

SAMENVATTING

Ontwikkelingshulp staat de laatste jaren volop ter discussie. Hoewel onder de Nederlandse bevolking het draagvlak voor ontwikkelingshulp nog steeds groot is, nemen de twijfels toe, zo blijkt uit opinieonderzoek. Ook in de media worden openlijk vraagtekens geplaatst bij de effecten van hulp – met name de situatie in Afrika stelt velen teleur.

De WRR constateert dat het onmogelijk is zinvolle uitspraken te doen over de betekenis van ontwikkelingshulp op basis van algemene oordelen over de ontwikkeling van hele continenten in de loop van de afgelopen zestig jaar. De ontwikkeling van een land wordt door veel verschillende factoren bepaald en hulp is er daar slechts één van. Van minstens zoveel belang zijn buitenlandse investeringen, internationale handel, het geld dat migranten terugzenden naar hun land van herkomst, de aan- of afwezigheid van financiële stabiliteit, de grondstofprijzen op de wereldmarkt, en niet te vergeten interne conflicten. Hulp, zo leert onderzoek dan ook, kan hooguit een katalysator zijn voor ontwikkeling, en dan nog alleen onder specifieke voorwaarden. Die voorwaarden zijn meestal maar zeer ten dele vervuld. Zo zijn overheden in ontwikkelingslanden vaak weinig effectief. Het groepsbelang van regerende elites speelt bovendien meestal zeker zo'n belangrijke rol bij hun beslissingen als het algemene belang. Het is voor donoren moeilijk om daar goed mee om te gaan.

Dat er geen eenduidig antwoord te geven valt op de vraag of 'dé hulp helpt' hangt ook samen met de manier waarop ontwikkelingshulp vorm krijgt. Veel hulp is niet gericht op ontwikkeling, maar heeft andere doelen. Zo diende tijdens de Koude Oorlog hulp dikwijls om welgevallige regimes in het zadel te houden, en is in de laatste twee decennia hulp veelal gericht op het verbeteren van primaire levensomstandigheden van mensen die in armoede leven. Tekenend is dat driekwart van het Nederlandse ontwikkelingsbudget besteed wordt aan gezondheidszorg en onderwijs, en nog geen kwart aan infrastructuur, landbouw en economische bedrijvigheid. Nu is het bieden van sociale zorg vanuit humanitair oogpunt belangrijk, maar het leidt niet automatisch tot de structurele veranderingen die groei en ontwikkeling bevorderen en die landen en volkeren gaandeweg zelfredzaam maken. De toenemende druk in de media en in de politiek om op korte termijn concrete resultaten te laten zien, is evenzeer een rem op investeringen die pas op lange termijn rendement tonen. En daarbij komt bovendien nog het probleem dat de hulp enorm versplinterd is: een doorsnee ontwikkelingsland heeft te maken met 33 donoren.

Intussen is het belang van goede ontwikkelingshulp de laatste jaren alleen maar toegenomen. Lange tijd werd ontwikkelingshulp vooral gezien als een morele

opdracht, maar nu we mondiaal steeds meer afhankelijk van elkaar worden, is het ook steeds duidelijker een vorm van welbegrepen eigenbelang om te investeren in een redelijk bestaan voor iedereen. Tussen 1950 en 2050 verviervoudigt de wereldbevolking en stijgt het inkomen per inwoner, als de huidige trend aanhoudt, met een factor negen. Dat zal een zware wissel trekken op de sociale en fysieke conditie van de wereld. De strijd om ruimte, grondstoffen, energie en voedsel zal zich verhevigen, zeker als steeds duidelijker wordt dat deze zaken (in wisselende mate) eindig zijn. Ontwikkelingshulp kan een rol spelen bij het tot stand brengen van verantwoorde duurzame globalisering.

