



Lieven Soete (CC BY-NC-SA 2.0)

DE EU ALS “ONTWIKKELINGSLAND”

De universele ontwikkelingsagenda van de Duurzame
Ontwikkelingsdoelstellingen in het Europees beleid

door Dirk Brems en Julie Lamsens





MO*papers is een serie analyses die uitgegeven wordt door Wereldmediahuis vzw. Elke paper brengt fundamentele informatie over een tendens die de globaliserende wereld bepaalt. **MO*papers** worden toegankelijk en diepgaand uitgewerkt.

MO*papers worden niet in gedrukte vorm verspreid. Ze zijn gratis downloadbaar op www.mo.be. Bij het verschijnen van een nieuwe paper wordt een korte aankondiging gestuurd naar iedereen die zijn of haar e-mailadres bezorgt aan mopaper@mo.be (onderwerp: alert)

Dirk Brems heeft 25 jaar ervaring in Afrika en was onder andere hoofd Ontwikkelingssamenwerking op de Belgische ambassade in Bujumbura. Hij is nu Raad Ontwikkelingssamenwerking bij de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de EU.

Julie Lamsens werkte zes maanden bij de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de EU. Ze vergeleek er het interne en externe ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie.

De auteurs schrijven deze paper in eigen naam. Hun opinies en ideeën vertolken op generlei wijze Belgische noch Europese standpunten of opinies.
[mailto: emiel.vervliet@telenet.be](mailto:emiel.vervliet@telenet.be)

Redactieraad **MO*papers**: Saartje Boutsen (Vredeseilanden), Lieve De Meyer (eindredactie), Rudy De Meyer (11.11.11), Gie Goris (MO*), Brigitte Herremans (Broederlijk Delen), Nadia Molenaers (IOB Antwerpen), Marieke Poissonnier, (Oxfam-Wereldwinkels), Arne Schollaert (Oxfam-Wereldwinkels), Liesbet Vangeel (FOS-Socsol), Emiel Vervliet.

Informatie: mopaper@mo.be of MO*paper, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel
Suggesties: emiel.vervliet@telenet.be

Wereldmediahuis is ook uitgever van het printmagazine MO*, de mondiale nieuwssite www.MO.be, en van de nieuwsbrief eMO* (tweemaal per week). Verder organiseert de vzw MO* lezingen en mondiale cafés.

Overname van de teksten is toegestaan mits toestemming van auteur en uitgever.





De Millenniumdoelstellingen riepen de hooginkomenlanden op om hulp te geven aan minder ontwikkelde landen voor het realiseren van acht doelstellingen. De Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (Sustainable Development Goals – SDG's) voeren het principe van universaliteit in. Dat betekent dat de ontwikkelingsagenda door elk land, of landengroep zoals de Europese Unie, zowel op intern (nationaal) als extern (internationaal) niveau moet worden gerealiseerd.

Wat betekent dat voor de EU, voor haar (intern) regionaal en sociaal beleid en voor haar (extern) ontwikkelingsbeleid? Kunnen we uit dat regionaal en sociaal beleid inspiratie halen voor het internationale ontwikkelingsbeleid en zou dat een nieuw draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking kunnen creëren? Op een ogenblik dat de EU vertwijfeld naar oplossingen voor verschillende diepe crisissen zoekt, kunnen antwoorden op die vragen onze horizon verruimen.



Inleiding

In september 2015 legde de internationale gemeenschap in New York met de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (*Sustainable Development Goals – SDG’s*) een nieuw ontwikkelingskader vast, in opvolging van de millenniumdoelstellingen (MDG’s) uit 2000. Een van de grote nieuwe begrippen is universaliteit en dus het engagement om de ontwikkelingsagenda zowel op intern nationaal als op extern internationaal niveau uit te werken. Wat dat juist inhoudt, is sindsdien onderwerp van heel wat denkwerk. We schetsen om te beginnen dat bredere kader.

Daarna bekijken we een aantal mogelijke gevolgen van de invulling van het begrip universaliteit in het interne en externe ontwikkelingsbeleid van de EU. In de EU kunnen we de structuurfondsen als intern ontwikkelingsbeleid beschouwen. Ze worden verdeeld onder de landen en regio’s met een lager BBP per capita dan het Europees gemiddelde. De fondsen zijn afkomstig uit de algemene EU-begroting, waaraan elke lidstaat bijdraagt via de BNI-bijdrage.¹ De structuurfondsen zijn bedoeld om te investeren in de groei van de meest achtergestelde regio’s, zodat deze regio’s door een inhaalbeweging kunnen convergeren naar een Europees gemiddelde. Deze investeringen streven over het algemeen naar duurzame ontwikkeling. De structuurfondsen kunnen niet worden aangerekend als officiële ontwikkelingshulp (*Official Development Assistance – ODA*), aangezien de EU-landen niet op de lijst van ODA-ontvangende landen staan².

De externe ontwikkelingsagenda van de EU wordt bepaald door het ontwikkelingsbeleid. Dat is een gedeelde beleidscompetentie van de Europese Unie en de lidstaten. Zowel de lidsta-

ten zelf (bilateraal) als de EU-instellingen (multilateraal) geven hulp aan ontwikkelingslanden. De algemene doelstelling van het ontwikkelingsbeleid is het uitbannen van armoede in de wereld. De EU-lidstaten betalen via de EU-begroting en ook daarbuiten bijdragen, aan het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) om in derde landen aan ontwikkelingssamenwerking te doen. Die uitgaven worden door het Comité voor Ontwikkelingshulp (Development Assistance Committee – DAC) van de OESO beschouwd als ODA-aanrekenbaar.

Door de paradigmawissel van de MDG’s – waarbij de nadruk lag op de verantwoordelijkheid van de ontwikkelde landen om hulp te geven aan minder ontwikkelde landen – naar de SDG’s – met een universele verantwoordelijkheid, waarbij elk land een ontwikkelingsagenda heeft – ontstond binnen de EU de nood aan zowel een interne als een externe ontwikkelingsagenda. Het is dan ook nuttig om beide beleidsdomeinen naast elkaar te plaatsen en te vergelijken.

Daarna gaan we in op de actuele discussie over ODA en TOSDD (*Total Official Support to Sustainable Development*) of dus de totale officiële hulp voor duurzame ontwikkeling³. Ten slotte wegen we af of de EU wel of niet universaliteit mag claimen. Mogen we uit het interne ontwikkelingsbeleid inspiratie halen voor het externe ontwikkelingsbeleid? En kunnen enkele principes uit het interne beleid worden toegepast op multilaterale schaal, om alle vormen van ontwikkeling te passen binnen de principes van de SDG’s (*We are all developing countries*)? Zou dat het eigenaarschap in alle landen vergroten en in de publieke opinie een nieuw draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking kunnen creëren?

¹ De ‘eigen middelen’ van de EU bestaan uit (1) traditionele inkomsten die voortvloeien uit het feit dat de EU een vrije handelszone is: douanerechten en suikerheffingen, (2) eigen middelen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde en (3) eigen middelen op basis van het Bruto Nationaal Inkomens (BNI). In de huidige context vormen de eigen middelen op basis van het BNI het leeuwendeel van de eigen inkomsten op de EU-begroting.

² De lijst van ODA-ontvangende landen wordt opgesteld door het Ontwikkelingscomité (*Development Assistance Committee – DAC*) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), gevestigd in Parijs. Het DAC bepaalt onder andere wat donoren wel of niet mogen aanrekenen als officiële ontwikkelingshulp (ODA). Voor verdere info over het DAC, zie <http://www.oecd.org/dac/>

³ Door de bredere agenda en de universaliteit is ODA een te eng concept geworden en werd de *Total Official Support to Sustainable Development* gelanceerd, zie meer details in deel 5.



HET KADER: VAN MDG'S NAAR SDG'S

Op de Millenniumtop van de Verenigde Naties in 2000 werden acht Millenniumdoelstellingen overeengekomen. 193 landen en 23 internationale organisaties gingen het engagement aan om die doelstellingen tegen 2015 te realiseren. Het betrof: (1) het uitbannen van extreme armoede en honger; (2) universeel lager onderwijs; (3) het promoten van gendergelijkheid; (4) de kindersterfte reduceren; (5) de gezondheid van moeders verbeteren; (6) strijden tegen hiv/aids, malaria en andere ziekten; (7) het verzekeren van een duurzaam milieu; (8) een wereldpartnerschap voor ontwikkeling opzetten.

Het onderliggende principe van deze agenda was sterk ingebed in de klassieke Noord-Zuidrelatie en functioneerde volgens het principe van donor en begunstigde. Het was de bedoeling dat ontwikkelde landen de minder ontwikkelde landen zouden helpen en de financiële Noord-Zuidtransfers om deze doelstellingen te verwezenlijken, worden door OESO/DAC als ODA-aanrekenbaar of *dacable* beschouwd. Voor een donorland is het politiek belangrijk om het bedrag dat het besteedt aan ODA zo groot mogelijk te laten zijn of lijken, niet alleen om te voldoen aan het internationale streefdoel om 0,7% van het BNI aan ODA te besteden, maar ook omdat dit het (moreel) soortelijk gewicht binnen de donorgemeenschap verhoogt.

In 2015 werd geëvalueerd of de Millenniumdoelstellingen waren bereikt. Voor sommige bleek dat meer het geval dan voor andere. Zo werd de doelstelling over het terugdringen van armoede gehaald, maar vooral dankzij vooruitgang in dichtbevolkte landen als China en India. Ook de doelstelling over hiv

werd bereikt, maar in andere sectoren is er nog veel werk. Bovendien was de vooruitgang ongelijk verdeeld tussen en binnen de landen. Daarom werd een nieuw kader overeengekomen in de Agenda voor 2030 – officieel bekend als *‘Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development’*⁴. Tegen 2030 moeten zeventien Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (*Sustainable Development Goals – SDG’s*) worden gerealiseerd. Deze agenda is veel breder dan de vorige en besteedt meer aandacht aan duurzame ontwikkeling, vrede en veiligheid.

Belangrijk is ook dat deze doelstellingen werken volgens een andere logica. Het gaat namelijk om een universele agenda die het klassieke principe van donor en begunstigde wil overstijgen. Onder de leuze *‘We are all developing countries’* moet elk land zijn verantwoordelijkheid opnemen voor het uitbannen van armoede en het creëren van duurzame ontwikkeling. Weinig problemen zijn niet universeel, enkel de omvang van het probleem verschilt van land tot land⁵.

Landen kunnen weliswaar andere landen helpen om hun doelstellingen te behalen, maar elk land heeft ook een eigen interne agenda. Om de SDG’s te realiseren, heeft elk land dus zowel een interne als een externe agenda nodig. Dat geldt ook op het niveau van bijvoorbeeld de EU (als donor). Deze nieuwe aanpak vlakt enkele tegenstellingen uit, meer bepaald die tussen Noord en Zuid, donor en ontvanger, hulp en investering en interne en externe ontwikkeling. Dat alles heeft uiteraard ook gevolgen voor de toekomstige evolutie van het instrumentarium en de inzet van de klassieke ontwikkelingssamenwerking. **STRATE-**

⁴ Zie ook <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

⁵ http://diplomatie.belgium.be/nl/Newsroom/Nieuws/Perscommuniqués/os/2015/12/ni_161215_globe.jsp



UNIVERSALITEIT IN AGENDA 2030

De nieuwe ontwikkelingsagenda heet universeel te zijn. Maar hoe wordt 'universaliteit' gedefinieerd en in welke mate kan ze daadwerkelijk tot uitvoering worden gebracht? De concrete invulling van het concept is nog deel van het lopende (publieke) debat⁶ en is een hele uitdaging.⁷

In de Verklaring van Agenda 2030 is sprake van een reeks van universele en transformatieve doelstellingen: *"Dit is een Agenda met een ongekeerde reikwijdte en betekenis. Zij wordt door alle landen aanvaard en geldt voor hen allemaal, rekening houdend met de verschillende realiteit, capaciteiten en ontwikkelingsniveaus van de landen en met respect voor het nationale beleid en de nationale prioriteiten. Dit zijn universele doelstellingen en doelen voor de hele wereld, zowel voor de ontwikkelde als de ontwikkelingslanden."* (Dit wijst op een geografische universaliteit, zie punt 5 van de Verklaring).

