengen landen uit verschillende regio's en met verschillende niveaus van economische ontwikkeling samen rond gedeelde regels, normen en financiering. Ze bieden bovendien schaal, specialistische expertise en de mogelijkheid risico's en middelen te bundelen. De IOB-evaluatie van 2025 laat zien dat VN-organisaties vooral meerwaarde hebben door hun crisisparaatheid, neutraliteit en expertise, terwijl regionale ontwikkelingsbanken sterke schaalvoordelen hebben bij grote investeringen en relatief veel legitimiteit genieten bij regionale partners.[100]

Die kracht kent ook duidelijke beperkingen. Multilaterale organisaties zijn vaak groot en bureaucratisch, besluitvorming kan traag verlopen en mandaten zijn soms zo breed dat focus verloren gaat. Ook bestaat het risico dat internationale instellingen op landenniveau eigen programma's en systemen naast die van overheden en lokale actoren opbouwen. Ook hier moet daarom de specifieke meerwaarde van een organisatie het uitgangspunt zijn.

In conflict- en postconflictsituaties hebben VN-organisaties vaak een duidelijke meerwaarde door hun aanwezigheid, neutraliteit en toegang en hun vermogen om internationale financiering en inzet voor humanitaire hulp, stabilisatie en wederopbouw te bundelen en te coördineren, zoals OCHA (*UN Office for the Coordination* of *Humanitarian Affairs*) doet op het gebied van humanitaire hulp. In stabielere ontwikkelingslanden is die meerwaarde bij reguliere uitvoering minder vanzelfsprekend, zeker wanneer nationale instituties zelf voldoende capaciteit hebben. Daar ligt nauwe samenwerking met multilaterale en vooral ook regionale ontwikkelingsbanken zoals de African Development Bank, de Islamic Development Bank en de Asian Development Bank meer voor de hand. Zij kunnen effectieve partners zijn voor grootschalige investeringen in bijvoorbeeld energie, transport, water, landbouw en andere sectoren die veel kapitaal en technische expertise vragen. Nederland zou dus gerichter moeten sturen, per context, op de toegevoegde waarde van verschillende multilaterale organisaties.

Op mondiaal niveau blijft multilaterale samenwerking onmisbaar voor het vaststellen van gezamenlijke kaders en regels. Nederland zou daar sterker moeten inzetten op focus en samenhang. De vier transities uit dit advies kunnen daarbij als ordenend kader dienen: brede welvaart en economische weerbaarheid, duurzame vrede en veiligheid, ecologische gezondheid en effectieve en legitieme democratische instituties.

c. Innovatieve coalities en allianties met oude en nieuwe partners

Europese en multilaterale samenwerking bieden schaal, legitimiteit en bereik, maar zijn niet voor iedere opgave voldoende wendbaar. Besluitvorming verloopt vaak via meerdere institutionele lagen en brede en overlappende mandaten maken het moeilijk om snel te kunnen schakelen rond een concrete opgave of landensituatie. Daarom is er daarnaast ruimte nodig voor kleinere, flexibele coalities waarin verschillende landen en organisaties hun kennis, financiering en politieke invloed rond een specifieke transitie of probleem kunnen samenbrengen.[101]

Samenwerking met traditionele partners als het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen en Canada blijft daarbij van grote waarde, gelet op de gedeelde waarden, sterke instituties en vaak complementaire expertise en financiering. Het is echter van groot belang om de kring van partners te verbreden. Landen als India, Indonesië, Brazilië en Zuid-Afrika en de Golfstaten beschikken over financiële middelen, expertise, regionale relaties en politieke invloed die veel sterker kunnen worden benut voor sociaaleconomische ontwikkeling in armere landen. Binnen de humanitaire hulpverlening zou nauwere samenwerking met zulke nieuwe partners kunnen leiden tot versteviging en verbreding van de financiële en politieke basis, die nu te westers is.

Volledige politieke eensgezindheid hoeft voor zulke samenwerking niet het uitgangspunt te zijn. Belangrijker is welke bijdrage een partner kan leveren in termen van financiering, kennis, regionale legitimiteit, toegang, politieke invloed of uitvoeringscapaciteit. Wel moeten zulke coalities aansluiten bij lokaal en nationaal bepaalde prioriteiten en blijft het internationaal recht de ondergrens. Het eerdere AIV-advies over het mondiale Zuiden wees al op de mogelijkheden van dergelijke minilaterale samenwerking met verschillende zuidelijke partners. Zo zou Nederland op het terrein van gezondheid bijvoorbeeld kunnen samenwerken met India, als belangrijke producent van geneesmiddelen, Senegal, met zijn regionale gezondheidskennis, en Nigeria, waar de zorgbehoeften groot zijn. Het uitgangspunt is dat verschillende landen niet in een klassieke donor-ontvanger verhouding tegenover elkaar staan, maar ieder vanuit eigen kennis, ervaring en belangen bijdragen aan een gezamenlijk doel.

Dergelijke coalities kunnen sneller en pragmatischer opereren dan grote instituties, maar kennen ook risico's. Wanneer iedere deelnemer eigen prioriteiten en voorwaarden meebrengt, kan juist nieuwe versnippering ontstaan. Flexibiliteit mag daarom niet betekenen dat opnieuw buiten partnerlanden om wordt bepaald wat nodig is. De meerwaarde ontstaat wanneer coalities worden gevormd rond lokaal geleide plannen. In die vorm kunnen flexibele allianties een waardevolle aanvulling zijn op zowel de EU als het multilaterale systeem.

