

## 10 CONCLUSIE

Ontwikkelingshulp staat volop ter discussie. De wereld is er op veel punten beter aan toe dan zestig jaar geleden, maar steeds vaker wordt de vraag gesteld wat de bijdrage van hulp aan die ontwikkeling is geweest. De vooruitgang tekent zich vooral de laatste decennia af. De laatste vijftig jaar is de levensverwachting in alle ontwikkelingslanden samen met tien jaar gestegen, en het percentage kinderen dat naar school gaat verdubbeld. Ook is de armoede in de wereld gehalveerd tot een kwart van de wereldbevolking, een succes dat echter vooral in Azië is geboekt: China alleen is verantwoordelijk voor driekwart van die daling. In Sub-Sahara Afrika is het reële inkomen de laatste vijftig jaar weliswaar verdubbeld, maar het percentage mensen dat leeft van een inkomen onder de armoedegrens is niet gedaald. Kunnen de successen op rekening van ontwikkelingshulp worden geschreven, of kan het uitblijven van succes geweten worden aan ontwikkelingshulp? In beide gevallen luidt het antwoord ontkennend.

Aan de enorme sprongen die in Azië zijn gemaakt, heeft ontwikkelingshulp zeker bijgedragen – van de economische steun aan Taiwan en Zuid-Korea in de jaren vijftig tot de hulp bij de verbetering van de landbouw in India in de jaren zeventig. Die bijdrage was echter beperkt – er waren allerlei andere factoren van belang. Omgekeerd valt het uitblijven van succes, in het bijzonder in Sub-Sahara Afrika, niet eenduidig te herleiden tot het falen van hulp. Veel hulp, zeker tot de jaren negentig, had vooral geopolitieke doelstellingen. Tot op de dag van vandaag is veel hulp bovendien vooral gericht op het verbeteren van de directe leefomstandigheden van de armen, in plaats van op ontwikkeling. Bovendien zijn de economische, politieke en sociale structuren van Afrikaanse landen van een geheel eigen orde. Deze landen tonen nog duidelijk de sporen van de kolonisatie, met gekunstelde grenzen en instituties die nauwelijks geworteld zijn in de samenleving. Sterke overheden met een duidelijk zicht op de toekomstige ontwikkeling van hun land, zijn in Afrika, anders dan in Azië, zeldzaam.

Simpele analogieën tussen ontwikkelingspaden in verschillende delen van de wereld zijn snel misleidend. Zo gaat een parallel tussen ontwikkelingshulp en Marshallhulp mis, want Marshallhulp begon als een poging om Europa na de oorlog te herbouwen. Dat was het weer op de been helpen van een voorheen gezonde patiënt, maar veel van de landen die nu hulp nodig hebben, hadden nooit eerder een gezonde markteconomie of een functionerend staatsstelsel. Ook de startsituatie in de Aziatische landen die zich de afgelopen decennia razendsnel wisten te ontwikkelen, was heel specifiek. Japan, Zuid-Korea en Taiwan konden integreren in een wereldmarkt die vele malen minder gereguleerd en (over)bezet was dan de huidige wereldmarkt – Afrikaanse landen die nu willen produceren voor de export hebben niet alleen te maken met geduchte concurrenten als China

en de landen in Zuidoost-Azië, maar ook met een breed scala aan eisen dat aan producten en productieprocessen gesteld wordt. Ontwikkelingstrajecten zijn dus bij uitstek land- en tijdspecifiek.

De eerste les die we uit zestig jaar ontwikkelingshulp moeten trekken, is dan ook dat we bescheiden moeten zijn. Bescheidenheid past allereerst vanwege de relatieve betekenis van hulp. Ontwikkeling is maar in zeer beperkte mate afhankelijk van ontwikkelingshulp. Dat geldt in financiële zin: buitenlandse investeringen en geld dat migranten naar huis terugzenden, zijn voor de meeste ontwikkelingslanden grotere geldstromen dan hulp. Het geldt ook in institutionele zin: met uitzondering van de hulp aan fragiele landen en de allerarmste landen zijn financiële overdrachten niet per se de beste instrumenten om bij te dragen aan ontwikkeling. Unilaterale concessies in handelsverdragen, strakkere belastingregulering op mondiale schaal die ook geldt voor multinationals in het Westen, financiële stabiliteit, minder strikte intellectuele eigendomsrechten, afschaffing van belastingparadijzen, kennis over een klimaatvriendelijke ontwikkeling van zowel landbouw als bedrijven, transportsystemen en steden, en de teruggave van gestolen geld dragen in de meeste landen meer bij aan ontwikkeling dan klassieke hulp.

Bescheidenheid zou ook onze denkschema's sieren. Te lang is geprobeerd om met grote schema's universele verklaringen te geven voor een veelheid aan specifieke situaties en om vervolgens al even universele recepten uit te schrijven. In voorgaande decennia waren dat macro-economische hervormingen en *good governance*, en de laatste jaren zijn investeringen in sociale sectoren populair, maar in alle gevallen waren die recepten te algemeen. Na zestig jaren generaliseren is duidelijk geworden dat specificiteit vereist is, omdat het onmogelijk is om in het algemeen te zeggen wat het beste werkt en waarom. De les is onontkoombaar: landen in Azië, zoals China en India, die zich weinig aantrokken van de westerse economische orthodoxie en die pragmatisch en creatief te werk gingen, maakten een ongekende ontwikkeling door, terwijl de groei achterbleef in landen in Latijns-Amerika en Afrika, die mede onder druk van het IMF moesten proberen zich om te vormen langs de algemene richtlijnen van de Washington Consensus.