In de inleiding is sprake van vijf basisprincipes *People, Planet, Prosperity, Peace en Partnership*. Over dat laatste staat het volgende vermeld: *"We zijn vastberaden om de middelen te mobiliseren om deze Agenda uit te voeren door middel van een vernieuwd Wereldwijd Partnerschap voor Duurzame Ontwikkeling, vanuit een geest van versterkte wereldwijde solidariteit, die zich vooral toespitst op de noden van de armste en meest kwetsbare mensen en met de betrokkenheid van alle landen, alle stakeholders en alle mensen."*

De tekst van Agenda 2030, zoals overeengekomen in New York, lijkt te suggereren dat er 'universele' toegang tot gezondheidszorg moet zijn, 'universele' toegang tot onderwijs, een

'universele' toepassing van de klimaatakkoorden, ... Dat kan leiden tot de conclusie dat 'universaliteit' moet worden begrepen als geografische universaliteit. Dat wordt ook bevestigd door de leuze *"We are all developing countries"*. De universele agenda wil niemand achterlaten en is er voor iedereen.

In een nota van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties UNEP⁸ is te lezen dat universaliteit betekent dat ontwikkeling eerder een continuüm is dan een dichotomie van 'ontwikkelde' versus 'ontwikkelings'landen. Anderen uiten hun bezorgdheid dat 'universaliteit' ertoe kan lijden dat er minder wordt gefocust op de armsten. Daarom vinden onder andere de landen van de G77⁹ het noodzakelijk om te herhalen dat de donoren hun engagementen (ook over ODA) moeten nakomen en extra inspanningen moeten leveren voor de gevolgen van de klimaatverandering¹⁰.

UNEP haalt vier aspecten van universaliteit aan voor Agenda 2030:

Het erkennen van universele principes, standaarden en waarden die toepasbaar zijn op alle landen en alle volkeren; het erkennen van een onderlinge verbondenheid tussen uitdagingen op nationaal en internationaal vlak en vandaar de nood aan universele engagementen om die uitdagingen aan te pakken; het erkennen van het bestaan van duurzame ontwikkelingsproblemen in alle landen en ten slotte het universele engagement om niemand achter te laten en dus een gedeelde bezorgdheid om met de agenda iedereen te bereiken, inclusief de meest kwetsbare, marginale en uitgesloten volkeren.

⁶ <http://whygreeneconomy.org/information/the-politics-of-the-sustainable-development-goals-sdgs/>

⁷ Zie ook Graham Long (2015). The Idea of Universality in the Sustainable Development Goals. Ethics & International Affairs, 29, pp. 203-222. doi:10.1017/S0892679415000076, <http://www.post2015datatest.com/publication/universality-post-2015-good-bad-necessary-part/>, http://www.irf2015.org/sites/default/files/publications/Retreat%20%232_Background_Paper_1_1_Universality.pdf

⁸ http://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/OHCHR_UNEP.pdf

⁹ De G77 zijn een los samenwerkingsverband tussen klassieke ontwikkelingslanden (maar ook bijvoorbeeld China en India). Deze heeft als doel om bij met name de Verenigde Naties meer één stem te laten horen om zo meer macht te krijgen. Zie ook <http://www.g77.org/doc/>

¹⁰ http://www.irf2015.org/sites/default/files/publications/Retreat%20%232_Background_Paper_1_1_Universality.pdf



UNIVERSEEL MAAR GEDIFFERENTIEERD

Een belangrijke kanttekening in deze discussie is het onderscheid tussen de universele verantwoordelijkheid en de niet-universele capaciteiten om de SDG's te halen. Differentiatie wordt daarom beschouwd als een noodzakelijke aanvulling op universaliteit, rekening houdend met de verschillende nationale realiteiten en capaciteiten¹¹.

Een definitie van universaliteit is niet afgesproken. De dichtste benaderende omschrijving van het begrip zou zijn dat Agenda 2030 voor iedere wereldburger, voor elk land en voor elke regio geldt en dat er dus een universele draagkracht voor moet zijn. Iedereen heeft er een verantwoordelijkheid in. Hoewel er inspiratie werd gehaald bij de universaliteit in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens¹², kunnen we toch niet zo ver gaan dat er een 'recht' gecreëerd wordt, maar wel een soort morele verplichting om intern en extern bij te dragen aan ontwikkeling voor de mensen, regio's en landen die onder het gemiddelde duurzame ontwikkelingsniveau zitten.

INVULLING VAN DE EU-ONTWIKKELINGSAGENDA

Er bestaat duidelijk interactie tussen de interne en de externe ontwikkelingsagenda van de EU. In bepaalde omstandigheden heeft de ene agenda zelfs de andere vervangen. In 2004 kende de EU een grote uitbreiding. Vóór 2004 was de hulp aan Bulga-

rije, Roemenië en Hongarije aanrekenbaar als ODA, maar sinds hun toetreding tot de EU is dat niet meer het geval¹³. Dat betekende voor die landen een overgang van begunstigde van het multilaterale externe ontwikkelingsbeleid naar begunstigde van het intra-Europese ontwikkelingsbeleid. Kunnen of moeten de activiteiten van het intra-Europese ontwikkelingsbeleid daarom worden beschouwd als ODA (wat nu niet het geval is) of breder als TOSSD? Beantwoorden de Structuurfondsen waarvoor alle regio's van de EU in aanmerking komen en waaraan alle landen bijdragen, niet aan de universaliteitsgedachte van de SDG's?

Deze conceptuele verschuiving roept een reeks vragen op, waarvan we er in het volgende hoofdstuk enkele summier zullen bespreken. Hoe kunnen deze twee beleidsdomeinen van elkaar leren? Welke concepten zijn er vandaag nodig voor een *upgrade* van de huidige ontwikkelingssamenwerking? Hoe speelt de publieke opinie hierbij een rol? Bestaat er een politiek draagvlak voor een systeem dat de ontwikkelingsinspanningen verdeelt volgens draagkracht? Hoe verhoudt de interne agenda zich tot de externe? En waar begint die externe agenda: buiten de EU of al buiten ons eigen land, of zelfs binnen ons land als we denken aan de transferdiscussie? Hoe zit het dan juist met de klassieke ODA-aanrekenbaarheid? Is dat concept voorbijgestreefd en hebben we een vernieuwd concept nodig dat rekening houdt met de universele ontwikkelingsagenda?

¹¹ Voor de discussie over het principe van Common But Differentiated Governance (CBDG) in de SDG-context, zie o.a.: http://www.ps4sd.eu/images/Common-But-Differentiated-Governance%20Niestroy-Meuleman_Apr2015.pdf. Op basis hiervan argumenteren landen van de G77 graag dat zij minder inspanningen hoeven te doen.

¹² http://www.irf2015.org/sites/default/files/publications/Retreat%20%232_Background_Paper_1_Universality.pdf

¹³ <http://www.oecd.org/dac/stats/historyofdaclistsofaidrecipientcountries.htm>



HET INTERNE ONTWIKKELINGSBELEID VAN DE EUROPESE UNIE

STRATEGIE EUROPA 2020

De Europa 2020-strategie heeft het doel om groei te creëren die (1) slim is, door middel van investeringen in onderwijs, onderzoek en innovatie, die (2) duurzaam is, dankzij een beslissende stap in de richting van een koolstofarme economie en die (3) inclusief is, met een sterke nadruk op het creëren van banen en armoedebestrijding. De strategie spitst zich toe op vijf ambitieuze doelstellingen inzake werkgelegenheid, innovatie, onderwijs, armoedebestrijding en klimaat/energie¹⁴. Elke lidstaat bepaalt binnen elk van die vijf domeinen zijn eigen nationale doelstellingen.

Om de doelstellingen te bereiken en tegemoet te komen aan de ontwikkelingsnoden in de verschillende regio's, heeft de EU voor het zogenaamde cohesiebeleid in de periode 2014-2020 een budget van 450 miljard euro, bijna een derde van haar totale begroting. De begrippen 'regionaal beleid', 'cohesiebeleid' en 'structuurfondsen' worden vaak door elkaar gebruikt¹⁵.

Concreet financiert het cohesiebeleid Europese regio's en landen die het minst ontwikkeld zijn, met het doel hen te helpen om hun achterstand in te halen en de economische, sociale en territoriale verschillen te verminderen. Het regionaal beleid heeft als doel de ongelijkheid tussen de verschillende regio's van de Europese Unie te verminderen en het welvaartsniveau te laten convergeren naar een Europees gemiddelde. Een nadere omschrijving van de beleidsdoelstellingen vinden we in de Verdragen van Lissabon:

“...VASTBESLOTEN de economische en sociale vooruitgang van hun volkeren te bevorderen, met inachtneming van het beginsel van duurzame ontwikkeling en in het kader van de voltooiing van de interne markt en van versterkte cohesie en milieubescherming, en een beleid te voeren dat er borg voor staat dat de vooruitgang op het gebied van de economische integratie en de vooruitgang op andere terreinen gelijke tred met elkaar houden,” (Preambule van de Verdragen van Lissabon)

“Teneinde de harmonische ontwikkeling van de Unie in haar geheel te bevorderen, ontwikkelt en vervolgt de Unie haar optreden gericht op de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang. De Unie stelt zich in het bijzonder ten doel, de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen.

Wat betreft die regio's wordt bijzondere aandacht besteed aan de plattelandsgebieden, de regio's die een industriële overgang doormaken en de regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen, zoals de meest noordelijke regio's met een zeer geringe bevolkingsdichtheid, alsmede insulaire, grensoverschrijdende en berggebieden.” (artikel 174 van het Verdrag Betreffende de Werking van de EU)

“De Unie bevordert de economische, sociale en territoriale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten.” (Waarden van de EU, Verdrag Betreffende de EU, artikel 3)

¹⁴ Zie http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_en.htm en http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_en.htm voor meer info over de concrete doelen van de Strategie Europa 2020.

¹⁵ In theorie zijn er verschillen tussen het regionaal beleid en de structuurfondsen, maar beide streven wel hetzelfde doel na en de benamingen worden door elkaar gebruikt als verzamelnaam voor zowel de cohesiefondsen als de regionale fondsen. We gebruiken in dit artikel dan ook de verschillende namen door elkaar.

HOE WERKT HET COHESIEBELEID?

In de EU worden heel wat nationale openbare investeringen gefinancierd uit de cohesiefondsen. Het cohesiebeleid heeft drie beleidsinstrumenten om de verschillende regio's in Europa te ontwikkelen: het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohe-

siefonds (CF)¹⁶. Daarnaast zijn er nog het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) en het Werkgelegenheidsinitiatief voor Jongeren (YEI)¹⁷. Het totale budget voor de periode 2014-2020 van al deze instrumenten samen bedraagt ongeveer 450 miljard euro¹⁸.

Tabel 1: beschikbare middelen uit de verschillende instrumenten 2014-2020 (in miljard euro)

Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO)	196,58
Europees Sociaal Fonds (ESF)	86,41
Cohesiefonds (CF)	63,39
Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)	96,72
Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV)	5,75
Werkgelegenheidsinitiatief voor Jongeren (YEI)	3,21
Totaal voor 2014-2020	452,07

Het Europees Sociaal Fonds bestaat sinds 1958, dus sinds het begin van de Europese integratie. Thematische prioriteiten voor 2014-2020 zijn investeringen in mensen, dat wil zeggen werkgelegenheid en mobiliteit, beter onderwijs, sociale inclusie en betere openbare administratie¹⁹. Via dit fonds wordt geïnvesteerd in menselijk kapitaal met de bedoeling de werkgelegenheid en de opleidingsmogelijkheden te verbeteren. Het fonds beoogt ook bijstand aan mensen die lijden onder armoede of sociale uitsluiting.

Wanneer deze investeringen zouden gebeuren in ODA-landen, zouden ze als ODA aangerekend worden. Volgens de OESO DAC-regels komen ze echter niet in aanmerking als ODA, omdat ze plaatsvinden in een land dat lid is van de EU. Dat neemt niet weg dat het activiteiten zijn met ontwikkelingsdoelstellingen. Alle regio's van de EU komen in aanmerking

voor deze fondsen, ook de meest welvarende, met als begunstigden de minst ontwikkelde mensen, wat het beleid universeel maakt (binnen de EU).