4.5 Selectievere inzet van bilaterale kanaal

Via de EU, multilaterale instellingen en flexibele coalities kan Nederland in een groot aantal landen betrokken blijven zonder zelf omvangrijke programma's op te zetten. De AIV beveelt daarom aan het bilaterale kanaal actief in te zetten: daar waar Nederland specifieke kennis, relaties of belangen heeft, innovaties brengt of waar sterke verbindingen met de Nederlandse samenleving bestaan. Het uitgangspunt wordt daarmee: Europees, multilateraal of via andere coalities waar dat kan en effectief is; een eigen bilaterale inzet waar die wezenlijk toegevoegde waarde heeft.

Een gelaagde benadering ligt daarbij voor de hand. In een bredere, buitenste schil kan Nederland op landenniveau actief aansluiten bij bestaande coalities en programma's van Europese, multilaterale, regionale en andere partners. De Nederlandse inzet is daar vooral aanvullend en verbindend: relevante initiatieven identificeren, partijen bij elkaar brengen en waar dat meerwaarde heeft gericht Nederlandse partners, kennis, diplomatie of financiering inbrengen. In een kleinere, binnenste schil gaat Nederland verder. Daar investeert het bewust in langdurige politieke en maatschappelijke relaties, diepgaande kennis van de context en voldoende capaciteit op de ambassade om zelf coalities te helpen vormen en nieuwe initiatieven in gang te zetten.

Welke landen?

De keuze voor bilaterale samenwerking begint bij de drie gronden uit paragraaf 4.1. Dat betekent dat Nederland zich niet zou moeten beperken tot één type partnerland.

Voor samenwerking vanuit *solidariteit en rechtvaardigheid* ligt het zwaartepunt bij landen waar armoede en kwetsbaarheid groot zijn en andere financieringsmogelijkheden beperkt. Daarbij is niet vereist dat de centrale overheid goed functioneert, maar moeten er wel geloofwaardige aanknopingspunten bestaan om vooruitgang te boeken – via nationale of lokale overheden, bedrijven, maatschappelijke instituties, specifieke regio's of sectoren. Anders zou juist een groot deel van de armste en meest kwetsbare bevolkingen buiten beeld raken.

Bij gedeelde belangen komen andere landen in beeld. Voor klimaat, biodiversiteit, gezondheid, voedselzekerheid, technologische ontwikkeling of financiële stabiliteit kunnen juist grote middeninkomenslanden onmisbare partners zijn. Het gaat hier minder om het inkomensniveau van een land dan om de vraag welke rol het speelt bij een transitie die Nederland en het partnerland beiden raakt. Ook bestaande economische verwevenheid kan relevant zijn: waar Nederlandse consumptie, handel of investeringen belangrijke gevolgen hebben voor bijvoorbeeld ontbossing, emissies of arbeidsomstandigheden, bestaat een extra reden om gezamenlijk aan verandering te werken.

Voor het *nationaal belang* spelen onder meer economische weerbaarheid, energie en grondstoffen, veiligheid, migratie, kennis en geopolitieke coalitievorming een rol. Voor zulke relaties is met name ook van belang dat er voldoende basis is voor langdurige relaties en politiek vertrouwen. Een volledig gelijk waardenkader is niet nodig – dat zou in een multipolaire wereld weinig realistisch zijn – maar voor een breed strategisch partnerschap is meer nodig dan een toevallige overeenkomst van kortetermijnbelangen. Respect voor het internationaal recht, mensenrechten en democratische beginselen zijn criteria die zwaar moeten meewegen in de selectie van deze landen. Dat is niet alleen een kwestie van waarden, maar ook van Nederlands strategisch belang in een wereld waarin autocratische staten en krachten aan invloed winnen.

Het eerdere AIV-advies over het mondiale Zuiden hanteerde een vergelijkbare benadering en wees onder meer op landen als Senegal, Nigeria, Ghana, India, Colombia en Bangladesh; de bestaande groep van veertien 'combinatielanden' binnen het Nederlandse buitenlandbeleid werd daarbij als bruikbaar aanknopingspunt genoemd. Alleen zouden die niet langer 'combinatielanden' moeten heten. Het gaat niet om de combinatie van ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel, maar veel dieper om het bouwen van strategische partnerschappen, ook in politieke zin.

De drie gronden leveren geen gescheiden landenlijsten op. Een land kan om meerdere redenen relevant zijn. Juist waar verschillende gronden samenkomen, kan intensievere bilaterale betrokkenheid van extra waarde zijn. De portefeuille als geheel moet echter wel recht blijven doen aan alle drie. Een bilaterale inzet die uitsluitend op strategische middeninkomenslanden is gericht, zou de solidariteit uit 4.1 uithollen; een portefeuille die alleen uit de armste landen bestaat, doet onvoldoende recht aan andere gronden voor internationale samenwerking.

Nederlandse verbinding en meerwaarde

Dat een land belangrijk is, betekent nog niet dat Nederland er zelf intensief bilateraal actief moet zijn. De volgende vraag is waar een eigen Nederlandse inzet meerwaarde heeft. Relevante factoren zijn specifieke Nederlandse belangen, bestaande historische en maatschappelijke banden, diaspora, handels- en investeringsrelaties, kennisnetwerken, langdurige diplomatieke contacten en specifieke Nederlandse expertise. Zulke verbindingen kunnen toegang, vertrouwen en kennis opleveren die Nederland in staat stellen iets toe te voegen aan wat de EU, multilaterale instellingen of andere partners al doen.

Die afweging kan bovendien niet uitsluitend in Den Haag worden gemaakt. Een strategisch partnerschap moet van twee kanten komen. Van belang is daarom ook of overheden en andere actoren in het betreffende land Nederland als relevante partner zien en bereid zijn in de relatie te investeren.

