

## Reflectie & debat

# Ontwikkelingshulp die verschil maakt

**Peter van Lieshout,  
Monique Kremer en  
Robert Went**

Prof. dr. P.A.H. van Lieshout is raadslid bij de WRR. Dr. M. Kremer en dr. R.C.P.M. Went zijn senior stafmedewerker bij de WRR.

*Correspondentiegegevens:*

Dr. M. Kremer  
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  
Postbus 20004  
2500 EA Den Haag  
kremer@wrr.nl

### Tijd voor een volgende fase in het debat

Sweeping statements over ontwikkelingshulp zijn niet van de lucht. Sommigen menen te weten dat hulp slechts ten goede komt aan corrupte regimes, anderen klampen zich vast aan de belofte dat we voor enkele biljoenen de armoede in de wereld kunnen elimineren. Mede aangejaagd door hijgerige media is ontwikkelingshulp inmiddels inzet van een breed debat. Dat is winst.

Althans: het is winst dat er een debat is – ontwikkelingshulp is te lang een gesloten wereld geweest. Nederlanders hadden er vertrouwen in dat hun overheid op een geciviliseerde wijze zou zorgen dat ook de armen in de wereld kunnen delen in onze welvaart – en bijna de helft van hen droeg behalve via belastingafdracht ook nog privé financieel wat bij. Over de vraag hoe ontwikkeling te bevorderen, bleef het echter stil. De aangrijpendheid van de nood sprak altijd meer tot de verbeelding dan de lastige vraag naar de wijze waarop hulp het beste gegeven kan worden.

Tijd voor een volgende fase in het debat. Dat is wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) beoogt met zijn rapport *Minder pretentie, meer ambitie: ontwikkelingshulp die verschil maakt*.

De titel vat de essentie bondig samen. De betekenis van ontwikkelingshulp wordt overschat – door zowel voor- als tegenstanders. Hulp kan hooguit een beperkte bijdrage aan ontwikkeling leveren, het kan een katalysator zijn, en alleen onder specifieke condities. Daarom past bescheidenheid. Landen die achterblijven vooruit helpen, is in een wereld die steeds meer interdependent wordt echter hard nodig en ook in ons eigen belang. Daarbij past ambitie.

Laat vooraf duidelijk zijn dat voor algeheel pessimisme geen reden is. In de afgelopen dertig jaar halveerde de armoede: in 1981 leefde de helft van de wereldbevolking onder de armoedegrens, nu een kwart. De levensverwachting is in diezelfde periode met tien jaar toegenomen. Dat is reden tot vreugde, maar niet per se over ontwikkelingshulp, want die droeg daar maar beperkt aan bij. De vermindering van armoede is voor driekwart gerealiseerd in China, nagenoeg zonder externe hulp. Het grootste deel van Azië heeft zich voorspoedig ontwikkeld. In Sub-Sahara Afrika blijft de ontwikkeling echter achter. In 1981 leefde hier de helft van de bevolking onder de armoedegrens, in 2010 is dat nog steeds zo, maar door de bevolkingsgroei zijn het in absolute zin wel veel meer mensen.

De vraag dient zich aan waarom Afrika, waar zoveel hulp naar toe gegaan is, niet het pad van Azië volgt. Daar zijn verschillende redenen voor. Afrika is – in tegenstelling tot bijvoorbeeld India of Indonesië – door zijn kolonisatoren wel verdeeld in grotendeels kunstmatige landen en beroofd van zijn eigen sociale elites, maar vervolgens niet opgebouwd. Daarvoor was de koloniale periode er te kort. De Afrikaanse economie leunt sterk op grondstoffen en is daarmee afhankelijk van de steeds fluctuerende prijzen op de wereldmarkt. Afrika is ook dun bevolkt, waardoor het aanleggen en onderhouden van infrastructuur er relatief duur is. Bovendien is de bodem op veel plaatsen uitgeput. Ten slotte maakt de opkomst van de Aziatische landen als goedkope massaproductanten het voor Afrikaanse landen alleen maar moeilijker om een eigen niche op het wereldtoneel te vinden. Dat alles bij elkaar maakt ontwikkeling in Afrika een lastige opgave, voor de landen in kwestie, maar ook voor donoren.