Bovendien verandert de wereld. China, India en Brazilië zijn belangrijke wereldspelers geworden, en dat proces is nog versneld door de huidige financiële crisis waartegen deze landen, met een grotere rol van de overheid, juist ook in de financiële sector, beter bestand blijken dan westerse landen. De wereld wordt in snel tempo drukker en interdependent, de wereldbevolking zal tussen 1950 en 2050 naar verwachting verviervoudigen en, als de huidige trend aanhoudt, negen keer zo rijk worden. Dat betekent dat de sociale, fysieke en duurzaamheids-grenzen de komende decennia meer en meer in zicht komen. Ontwikkeling zelf krijgt daardoor ook in toenemende mate een regionaal en mondiaal karakter. Klimaat, handel, migratie, energie en veiligheid maken dat nationaal beleid steeds

minder alleen bepalend is; de druk om mondiaal te handelen en afspraken te maken, zal alleen maar toenemen. De belangrijkste opgave daarbij is manieren te vinden om deze globaliserende wereld zo in te richten dat gemeenschappelijke belangen enerzijds, en de ruimte voor landen en volken om hun eigen toekomst inhoud te geven anderzijds, in balans blijven. Dat kan alleen als alle landen en volken het idee hebben dat ze een plek hebben, meetellen en mee kunnen komen in het geheel. De ontwikkeling van arme landen wordt in dat opzicht steeds meer een onontkoombare noodzaak.

Deze veelheid aan ontwikkelingen stelt de wereld van de ontwikkelingshulp voor tal van grote vragen, en het palet aan reacties is dan ook breed. Zo zijn er pleitbezorgers van hulp die stug blijven volhouden dat we voor enkele triljoenen dollars de wereld blijvend vrij kunnen maken van armoede. Het is een aansprekende boodschap die appelleert aan het betere in ieder mens, en velen willen dat ook graag geloven (niet in de laatste plaats door de inzet van de vele televisieberoemdheden die hun *Bono-moment* willen beleven). De empirische basis voor deze stelling is echter afwezig: was het maar zo dat we voor een redelijk bedrag een betere wereld konden kopen. Het is echter onmogelijk om landen van buitenaf met één grote beweging 'uit de armoede' omhoog te tillen.

Omgekeerd is scepsis over de zin van hulp eveneens wijdverbreid. Met name het idee dat in Sub-Sahara Afrika de voorwaarden niet vervuld zijn waaronder ontwikkelingshulp een katalyserende functie zou kunnen hebben, maakt velen somber. Het beeld van neopatrimoniale structuren met een overmaat aan corruptie en van lokale elites met een schreeuwend gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel, is snel opgeroepen. Dat beeld is niet geheel incorrect, maar te eenzijdig. Ontwikkelingslanden verschillen van elkaar en zijn complexe grootheden, met allerlei fracties, padafhankelijkheden en eigen vormen van dynamiek. Het gaat erom daar op intelligente wijze bij aan te sluiten en de juiste ontwikkelingsprocessen te faciliteren.

De vraag of ontwikkelingshulp helpt valt dan ook niet in zijn algemeenheid te beantwoorden. Dat blijkt ook uit zestig jaar evaluatieonderzoek. De ontwikkeling van landen wordt door zoveel verschillende factoren beïnvloed en is bovendien zo complex dat iedere poging om een algemeen antwoord te geven, op uitzonderingen stuit. Dat er soms projecten en initiatieven mislukken, is bij nader inzien ook niet vreemd. In complexe situaties is handelen altijd een kwestie van uitproberen, van experimenteren. Dat er af en toe iets mislukt is dan ook niet erg, het is wel zaak om ervan te leren. Dat vereist het telkens opnieuw stellen van de vraag onder welke omstandigheden welke vorm van hulp nuttig is. Dat is niet eenvoudig, maar wel productief. Het vooropstellen van specificeren en leren vergt wel een heroriëntatie van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid.

## 10.1 DOELEN HERWEGEN

Ontwikkelingshulp zo doseren en vormgeven dat dit verschil maakt, en dat in een wereld die steeds interdependent wordt: dat is de centrale opgave voor ontwikkelingshulpbeleid. Die opgave vertaalt zich allereerst in de opdracht helder te zijn over zowel doelen als middel en het leggen van een goede verbinding daartussen. Er is in de wereld van de ontwikkelingshulp geen gebrek aan visionaire ideeën. Er is evenmin een gebrek aan mogelijke activiteiten. Ieder ideaal vindt bovendien wel ergens zijn pendant in een specifiek project. Een minister voor ontwikkelingssamenwerking kan dan ook al snel aantonen dat hij aan *alles* gedacht heeft en dat ieder willekeurig idee in zijn beleid terugkomt. Het gaat er echter om de organisatie van de hulp zo in te richten dat deze systematisch aansluit bij gekozen doelen. Het is dan ook zaak om gericht keuzes maken en daar vervolgens serieus consequenties aan verbinden.

Modern ontwikkelingsbeleid dient zich te richten naar duidelijke doelstellingen. Dat kunnen best verschillende doelstellingen zijn. Op dit moment zijn er in analytische zin drie typen doelstelling te onderscheiden. Om te beginnen zijn daar concrete armoedebestrijding en de verbetering van levensomstandigheden, gericht op het hier en nu. Een groot deel van de ontwikkelingshulp is hierop gericht, en deze vorm van hulp heeft ook een breed draagvlak in de Nederlandse samenleving. Veel burgers, zo blijkt, raken steeds meer persoonlijk bij dit soort hulp betrokken en nemen zelf initiatieven. De rol van de overheid daarbij is beperkt. Ze kan faciliteren dat de betrokkenen erachter kunnen komen wat ze het beste kunnen doen en hoe ze dat aan kunnen pakken. De overheid kan bovendien proberen te voorkomen dat Afrika een speeltuin wordt van onverantwoord hobbyïsme. Zo wordt in het Verenigd Koninkrijk inmiddels aan regelgeving gewerkt voor een gedragscode om misstanden in het Zuiden te voorkomen. Nederland zou zich daarbij aan kunnen sluiten of iets vergelijkbaars kunnen doen.

De tweede doelstelling van ontwikkelingshulp is ontwikkeling gericht op structurele verbeteringen in landen door duurzame economische bedrijvigheid. Daarvoor zijn een effectieve overheid die een faciliterende rol kan spelen en een voldoende stabiel maatschappelijk klimaat de belangrijkste randvoorwaarden. Hulp die zich ten doel stelt landen zelfredzaam te maken, is verre van eenvoudig om te geven. Om te beginnen veronderstelt dit dat vastgesteld kan worden hoe het mogelijk is om ontwikkeling te stimuleren. Vervolgens geldt de aanname dat daar van buitenaf iets aan valt bij te dragen. De positieve effecten van de verleende hulp moeten bovendien groter zijn dan de nadelige, zoals het creëren van hulpafhankelijkheid of het bestendigen van neopatrimoniale structuren.