Maatschappelijke verbinding als fundament van bilaterale relaties

Waar Nederland kiest voor intensievere bilaterale samenwerking, moet het ook investeren in de maatschappelijke basis van die relatie. Duurzame partnerschappen kunnen niet beperkt blijven tot contacten tussen overheden en ambassades. Verbindingen tussen maatschappelijke organisaties, bedrijven, kennisinstellingen, gemeenten, ziekenhuizen, beroepsorganisaties, diaspora en andere actoren aan beide kanten zijn essentieel. Deze vergroten de kennis van elkaar, bouwen vertrouwen op en maken samenwerking minder afhankelijk van afzonderlijke projecten, programma's of politieke wisselingen.

In de landen van de binnenste schil zou Nederland daarom bewust moeten investeren in het verbreden en verdiepen van zulke verbindingen; in de buitenste schil kan dat selectiever. De vier gezamenlijke transities uit dit advies bieden daarvoor het inhoudelijke kader. Zij maken zichtbaar rond welke gedeelde opgaven Nederlandse en lokale actoren kennis, ervaring en capaciteit kunnen verbinden, ieder vanuit de eigen uitgangspositie en prioriteiten. Nederlandse expertise of maatschappelijke betrokkenheid probeert niet om van buitenaf te bepalen wat nodig is. Het vertrekpunt blijft de lokaal bepaalde agenda. Zo kunnen langdurige relaties ontstaan tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, gemeenten en andere publieke instellingen, waarin kennis en ervaring in beide richtingen worden uitgewisseld. Ambassades kunnen daarbij nadrukkelijker als verbinder optreden tussen maatschappelijke, economische en kennisnetwerken in beide landen.[102]

Met het oog op het borgen van draagvlak op de lange termijn verdienen juist actoren die nu nog relatief weinig betrokken zijn bij de formele internationale samenwerkingsactiviteiten, zoals jongeren, aandacht. Daarbij is het van belang om hen op een andere manier te betrekken, met meer ruimte voor digitale en rechtstreekse uitwisseling tussen jongeren in Nederland en het mondiale Zuiden. Ook diasporagemeenschappen kunnen bij de vermaatschappelijking een rol spelen, door hun kennis van beide samenlevingen, talenkennis, netwerken en economische of maatschappelijke betrokkenheid.

De veranderende rol van Nederlandse ngo's

Deze benadering impliceert een veranderde rol voor Nederlandse maatschappelijke organisaties, dat wil zeggen voor het gedeelte van hun activiteiten dat met publieke middelen wordt gesteund. Wanneer de lokaliseringsagenda zoals beschreven in dit advies leidt tot directere financiering van zuidelijke ngo's, ligt de meerwaarde van westerse ngo's niet langer primair in het ontwerpen en uitvoeren van programma's in partnerlanden, of in de projectmatige ondersteuning van afzonderlijke zuidelijke partners. Nederlandse ngo's kunnen zich meer richten op het verbinden, faciliteren en ondersteunen van langdurige relaties tussen organisaties en instituties aan beide kanten. Ook kunnen zij zuidelijke partners, in het bijzonder maatschappelijke koepelorganisaties, toegang bieden tot kennis, netwerken en internationale fora. Hun rol verschuift daarmee van budgethouder en financieel intermediair naar kennispartner, verbinder en bondgenoot, in het kader van de vier transities.

Met deze focus op internationale maatschappelijke verbindingen kunnen zij ook gemakkelijker bijdragen aan duurzaam draagvlak voor internationale samenwerking in Nederland. Dit deel van de agenda is de afgelopen jaren niet goed uit de verf gekomen. Volgens de OESO-DAC vormt wereldburgerschap zelfs een blinde vlek in het Nederlandse beleid.[103] Juist internationale maatschappelijke verbindingen bieden mogelijkheden om dit opnieuw te versterken. Burgers, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties raken eerder betrokken wanneer zij onderdeel zijn van echte relaties met partners elders, dan wanneer internationale samenwerking vooral zichtbaar is als een abstracte geldstroom of campagne op afstand.

Tenslotte houden maatschappelijke organisaties ook een belangrijke rol op het gebied van beleidsbeïnvloeding, op mondiaal, Europees en nationaal niveau. Via internationale ngo-netwerken hebben zij goede toegang tot informatie over de gevolgen van Nederlands beleid elders in de wereld, die zij in Den Haag kunnen agenderen. Zo kunnen zij overheid en bedrijfsleven aanspreken op beleidscoherentie. Daarmee raakt hun rol direct aan de bredere vraag hoe geloofwaardig en consistent Nederland internationaal handelt.

4.6 Internationale consistentie

Nederland heeft een lange traditie op het gebied van beleidscoherentie voor ontwikkeling: het streven om te voorkomen dat beleid op terreinen als handel, klimaat, belastingen, migratie of investeringen de ontwikkelingsmogelijkheden van andere landen bemoeilijkt of ondermijnt. Internationaal behoorde Nederland hierin lange tijd tot de voorlopers. Zo stond het in 2010 derde op de Commitment to Development Index, die landen beoordeelt op de gevolgen van hun beleid voor ontwikkeling buiten de eigen grenzen.

