

CIDIN



Centre for International Development Issues Nijmegen

Van Exit naar Transitie

Een andere visie op het beëindigen van relaties met hulpontvangende partnerlanden

**Hearing
Tweede Kamer
Commissie voor Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking
Woensdag, 7 december 2016**

Prof. dr. Paul Hoebink



**CIDIN
Radboud University Nijmegen
December 2016
E-mail: p.hoebink@maw.ru.nl**

Van Exit naar Transitie

Een andere visie op het beëindigen van relaties met hulpontvangende partnerlanden

Prof. dr. Paul Hoebink
Centre for International Development Issues Nijmegen
Radboud University Nijmegen

In de bijna zeven decennia dat het geven van ontwikkelingshulp onderdeel is van het buitenlandse beleid van veel landen, Westers en Niet-Westers, is ook het afbreken van de hulprelatie met hulpontvangende landen altijd een speciaal fenomeen geweest. Voor Nederland betrof dat bijvoorbeeld het stopzetten van de hulp aan het Oeganda van Idi Amin (1972) of het Chili van Pinochet (1973), maar ook, omgekeerd, het niet meer willen ontvangen van hulp door het Indonesië van Soeharto (1992) en door India (2003). In principe kan 'aid exit' een 'normale' stap zijn in een relatie tussen landen: aan de Marshall-hulp kwam in de jaren vijftig voor West-Europese landen een einde en er zit dus ook een logica aan het beëindigen van hulprelaties met ontwikkelingslanden. Als landen zich ontwikkelen en gradueren van minst-ontwikkeld (LDCs) via lage inkomensstatus (LICs) naar lager middeninkomensland (LMICs) of zelfs hoger middeninkomensland (UMICs), dan zouden ze uiteindelijk geen ontwikkelingshulp meer nodig hebben, omdat ze hun ontwikkeling en armoedebestrijding via belastingheffing en andere vormen van buitenlandse financiering dan ontwikkelingshulp kunnen financieren. Voor een donorland is dit een logische stap, omdat het geen belastinggeld zou moeten uitgeven voor armoedebestrijding in een ander land, waar dat land dat zelf zou moeten kunnen opbrengen met eigen middelen.¹

Zoals de analyse in het IOB rapport *'The gaps left behind'* aangeeft, wil dat nog niet zeggen dat het beëindigen van de hulprelatie (ook in deze tijd) soepel, gemakkelijk en zonder verlies en pijn, schade verloopt. Het besluit om het aantal hulpontvangende landen van Nederland terug te brengen van 33 naar 15 door het minderheidskabinet-Rutte is daar een voorbeeld van.² De, dappere en kritische, IOB evaluatie legt de vinger op een paar uitermate zere plekken bij het beëindigen van de relaties met een achttiental landen onder staatsecretaris Knapen en minister Ploumen. Om een paar stappen verder te komen, en om dit soort negatieve evaluaties te vermijden, moet de Nederlandse regering, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, een dieper soort vervolganalyse maken van wat dit rapport betekent verder dan het 'op een 'nette manier' stopzetten van een hulprelatie. De brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in antwoord op de IOB evaluatie schiet daarin tekort, is te defensief en kijkt niet verder dan deze evaluatie.³

¹ Dit betekent in mijn ogen ook dat de DAC-lijst van hulpontvangende landen opnieuw zou moeten worden aangepast, zoals begin deze eeuw (toen onder andere Israël en de Nederlandse Antillen en Aruba van de lijst werden gehaald), zodat UMICs (waaronder Mexico, China en Brazilië) van de lijst gaan.

² Kamerstuk 32 605, nr 2, 18 maart 2011, uitwerking van de Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking (Kamerstuk 32 500 V, nr. 15).

³ Brief Minister Ploumen bij de aanbieding van de IOB evaluatie *'The Gaps Left Behind'*, 23 september 2016.