De derde belangrijke doelstelling van ontwikkelingshulp is het bijdragen aan mondiale publieke goederen (*global public goods*). Daarbij is ook ons eigen belang

evident: nationale doelstellingen voor klimaat, voedsel, energie en veiligheid zijn niet te realiseren zonder actieve bijdragen van andere landen, en moeten op supranationaal niveau (regionaal en mondiaal) gecoördineerd worden. Hier is het probleem vooral dat het nog maar moeilijk lukt daar adequate vormen voor te vinden, en dat Nederland geen grote speler is.

### **Ontwikkeling weer centraler**

Directe armoedebestrijding is betrekkelijk eenvoudig zichtbaar te maken en staat vanuit morele overwegingen hoog op de agenda, maar de aandacht binnen de wereld van ontwikkelingshulp is wel heel sterk deze kant op gegaan. Bijna tachtig procent van het budget wordt op dit moment besteed aan sociale sectoren – productieve sectoren als de landbouw en de infrastructuur, die minder direct zichtbare resultaten opleveren, maar die op langere termijn structureel de armoede kunnen verminderen, krijgen elk niet meer dan tien procent. Een deel van de investeringen in sociale sectoren draagt wellicht op termijn eveneens bij aan ontwikkeling, maar het effect daarvan is erg indirect, temeer daar het onderwijs in veel landen in Afrika niet alleen van slechte kwaliteit is, maar ook nauwelijks aansluit bij de lokale behoeften. Bovendien is de hulp zo versnipperd – over landen, thema's en kanalen – en vaak zo weinig doelgericht dat ook om die reden structurele ontwikkeling onvoldoende bevordert wordt.

Dat kan en moet beter. De doelstelling ontwikkeling dient weer meer nadruk te krijgen. Daar hoort groei nadrukkelijk bij, want zonder groei valt er in ontwikkelingslanden niets te verdelen. Daar hoort ook bij dat armoedebestrijding niet als mantra functioneert en dat de armen niet per se overal en altijd direct van de gegeven hulp hoeven te profiteren – middenklassenvorming is essentieel voor ontwikkeling. Het vraagt daarnaast om meer aandacht voor de landbouw – voor de voedselzekerheid binnen landen, maar ook voor de export – en voor de betekenis van marktpartijen. Het betekent dat bedrijvigheid weer aandacht moet krijgen en dat de kredietvoorziening, in het bijzonder voor het midden- en kleinbedrijf, in ontwikkelingslanden ondersteund moet worden. Het betekent bovendien dat de vraag of er werkgelegenheid geschapen wordt een belangrijke parameter wordt bij ontwikkelingsbeleid. Over de vraag hoe dat kan worden bewerkstelligd, gaat paragraaf 10.2.

Ontwikkeling als doelstelling vooropstellen betekent ook een nadrukkelijker oriëntatie op de regulering van mondiale aangelegenheden. Zo zijn goed functionerende en stabiele financiële markten, fiscale coördinatie tegen belastingontduiking, migratiebeleid, kennisoverdracht en kennisdeling voor veel ontwikkelingslanden veel belangrijker dan directe financiële hulp. Ze zijn als internationale publieke goederen bovendien in ons eigen belang. Toch gaat in Nederland als het over ontwikkelingshulp gaat, nog steeds bijna alle aandacht uit naar het kleine stukje bbp dat bij de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op de begroting staat. Over de vraag hoe dat beter kan gaat paragraaf 10.3.

## 10.2 ONTWIKKELING PROFESSIONEEL GEORGANISEERD

Ontwikkeling moet weer centraal komen te staan in ontwikkelingshulp – dat was de eerste van de twee opgaven. Organisatorisch betekent dat: een veel scherpere landenoriëntatie, in combinatie met een forse professionaliseringsslag. Die scherpere oriëntatie begint met de erkenning dat ontwikkeling altijd in belangrijke mate van binnenuit komt en dat ontwikkelingspaden in landen verschillen. Ontwikkelingshulp is hulp bij ontwikkeling. Ontwikkelingshulp kan hooguit – en ook dat is al geen sinecure – een kleine bijdrage zijn die een ontwikkelingsproces vaart geeft. Waar en hoe een dergelijk steuntje in de rug nuttig kan zijn, verschilt van land tot land.

Om te bepalen welke hulp nodig is, is per land een goede ‘diagnostiek’ vereist. Het vermogen om hulp te verlenen, staat of valt met de beschikking over veel lokale kennis en kennissen. Hulp heeft dan ook alleen zin als langdurige, programmatische investering, die een samenhangend pakket van interventies omvat en die samen met lokale instituties of actoren wordt uitgevoerd. Het heeft, om een concreet voorbeeld te geven, weinig zin om te proberen de landbouw in Ethiopië te ontwikkelen zonder na te gaan of er voldoende krediet voor ondernemers beschikbaar is, of de kwaliteit van de infrastructuur goed genoeg is om producten te vervoeren, of goed zaad beschikbaar is, hoe het staat met de irrigatiesystemen, welke mogelijkheden voor *research and development* universiteiten hebben en hoe het staat met het vaardigheidsonderwijs in zowel het middelbaar als lager onderwijs, wat de rol is en zou kunnen zijn van private investeerders, welke handelsbeperkingen Europa oplegt, en wat de bredere ontwikkelingen zijn op de wereldmarkt. Dit soort samenhangen doorgronden en weten wanneer, waar en wat zinvol gedaan kan worden, veronderstelt langdurige aanwezigheid, grondige kennis, het vermogen om een veelheid van partijen zowel hier als daar in te schakelen (van goede deskundigen op het juridische gebied van handel en landbouw tot mensen die scholingsprogramma’s mee kunnen opzetten en private investeerders). Ten slotte hebben al deze inspanningen alleen zin als ze zich afspelen op een schaal die groot genoeg is om echt verschil te kunnen maken.