Ontwikkelingshulp, zo leert een immense stapel evaluaties, kent vele successen en vele mislukkingen. Het komt er op aan om daarvan te leren en die lessen te gebruiken om de kwaliteit van ontwikkelingshulp te verbeteren. Twee lessen springen er wat de WRR betreft uit: ontwikkelingshulp moet meer gericht bijdragen aan ontwikkeling en het zelfredzaam maken van landen en daarom minder accent leggen op directe armoedebestrijding, en ontwikkelingsbeleid dient zich niet te beperken tot klassieke hulp maar zich duidelijker te oriënteren op grote mondiale vragen.

Ontwikkelingsgerichter

De opgave om hulp meer ontwikkelingsgericht te maken, impliceert voor Nederland een forse wijziging van de organisatie van ontwikkelingshulp. Allereerst dient deze landenspecifiek te worden. De geschiedenis van zestig jaar ontwikkelingshulp laat zien dat grote algemene schema's te globaal zijn; er bestaan geen *magic bullets*. Het antwoord op de vraag hoe ontwikkeling verder te brengen is, varieert van land tot land. Wil hulp daar een bescheiden bijdrage aan leveren, dan moeten goede landenanalyses het uitgangspunt vormen voor beleid. Dat is nu te weinig het geval.

Een tweede vereiste is dat hulp professioneel wordt vormgegeven. Dat impliceert een eigen organisatie waarin, in plaats van functieroulatie, deskundigheid voorop staat. Dat kan het beste door in een aantal ontwikkelingslanden een eigen ontwikkelingsorganisatie tot stand te brengen – de WRR stelt voor die NLAID te noemen. Een structuur met landenvestigingen die een organisatorische eenheid vormen, maakt het mogelijk om grondige kennis over de ontvangende landen op te bouwen en om 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 dat er programmatisch gewerkt wordt: 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.

Op ontwikkeling gerichte hulp dient, ten derde, vorm te krijgen als een lerend systeem en dat impliceert investeren in kennis. Nederland heeft op dit moment een te magere kennisinfrastructuur op het terrein van ontwikkelingshulp, en begint daardoor internationaal achter te lopen. Kennisontwikkeling dient overigens met evenveel kracht gesteund te worden in ontwikkelingslanden zelf – er zouden in Afrika, Azië en wellicht ook Europa snel concurrenten moeten komen voor de Wereldbank. Gericht zijn op leren impliceert, tot slot, ook de ontwikkeling van een verantwoordingskader dat past bij de doelen die gesteld worden en waarin ook het oordeel van de verschillende lokale betrokkenen helder naar voren komt.

Ten vierde is een open oog vereist voor de waaier aan effecten van hulp in ontwikkelingslanden. Hulp kan afhankelijkheid in de hand werken en grijpt in (ten goede of ten kwade) in de lokale machtsverhoudingen. Continue reflectie op dergelijke effecten, en zo nodig bijstelling van de manier waarop de hulp gegeven wordt, is dan ook noodzakelijk. Dit vereist ook afscheid nemen van de jaarlijkse bestedingsdruk en de introductie van een financieringsmodel waarin de beschikbare middelen over een langere periode beschikbaar komen.

Tot slot vergt het beter richten van hulp op ontwikkeling ook specialiseren en concentreren. Dat zet de toegevoegde waarde van de Nederlandse hulp voorop, maakt de resultaten van hulp hier zichtbaarder en gaat in tegen de voortgaande versplintering van de organisatie van hulp. Specialiseren kan allereerst op terreinen waar Nederland sterk in is of in wil zijn – landbouw, water, de rechtstaat en de bestrijding van hiv/aids liggen voor de hand, maar ook het versterken van de *civil society* of steun bij de vormgeving van regionale verbanden zouden in aanmerking kunnen komen. Bij concentratie hoort een keuze voor een beperkt aantal landen. Om voldoende slagkracht te hebben, dienen dat er niet meer dan tien te zijn. Die landen zullen zich voor het overgrote deel in Afrika bevinden, want daar blijft de ontwikkeling en verantwoorde globalisering het sterkst achter.