Deze analyse zou namelijk een stap verder moeten gaan dan de aanbevelingen van *The gaps left behind*.⁴ Het gaat er namelijk om hoe Nederland zich wil plaatsen in Ontwikkelingssamenwerking en Internationale Samenwerking in de 21^e eeuw en welke relaties het daarin wil aangaan ook met 'voormalige' ontwikkelingslanden/partnerlanden. Het gaat, kortom, niet zozeer om 'exit' maar veel meer nog om 'transitie': hoe gaat Nederlanden van een ontwikkelingsrelatie naar een 'internationale samenwerkingsrelatie' op terreinen die voor Nederland en het 'samenwerkingsland' en mondiaal van betekenis zijn? Hoe geeft Nederland vorm aan een internationale samenwerkingsbeleid van de 21^e eeuw, waarin het, op het terrein van Mondiale Publieke Goederen,⁵ verbindingen zal willen aangaan en middelen daarvoor zal moeten vrijmaken om 'Global Public Bads' te bestrijden?

Exit is normaal en abnormaal

Het uiteindelijke doel van ontwikkelingssamenwerking is om een hulpontvangend land met voldoening te verlaten, omdat het land door een hoger niveau van ontwikkeling via belastingheffing voor zichzelf kan zorgen, zelf zijn onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur kan financieren. Het stopzetten van de hulp aan een bepaald land kan dus een teken van succes en resultaat zijn. Donorlanden blijken echter nog andere redenen te hebben om hun hulp aan landen stop te zetten, bijvoorbeeld bij ernstige schending van mensenrechten of grote corruptieschandalen, maar ook omdat zij hun hulpprogramma's willen rationaliseren, omdat zij in teveel landen actief zijn en dat door de hulpministerie/agentschap niet meer te behappen is.

Dat vertrekken moet dan natuurlijk wel op een 'nette' manier gebeuren. Al een achttal jaren geleden in 2008 is er een gezamenlijke donor-evaluatie gedaan om te bekijken hoe dat in de jaren daarvoor was gebeurd. Die evaluatie '*Managing aid exit and transformation*'⁶ had forse kritiek op de wijze waarop de geëvalueerde donoren dat hadden aangepakt. Voor Nederland ging het om de stopzetting van de hulp aan Eritrea, Malawi, India en Zuid-Afrika. Net als Nederland, hadden ook Zweden, Noorwegen en Denemarken hun stopzetting georganiseerd met weinig oog voor duurzaamheid, geen poging om die in kaart te brengen (met uitzondering van het Deense vertrek uit India), overhaast, zonder een goede en realistische afbouw, zonder werkelijk overleg met partners of 'stakeholders'.

De aanbevelingen van deze evaluatie waren dan ook dat er spelregels rond het stopzetten van hulp zouden moeten zijn, met een beter management en betere monitoring en planning. In zijn brief van april 2009 onderschreef minister Koenders, toen nog minister voor Ontwikkelingssamenwerking, deze aanbevelingen 'ten volle', al meende hij dat het rapport niet voldoende diep genoeg inging op de verschillende soorten van 'aid exit' maar de regering beloofde zich te houden aan de volgende afspraken bij stopzetting van hulp: communicatie op hoog niveau; rekening houden met stakeholders; realistische tijdspaden; flexibiliteit bij de toekenning van budgetten; respecteren van zowel juridische verplichtingen als toezeggingen; institutionele capaciteit van partnerlanden diende zodanig te zijn dat zij in staat zijn gaten op te vullen.⁷

⁴ Het is logisch dat de IOB evaluatie in zijn 'Recommendations' blijft bij het onderwerp van de evaluatie: hoe op een 'nette', conform eerdere toezeggingen einde te maken aan een hulprelatie, maar het is hier van betekenis dit niveau te overstijgen.

⁵ Door het Office of Development Studies van de UNDP is vanaf 2001 een serie publicaties onder leiding van Inge Kaul uitgebracht om dit concept van 'Global Public Goods' en de financiering daarvan te verhelderen. Alleen in Zweden en Frankrijk hebben deze publicaties enige navolging gehad.

⁶ Slob & Jerve (2008).

⁷ Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Tweede Kamer, Kst. 31 250, Nr. 56, 9 april 2009.