Hoe daarmee om te gaan? De WRR doet voorstellen voor toekomstgericht ontwikkelingsbeleid, die deels in lijn liggen met recente hervormingsplannen in Engeland, Canada en de Scandinavische landen – ook Hillary Clinton, minister van Buitenlandse Zaken in de regering Obama, sprak zich begin januari in deze richting uit. In drie woorden samengevat pleit de WRR voor ontwikkeling, landenspecificiteit, en verbreding. We werken dit hieronder uit.

### Ontwikkelingsgerichter

Allereerst past bezinning op het *doel* van hulp. Die is sinds de jaren negentig verengd tot directe armoedebestrijding, en dan vooral in de betekenis van het zorgen voor de armen. Dat is een begrijpelijke reactie op de harde macro-economisch georiënteerde saneringsstrategieën van de jaren tachtig. Dit heeft in de praktijk geleid tot de reductie van hulp tot sociale zorg. Net als de meeste andere donoren besteedt Nederland meer dan driekwart van zijn hulp aan sociale sectoren, waaronder (primair) onderwijs en gezondheidszorg. Landbouw, infrastructuur en economische bedrijvigheid zijn op de achtergrond geraakt. De focus op de Millenniumdoelen (MDG's) en het feit dat armoedebestrijding in de media gemakkelijker uit te beelden is dan ontwikkeling speelt een rol. Zorg bieden aan mensen die nu leven is nobel, en nog steeds nodig, maar leidt niet als vanzelf tot zelfredzame landen en biedt ook geen betere per-

spectieven aan toekomstige generaties. Het creëren van ontwikkelingskansen en economische groei zou als doel van hulp weer voorop moeten staan, en niet het *by default* subsidiëren van sociale sectoren.

Ontwikkeling op deze wijze tegemoet treden, plaatst ook de opdracht aan donoren in een ander licht. Uit humanitaire overwegingen kunnen ze ervoor kiezen (een deel van) hun middelen te besteden aan het verbeteren van het levenspeil van mensen in ontwikkelingslanden, maar waar mogelijk zou de focus moeten liggen op het zelfredzaam maken van landen en mensen, ook al betekent dat meer aandacht voor de middenklasse, economische groei en activiteiten die zich minder gemakkelijk laten vatten in aansprekende TV-beelden.

### Landenspecifieker

Meer op ontwikkeling gerichte hulp betekent een forse wijziging van de huidige organisatie en werkwijze. Focus en professionalisering zijn daarbij kernbegrippen. Nu volgt Nederland de strategie van het schot confetti: goed bedoeld, maar zelden in de roos. Op veel gebieden gebeurt iets, maar waarom wat waar gedaan wordt, blijft onduidelijk, net als de eventuele structurele effecten. Voor de toekomst zijn goed beredeneerde landenstrategieën vereist. Ontwikkeling is een complex proces dat in het ene land anders verloopt dan in het andere. Kant-en-klare recepten of Grote Antwoorden – van imports substitutie via de Washington consensus tot *good governance* en democratie – passen nooit. De institutionele hervormingen die donoren propageren, zijn meestal nog steeds geënt op een *best practice* model. Dat gaat ervan uit dat het mogelijk is om ex ante één unieke set passende institutionele arrangementen af te leiden uit een praktijk die goed loopt en elders voor te schrijven. Dit doet geen recht aan de complexe en landenspecifieke realiteit en resulteert al snel in een demoraliserende lijst met aanpassingen die allemaal belangrijk zijn. De ontwikkelingsstrategieën van rijke landen en zes decennia ontwikkelingsbeleid laten zien dat er geen kopieerbare voorbeelden of algemeen geldige recepten voor ontwikkeling bestaan. Daar wel van uitgaan kan maar al te gemakkelijk averechts uitwerken.