Op dit moment is onvoldoende aan deze voorwaarden voldaan. Neem de eis dat helder moet zijn langs welke lijnen de ontwikkeling van een specifiek land het beste verder gebracht kan worden. Het klinkt triviaal, maar dergelijke analyses zijn zeldzaam. Wie de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken of de begroting van dat departement doorleest, komt veel waardevolle informatie tegen, maar niet de meest essentiële, namelijk een verantwoording waarom Nederland meent dat de bijdragen die het probeert te leveren, ook werkelijk de verstandigst mogelijke zijn. In de praktijk doet Nederland vooral veel aan onderwijs en gezondheidszorg omdat het daar al eerder veel aan deed: veel dieper gaat de redenering meestal niet. Niet in elk land is een investering in primair onderwijs echter de

beste manier om structurele ontwikkeling te stimuleren. In dat opzicht kunnen we iets leren van landen om ons heen: de Britten, Zweden en Noorwegen maken dergelijke afwegingen wel transparant. Dat maakt het mogelijk dat anderen meedenken over de vraag wat in deze of gene situatie de verstandigste bijdrage is. Juist omdat er geen simpele, algemene antwoorden zijn op de vraag hoe ontwikkeling het beste gestimuleerd kan worden, is het van belang inzichten hierover steeds te blijven uitwisselen.

Wil ontwikkelingshulp echt verschil maken, dan moet ze ook professioneel georganiseerd worden. Die conclusie trokken de Zweden al eerder met de vorming van een eigen ontwikkelingsorganisatie; de Britten splitsen om deze reden in 1997 DFID af van het Foreign and Commonwealth Office, en de Canadezen gaan met dit motief hun ontwikkelingsdeskundigheid in ontwikkelingslanden op enige afstand van de ambassades apart organiseren. De Canadezen opteren bovendien voor een focus op substantieel minder landen en een beperkt aantal sectoren, een pad dat ook de *Nordics* volgen. Voor Nederland ligt het voor de hand om een keuze te maken voor een beperkt aantal – maximaal tien – ontwikkelingshulpeenheden die zijn gevestigd in de betrokken ontvangende landen. Noem dit NLAID (of NethAid), in navolging van USAID van de VS en het Britse UKAID (het nieuwe label van DFID). Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken vormen deze eenheden samen een eigen organisatorisch verband. Deze lokale organisaties zitten in de betrokken landen wel ergens in de buurt van de ambassade, maar voeren een eigen personeelsbeleid dat is gericht op de professionele vereisten van langdurige aanwezigheid en specifieke deskundigheid. De eis van deskundigheid heeft te maken met de materie – wie de watersector wil ontwikkelen, moet daar ook echt iets van afweten; met processen – het vermogen om op het juiste moment de juiste partijen bij activiteiten te betrekken –, maar ook met *streetwise* zijn – om kunnen gaan met lokale verhoudingen.

Dit organisatiemodel veronderstelt dat Nederland – dat nu nog in 36 landen actief is – zijn hulp niet langer versnippert, maar zich beperkt tot een klein aantal plekken, en daar dan ook echt goed aanwezig is. Dat is om nog drie andere redenen verstandig. Allereerst om beter om te kunnen gaan met het gegeven dat hulp ook altijd negatieve effecten heeft. Hulp is immers nooit onschuldig: het plaatst landen in een afhankelijke positie en lokt allerlei vormen van machtspolitiek uit waarmee individuen zichzelf en de hunnen trachten te bevoordelen. Corruptie is in dat opzicht slechts een van de problemen. Dergelijke afhankelijkheden moeten gemanaged kunnen worden, en daarvoor dient aan twee eisen te worden voldaan. Nederland moet om te beginnen als donor een serieuze speler zijn – dreigen met het terugtrekken van relatief kleine bedragen maakt geen indruk. Nederland moet bovendien de beschikking hebben over een breed spectrum aan hulpinstrumenten, zodat het zo goed als mogelijk kan voorkomen dat hulp afhankelijk maakt of de lokale verantwoordingsprocedures ondermijnt. Daar hoort bij dat steeds afge-

wogen wordt langs welke weg hulp gegeven wordt. Dat kan geheel indirect (betere handelscondities, betere migratiepolitiek) of direct (via geld of kennisoverdracht), en in dat laatste geval is het de vraag langs welk kanaal: de overheid of de gebruikers van diensten. Daar hoort ook bij dat de druk verdwijnt om de beschikbare gelden per se jaarlijks tot besteding te laten komen: middelen moeten in de vorm van een fonds voor een langere periode beschikbaar zijn.

Een tweede voordeel van een verdergaande concentratie op enkele landen is dat zo iets concreets gedaan wordt tegen de enorme toename van donoren per land. Alle donoren, zowel overheden als private partijen, steunen de Verklaring van Parijs, waarin donoren in 2005 plechtig beloofd hebben meer samenhang in het hulpaanbod aan te brengen, maar dat is nog steeds onvoldoende in praktijk gebracht. Donoren spreken met veel enthousiasme over het belang van *good governance*, maar als het gaat over de wijze waarop zij zelf hun hulp structureren, lijkt dat begrip plotseling veel minder zwaar te wegen. De Europese Unie heeft verdienstelijk werk gedaan door een vorm van *division of labour* te beschrijven, maar in de praktijk is op dit punt nog nauwelijks vooruitgang geboekt. Het is dus zaak dat enkele landen het goede voorbeeld geven en zelf gaan saneren in hun eigen activiteiten. Nederland zou daartoe het liefst in overleg met enkele gelijkgestemden moeten besluiten. Het klimaat is er rijp voor.