Naast deze beleidsbrief en evaluatie die in andere landen, zoals Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, leidde tot nieuw beleid en nieuwe instructies over exit, was er al eerder ook de Europese 'Code of Conduct on Complementarity and the Division of Labour in Development Policy' uit 2007, waarin de Europese lidstaten een elftal principes hebben vastgelegd (die 'het beleid en de acties van de lidstaten en de Commissie' zouden moeten 'leiden') over onder andere sector concentratie, donor leiderschap, decentralisatie, maar ook over overleg en het rekening houden met 'donor darlings' en 'aid orphans', om de 'onbalans' in de verdeling van hulp over landen tegen te gaan.⁸ Dit zou in ieder geval moeten betekenen dat als je als donorland een land verlaat of juist als je er in een nieuwe relatie naar toe wil gaan, je overleg zou dienen te plegen met andere EU-lidstaten die in deze landen aanwezig zijn.

Concentratie en fragmentatie van hulp

Concentratie van hulp op een gering aantal landen speelt in het Nederlandse hulpprogramma al vanaf het einde van de jaren zestig. Minister Udink deed als eerste een poging met een 'grabbelton aan criteria'⁹ om het aantal hulpontvangende landen te verminderen. Die criteria werden daarna misschien wat helderder, maar de toepassing niet. De Koning, Schoo, Herfkens en Van Ardenne probeerden allemaal het aantal 'concentratielanden' of 'partnerlanden' te verminderen, maar door tal van kleine financieringen, projecten, beurzen bleef het aantal landen wat hulp kreeg vaak nog boven de honderd en was het een viertal jaren geleden nog 88.¹⁰ Het probleem van 'fragmentatie' en 'concentratie' zit hem dus misschien niet eens meer zozeer in die groep van 'partnerlanden', maar wel in de versplintering over een grote groep van landen daarnaast.¹¹

Het minderheidskabinet Rutte-I besloot het aantal partnerlanden nog verder terug te dringen: van de 33 landen moesten er 18 af.¹² De lijst van landen waar Nederland bleef en waar Nederland wegging was, zoals ik in mijn column in *Vice Versa* schreef een 'raar misbaksel',¹³ want er bleven landen opstaan waar Nederland geen enkele ervaring heeft (Burundi) en die Nederland dus beter aan andere donoren had kunnen laten of waar programma's geenszins goed liepen en die bovendien verder ontwikkeld waren (Kenia). En er gingen juist zeer arme landen af waar Nederland goed draaiende programma's had (Tanzania, Burkina Faso), mede ook omdat de minister van Buitenlandse Zaken ambassades wilde sluiten. Ook de Inspectie constateert nu dat deze beslissing niet gebaseerd was op een vaststelling van de effectiviteit en de resultaten van de programma's in de betreffende landen.

Maar, zo beloofde staatsecretaris Knapen, Nederland zou deze beëindiging wel op een 'nette' manier gaan doen. De staatsecretaris schreef in november 2011 en in november

⁸ EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy. Council of the European Union, 9598/07, 15 May 2007.

⁹ Van der Velden (1983).

¹⁰ Zie de jaarlijkse uitgave *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries* van het Development Assistance Committee.

¹¹ De vele artikelen over fragmentatie gaan tot nu toe geheel over die versplintering zelf, maar niet om wat 'daarachter' zit: welke hulpprogramma's, -financieringen, -instrumenten zorgen ervoor dat zo'n grote groep van landen toch nog substantiële bedragen blijft ontvangen.

¹² Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking, Tweede Kamer, Kst. 32 500, Nr. 15, 26 november 2010. En: Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking, Tweede Kamer, Kst. 32 605, Nr. 2, 18 maart 2011.

¹³ Leren van de Britten, *Vice Versa*, nr. 3, juni 2011; <http://hetnieuwe.viceversaonline.nl/opinie/leren-van-de-britten/#.WEGJDYWcGM8>. Zie ook de publicatie van mijn collega's: L.Schulpen, R.Habraken & L. van Kempen, Landselectie Knapen: willekeur troef? CIDIN Briefing Paper, april 2011.

