

Selçuk Akinci, Aysel Sabahoğlu, Bart Snels

# DE FALENDE STAAT VAN ONTWIKKELINGS SAMENWERKING?

Over de noodzaak van debat  
en het stellen van moeilijke vragen

**De falende staat van  
ontwikkelingssamenwerking?**



# **De falende staat van ontwikkelings- samenwerking?**

Over de noodzaak van debat en  
het stellen van moeilijke vragen

Selçuk Akinci, Aysel Sabahoğlu, Bart Snels

# **Inhoudsopgave**

1. Inleiding	5
2. Zonder economische groei geen ontwikkeling	7
3. Arme landen in de val	11
4. Samenhang tussen beleidsterreinen	15
5. Versnipperde ontwikkelingssamenwerking	21
6. Moeilijke vragen	29
7. Literatuur	33

# 1.

## Inleiding

'Bijna 28.000 mensen zijn gisteren door honger overleden. Eergisteren stierf eenzelfde aantal door honger. Morgen zijn het er weer 28.000.' Dat schreef Dick Wittenberg op 16 oktober 2006 in *NRC Handelsblad*. 'Ook op Wereldvoedseldag, vandaag, haalt dat nieuws meestal niet de voorpagina van de krant', vervolgde hij de wrange inleiding van zijn artikel. Het immense getal van 28.000 hongerdoden per dag is onvoorstelbaar. Ter vergelijking: in drie jaar tijd sterft een aantal zo groot als de Nederlandse bevolking. Op de Wereldvoedseldag 2008 werd bekend dat door de voedselcrisis het aantal mensen dat honger lijdt, weer is gestegen.

De 28.000 doden zijn het slachtoffer van een scheefgegroeide globalisering die winnaars heeft opgeleverd, maar ook een groot aantal verliezers. En zij zijn niet de enige slachtoffers. Naast de hongerdoden gaan er in de armste landen dagelijks duizenden mensen dood als gevolg van een falende gezondheidszorg, ziektes als aids en malaria of simpelweg door geweld. Daarmee is het uitblijven van sociaal-economische ontwikkeling in een groot aantal landen veruit de grootste bedreiging voor de wereld. Dat is tragisch als men bedenkt dat er voor de wereldwijde oorlog tegen het terrorisme veel meer geld uitgetrokken wordt dan het totale mondiale budget voor ontwikkelings-samenwerking. Het is niet te tolereren dat op deze wereld een miljard mensen vastzit in armoede, zonder perspectief op verbetering. Een wereld met één miljard achterblijvers is een wereld van gemiste kansen. Een wereld met één miljard achterblijvers is ook een onveilige wereld van dictaturen en van fragiele staten waarin de kans bestaat dat in het vacuüm van een disfunctionerende overheid ruimte ontstaat voor politieke extremisten en internationaal terrorisme, die op hun beurt leiden tot nog meer armoede en geweld. Ontwikkeling van arme landen is daarom ook in het belang van rijke landen. Een eenmaal in gang gezette ontwikkeling in arme landen biedt daarnaast nieuwe economische kansen voor de huidige winnaars van de globalisering.

Dit pamflet gaat over de situatie van de armste landen in de wereld, veelal te vinden in het Afrika bezuiden de Sahara. Het gaat over het belang van de ontwikkeling van deze regio's voor de hele wereld, over de noodzaak van het tot stand brengen van economische dynamiek en over de verantwoordelijkheid die de internationale gemeenschap heeft. Het pamflet pretendeert niet een compleet recept te zijn voor ontwikkeling, maar heeft vooral de bedoeling om het Nederlandse debat over ontwikkelingssamenwerking een impuls

te geven, wars van de heilige huisjes en ideologische dogma's die het debat al jaren onder een verstikkende deken verstoppem. Juist het gebrek aan inhoudelijk debat geeft populistische partijen de ruimte om botweg, zonder inhoudelijke argumenten, ontwikkelingssamenwerking in een kwaad daglicht te stellen. Hoe verhoudt ontwikkelingssamenwerking zich tot conflictpreventie in door geweld verscheurde landen? Wat is de rol van de medefinancieringsorganisaties in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking? En zit Nederland niet in veel te veel verschillende landen? Dat zijn fundamentele vragen die in Nederland veel te weinig gesteld worden.