De professionele hulp bij ontwikkeling die geboden is, is vergelijkbaar met de wijze waarop goede artsen te werk gaan wanneer zij hun patiënten helpen. Het

gaat daarbij om het vakkundig, met een getraind oog, per land of regio diagnosticeren waar de meest essentiële pijn zit en waar die door veroorzaakt wordt, om vervolgens te bedenken wat doeltreffende middelen kunnen zijn om daar wat aan proberen te veranderen. Een 'diagnostische' benadering van ontwikkeling vergt allereerst zo precies mogelijk nagaan wat in een land de grootste ontwikkelingsbarrières zijn. Die kunnen liggen in de sfeer van de economie (bijvoorbeeld te beperkte kredietmogelijkheden voor bedrijven of gebrek aan goede infrastructuur), op het niveau van de overheid en de staat (bijvoorbeeld onveiligheid of onvoldoende *rule of law*), of binnen de samenleving als geheel (bijvoorbeeld onvoldoende mensen met de juiste opleiding, of gebrek aan vertrouwen). Een volgende stap is bepalen welke van deze obstakels (*binding constraints*) het belangrijkste is en het eerst aangepakt zou moeten worden. Welke remedie uiteindelijk gekozen wordt, is de uitkomst van een politiek proces, maar door deze werkwijze is het mogelijk gerichtere obstakels voor ontwikkeling te identificeren, over trade-offs bij de afweging van alternatieve remedies na te denken en de aanpak van problemen volgtijdelijk te organiseren in plaats van dat alles altijd even relevant of urgent lijkt en op gelijkvormige wijze wordt aangepakt.

Om echt verschil te kunnen maken, zijn dan ook diepte-investeringen nodig. Donoren moeten kennis van zaken hebben, bereid zijn om ergens langdurig te blijven en het lokale spel goed kunnen spelen. Ook is een breed perspectief vereist: wie de landbouw wil verbeteren, moet immers niet alleen verstand hebben van technieken om het land te verbouwen, maar ook van de aanschaf van kunstmest, van de voorwaarden die Europa aan import oplegt, van de kansen op het vinden van afzetmarkten voor diverse gewassen en van het organiseren van de plaatselijke boeren in samenwerkingsverbanden die bij hen passen. Bovendien is het steeds zaak te voorkomen dat hulp de lokale omstandigheden te veel ontwricht doordat iedereen zich op donoren gaat richten. Te lang is aan hulp alleen de vraag gesteld of zij meer of minder effectief was en werd veronachtzaamd dat hulp ook schadelijk en contra-productief kan zijn. Aandacht voor deze onbedoelde gevolgen vergt maatwerk. In sommige landen past algemene begrotingssteun, elders is het verstandiger te investeren in lokale verzekeringssystemen of in de opbouw van een lokale middenstand. Wat in

ieder geval niet past, is jaarlijkse bestedingsdruk: het geld kan beter beschikbaar zijn als fonds waar naar behoefte uit te putten valt.

Ontwikkelingshulp die verschil maakt, behoeft een *professionele* organisatievorm. Dat impliceert, anders dan nu in Nederland het geval is, een eigen organisatie waarin in plaats van functieroulatie deskundigheid vooropstaat. Dat kan het beste door in een beperkt aantal ontwikkelingslanden aparte lokale uitvoeringsorganisaties tot stand te brengen die we NLAID zouden kunnen noemen. Een structuur met landenvestigingen die een organisatorische eenheid vormen, maakt het niet alleen mogelijk om grondige kennis over de ontvangende landen op te bouwen en er langdurige relaties aan te gaan, maar ook om op maat de juiste deskundigheid uit Nederland of elders te mobiliseren. Een dergelijke structuur bevordert bovendien een programmatische manier van werken; verschillende actoren dienen betrokken te worden bij het proces (verschillende ministeries, maatschappelijke organisaties en bedrijven). Daarin past ook dat Nederland zich gaat concentreren op een beperkt aantal landen – maximaal tien, in plaats van de huidige 36 – en zich profileert op thema's waarop het een bijzondere deskundigheid heeft. Een doorsnee ontwikkelingsland heeft nu te maken met 33 donoren. Om een betere bijdrage te kunnen leveren is specialisatie noodzakelijk. Noorwegen is met enkele landen een tienjarig *Oil for development*-programma overeengekomen. Op vergelijkbare wijze zou Nederland met enkele landen een intensief samenwerkingsverband aan kunnen gaan rond landbouw, water of *civil society*.