Een gerichte, professionele organisatie maakt het, tot slot, ook beter mogelijk om onze ontwikkelingshulp als een lerend systeem te organiseren. Wanneer er serieus wordt ingezet op een beperkt aantal landen en sectoren, kan daaromheen een kennisinfrastructuur worden opgebouwd waaraan zowel de betrokken medewerkers als (Nederlandse en internationale) kennisinstututen deelnemen. Van het totale budget zou dan ook een betekenisvol deel beschikbaar moeten komen voor systematische *research and development*. Als we zes procent van het ontwikkelingshulpbudget als norm aanhouden, en dat is gegeven het permanent zoekende karakter van ontwikkelingshulp geen overdreven hoog getal, zou daarvoor een kleine driehonderd miljoen op de begroting van ontwikkelingshulp moeten staan. Vergelijk in dit opzicht de Britse organisatie, DFID, die vanaf 2010 meer dan tweehonderd miljoen Britse pond per jaar uitgeeft aan *research and development*, en rustig kan besluiten om 34 miljoen pond beschikbaar te stellen voor de ontwikkeling van een *growth strategy* en het opzetten van een International Growth Centre, omdat ze het gevoel heeft op dat gebied te veel in het duister te tasten. Bovendien kan in zo'n kennisstructuur ook een vorm van monitoring en verantwoording ontwikkeld worden die inhoudelijk is, dat wil zeggen niet gevangen in een accountantsperspectief en de vraag of het geld rechtmatig is uitgegeven (wat kenmerkend is voor de huidige praktijk), maar gericht op het in kaart brengen van de impact van activiteiten. Daarbij past onafhankelijk onderzoek dat vast moet stellen of aannemelijk is dat wij een positieve bijdrage hebben geleverd. Ook het oordeel van de betrokkenen in de ontvangende landen moet daarbij betrokken worden. Zo ontstaan de bouw-

stenen voor een (landgericht) verantwoordingskader dat de basis zou moeten zijn voor het overleg tussen de minister en het parlement.

Direct in het verlengde hiervan ligt de opdracht dat Nederland actief bevordert dat kennisontwikkeling gedecentraliseerd wordt, dat wil zeggen dat ontwikkelingslanden zelf in staat worden gesteld een eigen kennisinfrastructuur op te bouwen. Nu heeft het Westen daar een quasimonopolie op. Als kennis over ontwikkeling onomstotelijk was, zou dat misschien te verdedigen zijn, maar dat is niet zo. Variatie en selectie op mondiaal niveau zijn nodig, en de beste manier daarvoor is dat er drie of vier ‘kennisbanken’ in de wereld komen die kennis over ontwikkeling vergaren en ideeën voor beleid inbrengen, en die daarbij zowel met elkaar concurreren als van elkaar leren. In ieder geval één van die ‘kennisbanken’ hoort thuis in Afrika, een andere in Azië. Daarbij ligt het ook voor de hand te gaan werken aan een soort Europese ‘Wereldbank’ waarin Europese instrumenten voor kennis, leningen, subsidies en beleid worden samengebracht. Door het Europese Ontwikkelingsfonds te verbinden met coördinatiemechanismen voor bilaterale hulp, met kredietverstrekking van de Europese Investeringsbank en de European Bank for Reconstruction and Development en met een kennisfunctie zoals de Wereldbank in Washington die al kent, kunnen betere condities ontstaan voor krachtig en effectief Europees ontwikkelingsbeleid.

### ***En anderen dan?***

Een nog te beantwoorden vraag is waarom dit soort ontwikkelingshulp via aparte Nederlandse inspanningen vorm moet krijgen. Ligt het niet meer voor de hand om hulp primair in grotere verbanden te organiseren? Zo kan immers versplintering worden voorkomen en reële politieke macht en uitvoeringsdeskundigheid worden gemobiliseerd. In theorie wel, in de praktijk voorlopig zeker niet volledig. Om te beginnen is het een politieke opgave om voor de Nederlandse belastingbetalers voldoende inzichtelijk te maken wat precies met hun geld gebeurt – het is simpelweg een brug te ver om te volstaan met de tekst dat het geld naar de Wereldbank is overgemaakt en dat ze er daar mooie dingen mee doen. Daar komt bij dat multilaterale organisaties in ontvangende landen met legitimiteitsproblemen kampen. De Wereldbank heeft last van zijn geschiedenis en monopoliepositie, en wordt in veel armere landen nog steeds gezien als de natuurlijke handlanger van het IMF. Meer via de EU doen is op termijn zeker een optie, maar er is nu nog weinig politieke wil bij de lidstaten om de EU een centrale rol te laten vervullen op het terrein van ontwikkelingshulp. In plaats van overkoepelende organisatie is de EU meer een nieuwe donor geworden, waardoor ze eerder bijdraagt aan de verdere versnippering van hulp dan dat ze deze reduceert. Dat zal eerst moeten worden aangepakt, voordat Nederland kan overwegen van zijn eigen inspanningen af te zien.

Een evenzeer relevante vraag is wat de rol van de Nederlandse ngo’s kan zijn. Veel van deze organisaties hebben zich ontwikkeld tot hybride organisaties, die in een

groot aantal landen iets doen aan fondsenwerving, draagvlakvergroting, belangenbehartiging, beleidsbeïnvloeding, projectontwikkeling, subsidiering van zuidelijke ngo's, hulpverlening en ondersteuning van burgerinitiatieven. Historisch is dit te begrijpen, maar daarmee worden de bijdragen van ngo's soms wel homeopatisch verdund en blijft er van hun slagkracht weinig of niks over. Het subsidiëren van zuidelijke ngo's via Nederlandse ngo's past ook steeds minder bij een realiteit waarin ontwikkelingslanden over hun eigen maatschappelijke organisaties beschikken. Het Nederlandse medefinancieringsstelsel behoeft daarom herziening. Niet langer moeten de Nederlandse organisaties het uitgangspunt zijn van financiering, maar de situatie in ontwikkelingslanden zelf. De vestigingen van NLAID moeten in de toekomst zuidelijke ngo's direct ondersteunen en financieren naar gelang de functie waar behoefte aan is (dienstverlener, waakhond of begeleider van maatschappelijke processen). Nederlandse ngo's die overheidsfinanciering willen, moeten hun toegevoegde waarde nadrukkelijker profileren om voor financiering in aanmerking te komen. Dat betekent: professionaliseren en specialiseren. Dat kan bijvoorbeeld door bijzondere banden te hebben met organisaties in landen waar de Nederlandse overheid geen intensieve relatie mee kan of wil aangaan omdat er autoritaire of falende regimes heersen. De specialisatie kan ook op basis van een thema vorm krijgen. Het Zuiden zal echter steeds meer voor zichzelf willen zorgen. Zo valt er voor Nederlandse ngo's al vlug het een en ander weg, maar een rol die beslist versterking behoeft, is het bewaken van beleid op zowel nationaal als Europees als mondiaal niveau. Ontwikkelingslanden zitten niet aan tafel bij departementen, bedrijven en andere organisaties die zich (zouden moeten) bezighouden met beleidscoherentie voor ontwikkeling, en Nederlandse ngo's kunnen er aan bijdragen dat die stem desalniettemin gehoord wordt.