Ondanks het evidente belang van het tot stand brengen van ontwikkeling in de armste delen van de wereld, blijft het Nederlandse debat over de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking te veel steken in gekissebis over de omvang van het beschikbare budget of de schijnbaar willekeurige hobby's van de elkaar opvolgende ministers van Ontwikkelingssamenwerking. Dat steekt schril af tegen het publieke debat dat in landen als Groot-Brittannië en de Verenigde Staten wél plaatsvindt. Topeconomen als Jeffrey Sachs, William Easterly, Dani Rodrik en Paul Collier schrijven bestsellers over dit onderwerp. Een liberaal blad als *The Economist* besteedt regelmatig ruime aandacht aan de economische situatie van de armste landen in de wereld. In Nederland, dat de laatste jaren naar binnen is gekeerd, hoor je alleen de voorstellen van de conservatieven van de VVD of de PVV om drastisch in het budget te snijden.

Dit pamflet concentreert zich in eerste instantie op het beleidsterrein van de minister van Ontwikkelingssamenwerking. Het is echter onmogelijk om niet ook te kijken naar aanpalende beleidsterreinen zoals Economische Zaken en Defensie. En in een geglobaliseerde wereld is het ook onmogelijk om niet ook over de schutting te kijken naar de samenwerking met Europese partners en internationale instituties en de mechanismen van de wereldhandel. Ontwikkelingssamenwerking is een complexe machinerie van elkaar versterkende of juist tegenwerkende bewegingen. De mogelijkheden van een klein land als Nederland zijn binnen die machinerie beperkt, ook al draagt Nederland voor ongeveer één twintigste bij aan de totale mondiaal beschikbare middelen voor ontwikkelingssamenwerking.

Deze constatering maakt daarbij direct duidelijk dat een debat over de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking ingewikkeld is, omdat succesvol beleid samenhangt met allerlei andere beleidsterreinen en bovendien afhangt van economische ontwikkelingen in de wereld en geopolitieke machtsverhoudingen. Het meten van de bijdrage van concrete ontwikkelingsprojecten aan het verminderen van de armoede is daarmee welhaast onmogelijk. Dat wil echter niet zeggen dat er over de effectiviteit van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid geen belangrijke vragen zijn te stellen. Dat ontwikkelingssamenwerking faalt, zoals wel eens wordt beweerd, is een voorbarige en niet op feiten te baseren conclusie. Maar dat Nederland in het publieke en politieke debat faalt in het stellen van moeilijke vragen over ontwikkelingssamenwerking, durven wij wel te stellen.

# 2.

## Zonder economische groei geen ontwikkeling

Het ontwerpen van een goedkope waterpomp die lokaal gefabriceerd kan worden. Met dat doel ging Jaap van Kemenade, een Delftse student Industrieel Ontwerpen, in de tweede helft van 2005 naar Kenia. In een periode van zes maanden wilde hij een ontwerp en een werkend prototype maken van een pomp die water van een diepte van twintig meter omhoog kan pompen. Een pomp die in de productie niet meer dan vijftig euro mag kosten en geheel bestaat uit lokaal verkrijgbare onderdelen.

Zijn benaderingswijze was even simpel als ingenieus. Een waterpomp van vijftig euro is zes maal zo goedkoop als een vergelijkbare pomp van hoogwaardige materialen die geïmporteerd wordt uit India. De Moi-universiteit in Eldoret zou de pomp in productie kunnen nemen en het ontwerp kunnen aanpassen en verbeteren. Om een lang verhaal kort te maken: het project is nooit tot een succesvol einde gebracht.

De tegenslagen waren legio. Het beschikbare gereedschap in de werkplaats van de universiteit, of het nu om boormachines, werkbanken of simpel handgereedschap ging, was ofwel stuk, of simpelweg niet beschikbaar. De technische kennis van het personeel waar Jaap mee moest samenwerken, was nihil. En de kwaliteit van de lokale materialen waarmee de pomp gefabriceerd moest worden, was in het beste geval middelmatig.

Het is in een notendop de tragedie van veel arme landen. Een opeenstapeling van gebrek aan technische kennis, materialen en investeringskapitaal maakt het welhaast onmogelijk om een eerste stap te zetten op het pad van de economische ontwikkeling. Een land in stagnatie is een land in verval. En dan is Kenia, ondanks de recente etnische spanningen, in vergelijking met andere landen in sub-Sahara Afrika nog een relatief veilig land met een relatief gunstige ligging.