2012 tot twee maal toe,¹⁴ dat hij bij het uitfaseren van de hulp aan de 18 landen erop zou toezien dat dit ‘op verantwoorde wijze’ zou verlopen ‘op basis van het principe dat Nederland een betrouwbare partner wil zijn’, in lijn ook met de beleidsbrief uit 2009 van minister Koenders, het Nederlandse antwoord op de exit-evaluatie. En ook zijn opvolger hield daaraan vast: minister Ploumen somde in haar brief over de uitfasering van februari 2014 de principes voor succesvolle uitfasering nog maar weer eens op en stelde: ‘Nederland heeft deze principes zorgvuldig toegepast’.¹⁵ Dat is, met de IOB-evaluatie nu in de hand, natuurlijk zeer opmerkelijk, omdat zij ook toen al had moeten weten dat dat helemaal niet het geval was.

Nederland, zo lezen we in het IOB-rapport ‘The gaps left behind’ deed zijn ‘exit’ niet ‘verantwoord’ en geenszins als een ‘betrouwbare donor’, maar ‘quick and dirty’: het besluit was definitief al voor er met partners en stakeholders kon worden overlegd, want in twee jaar moesten ‘we’ weg zijn. Zo werd consultatie een mededeling, het overnemen van projecten of programma’s door andere donoren een illusie, want er was geen enkele tijd om die te raadplegen. De Europese ‘Code of Conduct’ werd op geen enkele wijze ook maar geraadpleegd of nageleefd (met uitzondering van een korte lunch tijdens een Raadsvergadering met een enkele lidstaat waar het Nederlandse vertrek uit 18 landen als mededeling werd gedaan).¹⁶ Als er al door de ambassades een ‘exit-plan’ was gemaakt, kon men zich daar helemaal niet aan houden, omdat het een hele tijd duurde voor dat goedgekeurd was. Flexibiliteit was een loden deur en overgangsfinanciering bestond niet; het was een harde en definitieve afbouw. Naar de institutionele kwaliteit van de exit-landen om zaken over te nemen, was al helemaal niet gekeken.

De gevolgen van de snelle uitfasering

Eerste gevolg: reputatieverlies. De verzamelde experts op het terrein van evaluatie van ontwikkelingsprogramma’s in Berlijn,¹⁷ zo schreef ik al vorig jaar, keken er met stomme verbazing naar, want iedereen die weet hoe duur ‘branding’ is, weet hoe duur het is om je naam te grabbel te gooien en hem daarna weer proberen op te bouwen. Want net als vertrouwen vertrekt reputatie te paard.¹⁸ Ook in de landenstudies van de IOB evaluatie staan voorbeelden van dit geschonden imago, van donorpartners die meenden dat Nederland hen ‘in de steek liet’.

Het tweede nog veel belangrijker gevolg: tientallen miljoenen voor onderwijs, gezondheidszorg en algemene begrotingssteun verdwenen van de begroting in de betreffende landen, zonder dat daar vaak ook maar enige vervanging door anderen voor was. In de gezondheidszorg in Tanzania, zo schrijft de Inspectie in hoofdstuk 7, was Nederland ook leidend donor en op veel vlakken uiterst succesvol met begrotingssteun in de

¹⁴ Brief van de Staatsecretaris van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer, Kst. 32 605, Nr. 60, 14 november 2011; en: Brief van de Staatsecretaris van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer, Kst. 32 605, Nr. 115, 2 november 2012.

¹⁵ Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Tweede Kamer, Kst. 32 605, Nr. 134, 5 februari 2014.

¹⁶ Informatie van betrokken ambtenaren, november 2011. In die bijeenkomst zou zijn besproken dat Denemarken in Burkina Faso zou blijven en Nederland in Benin. Maar wat dat betekende was niet duidelijk (zie ook het landrapport Burkina Faso, p. 24).

¹⁷ ‘Evidence on a Silver Platter: Evaluation Results for Policy Making in Development Cooperation’, 5-6 November 2015, Umweltforum, Berlin, waar een eerste presentatie van de bevindingen van deze exit-evaluatie werd gegeven.

¹⁸ Zie: <http://viceversaonline.nl/2015/2015/11/wordt-het-niet-tijd-dat-minister-ploumen-de-eer-aan-zichzelf-houdt/>; 9 november 2015.