Een gerichte, professionele organisatie maakt het beter mogelijk om onze ontwikkelingshulp als lerend systeem te organiseren. Wanneer 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) kennisinstuten deelnemen. Hoewel helpen bij ontwikkeling extreem moeilijk is, besteedt Nederland nu maar een fractie van zijn ontwikkelingshulpbudget aan kennisontwikkeling, zeker in vergelijking met andere landen (Verenigd Koninkrijk) of andere sectoren (zoals gezondheidszorg en onderwijs). Van het totale budget zou dan ook een betekenisvol deel beschikbaar moeten komen voor systematische *research and development*. Nederland zou 6 procent van het ont-

wikkelingshulpbudget (dus 300 miljoen euro) als norm kunnen aanhouden (net zoals in de gezondheidszorg), en dat is gegeven het permanent zoekende karakter van ontwikkelingshulp geen overdreven hoog getal. Direct in het verlengde hiervan ligt de opdracht dat Nederland actief bevordert dat kennisontwikkeling gedecentraliseerd wordt: ontwikkelingslanden moeten zelf in staat worden gesteld een eigen kennisinfrastructuur op te bouwen.

Proberen om met hulp bij te dragen aan ontwikkeling raakt niet alleen de inspanningen van de Nederlandse overheid, maar ook die van bedrijven, burgers en ngo's. De instrumenten om het bedrijfsleven te stimuleren een ontwikkelingsgerichte rol te vervullen, behoeven aanscherping, en ook de mogelijkheden van de diaspora om de ontwikkeling van hun land van herkomst te bevorderen, kunnen beter benut worden. De consequenties zijn echter het grootst voor de rol van Nederlandse ngo's voor zover ze overheidsfinanciering ontvangen. Het medefinancieringsstelsel, waarin zuidelijke ngo's geld ontvangen via westerse ngo's, loopt tegen het eind van haar levenscyclus. Zuidelijke ngo's zullen in de toekomst Nederlandse ngo's niet altijd meer nodig hebben voor financiering: er bestaan inmiddels talloze andere bronnen. Bovendien behoeft de rol van ngo's aanscherping. In sommige landen is een eigen circuit van ngo's in het leven geroepen door de aanwezigheid van donorgeld – 6000 ngo's in een ontwikkelingsland is geen uitzondering – wat soms leidt tot de ondermijning van de fragiele staatsvorming. Ook de strategische keuzen behoeven verheldering: veel Nederlandse ngo's zitten nu in heel veel landen met verhoudingsgewijs hele kleine projecten – het is de vraag wat de slagkracht is en of die projecten de beste aangrijpingspunten voor verandering zijn. Daarom geldt ook hier: elke keer moet per land en contextspecifiek gekeken worden of, en zo ja welke maatschappelijke organisaties kunnen bijdragen aan ontwikkelingsdynamiek. De financiering van zuidelijke ngo's kan in de toekomst in belangrijke mate rechtstreeks worden overgenomen door NLAID, enkele uitzonderingen daargelaten (bijvoorbeeld wanneer de Nederlandse overheid geen relatie met zuidelijke organisaties kan of wil aangaan). Al met al zullen Nederlandse ngo's voor zover ze door de overheid gesubsidieerd worden door specialisatie en concentratie (op een land of een thema) hun eigen toegevoegde waarde nadrukkelijker inhoud moeten geven.