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling werd opgericht in 1974, toen Ierland en het Verenigd Koninkrijk zich aansloten bij de Europese Economische Gemeenschappen (EEG). De thematische prioriteiten voor 2014-2020 zijn investeringen in groeibevordering, dat wil zeggen in onderzoek en ontwikkeling, informatie- en communicatietechnologieën, competitiviteit van kmo's en een koolstofarme economie²⁰. Het gaat om activiteiten die de economische en sociale cohesie beogen te versterken via sectoren die groei genereren, teneinde te komen tot meer competitiviteit en meer werk. Het EFRO financiert ook projecten van grensoverschrijdende samenwerking.

¹⁶ Maier-Rigaud, Remi, Michael Sauer, en Frank Schulz-Nieswaldt. 'Health and Consumer Policy in the EU.' In Policies of Economic and Social Development in Europe, door George Chobanov, Jürgen Plöhn en Horst Schellhass. Frankfurt/Main: Forthcoming, 2015.

¹⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/nl/policy/what/investment-policy/

¹⁸ Daarnaast bestaat ook het Fonds voor Europese Hulp aan de Meest Behoeftigen (FEAD), dat niet-financiële bijstand verleent aan de meest kwetsbare mensen in de EU. Het uitgangspunt is dat armoede ook een Europees probleem is, wat in lijn ligt met de universele relevantie van een ontwikkelingsagenda (zie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=nl&catId=1089>). Het fonds heeft een budget van 4,5 miljard euro voor 2014-2020, waarvan 3,8 uit de EU-begroting komt, aangevuld met 674 miljoen euro nationale medefinanciering. Het wordt echter officieel niet tot de structuurfondsen gerekend en om verwarring te vermijden gaan we er hier ook verder niet op in.

¹⁹ 'An introduction to EU Cohesion Policy 2014-2020', europa.eu. juni 2014. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_en.pdf (bekeken 18 januari 2015).

²⁰ Ibidem.



Ook bij het EFRO gaat het om de financiering van activiteiten die zouden worden aangerekend als ODA wanneer ze in een ontwikkelingsland zouden worden uitgevoerd en ook hier is het beleid universeel, in die zin dat er fondsen naar alle regio's vloeien, ook de meest welvarende.

Het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling bestaat sinds 2007 en heeft tot doel het vergroten van het concurrentievermogen van de Europese land- en bosbouw, het verbeteren van milieubeheer en het verbeteren van de sociale en economische leefomstandigheden in plattelandsgebieden. Daarnaast wordt het fonds ingezet bij de steun aan plannen voor de ontwikkeling van specifieke plattelandsgebieden en het bieden van technische bijstand. Een dergelijke beschrijving zou ook kunnen slaan op een programma ter ondersteuning van de ontwikkeling van de landbouw in een ontwikkelingsregio buiten de EU, en zou dan worden beschouwd als ODA.

Het Cohesiefonds werd opgericht in 1994 om de ongelijkheid in de aanloop naar de Economische en Monetaire Unie (EMU) te verminderen. Het fonds financiert vooral infrastructuurprojecten met het oog op groene groei en duurzame ontwikkeling, en investeert ook in de verbondenheid in EU-lidstaten met een lager dan gemiddeld Bruto Nationaal Inkomen (BNI). Ook in dit geval gaat het om de financiering van activiteiten die zouden worden aangerekend als ODA wanneer ze in een ontwikkelingsland zouden worden uitgevoerd. Bij dit fonds vloeien de financieringsstromen echter niet naar alle landen, maar enkel naar de minst welvarende.

WANNEER KOMT EEN LAND OF REGIO IN AANMERKING?

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) houden rekening met verschillen tussen regio's om te komen tot een indeling in meest ontwikkelde regio's, transitieregio's en minst ontwikkelde regio's. Wanneer het bruto regionaal inkomen van een NUTS 2²¹-regio onder het gemiddeld Europees BNI valt, komt die regio in aanmerking voor financiering uit ESF en EFRO. Het Cohesiefonds houdt rekening met verschillen tussen landen (NUTS 0) en gebruikt een andere indicator, het Bruto Binnenlands Product (BBP)²². Een land met een BBP dat lager is dan 90% van het Europees gemiddelde, komt in aanmerking voor steun²³ uit het Cohesiefonds.

Hoeveel steun een regio krijgt uit de structuurfondsen, hangt dus af van haar inkomensniveau. De regio's zijn onderverdeeld in drie categorieën: meest ontwikkelde regio's, regio's in transitie en minst ontwikkelde regio's. Afhankelijk van de categorie, kunnen de fondsen voor 50 tot 85% bijdragen aan de financiering van een project. De overblijvende middelen kunnen afkomstig zijn uit particuliere of openbare bronnen (nationaal of regionaal)²⁴.

De minst ontwikkelde regio's hebben een BBP van minder dan 75% van het EU-28-gemiddelde en vertegenwoordigen 27% van de EU-bevolking. In de periode 2014-2020 ontvangen deze regio's ongeveer 164 miljard euro. Het gaat vooral om regio's in Oost-Europa, Portugal, Griekenland en het zuiden van Italië. België heeft geen minst ontwikkelde regio's.

²¹ NUTS is de nomenclatuur voor statistische eenheden. Binnen de EU zijn statistische onderverdelingen gemaakt, die niet noodzakelijk samenvallen met administratieve grenzen. Er zijn vier onderverdelingen: NUTS 0 (valt samen met de landsgrenzen), NUTS 1 (valt in België samen met de gewesten), NUTS 2 (valt in België samen met het provincieniveau) en NUTS 3 (de kleinste onderverdeling). De structuurfondsen worden verdeeld op basis van de NUTS 2-regio's. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/n/nuts

²² BBP en BNI zijn twee maatstaven van het nationaal inkomen, die in het geval van België maar licht van elkaar verschillen. Het BBP is de som van alle toegevoegde waarde die binnen de grenzen van een land op een jaar voortgebracht wordt door iedereen die binnen die grenzen actief is, ingezetenen van het land en anderen. Het BNI is gelijk aan het BBP, plus de inkomens uit arbeid en kapitaal die door ingezetenen in het buitenland verdiend worden en min de inkomens uit arbeid en kapitaal die niet-ingezetenen in ons land verdienen.

²³ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_fr.pdf

²⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_nl.pdf



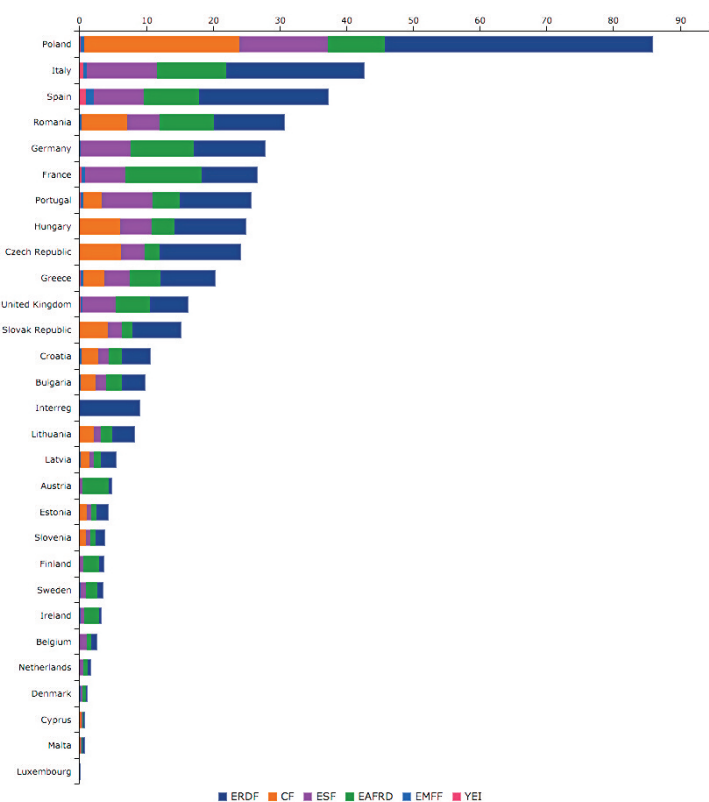
De transitieregio's hebben een BBP van 75 tot 90% van het EU-28-gemiddelde en vertegenwoordigen 12% van de bevolking. Tussen 2014 en 2020 zal er bij benadering 32 miljard euro naar projecten in deze regio's gaan. Het gaat vooral om grote delen van Frankrijk, Oost-Duitsland, delen van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, het zuiden van Spanje, Italië en Griekenland. In België worden vier regio's beschouwd als transitieregio (de provincies Henegouwen, Luxemburg, Namen en Luik)

De meest ontwikkelde regio's ten slotte, hebben een BBP van meer dan 90% van het EU-28-gemiddelde en vertegenwoordigen 61% van de bevolking van de Unie. Tot 2020 gaat ongeveer 49 miljard euro van de fondsen die op regiobasis verdeeld worden, naar deze regio's. Het gaat hoofdzakelijk om regio's in

Noordwest- en Centraal-Europa. In België zijn er heel wat meest ontwikkelde regio's (het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de provincies Waals-Brabant, Vlaams-Brabant, Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen).

Figuur 1 geeft een overzicht van de beschikbare budgetten per lidstaat. Daaruit blijkt dat in absolute termen het grootste deel van de structuurfondsen naar Polen, Italië, Spanje, Roemenië, Duitsland en Frankrijk gaat. Per hoofd van de bevolking (zie figuur 2) gaat de meeste steun naar de drie Baltische staten, Slovakije, Kroatië en Hongarije. Landen als Duitsland, Frankrijk, België en Nederland ontvangen relatief gezien veel minder steun uit het intern ontwikkelingsbeleid. Dat stemt overeen met het beginsel 'herverdeling naar noden'²⁵.

Figuur 1: Beschikbare middelen uit structuurfondsen per lidstaat

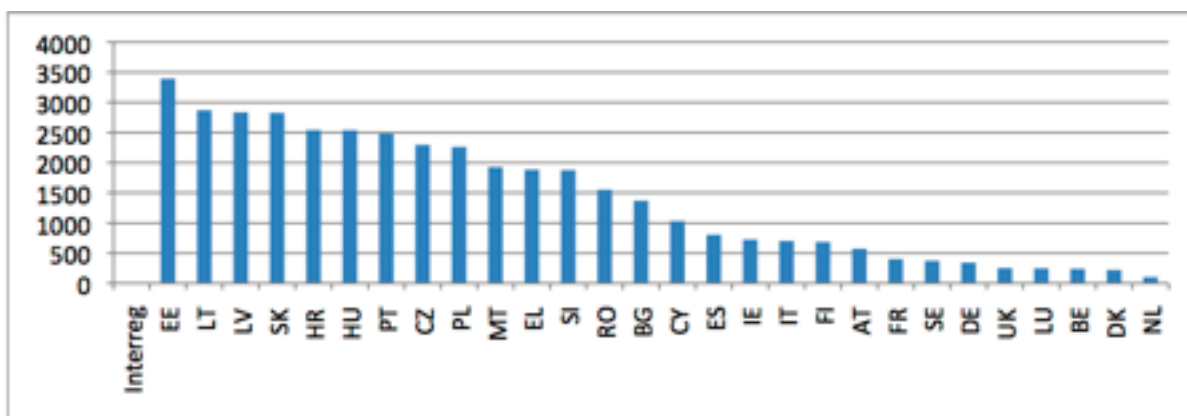


Bron: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/#/overview>

²⁵ 'Interreg' in figuur 2 is moeilijk te beoordelen op per capita-basis: het gaat immers over grensoverschrijdende projecten en initiatieven, terwijl bevolkingsaantallen per land gerangschikt staan. We laten de Interregfondsen, die substantieel zijn (rond de 10 miljard voor 2014-2020), dus even buiten beschouwing.