Inmiddels is Nederland gezakt naar de zestiende plek.[104] Andere Europese landen zijn Nederland voorbijgestreefd. Zweden scoort bijvoorbeeld hoog dankzij een consistente inzet op emissiereductie, een hoge CO_2-beprijzing en grote investeringen in hernieuwbare energie. Finland onderscheidt zich door zijn sterke prestaties op het gebied van mondiale gezondheid en internationale veiligheid. Noorwegen heeft zijn leidende positie behouden dankzij een combinatie van omvangrijke en hoogwaardige ontwikkelingsfinanciering – zonder bezuinigingen – en een verantwoord internationaal investeringsbeleid. Het Noorse staatsinvesteringsfonds speelt hierin een sleutelrol: het hanteert strenge internationale criteria voor verantwoord ondernemen en sluit bedrijven uit op basis van ernstige milieuschade, mensenrechtenschendingen, corruptie of de productie van bepaalde wapens.

Beleidscoherentie verdient dan ook hernieuwde aandacht in Nederland, om lage-inkomenslanden in staat te stellen om als volwaardige partners deel te nemen aan mondiale samenwerking, en om hen niet op te zadelen met de negatieve gevolgen van ons eigen beleid. Tegelijkertijd heeft de beleidscoherentie-agenda wel een nieuwe benadering nodig. De huidige aanpak is te technocratisch en spreekt weinig tot de verbeelding. De agenda leeft nu amper in beleidskringen, laat staan in de samenleving. Bovendien is beleidscoherentie nog sterk een Nederlandse agenda, waarover weinig politieke dialoog met partnerlanden plaatsvindt. Om de agenda nieuw elan en relevantie te geven, is het nodig die dialoog te versterken en beleidscoherentie nadrukkelijker te verbinden met de discussie over internationale consistentie en dubbele standaarden.

De klassieke agenda van beleidscoherentie kan zo worden verbreed tot een agenda voor internationale consistentie. Europa krijgt vanuit het mondiale Zuiden regelmatig het verwijt van dubbele standaarden, op verschillende dossiers. De hantering van dubbele standaarden raakt de geloofwaardigheid van Europa en verzwakt haar positie als strategische partner voor landen in het mondiale Zuiden. Dat kan concrete diplomatieke gevolgen hebben. Zo slaagde Duitsland er in 2026 voor het eerst in decennia niet in een tijdelijke zetel in de VN-Veiligheidsraad te bemachtigen. De Duitse minister van Buitenlandse Zaken merkte daarbij op dat de Duitse positie ten aanzien van het conflict tussen Hamas en Israël en de Gaza-oorlog het land mogelijk stemmen had gekost.[105] Zoals de AIV in het eerdere advies over het mondiale Zuiden benadrukte, is consistentie daarmee niet alleen een kwestie van waarden, maar ook van geopolitiek belang.

Veel van de uitdagingen op het gebied van internationale consistentie hebben betrekking op Europees beleid, zoals handelsakkoorden, investeringsafspraken en belastingregels. In internationale fora als de VN, WTO en IMF zouden Nederland en Europa zich actiever en consistenter moeten opstellen. Dit kan bijvoorbeeld door instemming met grotere beleidsruimte voor ontwikkelingslanden, zodat zij hun markten kunnen afschermen in het belang van eigen ontwikkeling of juist de export van ruwe grondstoffen kunnen ontmoedigen.

Een consistenter beleid vraagt ook om steun voor multilaterale hervormingen. Als Nederland erkent dat de wereld is veranderd en dat daarbij andere stemverhoudingen horen, moet het ook bereid zijn daar zelf consequenties aan te verbinden en waar nodig een stap terug te zetten, bijvoorbeeld door niet vanzelfsprekend aanspraak te maken op het voorzitterschap van een kiesgroep.

Ook internationale financiële architectuur vraagt om een consistentere Nederlandse inzet. Nederland zou zich moeten inzetten voor een ruimere inzet van *Special Drawing Rights* (SDR's) van het IMF als financieringsbron voor ontwikkeling. Westerse landen zijn tot nu toe terughoudend om de mogelijkheden hiervoor verder te verruimen. Ook is een actievere inzet nodig om schuldenproblemen aan te pakken, bijvoorbeeld via schuldverlichting in ruil voor ontwikkelingsinvesteringen (*debt-for-development swaps*). Tot slot moet Nederland steun geven aan een grotere rol van de VN bij de hervorming van internationale belastingregels, in plaats van deze discussie hoofdzakelijk binnen de OESO te voeren – een wens die al langer leeft bij landen uit het mondiale Zuiden.

Om kracht te zetten achter deze agenda van coherentie en consistentie is binnen de Rijksoverheid een sterk interdepartementaal team nodig dat nieuw beleid vroegtijdig toetst op internationale effecten en verplichtingen. Dit team moet niet alleen kunnen adviseren, maar ook voldoende positie hebben om bij zwaarwegende internationale gevolgen heroverweging van beleid af te dwingen.

Eindnoten

1 De adviesaanvraag, van 20 april 2026, is te vinden op de *website van de AIV*. De aanvraag bevat vier sub-vragen, over de doelstelling van OS, over democratie en rechtsorde, over de rol van de EU en over mondiaal bestuur.

2 Zie Annex 1 voor een lijst met geraadpleegde experts en Annex 2 voor de ontvangen schriftelijke bijdragen.

3 AIV (2025). *Nederland, Europa en het mondiale Zuiden in een veranderende wereldorde*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, September 2025.

4 Martin, F. (2025). *The Belt and Road Trilemma: the Future of China's Role in International Development Finance*. Center for Global Development Working Paper, Juni 2025.

5 Klingebiel, S., & Sumner, A. (2025). *Competing visions, shifting power: key challenges for global development in 2026*. Policy Brief 36/2025, IDOS German Institute of Development and Sustainability.