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 ngo's. Het medefinancieringsstelsel, waarin zuidelijke ngo's geld ontvangen via westerse ngo's en waarbij het als een aanwinst geldt dat westerse ngo's in een groot aantal landen aanwezig zijn met relatief kleine projecten, heeft het einde van zijn levenscyclus bereikt. De inzet van zuidelijke ngo's kan in de toekomst in belangrijke mate rechtstreeks worden aangestuurd vanuit NLAID. De westerse ngo's zullen door specialisatie en concentratie hun eigen toegevoegde waarde nadrukkelijker inhoud moeten geven.

Breder

Gericht ontwikkeling stimuleren in een beperkt aantal landen zal de komende decennia zinvol en nodig blijven. Tegelijkertijd is het zaak om ontwikkeling op een veel bredere manier te gaan benaderen. Stabiliteit en veiligheid, handelscondities die ontwikkeling faciliteren, het tegengaan van belastingontduiking en een fair fiscaal stelsel dat bedrijven er niet toe verleidt hier belasting te betalen in plaats van in ontwikkelingslanden, minder stringente intellectuele eigendomsrechten voor armere landen, een productiever beleid rond kennisuitwisseling, en een beter doordacht migratiebeleid kunnen allemaal belangrijker zijn voor de ontwikkeling van landen dan de klassieke, ter plekke verleende hulp. Bij het beleid rond dit soort onderwerpen zal het ontwikkelingsperspectief beter verdisconteerd moeten worden. Dat vraagt om meer coherentiebeleid voor ontwikkeling.

Daarnaast wordt de zorg voor mondiale publieke goederen, zoals financiële stabiliteit, klimaatbeleid, en het uitbannen van besmettelijke ziektes, steeds belangrijker. Niet alleen arme landen maar ook rijke landen hebben hier baat bij. De druk om rond mondiale publieke goederen mondiaal afspraken te maken en mondiaal te handelen, zal de komende tijd alleen maar toenemen. De belangrijkste opgave is hier om manieren te vinden om onze 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.

Het is niet eenvoudig om hier goed inhoud aan te geven, het is wel zaak er nadrukkelijk op in te zetten. Dat kan door te investeren in kennis – een goed kennisnetwerk op het gebied van *global issues* kan veel betekenen. Voor ngo's ligt hier eveneens een nadrukkelijke opdracht; zij kunnen deze kwesties meer onder de aandacht brengen en de belangen van ontwikkelingslanden nadrukkelijker aan de orde stellen. Ook de politiek-bestuurlijke aandacht voor bredere vraagstukken dient beter georganiseerd te worden. Dat kan door de samenhang tussen de in dit verband relevante kwesties organisatorisch apart te beleggen en ook te vertalen in een Nederlandse globaliseringsstrategie – iets wat ook terug moet komen in het bijstellen van de portefeuille van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Het vereist bovendien dat er veel nadrukkelijker verbindingen gelegd worden tussen vakdepartementen en het ministerie voor Buitenlandse Zaken, om te voorkomen dat dit ministerie steeds meer een anomalie wordt in een wereld waarin het onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse vraagstukken steeds verder vervaagt. De uiterste consequentie van deze benadering is ook een relativering van de fixatie op de 0,7 procent van het nationaal inkomen die aan hulp wordt gegeven. Dat percentage kan beter vervangen worden door een getal waarin ook tot uitdrukking komt wat Nederland doet op andere terreinen die ontwikkelingsrelevant zijn, zoals de zorg voor mondiale publieke goederen.

Ontwikkelingshulp is en blijft een moeilijke activiteit. Simpele recepten zijn niet te geven en successen zijn bepaald niet gegarandeerd. Schone handen houden is, gegeven de situatie in de meeste ontwikkelingslanden, wel nastrevenswaardig maar ook ondoenlijk. Tegelijkertijd is het wel degelijk mogelijk om onder de juiste condities bij te dragen aan ontwikkeling. Dat is zelfs steeds duidelijker in ons eigen belang. ‘Minder pretentie, meer ambitie’ zou dan ook het motto van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid voor de komende tijd moeten zijn.