Figuur 2: Steun van de cohesiefondsen per persoon, 2014-2020



Bron: Eurostat en <https://cohesiondata.ec.europa.eu/#/overview>

DOELSTELLINGEN VAN DE EUROPESE FONDSEN

Het is niet mogelijk en ook niet zinvol om hier een volledig overzicht te geven van de specificiteit en doelstellingen van elk

fonds. Samen streven ze echter elf doelstellingen na, zoals weergegeven in figuur 3. Opvallend is de redelijke overeenkomst met minstens een deel van Agenda 2030²⁶.

Figuur 3: Prioriteiten van het cohesiebeleid

<p>1. Versterking van onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie</p>	<p>5. Bevordering van de aanpassing aan klimaatverandering en van risicopreventie en -beheer</p>	<p>8. Bevordering van duurzame en kwalitatieve werkgelegenheid en ondersteuning van arbeidsmobiliteit</p>
<p>2. Verbetering van toegang tot en gebruik en kwaliteit van informatie- en communicatie-technologieën</p>	<p>6. Behoud en bescherming van het milieu en bevordering van hulpbronnen-efficiëntie</p>	<p>9. Bevordering van sociale inclusie en bestrijding van armoede en elke vorm van discriminatie</p>
<p>3. Verbetering van het concurrentievermogen van kmo's</p>	<p>7. Bevordering van duurzaam vervoer en wegnemen van knelpunten in netwerk-infrastructuren</p>	<p>10. Investing in onderwijs, opleiding en een leven lang leren</p>
<p>4. Ondersteuning van de overgang naar een koolstofarme economie</p>		<p>11. Verbetering van de efficiëntie van de overheidsadministratie</p>

Bron: http://ec.europa.eu/regional_policy/nl/policy/how/priorities

²⁶ Voor meer info zie onder meer: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities



Niet iedereen is overtuigd van de doeltreffendheid van het regionaal beleid. Sommigen beweren dat de investeringen die via de fondsen lopen, de ongelijkheid vergroten²⁷, anderen (en vooral de Europese Commissie zelf) argumenteren dat de fondsen juist de verschillen in welvaart hebben verminderd²⁸.

IS ER EEN VERBAND MET ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN DE DUURZAME ONTWIKKELINGSAGENDA?

Een aantal landen hebben bij toetreding tot de EU hun ODA-ontwikkelingsontvangsten ingeruild voor middelen uit de Europese structuurfondsen. Elk land (waarbinnen de regio's ontvangende partij zijn) draagt bij aan het herverdelingsmechanisme binnen de EU, wat zorgt voor een zeer groot eigenaarschap van dit beleid. Elke regio draagt (via de nationale begroting) bij aan de EU-begroting en ontvangt daaruit achteraf, naargelang van de noden, middelen in de vorm van cofinanciering voor onderzoeksprojecten, infrastructuurprojecten,

enzovoort, die bijdragen aan duurzame, inclusieve en slimme groei volgens de Horizon 2020-prioriteiten. Dat medefinanciering zorgt voor een groter eigenaarschap is ook een van de principes van efficiënte ontwikkelingssamenwerking die in 2005 werden afgesproken in de Verklaring van Parijs²⁹.

Een (utopisch) herverdelingsmechanisme op wereldschaal zou hierop gebaseerd kunnen worden. Zo zou elk land, ontwikkeld of ontwikkelingsland, x% van zijn BNI kunnen bijdragen aan een gemeenschappelijk fonds. Een transparant herverdelingsmechanisme zou opgesteld moeten worden, naargelang van de noden: bijdragen naar vermogen en genieten naar behoefte.³⁰ Als Agenda 2030 echt beoogt de Noord-Zuidtegenstelling en het donor-begunstigdeprincipe te overstijgen, zou dat een mogelijke paradigmawissel kunnen zijn, waarbij natuurlijk de nodige aandacht moet gaan naar controle en transparantie (zie verder).

HET EXTERNE ONTWIKKELINGSBELEID VAN DE EUROPESE UNIE

De Europese Unie is de grootste donor ter wereld. Samen met de lidstaten staat de Unie in voor meer dan de helft van alle officiële internationale hulpverlening. In 2014 werd 58,2 miljard euro overgemaakt aan de ontwikkelingslanden. Tussen 2014 en 2020 wil de EU (dus exclusief de bilaterale bijdragen van de lidstaten) meer dan 80 miljard euro uittrekken voor ontwikkelingshulp. Het relatief grootste deel van dat bedrag, iets meer dan 30 miljard euro, verloopt via het Europees Ontwikkelingsfonds (zie verder). Organisaties met projecten in ontwikkelingslanden kunnen niet alleen giften ontvangen, maar ook goedkope leningen afsluiten bij de Europese Investeringsbank.

JURIDISCHE BASIS EN DOELSTELLINGEN

De juridische basis voor de ontwikkelingssamenwerking met derde landen (past in het extern optreden van de EU) ligt in artikel 208 van het Verdrag Betreffende de Werking van de EU. De hoofddoelstelling van de Unie is het terugdringen en uiteindelijk uitbannen van armoede in derde landen, zonder geografische beperking. Paragraaf 2 van het artikel stelt dat de Unie en de lidstaten rekening houden met de doelstellingen die ze onderschrijven in het kader van de Verenigde Naties (en dus Agenda 2030).

²⁷ Sapir. An Agenda for a Growing Europe. The Sapir Report. Oxford: Oxford university press, 2004 en Ederveen, S., H. de Groot, en R. Nahuis. 'Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy.' *Kyklos*, 2006: Volume 59, Issue 1, pp. 17-42.

²⁸ European Commission. 'A new partnership for cohesion.' COM (2004) 107, 2004: gedateerd 18-02-2004.

Bradley, John, en Gerhard Untiedt. 'EU cohesion policy and "conditional" effectiveness: what do cross-sectional regressions tell us?' GEFRA Working Paper, 2008: GEFRA Working Paper: mei 2008 – Nr. 4.

²⁹ Over de inhoud van deze Verklaring, zie <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>. Samengevat gaat het over een aantal onder donoren afgesproken principes om hulp efficiënter te maken. Later werd dit uitgebreid naar de niet-gouvernementele actoren (Actieagenda van Accra – 2008) en naar nieuwe donoren en privéactoren (Busan partnerschap – 2011).

³⁰ Hoewel het regionaal beleid als inspiratie dient in andere landen waar grote regionale verschillen bestaan (zie http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/international/), bespreken we hier het invoeren van deze principes op grotere schaal.



Artikel 208

1. Het beleid van de Unie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking wordt gevoerd in het kader van de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie. Het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid van de Unie en dat van de lidstaten completeren en versterken elkaar.

Hoofddoel van het beleid van de Unie op dit gebied is de armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen. De Unie houdt bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden rekening met de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking.

2. De Unie en de lidstaten houden zich aan de verbintenissen en de doelstellingen die zij in het kader van de Verenigde Naties en andere bevoegde internationale organisaties hebben onderschreven.

INSTRUMENTEN VOOR EXTERNE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

We concentreren ons hier op de grote geografische instrumenten en gaan niet in op de financieringsinstrumenten voor specifieke thema's als mensenrechten (via het Europees Initiatief voor Democratie en Mensenrechten – EIDHR) en stabiliteit (via het Instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede – IcSP en gedeeltelijk ook ontwikkelingssamenwerking). Er zijn vier geografische instrumenten voor het EU-ontwikkelingsbeleid:

- Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) is een intergouvernementeel fonds, dat wordt beheerd door de Europese Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden EDEO³¹, met toezicht van de lidstaten. Het EOF bevindt zich buiten de EU-begroting en werkt dus via eigen regels en procedures (hoewel die meer en meer worden geharmoniseerd met de principes en regels uit de EU-begroting). Toch bestaat er bijvoorbeeld nog altijd een andere bijdragesleutel voor de ver-

schillende lidstaten voor het EOF en de algemene EU-begroting. Het belangrijkste doel van het EOF is het financieren van de ontwikkeling in de ACS-landen³². Voor 2014-2020 gaat het om meer dan 30 miljard euro (in lopende prijzen)³³, betaald buiten de begroting van de EU, via specifieke bijdragen van alle lidstaten.

- Het Instrument voor Ontwikkelingsamenwerking (*Development Cooperation Instrument – DCI*) financiert voornamelijk ontwikkelingsactiviteiten in niet-ACS-landen. Het heeft een budget van 19,66 miljard euro in lopende prijzen voor 2014-2020 en komt uit de algemene EU-begroting.
- Het Europees Nabuurschapsinstrument (*European Neighbourhood Instrument – ENI*) financiert ontwikkelingsactiviteiten in landen rond de EU, die (nog) ver af staan van een eventueel lidmaatschap (zowel in Oost-Europa als in Noord-Afrika) en bedraagt 15,4 miljard euro op de EU-begroting voor de periode 2014-2020.
- Het Instrument voor Pretoetredingssteun (*Instrument for Pre-Accession – IPA*) financiert ontwikkelingsactiviteiten in kandidaat-lidstaten met een budget van 11,7 miljard euro op de EU-begroting voor de periode 2014-2020. Huidige kandidaat-lidstaten zijn de Westelijke Balkanlanden en Turkije.

Het ontwikkelingsbeleid van de EU steunt op twee pijlers: handel en hulp. De EU beschouwt handel als een stimulans voor economische groei en productiecapaciteit in arme landen. De overkoepelende strategie voor ontwikkeling die de Raad en de andere EU-instellingen als basis nemen voor hun interventies is de Agenda voor Verandering. De instrumenten kaderen in deze strategie, elk met hun (regionale en/of thematische) specificiteit. Het doel is armoedebestrijding met specifieke aan-

³¹ Europese Dienst voor Extern Optreden – EDEO, zowat het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de EU, nu onder leiding van Federica Mogherini.

³² De landen in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan.

³³ European Commission (Directorate General for Development and Cooperation – EuropeAid) and European External Action Service, Note to the EDF Committee – December 2013, 05/12/2013, Subject: 11th EDF Breakdown and allocations for ACP countries.



dacht voor mensenrechten, democratie, gender, ... De EU richt zich specifiek op de landen die op dat vlak de grootste behoeften hebben, de minst ontwikkelde landen (MOL), ook binnen de groep van landen waarvoor de verschillende instrumenten in financiering voorzien (nabuurchap, ACS, Azië en Latijns-Amerika). Er wordt ingezet op fragiliteitsbestrijding en veerkracht en de agenda voor werkverdeling in het ontwikkelingsbeleid³⁴ wordt bevestigd.

In de externe samenwerkingsverbanden promoot de EU sterk een aantal waarden zoals goed bestuur, de strijd tegen corruptie, de rechtsstaat, democratie, ... De interne ontwikkelingsagenda doet dit minder omdat de landen die toetreden tot de EU via het '*acquis communautaire*' verondersteld worden deze normen geïnternaliseerd te hebben.

VERGELIJKING VAN HET INTERNE EN HET EXTERNE ONTWIKKELINGSBELEID

In dit deel vergelijken we verschillende elementen van het cohesiebeleid en het ontwikkelingsbeleid van de EU met elkaar. Beide zijn een vorm van ontwikkelingsbeleid die de meerjarenprogrammering van het Meerjarig Financieel Kader (Multiannual Financial Framework – MFF³⁵) volgen en gelijkaardige doelstellingen hebben. Ze gelijken ook fundamenteel op elkaar in werking, juridische basis, beschikbare fondsen, geografische reikwijdte en onderliggende principes (van donor tegenover begunstigde versus universele herverdeling). Dat blijkt ook uit het feit dat er in de reglementering voor het EOF expliciet verwezen wordt naar de gezamenlijke regelgeving van de Raad en het Europees Parlement over het beheer van de verschillende structuurfondsen³⁶. Uiteindelijk is het de bedoeling om te bepalen in hoeverre de EU-ontwikkelingsagenda (intern en extern) universeel is of niet.