6 Dercon, S. (2025). *Rethinking Aid in a Contested World*. Kiel Working Paper, 2301. Kiel Institute, September 2025.

7 The Accra Reset (2026). *The Accra Reset – How it began.*

8 Manya, V. en Altaf, A.. (2026). Perceptions of European and Dutch development cooperation in Africa. *INCLUDE Knowledge Platform on Inclusive Development Policies*.

9 Kumar, C., Hargrave, K., Craviotto, N., & Pudussery, J. (2025). *The Case for Development in 2025: Exploring new narratives for aid in the context of the EU's new strategic agenda*. Research Report, Overseas Development Institute, June 2025. Brussels: ODI Europe

10 Klingebiel, S., & Sumner, S. (2025). *Development and development policy in the Trump era*. Discussion Paper 23/2025. IDOS German Institute of Development and Sustainability, Juli 2025.

11 Chang, H-J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development strategy in historical perspective*. Anthem Press

12 Future of Development Cooperation Coalition. (2026). *The Development Balance Sheet: Rethinking Development Cooperation from the Ground Up*.

13 Aly, H., Gulrajani, N., & Pudussery, J. (2026). *Reimagining Donorship: The Donors in a Post-Aid World Dialogue Series*. Compendium. Overseas Development Institute. ODI Global, Mei 2026.

14 IPCC (2023). *AR6 Climate Change 2023: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the IPCC. Geneva: Intergovernmental Panel on Climate Change.

15 Milanovic, B. (2026). *The Great Global Transformation: The United States, China and the remaking of the world economic order*. University of Chicago Press.

16 In dit advies gebruiken wij 'transities' als kernbegrip voor brede, meerjarige veranderingen in hoe belangrijke systemen functioneren. De term 'transformatie' gebruiken wij uitsluitend in de betekenis van economische transformatie uit de ontwikkelingseconomie: de structurele verschuiving van een economie van vooral zelfvoorzienende landbouw naar een grotere rol voor industrie en dienstverlening.

17 Our World in Data (2026). *Distribution of population between different poverty lines*. Data via World Bank Poverty and Inequality Platform.

18 UNCTAD (2026). *Financing development: external flows of financial capital to developing countries and their cost*. Technical and statistical report. Geneva: UN Trade and Development.

19 World Bank Group Data (n.d.). *Personal remittances, received (% of GDP)*. Based on IMF balance of payments data, World Bank GDP estimates, OECD GDP estimate.

20 World Bank Group Data (n.d.). *Personal remittances, paid (current US$)*. Based on IMF balance of payments data, World Bank staff estimates.

21 World Bank. (2023). *World Development Report 2023: Migrants, Refugees and Societies*. Chapter 5. Origin Countries: managing migration for development.

22 World Bank (2025). *Bangladesh: Poverty and Equity Assessment. Navigating the Road to Prosperity*. November 2025.

23 World Bank Group Data (n.d.). *Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US$)*. Based on IMF Balance of Payments database, supplemented by data from UNCTAD and official national sources.

24 Adu Asamoah, L. en Commodore, R.. (2025). *Leveraging Sector-Specific Foreign Direct Investment for Economic Transformation in Africa*. Accra: ACET African Center for Economic Transformation.

25 Bhattacharya, A. et al. (2024). *Raising Ambition and Accelerating Delivery of Climate Finance*. Third report of the Independent High-Level Expert Group (ILHEG) on Climate Finance. November 2024

[26] Future of Development Cooperation Coalition. (2026). *The Development Balance Sheet: Rethinking Development Cooperation from the Ground Up.*

[27] Dercon, S. (2025). *Rethinking Aid in a Contested World.* Kiel Working Paper, 2301, p.26. Kiel Institute, September 2025.

[28] OECD (2026). *ODA projections for 2026 and the near-term: implications for vulnerable countries and sectors.* OECD Policy Brief, 19 June 2026. Paris: OECD.

[29] Ibid.

[30] Opalo, K. (2026). *The mechanics of building strong states in 21st century Africa: On models of state-building and their applicability to the African context.* An Africanist Perspective. 3 July 2026.

[31] Business Day Nigeria (2026). *Dangote Refinery's 'people's IPO' charts a new course for Nigerian capital markets.* 17 August 2026.

[32] Future of Development Cooperation Coalition. (2026). *The Development Balance Sheet: Rethinking Development Cooperation from the Ground Up*, p.20.

[33] UNCTAD (2026). *A World of Debt Report 2026: Rising debt costs and stalling development.* Geneva: UN Trade and Development.

[34] Future of Development Cooperation Coalition. (2026). *The Development Balance Sheet: Rethinking Development Cooperation from the Ground Up*, p.18.

[35] Awuah, G.B. en Commodore, R. (2026). *Africa's New Debt Era: Structural Risks, Institutional Reform, and the path to Fiscal Resilience.* Accra: African Center for Economic Transformation, May 2026

[36] OECD. 2026. *Private Finance Mobilisation Report 2026.* OECD Publishing, Paris.

[37] ibid.

[38] Attridge, S. en Svenstrup, M. (2026). *Breaking the Bottlenecks: G20 Priorities for Private Capital Mobilizaition.* CGD Note, Center for Global Development.

[39] Bekkers, R., Koolen-Maas, S. en Schuyt, T. (2026). *Geven in Nederland: maatschappelijke betrokkenheid in kaart gebracht.* Vrije Universiteit en Centrum voor Filantropische Studies.

[40] Schulpen, L., & van Kempen, L. (2020). *Does "the" Dutch INGO exist: Mapping a decade of financial and organisational change.* Development in Practice, 30(6). (pp. 722–737).