## Breder

In een beperkt aantal landen kan zo'n geconcentreerde aanpak iets toevoegen, maar de meeste ontwikkelingswinst valt te boeken als we een breder perspectief hanteren. Ontwikkeling is steeds meer verweven met bredere mondiale en regionale issues. Het betekent dat ook bij veel nationaal en Europees beleid dat niet tot het klassieke ontwikkelingsdomein behoort de vraag gesteld moet worden welke invloed het heeft op ontwikkelingslanden. Stabiliteit en veiligheid, handelsvoorwaarden die ontwikkeling faciliteren, een eerlijk fiscaal stelsel dat bedrijven er niet toe verleidt belasting in ontwikkelingslanden te ontlopen, minder stringente intellectuele eigendomsrechten voor arme landen, meer mogelijkheden voor kennisuitwisseling en een beter doorzicht migratiebeleid, kunnen allemaal uiteindelijk belangrijker zijn voor de ontwikkeling van landen dan de klassieke, ter plekke verleende hulp. Behalve meer focus en professionalisering veronderstelt het bevorderen van ontwikkeling dus meer aandacht voor het managen van grensoverschrijdende interdependenties en het realiseren van mondiale ontwikkelingskansen.

Deze nieuwe wereld vergt innovatief omgaan 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. Niet alleen zijn dergelijke *trade-offs* nog te weinig zichtbaar voor een breder politiek debat – daarom valt te denken aan het instellen van ontwikkelingseffectrapportages naar analogie met milieu-effectrapportages – maar er bestaan ook onvoldoende goede coördinatiemechanismen voor. Dat geldt mondiaal, maar ook nationaal: bij het bestaande bestuurlijke model in Nederland om handel, migratie, financiële stabiliteit, klimaat,

voedsel, energie, kennis, veiligheid en ontwikkeling vanuit een samenhangend perspectief te benaderen, liggen de coördinatiemechanismen 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 naar 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. Voor migratie en financiële stabiliteit zijn die nog maar beperkt aanwezig of nog weinig effectief. Nieuwe vormen en structuren zullen moeten ontstaan, waarbij niet alleen een rol is weggelegd voor bestaande internationale organisaties en nationale staten, maar ook voor ondernemingen en maatschappelijke organisaties. Met name Nederlandse ngo's zouden hun aandacht moeten verleggen naar mondiale thema's en voor deze rol zouden ze meer financiering mogen ontvangen van de Nederlandse overheid.

Inhoud geven aan een breed ontwikkelingsgericht beleid is niet eenvoudig. Nederland ontbeert een globaliseringagenda, een analyse van de Nederlandse belangen op mondiaal niveau en een strategie voor het borgen van mondiale publieke goederen, goederen waar iedereen voordeel van heeft, zoals kennis, een stabiel klimaat en financiële stabiliteit. Dit vergt een andere institutionele vormge-

ving. Ook andere westerse landen zijn op deze punten zoekende. Duidelijk is echter wel dat het hoog tijd wordt om voorbij de Millennium Development Goals en de 0,7-norm te denken. De MDG's ademen het idee van ontwikkelingshulp als armoedebestrijding uit. De norm 0,7 procent van het nationaal inkomen voor ontwikkelingshulp past bij een geïsoleerd stelsel van ontwikkelingshulp, terwijl ontwikkeling in een interdependenter wordende wereld steeds meer afhangt van andere zaken en geldstromen (zoals kapitaalinvesteringen en geldovermakingen van migranten). Het is dan ook interessanter, en beter passend bij deze nieuwe werkelijkheid, om te proberen een nieuwe maatstaf te formuleren waarin niet alleen hulp is opgenomen, maar ook de inzet op voor ontwikkelingsbeleid relevante coherentiedossiers en internationale regelgeving en publieke goederen. De portefeuille van de huidige minister voor Ontwikkelingssamenwerking zou dan ook opgewaardeerd 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.

Ontwikkeling voorop stellen, echt toegevoegde waarde creëren door een gerichte en professionele vorm van hulp in die landen waar dat (nog) nodig en mogelijk is, en ondertussen een verschuiving aanbrengen door steeds minder vanuit landen en steeds meer vanuit mondiale en regionale opdrachten te redeneren – en dat alles vanuit het besef dat Nederland slechts een klein verschil kan maken: dat betekent pretenties inruimen voor ambities.