DOELSTELLINGEN

De doelstelling van het interne ontwikkelingsbeleid is het ondersteunen van de werkgelegenheid, het concurrentievermogen van bedrijven, economische groei, duurzame ontwikkeling en de verbetering van de levenskwaliteit van burgers. Het wil inclusieve, slimme en duurzame groei in alle regio's van de EU bevorderen. De meeste fondsen gaan naar de armste regio's, maar alle regio's komen wel in aanmerking voor steun. Het EU-ontwikkelingssamenwerkingsbeleid heeft dezelfde doelstellingen en legt daarenboven een grote nadruk op het ver-

minderen en op termijn uitbannen van armoede en het creëren van economische groei. Economische ontwikkeling, menselijke en sociale ontwikkeling en regionale samenwerking en integratie zijn verschillende domeinen van samenwerking. In de externe ontwikkelingssamenwerking wordt ook meer aandacht besteed aan goed bestuur, democratie en respect voor de mensenrechten, vaak versterkt in de vorm van conditionaliteiten (op intern vlak behoort dat tot het '*acquis communautaire*').

Een fundamenteel verschil is de geografische focus, maar dat geldt ook voor de verschillen tussen bijvoorbeeld het EOF en het ENI.

CONDITIONALITEIT

Of conditionaliteit al dan niet werkt binnen het interne en/of externe ontwikkelingsbeleid, is niet het onderwerp van deze analyse. Wel blijkt dat binnen de verschillende instrumenten gelijkaardige debatten gevoerd worden over conditionaliteit, zodat een vergelijking nuttig kan zijn. Bovendien maken enkele basisprincipes van het interne ontwikkelingsbeleid deel uit van de criteria voor toetreding tot de EU. Op zich kunnen de onderhandelingen over toetreding tot de EU beschouwd worden als één grote conditionaliteit. Deze voorwaarden zijn volgens Börzel en Risse afkomstig uit de Lomé-akkoorden die in de jaren 1990 politieke conditionaliteiten invoerden³⁷.

³⁴ Als deel van de uitvoering van de agenda voor hulpefficiëntie werd binnen de EU een taakverdeling afgesproken, zodat niet te veel donoren projecten zouden opzetten in dezelfde sectoren. Zo zou in principe een donor maar twee sectoren ondersteunen in elk partnerland.

³⁵ Het huidige MFF loopt van 2014 tot 2020.

³⁶ Zie voetnoot 3 van Council regulation (EU) 2015/323 van 2 maart 2015 over de financiële regels van het 11de EOF waar verwezen wordt naar reglementering 1303/2013 van 17/12/13 van Raad en EP.

³⁷ http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/arbeitspapiere/2009-11_Boerzel_Risse.pdf p. 14.

Ook de kaderakkoorden met de landen uit het Europees Nabuurschap voorzien expliciet voorwaarden voor goed bestuur, democratie, ..., die in de lijn liggen van de Kopenhagen-criteria³⁸ zonder deze echter expliciet te benoemen. In de actieplannen per land worden dan ook de hervormingen opgelijst die gepland zijn, naast de financiële steunpakketten die de EU ter beschikking stelt. Het feit dat de relaties met sommige landen (Wit-Rusland, Syrië, Libië) werden opgeschort in het ENI-kader, toont duidelijk aan dat ook hier conditionaliteiten spelen. In de relaties met Latijns-Amerika werden politieke conditionaliteiten ingevoerd in de jaren 1990. Hoewel het in Azië moeilijker lag, bevat ook het DCI een verwijzing naar democratie en een opschortingsclausule.

De politieke conditionaliteit is misschien nog het meest ontwikkeld binnen het EOF. Dat gebeurde eerst in de hierboven vermelde Lomé-akkoorden en werd later verder uitgewerkt in de akkoorden van Cotonou (2000-2020). Voor de ACS-landen zijn centrale voorwaarden goed bestuur, democratie, respect voor mensenrechten, enzovoort. De EU-instellingen (Commissie en EDEO) en de 28 lidstaten worden hiervan op de hoogte gehouden via de politieke dialoog die voorzien is in artikel 8 van de Overeenkomst van Cotonou. Belangrijk is dat de hulp kan worden opgeschort bij grove schendingen van de mensenrechten of de democratie, via artikel 96 van de Overeenkomst van Cotonou.

Zowel intern als extern hanteert de EU dus een aantal basiscriteria (via de Kopenhagen-criteria of expliciete en minder expliciete conditionaliteiten voor hulprelaties)³⁹. Volgens Risse en Börzel

zoekt de EU bewust om een zelfde script te schrijven in de verschillende regio's waarmee ze samenwerkt (ACS, DCI, ENI). Het enige verschil ligt volgens hun studie in de omvang van de budgettaire enveloppes.⁴⁰ Zelf vinden we dat ook de manier waarop gezocht wordt naar eigenaarschap een belangrijk verschil vormt (zie verder).

DE BUDGETTEN

De EU stelt voor de periode 2014-2020 voor het cohesiebeleid 450 miljard euro ter beschikking. Voor diezelfde periode stelt de EU, via de verschillende instrumenten, in totaal ongeveer 80 miljard euro beschikbaar voor ontwikkelingssamenwerking. Het merendeel van de fondsen gaat naar de minst rijke regio's (binnen de EU via het cohesiebeleid) of de minst rijke landen (buiten de EU via ontwikkelingssamenwerking).

Tabel 2 geeft een vergelijking tussen ontvangende landen en het soort band met de EU (lidstaat – kandidaat-lid – buur – partnerland van de ontwikkelingssamenwerking). We laten DCI hierbij buiten beschouwing, omdat dit geen zuiver geografisch instrument is (hoewel het zich in oorsprong toespitste op Azië en Latijns-Amerika) maar ook voorziet in een deel financiering voor mondiale goederen waarvoor alle landen in aanmerking komen (of specifiek voor Afrika zelfs⁴¹). Bovendien is duidelijk dat een vergelijking tussen de totale bevolking van Azië en Latijns-Amerika tegenover een totaal budget van DCI van bijna 20 miljard euro voor zeven jaar beduidend lager zou uitkomen dan de 5 euro per persoon per jaar van het EOF en ons besluit enkel zou versterken. We nemen dus enkel het EOF en de ACS-landen op in de berekening.

³⁸ In juni 1993 werd in Kopenhagen een eerste lijst opgesteld met criteria waaraan een land moet voldoen om toegelaten te worden tot de EU. Later werd die lijst aangevuld (o.a. in Madrid 1995, maar de naam bleef behouden). Volgens de zes zogenoemde Kopenhagen-criteria, moet een kandidaat lidstaat over stabiele instellingen beschikken, de democratische principes respecteren, de mensenrechten respecteren, een functionerende markteconomie hebben die bestand is tegen de concurrentie van de interne markt, het acquis communautaire overnemen en toepassen in eigen land en een Europees land zijn (zie artikel 49 VEU).

³⁹ Maar anderen stellen dan weer de vraag hoe consequent er omgesprongen wordt met deze voorwaarden als ze in conflict komen met andere waarden, zoals de vrije markt en bijvoorbeeld het landbouwbeleid.

⁴⁰ Ibid. p. 24.

⁴¹ Zo is er binnen het DCI zelfs een budgetlijn voorzien voor de betaling van activiteiten voor brede Afrikaanse integratie, het *Panafrikan* programma.



De fondsen van het EOF zijn te verdelen over 79 landen met 900 miljoen inwoners, die van ENI over 16 landen en 283 miljoen mensen (75,3 miljoen mensen Oostelijk nabuurschap en 208 miljoen in de Zuidelijke landen). De IPA-landen bestaan uit

vijf kandidaat-landen (Albanië, Macedonië, Montenegro, Servië en Turkije) en twee mogelijke kandidaten (Bosnië⁴² en Kosovo), met een bevolking van 96 miljoen (van wie 77 miljoen Turken). De EU28 telt ongeveer 506 miljoen inwoners.

Tabel 2: indicatie van verdeling voor EU-steunfondsen (zonder DCI)

Instrument	Budget/7 jaar	Aantal landen	Bevolking	Bedrag/pers./jaar
EOF	30,50 miljard €	79	900 miljoen	5 €
ENI	15,43 miljard €	16	283,3 miljoen	8 €
IPA	11,70 miljard €	7	96 miljoen	17 €
Structuurfondsen EU	450 miljard €	28	506 miljoen	127 €

Uit dit alles blijkt duidelijk dat hoe verder de begunstigde van ons verwijderd leeft, hoe minder geld we geven voor zijn of haar ontwikkeling. Of nog: hoe groter de politieke samenhang, hoe groter de uitgave voor ontwikkeling of hoe groter de solidariteit. Dit is natuurlijk een westerse financiële invulling van de ontwikkelingsnoden die niet noodzakelijk wordt gedeeld in de rest van de wereld. In het licht van onze vraagstelling over de universaliteit van 'Agenda 2030' toont deze vergelijking minstens aan dat de EU zich meer solidair toont met de eigen bevolking of met een bevolking die nauwere politieke banden heeft met de EU.

EIGENAARSCHAP

Eigenaarschap of *ownership* in het Engels, is de mate waarin een bepaald beleid of activiteit als 'van zichzelf' beschouwd wordt. Een andere vertaling zou dan ook toe-eigening kunnen zijn, maar de betekenis omvat zeker verantwoordelijkheid en zeggenschap. We vragen ons hier dus af hoezeer Agenda 2030 en het universaliteitsprincipe echt deel uitmaken van de EU-agenda en in hoeverre er meer of minder eigenaarschap is.

Voor het cohesiebeleid werkt de Europese Commissie samen met de lidstaten en regio's om partnerschapsovereenkomsten te

sluiten en werkprogramma's op te stellen die de investeringsprioriteiten en ontwikkelingsnoden vastleggen. De autoriteiten⁴³ in de lidstaten beheren de programma's en selecteren individuele projecten. Als de totale kostprijs van een project hoger is dan 50 miljoen euro, moet het goedgekeurd worden door de Europese Commissie. De Commissie stelt aan het begin van elk jaar de middelen ter beschikking, zodat de landen kunnen beginnen investeren in projecten. De programma's worden voortdurend gecontroleerd. Deze controle omvat auditing en checks door de Commissie en door de EU-lidstaat, die verslagen moeten voorleggen gedurende de gehele budgettaire periode van zeven jaar. Niet onbelangrijk is dat alle ontvangende landen mee betalen en het om een herverdelingsmechanisme gaat; we zouden het een Europese belasting op welvaart kunnen noemen waarbij het solidariteitsprincipe⁴⁴ zorgt voor een geleidelijke herverdeling.

In het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid bereidt de EU (via de Commissie en EDEO) met elk ontvangend land een strategienota voor, die beschrijft hoe de steunfondsen zullen worden gebruikt. Hier speelt meer het liefdadigheidsprincipe, waarbij de ontvangende landen niet (noodzakelijk) bijdragen – hoewel het principe van eigenaarschap wel belangrijk wordt geacht in

⁴² Bosnië-Herzegovina heeft op 16 februari 2016 officieel de aanvraag tot lidmaatschap ingediend.

⁴³ Afhankelijk van het instrument kan het zowel gaan om nationale als om gedecentraliseerde regionale autoriteiten.

⁴⁴ Solidariteit betekent (volgens Wikipedia) dat de leden van een groep een gemeenschappelijk belang onderschrijven, ten gunste van de groepsleden, maar soms ten koste van zichzelf. Op die manier kan de sociale cohesie bevorderd worden. We gebruiken de term solidariteit in tegenstelling tot liefdadigheid, die eenrichtingsverkeer is met een morele overheersing door de 'gever'.

de hulpefficiëntieagenda. Bij begrotingssteun⁴⁵ is dit net een van de voordelen en in die zin is budgethulp meer vergelijkbaar, mede ook door de dialoog over de budgettaire keuzes en dus de ‘projecten’ die gefinancierd worden.

De EU-structuurfondsen zijn afkomstig uit de Europese begroting, waar alle lidstaten aan bijdragen. Er is dus sprake van een herverdelingsmechanisme op EU-niveau. Het EOF bevindt zich om historische redenen (nog) buiten de EU-begroting, maar de middelen voor DCI, IPA en ENI komen wel uit de begroting. Juist dat is een groot verschilpunt wat betreft het eigenaarschap van het ontwikkelingsbeleid: bij het interne beleid draagt elke lidstaat bij en ontvangt elke lidstaat ook bijdragen, terwijl dat bij het externe ontwikkelingsbeleid niet het geval is. Dit idee en deze structuur leunen overigens dicht bij de heersende werkelijkheid van een veranderende, geglobaliseerde wereld waarin meer en meer landen zowel donor als ontvanger zijn (bijvoorbeeld ook de BRICS⁴⁶ en de MINT⁴⁷-landen).