### **Waar en wat?**

Rest de vraag op welke landen Nederland zich zou moeten richten. Tot op zekere hoogte is die keuze het laatste decennium steeds simpeler geworden. De meeste Aziatische landen zijn erin geslaagd de afgelopen jaren het merendeel van hun armen zelf te helpen. China zal als het zo doorgaat ergens na 2025 geen substantiële groepen echte armen meer kennen, net als Vietnam en Cambodja, en ook Indonesië is goed op weg. In Azië zijn numeriek gezien Bangladesh en India de grote vraagtekens. In Bangladesh zijn de opgaven nog groot, en ook al ontwikkelt India zich voorspoedig, het zal nog decennia duren voordat het geen armen meer heeft. De vraag is alleen welke rol hierbij voor westerse mogendheden is weggelegd. India heeft in 2003 laten weten geen prijs meer te stellen op Nederlandse ontwikkelingshulp. In Latijns-Amerika zijn nog maar weinig landen echt arm, zoals Bolivia. Nederland zou er hooguit beperkt kunnen investeren in het ondersteunen van democratisering, omdat het daar op dat gebied een goede *track record* heeft.

Het komt er dus vooral op aan goed na te denken over de vraag wat Nederland kan betekenen in Sub-Sahara Afrika, een subcontinent met ruim negenhonderd

miljoen inwoners, maar met een bruto binnenlands product dat qua omvang vergelijkbaar is met dat van Nederland of Zuid-Korea. Een subcontinent ook dat onderbevolkt is, wat het aanleggen van infrastructuur en irrigatie navenant veel duurder maakt dan in de bevolkingsrijke delen van Azië, dat in veel gebieden een uitgeputte bodem heeft en een eenzijdige economie kent die sterk leunt op grondstoffen. Een subcontinent waar bovendien het merendeel van de landen weliswaar een min of meer functionerende overheid kent, maar zelden een overheid die volledig vertrouwen verdient. Hulp zal in veel gevallen dan ook verbonden moeten worden met een verstandige politieke strategie en met steun aan het maatschappelijk middenveld. En in de landen die nauwelijks een functionerend staatsapparaat hebben, zoals de klassieke fragiele staten als de Democratische Republiek Congo en Somalië, is de niet geringe opdracht om te helpen zo'n staatsapparaat vorm te geven, vaak door eerst te investeren in veiligheid en stabiliteit. Het is niet voor niets dat veel van de belangrijke donoren de afgelopen jaren een aparte Afrikastrategie hebben ontwikkeld (Zweden, Denemarken, Canada, het Verenigd Koninkrijk en de Europese Unie).

Een keuze voor een beperkt aantal landen wil niet zeggen dat de relaties met andere landen, bijvoorbeeld midden-inkomenslanden, niet langer van belang zijn. Deze relaties moeten echter niet in de sleutel van ontwikkelingshulp worden geplaatst, maar in die van samenwerking waaraan inhoud gegeven wordt met andere instrumenten dan financiële hulp, gericht op specifieke doelen op het gebied van kennisuitwisseling, milieubeleid, economische bedrijvigheid, etc. In toenemende mate wordt duidelijk dat landen die de fase van pure armoede voorbij zijn, het sterkst gebaat zijn bij kadervorming en kennisontwikkeling. Die conclusie is al volop getrokken door de grote multilaterale organisaties, maar nog veel minder door bilaterale donoren. De Wereldbank profileert zich al enige tijd als *knowledge bank*, terwijl de Inter-American Development Bank (de ontwikkelingsbank die zich richt op de landen in Latijns-Amerika, die bijna allemaal van lage-inkomenslanden zijn getransformeerd tot midden-inkomenslanden) een groot aantal specialisten op het gebied van het verstrekken van leningen heeft ingewisseld voor specialisten in het managen van grote projecten.

De nadere keuze voor landen kan gebaseerd zijn op drie simpele criteria: de behoefte van een land, de mate waarin daarin al voorzien wordt door andere donoren, en tot slot de toegevoegde waarde die Nederland kan hebben. Dat laatste is nieuw. Tot op heden pretenderen de meeste donoren alles te kunnen, maar dat is in toenemende mate problematisch. Goede ontwikkelingshulp is professioneel opgezet, en dat betekent ook dat daar specifieke deskundigheid voor aanwezig is. De Noren hebben zich daarom geconcentreerd op vrede en verzoening. Ook besteden ze een substantieel deel van hun middelen voor ontwikkelingshulp aan een breed *Oil for development* programma, waarin deskundigheid op het gebied van boortechneken en milieutechnologie beschikbaar is, maar ook kennis over de

vraag hoe revenuen van natuurlijk hulpbronnen op een adequate wijze te managen zijn, en hoe je als overheid contracten afsluit met grote olieconcerns. Allerlei publieke en private partijen vormen gezamenlijk dit programma. Landen in het Zuiden die daar behoefte aan hebben, kunnen een tienjarige overeenkomst afsluiten met de Noorse overheid waarin vastgelegd wordt hoe de ondersteuning inhoud krijgt. Nederland zou op een vergelijkbare wijze een *Water for development*, een *Agriculture for development*, een *Justice for development* of een *Hiv/aids for development* programma kunnen ontwikkelen waarin de in Nederland breed aanwezige publieke en private deskundigheid wordt gebundeld. De themakeuze zou ook nog gewaagder kunnen. Nederland heeft altijd veel waarde gehecht aan de *civil society*, en is internationaal een koploper als het gaat om het bedrag dat voor ngo's beschikbaar is. Het denken over de betekenis van de *civil society* is internationaal nog maar matig ontwikkeld, en hier ligt een unieke profileringskans. Hetzelfde geldt voor een regionale benadering – veel ontwikkeling heeft niet alleen te maken met het goed functioneren van een land, maar ook met regionale samenwerking en integratie. Ook dat is grotendeels nog terra incognita – en was Nederland niet een van de grondleggers van de EEG, en is de daaruit voortgekomen EU geen voorbeeld voor veel regio's in de wereld?