'health basket' en speciale programma's vooral gericht op vrouwen. Na het vertrek van Nederland (en ook kleine donoren in deze sector als Duitsland en Noorwegen) is de buitenlandse hulp aan de gezondheidszorg in dit land bijna gehalveerd. Van de begrotingssteun is bijna niets meer over met nog maar twee bilaterale donoren. Voor een deel heeft Tanzania dit aan kunnen vullen met eigen middelen en ook voor specifieke ziekteproblemen (AIDS) zijn er meer middelen van buiten beschikbaar, maar voor centrale gezondheidsproblemen zijn er forse tekorten.¹⁹ De IOB rekent uit dat als Nederland was doorgedaan met de hulp aan de gezondheidszorg in de vier onderzochte landen er van 6.000 mensen het leven gered had kunnen worden. In Zambia, zo blijkt uit hoofdstuk 8, was Nederland leidend donor in het onderwijs. Na het Nederlandse vertrek is de buitenlandse hulp nog maar een kwart van wat deze was in 2010. Daardoor gaan er 120.000 kinderen minder naar school, constateert de IOB.

Eenzelfde drama (hoofdstuk 6) treffen we aan bij de hulp die Nederland via de ambassades gaf aan maatschappelijke organisaties in deze landen waaraan een abrupt een einde kwam en waardoor veel van deze organisaties in acute problemen kwamen. Nederland steunde naast organisaties in gezondheidszorg en onderwijs juist ook organisaties die zich met 'goed bestuur' bezig hielden en was ook bereid om middelen voor het functioneren van deze organisaties te financieren. Dat zijn zaken die andere donoren juist niet zo makkelijk ondersteunen. Ik herinner me hoe een Hoofd Ontwikkelingssamenwerking van de Nederlandse ambassade in Dar es Salaam me eens aangaf dat de hulp aan dit soort organisaties toch veel beter door de ambassades gedaan kon worden dan door particuliere ontwikkelingsorganisaties, want de ambassade zat permanent in het land en stafleden van de ontwikkelingsorganisaties bezochten het hooguit twee/drie keer per jaar. Maar er is één groot verschil: die Nederlandse particuliere ontwikkelingsorganisaties waren een langdurige, betrouwbare partner en dat is de ambassade/de Nederlandse regering niet.

Leren van de Britten?

In Groot Brittannië volgt het International Development Committee (ICD) van het House of Commons al een aantal jaren de exit strategieën van het Department for International Development. Daarnaast heeft de onafhankelijk Britse evaluatie eenheid, de Independent Commission for Aid Impact recent een rapport uitgebracht over exit en transit strategieën. In dat laatste krijgt DFID een 'amber/red' score op de relevantie van benadering die het volgt op exit/transitie en op de effectiviteit van het transitieproces; en zelf 'red' op de wijze waarop DFID heeft geleerd van eerdere ervaringen.

De ICD begon met onderzoek naar de verandering van relatie met India en Burundi (2011) en daarna met Zuid-Afrika (2014) om af te sluiten met een rapport 'beyond aid' (2015). In dat laatste rapport wordt het belang van beleidscoherentie onderstreept en van een 'cross-government approach', daar waar het bijvoorbeeld fragiele staten, klimaatverandering en gezondheidsrisico's betreft.

¹⁹ Interviews via e-mail en telefoon met gezondheidsdeskundigen Tanzania, eind oktober 2016.

'The gaps left behind. An evaluation of the impact of ending aid'
Enkele opmerkingen over de methodologie

Dit IOB evaluatierapport volgt qua methodologie de stappen die ook in de eerdere multi-donor exit evaluatie zijn gevolgd. Ze bestaat uit een zestal landenstudies en een synthese rapport. De selectie van landen wordt beargumenteerd in het synthese rapport (par. 2.4.1) en verder uitgewerkt in Appendix II. De potentie om te werken in de vier thema's van de Nederlandse ontwikkelings samenwerking is daarbij een niet gemakkelijk te berekenen indicator en bij de indicator 'Nederlandse belangen' is er een 'enge' economische definitie, waarin Nederlandse investeringen in het betreffende land bovendien ontbreekt.