UITVOERINGSMODALITEITEN

Zowel binnen de structuurfondsen als in de klassieke ontwikkelingssteun worden verschillende modaliteiten gebruikt. Er is expliciet sprake van beïnvloeding van de instrumenten van de externe ontwikkelingshulp op de instrumenten voor de interne ontwikkeling. We verwezen al naar de debatten over conditionaliteiten, maar nog specifiek is de studie die de Commissie lanceerde om na te gaan of het instrument van budgetsteun op basis van de ervaringen met externe instrumenten ook zou kunnen worden toegepast op de structuurfondsen⁴⁸. De opdracht voor deze studie werd gegeven in 2015 voor het budgettaire kader 2014-2020 en is een duidelijke afspiegeling van de tijds-

geest. Projecthulp is traditioneel aanwezig in alle instrumenten en blending⁴⁹ heeft dan weer een langere traditie in de interne instrumenten, waar klassiek werd gewerkt met Publiek-Private Partnerschappen. Ook de financiering van Niet-Gouvernementele Actoren gebeurt in alle instrumenten.

In alle instrumenten leven ook de debatten over hoe de hulp efficiënter kan worden verstrekt. Het lijkt ons overigens een van de sleutelvoordelen om alle ontwikkelingsinstrumenten op eenzelfde manier te bekijken en zo lessen te trekken die kunnen leiden tot een grotere impact van deze investeringen op ontwikkeling. Het debat hierover leeft overigens ook in andere landen. In Frankrijk wordt een volledige hervorming van de interne en externe ontwikkelingsbranche opgezet. Het *Agence Française de Développement* (AFD), dat klassiek twee derde van de Franse ontwikkelingshulp beheerde, zal in de loop van 2016 worden geïntegreerd in de *Caisse des Dépôts et Consignations* (CDC), die zich traditioneel op de interne ontwikkeling van Frankrijk en zijn bedrijven concentreerde. Dat gebeurt naar het voorbeeld van het Duitse model waar de KfW-ontwikkelingsbank zowel een interne als externe ontwikkelingsdoelstelling heeft.

We gaan hier niet verder in op de risico's die ontstaan voor het vrijwaren van de aandacht voor de ontwikkeling van de armsten wanneer de klemtoon steeds verder verschuift naar het verstrekken van leningen en op de risico's van meer gebonden hulp en nieuwe witte olifanten. We houden het bij de vaststelling dat de tegenstellingen tussen op het Zuiden gerichte ontwikkelingsagentschappen en structuren die intern aan ontwikkeling werken aan het vervagen zijn en dat beide dezelfde recepten hantieren. Deze kruisbestuiving is minstens interessant voor verder

⁴⁵ Begrotingssteun is een vorm van programmahulp of macrosteun, waarbij geld wordt geïnjecteerd in de begroting van een (ontwikkelings)land. Programmahulp is niet gebonden aan projecten, maar in de praktijk zijn er wel vaak beleidsvoorwaarden aan verbonden. Uit: (IOB Evaluatienr. 369 | Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden | (2012).

⁴⁶ Brazilië, Rusland, Indië, China en Zuid-Afrika.

⁴⁷ Mexico, Indonesië, Nigeria en Turkije.

⁴⁸ De referentietermen voor deze studie zijn te vinden op

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/esif/budget_support_delivery.pdf en stellen specifiek: “The purpose of this request for services is to explore the feasibility of the application of budget support mechanisms, especially, but not exclusively, those applied in EU external aid (managed by DG DEVCO and DG NEAR), for the use of European and Structural Investment Funds (ESI Funds).”

⁴⁹ Het mengen van giften en leningen voor het financieren van ontwikkeling, zie Mo* paper 98 voor een gedetailleerde analyse, http://www.mo.be/sites/default/files/article/attachment/MOpaper98_ontwikkelingssamenwerking.pdf.

onderzoek. We denken daarbij aan onderzoek naar de resultaten van de verschillende interne en externe instrumenten, de lessen die hieruit te trekken vallen, de verhouding tot de kritiek op de klassieke ontwikkelingssamenwerking van auteurs als William Easterly en Dambisa Moyo of de berekeningen van bijvoorbeeld Jeffrey Sachs. Er loopt immers een gelijkaardig debat over de doeltreffendheid van zowel de structuurfondsen als de ontwikkelingssamenwerking in het algemeen: niet iedereen is even overtuigd dat het werkt.

VOORLOPIG BESLUIT

In essentie zijn alle instrumenten vergelijkbaar en groeien ze meer en meer naar elkaar toe, maar de bedragen per instrument verschillen aanzienlijk. Bovendien vergroot het solidariteitssys-

teem binnen de EU de kans op eigenaarschap ten opzichte van het caritatieve karakter van hulp aan partners in het Zuiden. Op zich dekt de EU met de hierboven beschreven ontwikkelingsinstrumenten bijna alle landen van de wereld; zelfs in donorlanden die lid zijn van het DAC financiert de EU projecten, tot in de VS toe. Via het Europees Initiatief voor Democratie en Mensenrechten (EIDHR) verleende de EU namelijk tussen 2009 en 2013 meer dan 3,5 miljoen euro steun aan organisaties die ijveren voor de afschaffing van de doodstraf in de VS. Maar de belangrijkste samenwerking met deze landen is natuurlijk gebaseerd op handelsakkoorden – wat ook deel uitmaakt van de ontwikkelingsstrategie met de rest van de wereld en waar dus ook parallellen te trekken zijn.

ODA, TOSSD EN DE UNIVERSALITEITSGEDACHTEN VAN AGENDA 2030

De bovenstaande vergelijkingen bieden alvast stof tot nadenken: in welke mate stemt het intern en extern ontwikkelingsbeleid van de EU overeen met de universaliteitsgedachte van Agenda 2030? Voor we tot een conclusie komen, gaan we nog even in op de actuele discussie over ODA en TOSSD en formuleren we enkele bedenkingen over de plaats die beide concepten innemen binnen de universaliteitsgedachte.

DE EVOLUTIE VAN DE ODA

Het Ontwikkelingscomité (DAC) van de OESO bepaalt welke uitgaven statistisch kunnen worden aangerekend als officiële ontwikkelingshulp (ODA). Deze regels daarvoor zijn lichtjes geëvolueerd, maar zijn de laatste decennia niet fundamenteel herzien. Toch is er binnen het DAC wel wat discussie over de ODA-regels, omdat in de huidige context ook uitgaven ter ondersteuning van de strijd tegen bijvoorbeeld klimaatverandering als ODA aangerekend worden. Bovendien is een aantal landen zowel donor als ontvanger van ODA geworden. Is er dan een nieuw concept nodig, dat meer aangepast is aan de huidige context? Deze vraag sluit aan bij de nieuwe invulling van ontwikkeling in het kader van de 'universaliteit' van de ontwikkelingsagenda en de veranderde verhouding tussen Noord en Zuid of tussen donor en begunstigde van hulp.

Daarom wordt (al enkele jaren) gediscussieerd over het concept van TOSSD: *Total Official Support for Sustainable Development*, die alle uitgaven voor sociale, economische en ecologische duurzaamheid (de drie dimensies van duurzame ontwikkeling) zou omvatten en zou gelden als de bredere ODA na 2015. De klassieke ODA zou deel uitmaken van de TOSSD, naast de klimaatfinanciering en misschien ook de financiering van vredes- en veiligheidsmissies. TOSSD zou echter nog veel verder kunnen gaan en kunnen evolueren naar het nieuwe concept voor het statistisch aanrekenen van ontwikkelingsuitgaven voor duurzame ontwikkeling, een invulling die perfect past in de filosofie van de SDG's.

Terwijl de discussie over TOSSD zich vooral toespitst op de klimaatfinanciering, staat de lijst van ODA-landen amper ter discussie, ook al spreekt het nieuwe VN-kader van een universele ontwikkelingsagenda. De lijst met ODA-ontvangende landen en niet-ODA-ontvangende landen, veeleer een statisch concept, bevestigt immers de Noord-Zuidgedachte en valt moeilijk te rijmen met een universaliteitsgedachte die stelt dat we 'allemaal ontwikkelingslanden' zijn. Op basis van die logica zouden ook de structuurfondsen in principe als TOSSD kunnen worden aangerekend, aangezien ze qua doelstellingen en fondsen sterk



overeenkomen met 'klassieke' Noord-Zuidontwikkelingsdoelstellingen en -fondsen. Elk land werkt in overeenstemming met de uitgangspunten van 'Agenda 2030' aan de strijd tegen de armoede binnen de eigen grenzen en draagt bij tot de ontwikkeling van de rest van de wereld vanuit een solidariteitsprincipe⁵⁰.

De EU kan dus met recht en reden claimen dat ze werkelijk werkt binnen de filosofie van de universaliteit van Agenda 2030, intern via de structuurfondsen en extern via de instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking die bijna de hele wereld bedienen. Bovendien stellen we vast dat de mechanismes op een aantal vlakken niet fundamenteel van elkaar verschillen. Maar uit de bestede budgetten blijkt dat er toch nog wat schort aan een evenredige verdeling binnen het solidariteitsprincipe.

ZIJN REGIONALE FONDSEN TOSSD OF ZULLEN ZE HET WORDEN

Uit de huidige discussies over TOSSD blijkt dat het de bedoeling is dat ODA en TOSSD 'complementair' zullen zijn en elkaar dus op termijn niet zullen vervangen. Een universele herverdeling van de ontwikkelingsfondsen, volgens de structuur van de cohesiefondsen, zou immers een vervanging van ODA door TOSSD inhouden (voornamelijk hulp naar rijke landen), aangezien de ontwikkelingsfondsen op basis van noden verdeeld zouden worden (aan elke regio, maar relatief het meeste aan arme regio's). De kans dat de structuurfondsen meegerekend zullen worden als TOSSD en dat er dus echt een universele ontwikkelingsagenda en financieringsopvolging zal komen, is vrij klein. Op dit ogenblik wordt deze piste niet bewandeld en wordt TOSSD nog ingevuld vanuit het klassieke Noord-Zuidparadigma. Daarbij geldt de ODA als basis en wordt er niet gekeken naar de ontwikkeling en de bijhorende transfers binnen de DAC-landen.

Dat gebeurt echter wel als we kijken naar klassieke ontvangende landen die nu zelf een rol opnemen als donor. De BRICS- en

MINT-landen⁵¹ staan op de lijst van landen die steun ontvangen, maar spelen meer en meer een rol op het internationale donortoneel. Het lijkt dan ook logisch dat een nieuw te ontwikkelen standaard alle landen op eenzelfde manier zou behandelen en zich zou inschakelen in de universaliteitsgedachte. Een van de ideeën die in het huidige debat naar boven komen, is het werken met een 'ontwikkelingsverschil', gebaseerd op het percentage ODA dat een land ontvangt en op handelsrelaties⁵². De Europese Commissie vindt dit idee wel aantrekkelijk op theoretisch vlak, maar ziet zoveel obstakels bij de invulling van deze nieuwe TOSSD, dat ze niet verder wil gaan dan de klassieke ODA-ontvangers. De Commissie wil daarbij meer aandacht voor vrede en veiligheid en ook voor klimaat, maar ook voor de betrokkenheid van de privégeldstromen, inclusief blending.

De Commissie probeerde al een verantwoording (en een formule) op te stellen om onder meer de uitgaven voor duurzame energie (zonnepanelen bijvoorbeeld) in het Noorden te laten meetellen als algemene bijdrage aan een betere wereld, maar dat werd op veel scepsis onthaald. Volgens haar berekeningen zou de TOSSD zoals die nu voorligt slechts 8% verschillen van de klassieke ODA wanneer de privéstromen niet in aanmerking worden genomen en 48% indien men dat wel doet.