### 10.3 VOORBIJ KLASSIEKE HULP

Behalve meer focus en professionalisering veronderstelt het bevorderen van ontwikkeling ook meer aandacht voor het managen van grensoverschrijdende interdependenties en het realiseren van mondiale ontwikkelingskansen. In dat opzicht staan we, net als andere landen, nog maar aan het begin van een traject. Coherentiebeleid voor ontwikkeling blijkt lastig, en daarbij gaat het er alleen nog maar om dat het beleid van het ene departement niet strijdig mag zijn met dat van het andere. Nog ingewikkelder wordt het om de samenhang tussen verschillende grensoverschrijdende issues serieus inhoudelijk te managen, en om uiteindelijk mondiale ontwikkeling als een strategische opgave te benaderen. Terwijl 'internationale samenwerking' past bij de tijd waarin staten soeverein externe relaties met elkaar onderhielden, drukt het begrip 'mondiale ontwikkeling' uit dat nationaal beleid ook gevolgen heeft in andere landen, terwijl nationale agenda's gekleurd en beïnvloed worden door wat over grenzen heen gebeurt. Dat vergt nieuwe manieren van omgaan met andere landen en in dat verband raakt het onderscheid tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen voor een belangrijk deel achterhaald.

De nieuwe wereld die zo ontstaat vergt innovatieve manieren van omgang met de samenhang tussen verschillende beleidsinstrumenten. Om een voorbeeld te noemen: een land dat serieus wil helpen om de uitstoot van CO<sub>2</sub> zowel hier als in ontwikkelingslanden te verminderen, krijgt te maken met kennisbeleid en kennisoverdracht, technologiebeleid en technologietransfers, intellectuele eigendomsrechten en onderhandelingen daarover in de WTO, technieken en aan de lokale

context aangepaste systemen voor energiebesparing en het opwekken van duurzame energie, het uitdenken en opzetten van nieuwe financieringsinstrumenten met private partijen en overheden, adequate en inclusieve internationale instituties, en niet te vergeten internationale en nationale coherentie, opdat meer biobrandstoffen hier niet leidt tot hogere voedselprijzen en meer armoede in het Zuiden. Daar bestaan onvoldoende goede coördinatiemechanismen voor. Dat geldt mondiaal, maar ook nationaal: het bestaande bestuurlijke model in Nederland om handel, migratie, financiële stabiliteit, klimaat, voedsel, energie, kennis, veiligheid en ontwikkeling vanuit een samenhangend perspectief te benaderen, is te mager: coördinatiemechanismen liggen nu nog te veel op operationeel en te weinig op politiek-strategisch niveau.

Op mondiaal niveau vergt intensievere aandacht voor coherentiebeleid en internationale publieke goederen investeringen in innovatieve vormen van financiering en regulering, en bovendien nieuwe vormen van *global governance*. De VN leveren veel zinvolle ideeën, maar zijn organisatorisch en uitvoerend zwak. Allerlei aanpalende structuren en overleggen hebben zich ontwikkeld – de G20 in plaats van de G7 als coördinerend mondiaal orgaan is sinds de financiële crisis de laatste loot aan deze stam. Op terreinen als klimaat, visserij, handel en gezondheidszorg bestaan veelal aparte systemen, die vaak losjes verbonden zijn met het VN-systeem, en voor migratie en financiële stabiliteit zijn die nog maar beperkt aanwezig of nog weinig effectief. Nieuwe vormen en structuren zullen moeten ontstaan. De opdracht voor Nederland luidt vooral om dit proces actief te bevorderen.

Op nationaal niveau is het zaak betere instrumenten en coördinatiemechanismen te ontwikkelen. Passende instrumenten zullen deels werkenderwijs ontwikkeld moeten worden. Niets let ons om in dat verband in ieder geval te investeren in de opbouw van expertise: een goed Global Issues-onderzoeksinstituut of -netwerk zou ook internationaal gezichtsbepalend kunnen zijn. Ook meer inzet van ngo's in deze richting kan, zoals gezegd, bevorderd worden. Investeren in passende verantwoordingskaders zou een volgende stap moeten zijn. Coherentie van ontwikkelingsbeleid zou veel beter tot haar recht komen als voortaan gewerkt zou worden met landenrapportages waarin de besteding van de middelen voor ontwikkelingshulp naast de inzet op andere dossiers wordt gezet. De vraag wordt dan hoe we omgaan met bijvoorbeeld een regio in Afrika in termen van hulpgeld, migratie, kennis, handel en klimaat. Dat zou een betekenisvolle innovatie zijn.

Het zou van gepaste ambitie getuigen om ook de vervolgstap te zetten en de vraag naar de betekenis van 0,7 procent van het nationaal inkomen voor ontwikkelingshulp te stellen. Toen die norm in de jaren zestig ontstond, drukte ze de geschatte omvang van de hulpbehoefte van ontwikkelingslanden uit, maar sinds de jaren zeventig heeft ze het karakter van een politiek gefundeerde internationale norm die op internationale toppen en conferenties steeds is bevestigd. Zo'n norm past

echter bij een geïsoleerd stelsel van ontwikkelingshulp, terwijl ontwikkeling in een interdependentere wereld steeds meer afhangt van andere zaken. Het wordt dan ook interessanter, en beter passend bij deze nieuwe werkelijkheid, om te proberen een nieuw maatstaf te formuleren waarin niet alleen hulp is opgenomen, maar ook de Nederlandse inzet op voor ontwikkelingsbeleid relevante internationale regelgeving en publieke goederen. Dat leidt ook tot een veel vruchtbaarder debat dan de eeuwige vraag of ons budget voor ontwikkelingshulp meer of minder moet zijn dan 0,7 of 0,8 procent. Een dergelijke exercitie kan tegelijkertijd goede input opleveren voor het debat dat ongetwijfeld gaat komen over de vraag wat er na de MDG's, die aflopen in 2015, als internationaal referentiekader gebruikt moet gaan worden.