De landenstudies zijn 44 tot 87 pagina's lang en grotendeels gebaseerd op documentanalyse, analyse van de hulpcijfers en een aantal (23 tot 74) interviews. Dat betrof interviews met ambassadestaf, hoge ambtenaren van verschillende betrokken en getroffen ministeries, lokale NGO's waarmee werd samengewerkt, een enkele keer ook Nederlandse particuliere ontwikkelingsorganisaties. In de meeste gevallen werd ook met Europese donorlanden en de EU-vertegenwoordiging gesproken; een enkele keer ook met Wereldbank en UNDP. Het betekent dat lang niet in alle rapporten de reacties van donorpartners werden opgetekend.

Het langste rapport is dat over Burkina Faso en daarvoor zijn ook de meeste interviews gedaan, ook met andere donorlanden en internationale organisaties. Helaas zijn die niet terug te vinden in het hoofdstuk over de wijze waarop de uitfasering is aangekondigd en verlopen.

Een methodologische verantwoording is niet te vinden in de landenstudies, wel in de synthesestudie, maar daar wordt niet ingegaan op de selectie van respondenten (behalve een algemene opsomming) en de onderwerpen die in de interviews zijn behandeld (interview guides en topic lists ontbreken).

Bijzonder aan deze studies is dat een poging is gedaan om, zoals de titel van het synthese rapport aangeeft, te bekijken en te berekenen wat het vertrek van Nederland heeft betekend door het wegvallen van de hulp in verschillende sectoren. Dit soort 'wat als' studies zijn altijd complex en roepen gemakkelijk discussie op, omdat nooit alle mogelijke scenario's in kaart kunnen worden gebracht. Ze zijn alleen al complex omdat het niet alleen gaat om het wegvallen van financiële middelen, de mogelijke aanvulling daarop, maar ook om de wijze waarop die middelen werden verstrekt, de relaties en de dialoog waarmee dat gepaard ging en de reacties daarop van verschillende derde partners. De indruk is dat de IOB dat op een betrouwbare en evenwichtige wijze heeft geprobeerd te doen.

Wat moeten we dan concluderen?

De IOB heeft een zeer moedig en uitermate kritisch rapport op tafel gelegd, waaruit blijkt dat Nederland zich helemaal niet gehouden heeft aan de eigen toezeggingen van achtereenvolgende ministers Koenders en Ploumen en staatssecretaris Knapen. Natuurlijk treft de laatste het meeste blaam: staatssecretaris Knapen had een veel rustiger en beter geplande exit, met bijbehorend onderzoek over de effectiviteit en resultaten van programma's en de mogelijke gevolgen moeten organiseren.

Het had immers, zo schreef ik ook vorig jaar al in mijn blog op de website van *Vice Versa*, zo anders gekund. Nederland had door kunnen gaan met zijn succesvolle programma's in Burkina Faso en Tanzania, misschien ook wel in Nicaragua en Guatemala. De middelen daarvoor hadden gemakkelijk gehaald kunnen worden uit de multilaterale fondsen, zoals de extra bijdrages aan het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) of het Global Fund voor de bestrijding van aids, malaria en tbc. De ambassades hadden dan ook niet gesloten hoeven te worden, maar betaald kunnen worden uit de managementkosten van de hulp.

Het antwoord van minister Ploumen op deze evaluatie in haar brief aan de Kamer van 23 september jl. is nogal ontwijkend: ze erkent dat 'een langzamere uitfasering' in Burkina Faso 'waarschijnlijk beter' was geweest en in het geval van Tanzania had 'de verandering van de relatie meer gefaseerd gekund'. Tegelijkertijd echter beweert ze dat 'het Nederlandse vertrek niet tot acute financiële tekorten bij partners' leidde. In een interview met *Trouw* van 5 oktober jl. expliciteert de minister dat verder door te stellen dat het 'te kort door de bocht is' (van wie, van de Inspectie?) om alleen te kijken naar in het verleden behaalde resultaten en dat te extrapoleren naar de toekomst, want zo stelt ze, in Tanzania is er bijvoorbeeld 'zo'n twee derde meer geld gekomen voor gezondheidszorg'. Wat ik begrijp van gezondheidsdeskundigen en van rapporten en plannen van het Tanzaniaanse Ministerie van Gezondheidszorg is dat de tekorten voor de algemene gezondheidszorg dramatisch zijn. Er mogen donoren hun bijdrage hebben verhoogd, zoals de VS, maar dat is voor specifieke programma's (AIDS), te weinig aansluitend op de Tanzaniaanse wensen. Tekorten van honderden miljoenen over de jaren dat het nationale gezondheidsprogramma loopt, zijn er voor de aanschaf van medicijnen en voor apparatuur.²⁰ Dat in een land waar de welgestelden en rijken naar India vliegen om zich medisch te laten behandelen.