Volgens de diensten van de Commissie lijkt deze benadering logisch als denkoefening, omdat de structuurfondsen ook financiële transfers zijn (van een instelling naar een staat). Ze maken deel uit van het budget en kunnen gedetailleerd becijferd worden. Natuurlijk zijn er nog heel wat vragen over de exacte berekening, zeker als men ook gaat uitsplitsen naar arme regio's in rijke landen. En de Commissie stelt zich vragen over hoe dit alles zal worden gepercipieerd door de ontvangende landen binnen de EU (- maar aangezien alle landen ook ontvangers worden...). Algemeen ziet de Commissie hier toch geen heil in en beschouwt ze het als intellectuele *spielerei*.

⁵⁰ Binnen de EU doen de landen dat ook, maar zo ver willen we in dit artikel niet gaan. Misschien is dit een onderwerp voor verdere analyse.

⁵¹ <http://www.demorgen.be/buitenland/vergeet-de-bric-landen-hier-zijn-de-mint-s-b9e5e71e/>

⁵² <http://speri.dept.shef.ac.uk/2015/02/11/developing-countries-now-are-we/>



CIJFERS ZEGGEN NIET ALLES OVER DE VERHOUDINGEN VAN HULP

Een inwoner van de Europese Unie ontvangt via de structuurfondsen gemiddeld 127 euro per jaar, iemand uit een ACS-land krijgt maar 5 euro steun per jaar van de EU. En dat terwijl in 2012 het gemiddelde BNI per EU-inwoner 25.500 euro bedroeg tegenover 3.500 euro per inwoner van een ACS-land⁵³. Hier zou een concept van ‘developmental difference’ dus een duidelijker maatstaf kunnen zijn. Concreet betekent dit dat een inwoner van de EU gemiddeld 0,55% van het bedrag van zijn eigen BNI via steun van het structuurfonds zou krijgen en een inwoner van een ACS-land 0,14%. Dat komt doordat het BNI zoveel lager ligt binnen een ACS-land en de steun dus relatief meer betekent. Dat geldt bij uitbreiding ook voor de armere streken, zowel binnen Europa (waarnaar meer EU-geld vloeit) als tussen de landen van de ontwikkelingssamenwerking.

Ter illustratie: een gemiddelde Est krijgt ongeveer 2,92% van het Estse BNI als steun uit de structuurfondsen⁵⁴, een inwoner van de DRC ongeveer 0,14% vanuit het EOF. Wel krijgt de inwoner van de DRC nog steun van andere (ook EU-)landen en organisaties. Als we alle hulp (ODA-statistiek) nemen die een inwoner van de DRC krijgt, komt dat op bijna 2,4 miljard euro voor 2014; de hulp van het EOF vertegenwoordigt dus maar 3,7% van de totale hulp. Een inwoner van de DRC zou dus niet 0,14% van zijn BNI aan steun krijgen, maar wel 3,9% (en dus meer dan een gemiddelde Est). Dit voorbeeld kan natuurlijk niet eenvoudig geëxtrapoleerd worden, maar toont wel dat heel wat afwegingen en berekeningen nodig zijn om tot een correcte inschatting van de universaliteit van de ontwikkelingsagenda te komen.

BESLUIT

Uit het voorgaande blijkt dat we de nieuwe vorm van ontwikkelingssamenwerking conform de universaliteitsgedachte van Agenda 2030 op verschillende manieren kunnen invullen. We doen dit door een overzicht te geven van de redenen waarom het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie al dan niet overeenstemt met die universaliteitsgedachte.

WAAROM IS HET EU-ONTWIKKELINGSBELEID UNIVERSEEL?

De EU heeft zowel een intern als een extern ontwikkelingsbeleid, via enerzijds de structuurfondsen en anderzijds de ontwikkelingsfondsen (voor internationale samenwerking), die grotendeels dezelfde doelstellingen nastreven en dezelfde modaliteiten gebruiken. Ze werken met gelijksoortige prioriteiten en conditionaliteiten (zuivere conditionaliteiten zoals

artikel 96 van de Overeenkomst van Cotonou en indirecte conditionaliteiten zoals het ‘acquis communautaire’ bij toetreding tot de EU⁵⁵). Door deze conditionaliteiten ontstaat een verschillende focus in de activiteiten: binnen de EU ligt de klemtoon meer op onderzoek, groei, werkgelegenheid en onderwijs en moet er, anders dan bij de ontwikkelingsfondsen, minder tijd, geld en aandacht gaan naar goed bestuur, democratie en respect voor de mensenrechten. Die conditionaliteiten duiden wel op een vorm van coherentie binnen het EU-ontwikkelingsbeleid, aangezien er gewerkt wordt met eenzelfde script (hoewel de budgettaire enveloppes verschillen). Het ontwikkelingsbeleid valt dus te rijmen met de universaliteitsgedachte omwille van een (bijna) universele geografische reikwijdte, redelijk gelijkaardige doelstellingen en gelijkaardige conditionaliteiten en modaliteiten.

⁵³ Het meest recente cijfer over de ACS-landen van 2012 (Wereldbank stelt in slide 14 van http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/acp/dv/item8_presentation_gooptu_/item8_presentation_gooptu_en.pdf) toch dat de verschillen oplopen van 200 voor de DRC tot 22.000 voor de Bahama's) is 4000 dollar, door ons teruggebracht naar 3.500 euro en gerelateerd aan de cijfers van 2012 zoals gevonden op <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teco0001&language=en>

⁵⁴ Estland is de grootste ontvanger van cohesiefondsen (zie figuur 2), net zoals de DRC een van de grootste ontvangers van ODA is binnen de ACS-landen. Maar een Bulgaar (de gemiddelde ontvanger in de EU) krijgt ten opzichte van zijn eigen BNI 2,8% en dus evenveel, afhankelijk van het BNI. De cijfers komen uit <https://cohesiondata.ec.europa.eu/#/overview> en van Wikipedia voor BNI. We gebruikten een wisselkoers van 0,9 dollar voor een euro.

⁵⁵ Hoewel het soms lijkt dat bepaalde lidstaten door het wegvallen van de wortel na toetreding de waarden overboord gooien.



WAAROM IS HET EU-ONTWIKKELINGSBELEID NIET UNIVERSEEL?

De budgettaire enveloppes verschillen sterk: er wordt (veel) meer uitgegeven aan ontwikkeling binnen de EU via de structuurfondsen dan buiten de EU voor ontwikkelingssamenwerking.

- Het concept van ODA levert zeker een argument om te stellen dat het beleid niet universeel is, aangezien dit concept de Noord-Zuidgedachte bevestigt met een lijst van ODA-ontvangende en niet-ODA-ontvangende landen. Waarom is armoedebestrijding in bijvoorbeeld België of Roemenië geen ODA en valt dat te rijmen met een universaliteitsgedachte? Worden de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen in de geest van de gemiddelde Europeaan als universeel beschouwd? Kortom, het is zeker opportuun om in het kader van de universaliteitsgedachte (dat we allemaal ontwikkelingslanden zijn) een discussie aan te gaan over de zin (en onzin) van een relatief statische lijst ontwikkelings- en ontwikkelde landen, temeer omdat landen van de BRICS- en MINT-groep al langer zowel ontvanger als donor zijn.
- Niet iedereen draagt bij aan ontwikkelingssamenwerking en niet iedereen ontvangt hulp, terwijl dat intern bij de EU-structuurfondsen wel het geval is. Als we echt de dichotomie tussen donor en ontvanger willen overstijgen en actief op zoek willen naar zinvol eigenaarschap, dan is het idee dat iedereen bijdraagt aan een herverdelingsmechanisme een goede invulling van de mondiale solidariteit waar Agenda 2030 het over heeft (niet via caritatieve principes, maar volgens een solidariteitsprincipe).
- Op EU-vlak wordt herverdeeld volgens de noden en dat geldt ook op extern vlak. Maar proportioneel gaat er veel meer geld naar de interne EU-ontwikkelingsagenda dan naar de externe agenda, waardoor de mondiale solidariteit uit Agenda 2030 zwaar wordt gerelativeerd. Er gaat namelijk (veel) meer naar landen binnen dan buiten de EU. Hoe nauwer de politieke banden met de EU, hoe meer er wordt gegeven.
- Bovendien wordt buiten de EU in verhouding meer tijd, geld en aandacht besteed aan goed bestuur, democratie en respect

voor de mensenrechten (via ODA-aanrekenbare activiteiten) dan binnen de EU, waar vooral aandacht kan gaan naar onderwijs, werkgelegenheid, groei en innovatie (dankzij het 'acquis communautaire').

- We stelden dat het EU-ontwikkelingsbeleid zo goed als geografisch universeel is. Toch zijn er hiaten te vinden in deze geografische scope, zoals het bestrijden van armoede in de 'ontwikkelde' wereld buiten de EU (bijvoorbeeld in de VS) of het aanmoedigen van respect voor de mensenrechten (bijvoorbeeld tegen doodstraf of marteling) in de 'ontwikkelde' wereld buiten de EU. Dat is dan weer niet conform artikel 208 van het verdrag over de werking van de EU dat het uitbannen van armoede (zonder geografische bepaling) vooropstelt als doel van de ontwikkelingssamenwerking en ook stelt dat rekening gehouden moet worden met de doelstellingen van de VN (en dus Agenda 2030).

Het ontwikkelingsbeleid van de EU valt dus op bepaalde vlakken niet te rijmen met de universaliteitsgedachte: het concept van ODA dat de Noord-Zuiddichotomie bevestigt en in stand houdt, de flagrante verschillen in budgettaire enveloppes, het solidariteitsprincipe (iedereen draagt bij en iedereen ontvangt) versus het caritatieve principe (niet iedereen draagt bij en niet iedereen ontvangt) en het verschil in aandachtspunten bij de interne en de externe ontwikkeling en enkele geografische hiaten.

We kunnen dus concluderen dat bepaalde elementen in het Europees ontwikkelingsbeleid de redenering van de universaliteitsgedachte volgen en andere niet. Over die laatste elementen is eventueel nog wat denkwerk mogelijk om tot een nieuwe benadering te komen. Daarenboven vinden we dat verschillende elementen van het regionale beleid van de EU beter beantwoorden aan een gedachte van universaliteit; daarom was het nuttig ze te vergelijken met de externe ontwikkelingssamenwerking. Uit deze analyse (nieuw draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking en/of het versterken van nationale verantwoordelijkheden) kunnen verschillende conclusies worden getrokken, maar dat is natuurlijk stof voor debat.



UITLEIDING – TUSSEN DROOM EN WERKELIJKHEID

Elk land is volgens Agenda 2030 verantwoordelijk voor de eigen (nationale) ontwikkeling. Maar dat ontslaat niemand van de verantwoordelijkheid op wereldvlak. Op basis van het model van de EU-structuurfondsen zou elk (ontwikkelings)land (*We are all developing countries*) een bepaald percentage van zijn BNI kunnen bijdragen aan een gemeenschappelijk fonds. Uit dat fonds zou elk land dan volgens de noden financiering kunnen ontvangen om zo te komen tot een evenwichtiger verdeling van de lasten.

In theorie kan dit, maar er zijn nogal wat risico's, beperkingen en obstakels. Zo wordt het totale hulpbudget voor 2013 geschat op 160 miljard dollar (of slechts 0,2% van het wereldwijde BNI). Die som wordt momenteel beheerd door een groot aantal organisaties. Wanneer de middelen door één organisatie worden beheerd, is het risico groot dat die te machtig wordt of te veel onder (politieke) druk komt te staan. Het is ook maar de vraag hoe objectief zo'n systeem kan werken. (op dat punt is ook nogal wat kritiek te horen op de structuurfondsen). Verder dreigen er problemen van *moral hazard* te rijzen, die ook speel-

den bij de schuldkwijtschelding. Hoe slechter een land zich kan profileren, hoe meer geld er uit de pot kan komen. Ten slotte riskeert de ommekeer zo bruusk te zijn, dat verzet niet uit te sluiten valt. Vertrouwde wegen bieden dan meer zekerheid dan avonturen op onbekende paden. De geschiedenis leert dat de mens eerder gebaat is bij evolutie dan revolutie. Vooraleer er een akkoord over de werking is, zijn de doelstellingen misschien al achterhaald.