[41] Charities Aid Foundation. (2026). *World Giving Report 2026.* CAF

[42] OECD. (2026) *Private Philanthropy for Development, Third Edition. Taking Stock of Philantropy's Contribution to Development.* The Development Dimension, OECD Publishing, Paris.

[43] Bekkers, R., Koolen-Maas, S. en Schuyt, T. (2026). *Geven in Nederland: maatschappelijke betrokkenheid in kaart gebracht.* Vrije Universiteit en Centrum voor Filantropische Studies, p.280

[44] OECD. (2026) *Private Philanthropy for Development, Third Edition. Taking Stock of Philantropy's Contribution to Development.* The Development Dimension, OECD Publishing, Paris.

[45] Zie het voorbeeld van Nigeria: Bouzerb, K., Khoualed, A., & Almi, H. (2024). *Diaspora Investments as a Mechanism for Financing Developing Economies: A Review of the Nigerian Diaspora Bond Experience.* Journal of Public Administration, Finance and Law, Issue 32/2024

[46] Hossain, N. (2017). *The Aid Lab: Understanding Bangladesh's Unexpected Success.* Oxford University Press.

[47] Jeon, Y.-D., & Kim, Y.-Y. (2000). *Land Reform, Income Redistribution, and Agricultural Production in Korea.* Economic Development and Cultural Change, 48(2), (pp. 253–268).

[48] Our World in Data (n.d.). *Life expectancy has increased across the world.*

[49] Dercon, S. (2025). *Rethinking Aid in a Contested World.* Kiel Working Paper, 2301. Kiel Institute, September 2025.

[50] Ritchie, H. (2024). *The world has become more resilient to disasters, but investment is needed to save more lives.* Our World in Data, 20 May 2024.

[51] IOB (2023). *Climate-smart and future-proof? Climate change adaptation in water and food security programmes funded by the Netherlands (2016-2022).* Den Haag: Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB).

[52] AIV (2026). *Voedselzekerheid in een wankele wereld: een agenda voor Nederland.* Den Haag: Adviesraad internationale Vraagstukken. mei 2026

[53] AIV (2025). *Krimpende Maatschappelijke Ruimte: Vrede en Veiligheid onder druk.* Den Haag: Adviesraad internationale Vraagstukken, april 2025.

[54] Dercon, S. (2025). *Rethinking Aid in a Contested World*. Kiel Working Paper, 2301. Kiel Institute, September 2025.

[55] Opalo, K. (2025). *African countries must urgently start the process of ending aid dependency*. An Africanist Perspective, 2 March 2025.

[56] IOB (2023). *Inconvenient Realities: An evaluation of Dutch contributions to stability, security and rule of law in fragile and conflict-affected contexts*. Den Haag: Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB). August 2023.

[57] OECD (2023). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Netherlands 2023*. Recommendation 6. OECD Publishing, Paris.

[58] Du Pont, Y. (2025). *The Localisation of Aid: Acceleration or Re-centralisation in Times of Disruption?* international Journal for Humanitarian Studies. 6(4), pp.18-24.

[59] AIV (2025). *Nederland, Europa en het mondiale Zuiden in een veranderende wereldorde*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, september 2025.

[60] OECD (2023). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Netherlands 2023*, p.20. OECD Publishing, Paris,

[61] Global Partnership for Effective Development Cooperation. (2019). *Netherlands: Development partner monitoring profile*. p. 2.

[62] OECD (2026). *Development Co-operation profiles: Netherlands*. Country Note, 16 June 2026. OECD Publishing, Paris.

[63] IOB (2024). *Between Prospects and Precarity: An evaluation of Dutch assistance to refugee reception in the Syria region (2016-2021)*. Den Haag: Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB). March 2024.

[64] IOB (2023). *Trust, Risk and Learn: Humanitarian Assistance Given by The Netherlands – Funding and Diplomacy 2015-2021*. Den Haag: Directie internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB). February 2023.

[65] Reid-Henry, S. (2025). *Time for a Reset: Development Cooperation at the Crossroads*. Oslo: NORAD & PRIO.

[66] *Between Prospects and Precarity: An evaluation of Dutch assistance to refugee reception in the Syria region (2016-2021)*, p.63-64. Den Haag: Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB). March 2024.

[67] IOB (2024). *Synergy in development: Coherence of Dutch policy and the effects of food security, water and climate in developing countries, 2016-2023*. Den Haag: Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB). September 2024.

[68] OECD (2023). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Netherlands 2023*, p.37. OECD Publishing, Paris.

[69] IOB (2021). *Partners in Ontwikkeling: Evaluatie van BHOS-activiteiten gericht op het betrekken van Nederlandse bedrijven bij duurzame ontwikkeling (2013-2020)*. Den Haag: Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB). December 2021.

[70] IOB (2023). *Consistent efforts, persisting challenges. Evaluation of Dutch contribution to sexual and reproductive health and rights (2012-2022)*. Den Haag: Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB). December 2023.

[7-] UNCTAD (2024). *Trade and Development Report 2024. Rethinking development in the age of discontent*, pp. 167-189. Geneva: UN Trade and Development.

[72] Chancel, L., Dietrich, J., Mohren, C., Moshrif, R., Odersky, M., Piketty, T., Somanchi, A. et al. (2026). *The Global Justice Report. A Plan for Equality & Prosperity Within Planetary Boundaries*. World Inequality Lab.

[73] OECD (2023). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Netherlands 2023*, p.62. OECD Publishing, Paris.

[74] OECD & UNDP (2026). *Making Development Co-operation More Effective. Progress Report 2026*. OECD Publishing, Paris, September 2026.