Van exit naar transit

Nederland staat voor een nieuwe overgang van hulprelaties naar samenwerkingsrelaties. In de komende jaren stopt Nederland de hulprelaties met Ghana, Kenia en Indonesië. Het is van grote betekenis voor het imago van Nederland en toekomstige relaties met deze landen dat deze verandering van relatie niet gehaast en planmatig gebeurt. Onherroepelijk zullen er na deze drie landen nog andere volgen waarmee de relatie beëindigd zal worden. In navolging van Denemarken en Groot-Brittannië²¹ zou Nederland dus ook een exit-strategie op papier moeten zetten om de voorwaarden, procedures en planmatige kanten van exits vast te leggen, tegen de achtergrond ook van de verschillende mogelijke types van exit en de gevolgen die deze ieder voor zich hebben. Die algemene voorwaarden en procedures kunnen dan als leidraad dienen voor exit-strategieën voor specifieke landen, waarin tegen de achtergrond van handel met Nederland, Nederlandse investeringen en andere relaties op

²⁰ Idem.

²¹ Ministry of Foreign Affairs Denmark, A Guidance Note on Country Exit from Bilateral Development Cooperation, Copenhagen 2014; DFID, Country Exit Guidance, Internal how to note, London 2011.

het terrein van bijvoorbeeld wetenschap en toerisme toekomstige mogelijkheden van samenwerking worden vastgelegd.

Maar er is meer: een dergelijke overgang van een relatie die vooral gebaseerd is op ontwikkelingshulp naar een meervoudige relatie behoeft een visie op internationale samenwerking in het post-hulp tijdperk. Die visie ontbreekt op dit moment.²² Voor een middelgroot land als Nederland dat zijn inkomen voor een groot deel verdient op de wereldmarkt, dat voor zijn veiligheid op allerlei terreinen sterk aangewezen is op internationale samenwerking, is het van grote betekenis een strategie van internationale samenwerking post-ontwikkelingshulp te ontwikkelen. Hoe voorzien we in en willen we samenwerken op het terrein van mondiale publieke goederen. Dan doel ik niet zozeer op het mondiale publieke goed 'veiligheid', want daar is de afgelopen jaren via samenwerking in NAVO en VN al een eigenstandig gedachtengoed ontwikkeld. Het gaat eerder om mondiale publieke goederen als gezondheid van mens en dier (met grensoverschrijdende ziektes), voedselvoorziening, grensoverschrijdende/mondiale milieuproblemen, kennis, migratie.

Hoe, wat en waar we deze verschillende problemen zouden willen aanpakken, zou de kern moeten zijn van een internationale samenwerkingsstrategie, maar ook met wie. Welke internationale organisaties acht Nederland van strategisch belang in het voorzien van deze mondiale publieke goederen? Welke zijn te zwak om daarin een rol te spelen en welke zouden versterkt en gereorganiseerd moeten worden? Welke en wat voor soort van evaluaties hebben we om dit te kunnen beoordelen? Met welke landen willen we relaties aangaan om op specifieke onderdelen van die mondiale publieke goederen samen te werken? Indonesië, om maar een land te noemen, lijkt me een uitstekend voorbeeld van een partnerland waar we op het terrein van water en wetenschap bestaande relaties zouden moeten vasthouden en verdiepen.