Universaliteit als begrip op zich blijft echter belangrijk omdat het idee dat we allemaal ontwikkelingslanden zijn afstapt van de Noord-Zuid- of donor-ontvanger(wan)verhouding. Misschien is er op dit vlak wel een pioniersrol weggelegd voor de EU? In 2020 loopt de overeenkomst van Cotonou af. De Europa 2020-strategie, die doelen had vooropgezet voor 2020, loopt in principe op hetzelfde ogenblik ten einde. En in 2020 start een nieuw meerjarig financieel kader. Is het dan binnen de EU niet het ideale moment om een en ander te herijken en te reorganiseren, volgens de nieuwe kijk op ontwikkelingssamenwerking die de universele agenda biedt?

REEDS VERSCHENEN MO*PAPERS

2016

- mar 2016: De EU als “ontwikkelingsland”, De universele ontwikkelingsagenda van de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen in het Europees beleid (*Dirk Brems en Julie Lamsens*)
- mar 2016: Europa redden door de democratie te herstellen (*Stephen Bouquin en Karin Verelst, Thomas Fazi*)
- feb 2016: Anno 2016 is ontwikkeling niet meer wat ze is geweest (*Emiel Vervliet*)
- jan 2016: De stille revolutie van sociaal ondernemers, Sociaal ondernemerschap als nieuwe benadering voor internationale solidariteit? (*Fons van der Velden en Pol De Greve*)

2015

- nov 2015: Het ei van Columbus voor ontwikkelingssamenwerking? (*Dirk Brems en Tina Tindemans*)
- okt 2015: Textielarbeidsters hebben sociale bescherming nodig (*Sarah Vandoorne*)
- okt 2015: De twijfelachtige kleuren van groen geld (*Gert Van Hecken en Kahlil Baker*)
- sep 2015: Zijn de opkomende landen nu gevestigde machten? (*Dries Lesage, Stijn Sintubin, Ng Sauw Tjhoi, Laurent Delcourt, Jef Van Hecken, Karin Debroey, Lien Verpoest*)
- apr 2015: Moeten kernwapens gewoon verboden worden? (*Tom Sauer*)
- apr 2015: Een TTIP van sluier: meer vrijhandel dient de winst, niet de mensen (*Emiel Vervliet*)
- jan 2015: De ontwikkelingssamenwerking voorbij? (*Marcus Leroy*)

2014

- december 2014: Wet breekt nood, Toekomst voor rondtrekkende veehouders in Afrika? (*Koen Van Troos*)
- november 2014: #LuxLeaks (*Kristof Clerix / ICIJ*)
- oktober 2014: Nog steeds gelukkig getrouwd? Een gouden bruiloft in de ontwikkelingssamenwerking (*Gijs Justaert*)
- juli 2014: Wordt de geopolitieke kaart van het Midden-Oosten hertekend? (*David Crikemans*)
- juni 2014: We zijn allemaal verschillend. U ook? (*Rachida Lamrabet*)
- mei 2014: Gouden tijden voor de rijken? (*Paul Krugman*)
- apr 2014: Kunnen voorbehoedmiddelen de wereld redden? (*Simon Calcoen*)
- mrt 2014: Gaan de groeilanden een diepe duik tegemoet? (*Pierre Salama*)
- feb 2014: Buitenlandse berichtgeving is dood, leve de mondiale journalistiek? (*Gie Goris*)
- feb 2014: Is Afghanistan klaar voor 2014? (*Thomas Ruttig*)
- jan 2014: Ligt Pakistan op het Arabisch schiereiland? (*Bruno De Cordier*)

2013

- dec 2013: Schept microkrediet slechts een illusie van ontwikkeling? (*Milford Bateman en Ha-Joon Chang*)
- sep 2013: Kan Afrika zijn ontwikkeling zelf financieren uit hogere belastingsofbrensten? (*Mick Moore*)
- jun 2013: Is uw gsm goud waard?
- apr 2013: Wat weten we (niet) over het geweld in Oost-Congo? (*Koen Vlassenroot, Steven Spittaels, Kris Berwouts en Nadia Nsayi*)
- apr 2013: Bestaan de Zapatisten nog? (*François Hautart*)
- feb 2013: Kan rijst West-Afrika voeden? (*Saartje Boutsen en Jan Aertsen*)
- feb 2013: Hoe komt het dat Afrika de Millenniumdoelstellingen niet haalt? (*Dimitri Van den Meerssche*)

2012

- okt 2012: Genetisch gewijzigd voedsel als oplossing voor het hongerprobleem? (*Hielke Van Doorslaer*)
- sep 2012: Kan zwart-Afrika voedselzekerheid bereiken? (*UNDP*)
- sep 2012: What is the Rise of South-South relations about? (*Sanoussi Bilal*)
- apr 2012: Hoe inclusief is onze ontwikkelingssamenwerking? (*PHOS*)
- mar 2012: Brengen verkiezingen meer democratie in Congo? (*Mieke Berghmans en Nadia Nsayi*)
- mar 2012: Wat na Busan? (*Bert Jacobs*)
- mar 2012: Kan de politiek de ontwikkelingssamenwerking redden? (*Alex Duncan en Gareth Williams*)
- feb 2012: Wordt het precariaat een nieuwe sociale klasse? (*Guy Standing*)
- feb 2012: Waarheen met de revoluties in Egypte en Syrië? (*Brigitte Herremans, Pieter Stockmans en Majid Khalifeh*)

2011

- nov 2011: Kan armoede overwonnen worden? (*Abhijit Vinayak Banerjee en Esther Duflo*)
- nov 2011: Is India goed bezig? (*Jean Drèze en Amartya Sen*)
- nov 2011: Een keerpunt voor sociale bescherming wereldwijd? (*Gijs Justaert en Bart Verstraeten*)
- okt 2011: Heeft ontwikkelingshulp zijn tijd gehad? (*Marcus Leroy*)
- okt 2011: 7 billion: development disaster or opportunity? (*Hania Zlotnik and Fred Pearce*)
- sep 2011: Erkenning van de Palestijnse staat: een game changer? (*Brigitte Herremans*)
- jun 2011: Een uitweg uit de nieuwe voedselcrisis? (*Saartje Boutsen*)
- mei 2011: Is het einde van de bevolkingsgroei werkelijk in zicht? (*Ronald C. Schoenmaeckers*)
- apr 2011: Waarom gelijkheid beter is voor iedereen (*Richard Wilkinson en Kate Pickett*)



- mar 2011: Welke toekomst voor de ontwikkelingssamenwerking? (*Nemat Shafik*)
- feb 2011: Realiteit of mythe? Minerale rijkdom als motor van het geweld in het oosten van Congo (*Rachel Perks en Koen Vlassenroot*)

2010

- dec 2010: Heeft Congo kans van slagen? (*Tom De Herdt, Kristof Titeca en Inge Wagemakers*)
- nov 2010: Heeft de crisis het draagvlak van ontwikkelingssamenwerking ondermijnd? (*Tom De Bruyn & Ignace Pollet*)
- nov 2010: De laatste energiecrisis? Betekent piekolie het einde van de homo Petroliensis? (*Elias Verbanck*)
- sep 2010: Wat doet China in Afrika en Latijns-Amerika? (*John Vandaele & Marc Vandepitte*)
- sep 2010: De millenniumdoelstellingen: wachten op de grote doorbraak? (*Lonne Poissonnier & Rudy De Meyer*)
- jun 2010: Hoe goed zijn Brazilië, China en India in armoedebestrijding? (*Emiel Vervliet*)
- mei 2010: Why is poverty a human right crisis? (*Irene Khan and Steven Vanackere*)
- mei 2010: Wat is nu eigenlijk goed bestuur? (*Emiel Vervliet*)
- apr 2010: Is er Apartheid in het Heilige land? (*Korneel De Rynck*)
- mar 2010: Water zonder grenzen? Het regionaal belang van het Afghaanse water (*Benjamin Sturtewagen*)
- feb 2010: Wat met de Cubaanse revolutie na Fidel Castro? (*Marc Vandepitte*)
- feb 2010: Leidt klimaatverandering tot oorlogen? (*Harald Welzer en Jamie Shea*)
- jan 2010: Mogen we nog dieren eten in tijden van klimaat- en voedselcrisis? (*Jonathan Safran Foer en Louise Fresco*)

2009

- nov 2009: Spionage in het hart van Europa? (*Kristof Clerix*)
- nov 2009: Hebben de ngo's hun ziel verkocht aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking? (*Jean Reynaert en Patrick Develtere*)
- okt 2009: Chaos in Afghanistan en Pakistan? (*Ahmed Rashid en Jef Lambrecht*)
- sep 2009: De 'Gele Reus' in ademnood? (*Samia Suys*)
- sep 2009: Is ontwikkelingshulp verantwoordelijk voor de armoede in Afrika? (*Dambisa Moyo en Kumi Naidoo*)
- jul 2009: Is dit de nieuwe kolonisering? (*International Food Policy Research Institute, The Economist, vertaling Emiel Vervliet*)
- jun 2009: Kan de G20 de wereld redden? (*Emiel Vervliet*)
- apr 2009: Hoezo, vrije meningsuiting? (*Ruddy Doom en Sofie Van Bauwel*)
- mar 2009: Hebben financiële speculanten 120 miljoen mensen honger laten lijden? (*Peter Wahl, vertaling en samenvatting door Emiel Vervliet*)

- mar 2009: What is the status of human rights in Iran? (*Shirin Ebadi*)
- feb 2009: Hoe zien wij Gaza? (*Ruddy Doom en Simone Korkus*)

2008

- dec 2008: Wat is waardig werk? (*Emiel Vervliet*)
- nov 2008: Betalen de armen de prijs van een slecht beleid? (*Saar Van Hauwermeiren*)
- okt 2008: Hoeveel armen zijn er nu eigenlijk? (*Emiel Vervliet*)
- okt 2008: Blinkt alle goud? (*Catapa*)
- jul 2008: Door welke lens kijken wij naar China? (*Kristof Decoster*)
- jun 2008: Heeft Congo iets aan zijn mijnen? (*Raf Custers*)
- jun 2008: Wie zorgt er voor een echte groene revolutie? (*Jan Aertsen en Dirk Barrez*)
- mei 2008: Kan onverschilligheid dodelijk zijn? (*Forum for African Investigative Reporters, vertaling en samenvatting: Emiel Vervliet*)
- mar 2008: Levert de traditie de oplossing? (*Bert Ingelaere*)
- feb 2008: Kunnen boeren de wereld redden? (*Saartje Boutsen*)
- jan 2008: Neemt de inkomensongelijkheid in de wereld toe of af? (*Emiel Vervliet*)

2007

- dec 2007: Waar de kassa altijd rinkelt? (*Internationaal Vakverbond, vertaling: Emiel Vervliet*)
- dec 2007: Is er leven na Kyoto? (*Simon Calcoen, Peter Tom Jones, Edith Vanden Brande en Alma De Walsche*)
- okt 2007: Zijn de EPA's levensgevaarlijk? (*Marc Maes*)
- sep 2007: Ligt de Afrikaanse hemel in Barcelona? (*Roos Willems, vertaling: Emiel Vervliet*)
- jun 2007: Hoe erg is het klimaat eraan toe? (*IPCC, vertaling: Emiel Vervliet*)
- jun 2007: Redt de minister van Financiën het klimaat? (*Aviel Verbruggen, vertaling: Emiel Vervliet*)
- jun 2007: Viva el populismo? (*Emiel Vervliet en Alma De Walsche*)
- mar 2007: Veertig jaar bezetting - Hoe lang nog? (*Ludo De Brabander & Brigitte Herremans*)

2006

- dec 2006: Hoe geglobaliseerd is de islam? (*Olivier Roy*)
- dec 2006: Zit de Congolese toekomst in de grond? (*Sara Frederix en John Vandaele*)
- nov 2006: Helpt onze hulp tegen honger? (*Saartje Boutsen en Jan Vannoppen*)
- nov 2006: Wil China de wereld overheersen? (*Jonathan Holslag*)

Al deze MO*papers kunnen gratis gedownload worden op www.MO.be/papers