[75] Ocampo, J. et al. (2025). *Financing a Sustainable Future: Proposals for a Renewed Global Development Finance Agenda. Final report*. International Commission of Experts on Financing for Development. February 2025. UN DESA.

[76] Reid-Henry, S. (2025). *Time for a Reset: Development Cooperation at the Crossroads*. Oslo: NORAD & PRIO.

[77] Pearson, M., & Rieger, N. (2026, mei). *The state of international humanitarian funding to local and national actors*. Report by Humanitarian Policy Group and Overseas Development Institute. May 2026.

[78] AIV (2025). *Nederland, Europa en het mondiale Zuiden in een veranderende wereldorde*. Den Haag: Adviesraad internationale Vraagstukken, september 2025.

[79] Dercon, S. (2025). *Rethinking Aid in a Contested World*. Kiel Working Paper, 2301. Kiel Institute, September 2025.

[80] Banks, N., Bukenya, B., Elbers, W., Kamya, I., Kumi, E., Schulpen, L., Van Selm, G., Van Wessel, M., & Yeboah, T. (2026). *Power and its discontents: the long road to systemic change in the aid sector.* World Development. Vol.200. Wageningen University & Research.

[81] Verschaeve, J., & Orbie, J. (2016). *The DAC is dead, long live the DCF? A comparative analysis of the OECD development assistance committee and the UN development cooperation forum*, pp. 571-587. The European Journal of Development Research. 28(4).

[82] Biermann, F., Hickmann, T., & Sénit, C. (2022). *The Political impact of the Sustainable Development Goals: transforming governance through global goals?* Cambridge University Press.

[83] Future of Development Cooperation Coalition. (2026). *The Development Balance Sheet: Rethinking Development Cooperation from the Ground Up.*

[84] African Union (2013). *Agenda 2063: The Africa We Want.*

[85] Rijksoverheid (2023). *Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden.*

[86] WRR (2025). *Met de mondiale demografie mee. Anticiperen op krimpend arbeidsaanbod in het buitenland.* WRR-rapport 114. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

[87] AIV (2026). *Voedselzekerheid in een wankele wereld: een agenda voor Nederland.* Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken. mei 2026

[88] AIV (2023). *Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak.* Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, oktober 2023.

[89] Daarnaast maakt het klimaatadvies van het Internationaal Gerechtshof van 23 juli 2025 duidelijk dat staten bij schending van hun klimaatverplichtingen aansprakelijk kunnen zijn voor de daardoor veroorzaakte klimaatschade.

[90] AIV (2025). *Krimpende Maatschappelijke Ruimte: Vrede en Veiligheid onder druk.* Den Haag: Adviesraad internationale Vraagstukken, april 2025.

[91] De Bruijne, K., Müller, K., Wessel. N., & Sie Dhian Ho, M. (2026). *Belangen die verbinden?: Opvattingen van Nederlanders over belangengestuurde ontwikkelingssamenwerking.* Clingendael, September 2026.

[92] Ahmed, M., Calleja, R., & Jacquet, P. (2025). *The Future of ODA: Incremental improvements or radical reform.* Center for Global Development, January 2025.

[93] Glennie, J. (2025). *The Birth of Global Public Investment: Mutual interest and mutuality in the 21st century international public finance.* Global Cooperation Institute, April 2025.

[94] OECD (2026). *Development Co-operation profiles: Netherlands.* Country Note, 16 June 2026. OECD Publishing, Paris. NB: let wel, Nederland heeft relatief hoog 'unallocated' ODA, dat naar fondsen gaat die in meerdere landen actief zijn, waaronder LDCs..

[95] Jones, A., Veron, P., Sabourin, A., en Karaki, K. (2025). *Towards NDICI-Global Europe 2.0: Reforms for a new era of EU partnerships.* Discussion Paper No.387, European Centre for Development Policy Management ECDPM.

[96] Keijzer, N. (2026). Be(com)ing the largest donor in a post-aid world: analysing the EU's expanding and evolving role as a global development actor. Sage Journals.

[97] Koch, S., Bergmann, J., Erforth, B., Hackenesch, C., & Keijzer, N. (2026). Strengthening European Development Policy: The Case for Team Europe 2.0. IDOS.

[98] Jones, A., Veron, P., Sabourin, A., en Karaki, K. (2025). *Towards NDICI-Global Europe 2.0: Reforms for a new era of EU partnerships.* Discussion Paper No.387, European Centre for Development Policy Management ECDPM.

[99] Bilal, S. (2026). *Global Gateway: a bridge between development and geostrategic interests.* Briefing Note No.217, European Centre for Development Policy Management ECDPM.

[100] SEO Economisch Onderzoek (2025). *Multilaterale samenwerking: mondiale uitdagingen, gezamenlijke oplossingen.* Periodieke rapportage (2017-2023), over ongeoormerkte bijdragen aan regionale ontwikkelingsbanken en VN-organisaties onder BHOS-artikel 5.1. In opdracht van Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB).

[101] Ishmael, L., Sumner, A. en Klingebiel, S.. (2026). *The New Flexi-Lateralims: International Cooperation in an Era of Raw Power Politics.* CGD Policy Paper, May 2026. Center for Global Development.

[102] Zie het AIV-advies over het postennet dat ook eind 2026 wordt gepubliceerd.

[103] OECD (2023). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Netherlands 2023,* OECD Publishing, Paris.

[104] Center for Global Development. (2026). *Commitment to Development Index 2025.*

[105] Magee, C. (2026). *Did Germany lose its UNSC seat because of support for Israel?* Al Jazeera, 4 June 2026.

Annex 1: Geconsulteerde personen

De volgende personen zijn geconsulteerd in het kader van een serie expertgesprekken namens de gehele schrijfgroep. Daarnaast is nog met vele anderen gesproken op individuele basis.