Dat brengt ons direct naar de middelen. Op een aantal terreinen zijn die via internationale fondsen en organisaties al beschikbaar, maar voor bilaterale samenwerking post-ontwikkelingshulp zouden die vrijgemaakt moeten worden. Het is van belang om dat internationaal vast te leggen. Dat zou kunnen door het Development Assistance Committee van de OESO ook deze middelen te laten registreren (Official International Cooperation Assistance, OICA) en ook daarvoor een norm te ontwikkelen, bijvoorbeeld 0,2 procent van het Bruto Nationaal Inkomen. Een dergelijke norm is van betekenis om het idee van 'burden sharing' vast te leggen.²³

Tot 2030 zijn er de Sustainable Development Goals, een nieuw Global Compact, dat, als het even succesvol is als de Millennium Doelstellingen, ervoor zal zorgen dat in 2030 een groot deel van de armoede op deze aardbol verdwenen zal zijn, alle kinderen naar school gaan, een aantal van de belangrijkste ziektes zijn teruggedrongen etc. Daarvoor is ook samenwerking nodig met niet-hulplanden of post-hulplanden, met internationale organisaties waarvan het mandaat verder gaat dan het verlenen van hulp. Een nieuwe strategie voor ontwikkelings- en internationale samenwerking kan ook daar richting aan geven.

²² Een dergelijke visie is ook geheel afwezig in de verkiezingsprogramma's van de 13 partijen die deze al uitgebracht hebben.

²³ Ik heb eerder al, mede in reactie op het WRR-rapport over ontwikkelingssamenwerking, betoogd dat de 0,7 procent norm voor ontwikkelingssamenwerking vooral ok van betekenis is om lastenverdeling voor mondiale problemen te bewerkstelligen: '0,7% aan ontwikkelingshulp: een norm die niet heilig is, wel een afspraak': [http://www.ru.nl/rscr/?ActLbl=paul_hoebink_\(2010\)_0&Actltmltd=702420](http://www.ru.nl/rscr/?ActLbl=paul_hoebink_(2010)_0&Actltmltd=702420).

Literatuur

- Catterson, J. & Lindahl, C. (1999), *The Sustainability Enigma: Aid dependency and the phasing out of projects. The Case of Swedish aid to Tanzania*. Stockholm: Almqvist & Wicksell International.
- Davis, N. & Sankar, M. (2006), *A Practice Review of UNESCO's Exit and Transition Strategies*. Paris: Internal Oversight Service, Evaluation Section, IOS/EVS/P1/70
- House of Commons, International Development Committee (2011), *The Future of DFID's Programme in India*. Volume I and II. Eighth Report of Session 2010-2012. London: The Stationary Office Limited, June.
- House of Commons, International Development Committee (2011), *The Closure of DFID's Bilateral Aid Programme in Burundi*. Volume I and II. Tenth Report of Session 2010-2012. London: The Stationary Office Limited, October.
- House of Commons, International Development Committee (2014), *The Closure of DFID's Bilateral Aid Programmes: The Case of South Africa*. Seventh Report of Session 2013-2014. London: The Stationary Office Limited, January.
- House of Commons, International Development Committee (2015), *The Future of UK Development Co-operation: Phase 2: Beyond Aid*. Tenth Report of Session 2014-2015. London: The Stationary Office Limited, February.
- Independent Commission for Aid Impact (2016), *When aid relationships change: DFID's approach to managing exit and transition in its development partnerships. A performance review*. London: ICAI, November.
- IOB (2016), *The gaps left behind. An evaluation of the impact of ending aid*. IOB Evaluation no. 415. The Hague: Ministry of Foreign Affairs, July.
- INTRAC (2016), *Post-closure evaluation: an indulgence or a valuable exercise?* Oxford: INTRAC Newsletter 61, January.
- Lewis, S. (2016), *Developing a time line for exit strategies*. Oxford: INTRAC, January.
- Lorge Rogers, B. & Coates, J. (2015), *Sustaining Development: A Synthesis of Results from a Four-Country Study of Sustainability and Exit Strategies among Development Food Assistance Projects*. Washington: FANTA, December.
- Slob, A. & Jerve, A. (2008), *Managing Aid Exit and Transformation. Lessons from Botswana, Eritrea, India, Malawi and South Africa*, Stockholm: SIDA.
- Tanh Forsberg, L. (2010), *The Swedish exit from Vietnam: Leaving painfully or normalizing bilateral relations?* Madrid: FRIDE, March.
- Velden, G.W. van der (1983), *Nederland en het concentreren van de bilaterale hulp*. In: M. van Leeuwen e.a., *Het woord is aan Nederland. Thema's van het buitenlands beleid in de jaren 1966-1983*. Den Haag: Staatuitgeverij, pp. 190-206.