Ook de coördinatiemechanismen op het niveau van de rijksdienst en het politiek-bestuurlijk systeem zijn aan herziening toe. Het onderscheid tussen een ministerie van Buitenlandse Zaken dat over buitenlandse zaken zou gaan, vakdepartementen die 'slechts' inhoudelijk deskundig zijn of zich met binnenlandse zaken bemoeien, en een minister-president die dat geheel vooral op afstand moet aanschouwen, past niet meer in de eenentwintigste eeuw – het is een negentiende-eeuws construct uit de tijd dat beleid ophield bij de grens en internet niet bestond. Op steeds meer terreinen is het onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse aangelegenheden minder relevant, zo niet betekenisloos. Internationaal opereren dient primair inhoudelijk gedreven te zijn, en de bestuurlijke structuur zal snel moeten meegroeien met die nieuwe realiteit. Een voor de hand liggende stap is het inhoudelijk beleid van de vakdepartementen systematisch te zwaluwstaarten met het ministerie van Buitenlandse Zaken, in de vorm van gemeenschappelijke directies, programmadirecties en andere betekenisvolle structuren. Daarnaast zou de portefeuille van de huidige minister voor Ontwikkelingssamenwerking opgevoerd moeten worden tot een takenpakket dat uit twee herkenbare onderdelen bestaat: het aansturen van NLAID en het formuleren van een Nederlandse globaliseringagenda, waarin een aantal mondiale vraagstukken in samenhang wordt beschouwd en een Nederlands perspectief daarop wordt ontwikkeld. Deze minister beheert NLAID dan nog wel als eigen domein, maar fungeert verder, net als de minister van Buitenlandse Zaken, vooral als verlengstuk van de minister-president.

#### 10.4 MINDER PRETENTIE, MEER AMBITIE

De organisatie en focus van ontwikkelingshulp veranderen is geen eenvoudige zaak. Ontwikkelingshulp moet laveren tussen uitersten. In eigen land is er de roep om snelle aansprekende resultaten – de televisie regeert. Ontwikkelingslanden zijn meer gebaat bij perspectieven op langere termijn. Dat is een lastige spagaat. Ondertussen neemt de scepsis onder de bevolking over ontwikkelingshulp toe, niet alleen in Nederland. Diverse landen hebben de afgelopen tijd dan ook beleids-

nota's uitgebracht waarin de ontwikkelingshulpstrategie wordt herzien. Sommigen, zoals de Noren, de Zweden, en naar het zich laat aanzien inmiddels ook de Canadezen, heroriënteren zich door veel scherpere keuzes te maken. Anderen, de Britten voorop, willen vooral alles wat ze doen beter doen: professioneler, transparanter, verantwoord. Nederland heeft vooralsnog geen richting bepaald. Het officiële ontwikkelingshulpbeleid, inclusief een deel van de institutionele wereld daarachter, lijkt zo onbedoeld af te stevenen op een radicale confrontatie met degenen die inmiddels menen dat ontwikkelingshulp net zo goed afgeschaft kan worden. Dat is geen verstandige weg.

Wat ook niet helpt is de vraag naar het wat en waarom loskoppelen van de vraag naar het hoe. Wat wel helpt is keuzes maken en de organisatie daar op inrichten. De diverse geschetste doelstellingen – directe hulp leveren, ontwikkeling bevorderen (rechtstreeks dan wel indirect via het opnemen van ontwikkelingseffecten in ander beleid) en het koesteren van internationale publieke goederen – hebben allemaal hun eigen legitimiteit. Hoeveel geld en energie waaraan besteed moet worden, is in essentie een politieke keuze, die gaat over de vraag hoe zwaar we aan verschillende zaken hechten. Voor de beantwoording van zulke vragen is ons politieke besluitvormingsproces ontworpen. Als langs die weg bepaald is hoeveel beschikbaar is voor ontwikkelingsbeleid zou vervolgens een verdeling gemaakt kunnen worden tussen beschikbare middelen voor directe hulp, structurele ontwikkeling en internationale publieke goederen – het politieke debat kan aan kwaliteit en relevantie winnen als het daar meer op gericht wordt. Het is de politieke opdracht om vervolgens de inrichting ook aan te laten sluiten bij de gekozen doelen.

Uiteindelijk kan zo een ontwikkelingshulppraktijk ontstaan die samen te vatten is onder de noemer: 'minder pretentie, meer ambitie'. Nederland is lang erg trots geweest op zijn ontwikkelingshulp. Dat was terecht, en in de rest van de wereld heeft Nederland nog steeds een goede naam. Inmiddels is het centrum van het debat over de toekomst van ontwikkelingshulp echter verschoven. De Britten hebben het voordeel dat ze met de vorming van DFID tien jaar geleden konden gaan investeren in een nieuwe, gestroomlijnde organisatie; daarmee hebben ze inmiddels een leidende positie in kunnen nemen in termen van strategieontwikkeling, beleidsuitvoering en kennisopbouw. Traditioneel waren het altijd de kleine landen die vooropliepen in het doordenken van innovatieve ontwikkelingshulp. Dat is de positie die Nederland weer zou moeten ambiëren.

Niet de kwantiteit van hulp, maar de kwaliteit van onze bijdrage aan een wereld waarin mensen en landen zelfredzaam zijn en waarin internationale publieke goederen adequaat zijn geborgd, zou het oriëntatiepunt moeten zijn voor wat we nu nog ontwikkelingshulp noemen, maar wat straks een andere naam zou kunnen krijgen: 'mondiale ontwikkeling'. Mondiale ontwikkeling gaat over gerichte stra-

tegieën, over het vermogen om op verschillende borden tegelijk te spelen, en over de kunst om je in te houden en te differentiëren tussen doelen en daarmee tussen interventieniveaus. Het gaat over de combinatie van ambitie en het besef slechts een bescheiden rol te kunnen spelen.