Mekka Abdeljabar
Oprichter en bestuurslid, VOND – Vrouwen Organisatie Nederland Darfur
Ishmael Junourgh Abudu
Student
Abdisalam Ali
Medeoprichter en bestuurslid, Stichting Kaalo Nederland
Anika Altaf
Executive Director / coördinator, INCLUDE Knowledge Platform
Anna Naa Amanua Ankrah
Student
Khalil Belfqih
Student
Ruurd Brouwer
Chief Executive Officer, TCX Investment Management Company
Mercy Chepnge'noh
Student
Jina Dhillon
Policy & Advocacy Manager, Ipas
Jonathan Glennie
Directeur, Centre for Global Public Investment (Equal International)
Amandine Gnanguenon
Senior Researcher, Africa Policy Research Institute (APRI)
Marjan Abdallah Khamis
Student
Max Koffi
Oprichter en voorzitter, Equal Trade Alliance (ETA); tevens oprichter, Africa in Motion
David Kuijper
Managing Director (CEO), EDFI – European Development Finance Institutions
Mustafa Labib Hassan
Student
Patricia Laverley
Country Manager voor Tanzania, African Development Bank (AfDB)
Janet Mawiyoo
Team Leader, Galvanizing Africa Consult; voorzitter van de Open Society Initiative for East Africa (OSIEA)
David McNair
Executive Director voor mondiaal beleid, ONE Campaign
Awil Mohamoud
Oprichter en Executive Director, African Diaspora Policy Centre (ADPC)
Malika Ouacha
Assistant professor (diaspora- en bi-culturele filantropie), Lily School of Philanthropy / Zakat Foundation Institute, Erasmus Universiteit Rotterdam
M'barek Ouhbassou
Koninklijke MKB-Nederland
Jessica Pudussery
Senior Research Officer (Development and Public Finance team), ODI
Tijmen Rooseboom
Executive Director, Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)
Manfred Schepers
Oprichter en Chief Executive Officer (CEO), ILX Management
Andrew Sherriff
Associate Director, European Centre for Development Policy Management (ECDPM)
Mahmood Sonday
Managing Director Afrika-kantoor, Reos Partners (Zuid-Afrika)
Vera Songwe
Oprichter en voorzitter, Liquidity & Sustainability Facility (LSF); non-resident senior fellow, Brookings Institution
Danny Sriskandarajah
Chief Executive Officer (CEO), New Economics Foundation (NEF)
Shahamin Zaman
Voorzitter van de board, Solidaridad Network; tevens CEO, CSR Centre (Bangladesh)

Annex 2: Ontvangen schriftelijke bijdragen

Building Change
Position paper 'Hier, Later, Elders' – een nieuwe fase voor de SDG's na 2030 Building Change, bestaande uit FMS (Fonds Max van der Stoel), PARTOS en Woord en Daad
DCDD – Dutch Coalition on Disability and Development
Position paper 'Iedereen telt mee – voorkom uitsluiting van mensen met een beperking binnen Internationale Samenwerking'
Invest International
Position paper en visie 'ontwikkelings-samenwerking als strategische investering'
Mensen met een missie
'Inbreng voor de AIV-advisering over de toekomst van ontwikkelingssamenwerking', 1 juli 2026
MVO Platform
Brief 13 juli 2026
Partos
'De Toekomst van Internationale Ontwikkelingssamenwerking richting 2040', aanbevelingen Partos voor AIV-adviestraject (namens 100 maatschappelijke lidorganisaties)
VNG International
Samen met de partners: Kadaster, Netherlands Commission for Environmental Assesment MER, Waterworx en Blue Deal (Dutch Water Authorities): 'Input voor AIV-advies over de toekomst van ontwikkelingssamenwerking', juli 2026
WOMEN – Dutch Gender Platform
'Ontwikkelingssamenwerking begint bij gendergelijkheid, vrouwenrechten en feministische partnerschappen', input voor het AIV-adviestraject Ontwikkelingssamenwerking in een veranderde wereld
Youth for Change – Minifesto
The Hague, 5 August 2026.

Annex 3: Lijst van afkortingen

AI	Artificiële Intelligentie / Kunstmatige Intelligentie
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BBP	Bruto binnenlands product
BNI	Bruto nationaal inkomen
BRICS	Brazil, Russia, India, China & South-Africa
CPA	Country Programmable Aid
DAC	Development Assistance Committee (van OESO)
EU	Europese Unie
FDI	Foreign Direct Investment
FMO	Dutch Entrepreneurial Development Bank
GPI	Global Public Investment
G7	Groep van 7 grote economieën
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
LDC	Least Developed Countries
MOL	Minst Ontwikkelde Landen
OCHA	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OS	Ontwikkelingssamenwerking
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SDG	Sustainable Development Goals
SDR	Special Drawing Rights
UNCTAD	UN Trade and Development
USAID	United States Agency for International Development
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten

Foto's: ANP

Redactie: AIV
Design: Public Cinema

ISBN: 978-90-8362-624-6
NUR: 740

Adviesraad Internationale Vraagstukken

Rijnstraat 8
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

070 348 60 60
adviesraadinternationalevraagstukken.nl
aiv@minbuza.nl

Bij de totstandkoming van dit advies is voor specifieke ondersteunende taken gebruikgemaakt van Large Language Models (LLMs) als hulpmiddel, met zorg voor informatieveiligheid en privacy. De eindverantwoordelijkheid voor de inhoud en formulering van het advies ligt volledig bij de raad.

9 789083 626246