Dit voorbeeld toont aan hoe complex het veld van ontwikkelings samenwerking in elkaar zit. Dat armoedebestrijding het primaire doel van ontwik-



kelingsbeleid is, is onomstreden. Maar hoe verbeter je de positie van mensen als landen niet over de financiële en technologische middelen beschikken om waterpompen te produceren? Juist daarom is economische groei noodzakelijk bij de bestrijding van armoede. Daarmee is economische groei niet een doel op zich, maar wel het vehikel waarmee de belangrijkste doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking, armoedebestrijding en een toename van de welvaart van de bevolking, gerealiseerd kunnen worden. Opvallend is dat veel beleid meestal niet beoordeeld wordt op de bijdrage aan de groeimogelijkheden van landen. Wellicht is dat te verklaren uit het feit dat er in het verleden, maar ook nu nog, veel kritiek is op de stelling dat beleid gericht moet zijn op economische groei. Ten eerste omdat er verondersteld wordt dat het koloniale verleden veel landen nog steeds in een positie van afhankelijkheid houdt ten opzichte van de rijke westerse landen. Daardoor zouden zij zich niet op dezelfde wijze als de westerse landen sociaal-economisch kunnen ontwikkelen. Hoe complex de politieke problemen in oud-kolonies ook kunnen zijn, dat verleden hoeft niet onoverkomelijk te zijn. India maakt de laatste twee decennia een indrukwekkende economische groei door, de laatste jaren met name door de succesvolle *outsourcing* van ICT-diensten en *call-centers*. India is bijna negentig jaar een kolonie geweest van de Britten en heeft in die periode en de periode daarna veel geweld gekend. Ook Singapore maakt als oud-kolonie een indrukwekkende groei door. Landen als Zuid-Korea en China zijn beide, afgezien van een relatief korte bezetting door Japan, geen kolonie geweest en hebben zelf geen imperialistisch verleden. Beide kennen al gedurende een reeks van jaren een hoge economische groei. De tweede kanttekening die vaak wordt gemaakt heeft betrekking op het *trickle-down effect*. De vooral in de jaren zestig en zeventig wijdverbreide kritiek hierop was dat met name de hogere inkomensgroepen zouden profiteren van economische groei. Tot op zekere hoogte klopt het dat de effecten van groei ongelijk worden verdeeld. Uit de beschikbare statistische gegevens blijkt tegelijkertijd dat, gemiddeld genomen, een economische groei van één procent leidt tot een armoedereductie van twee procent (Bruno e.a. 1998).

Economische groei is een voorwaarde voor maatschappelijke ontwikkeling. Als door economische groei meer mensen naar school gaan en de levensverwachting toeneemt, dan heeft dat grote sociale en culturele gevolgen voor de samenleving. Traditionele instituties als de familie of de stam worden minder belangrijk in het leven van mensen als die kranten gaan lezen, televisie kijken, in de stad op zoek gaan naar werk en welvaart. Mensen raken geïnteresseerd in de wijze waarop de bedrijven functioneren waarin ze werken of in het beleid dat hun overheden uitvoeren. In dit proces van maatschappelijke modernisering gaan mensen gaandeweg ook hechten aan sociale en politieke vrijheden. Als ze die onvoldoende hebben, dan worden die onderwerp van politieke strijd (zie o.a. Friedman 2005).

Dit proces van modernisering, dat niet zonder maatschappelijke fricties en conflicten plaatsvindt, is het uiteindelijke doel van ontwikkelingssamenwer-

king: arme landen helpen om in het proces van maatschappelijke en politieke ontwikkeling mensen zelf de kans te geven hun leven naar eigen voorkeuren in te richten. Allerlei sociale en politieke vrijheden zijn daarmee uiteindelijk net zo belangrijk als het opheffen van uitzichtloze armoede. De vraag naar de volgorde is echter ingewikkeld. Leiden hogere inkomens tot meer vrijheid of leidt meer vrijheid tot hogere inkomens? Empirisch is vast te stellen dat op de langere termijn hogere inkomens uiteindelijk leiden tot meer vrijheid en sterkere instituties voor de democratische rechtsstaat (zie bijvoorbeeld Friedman 2005). Dat zou betekenen dat ontwikkelingsbeleid zich in eerste instantie meer moet richten op economische groei dan op het stellen van absolute eisen aan de inrichting en kwaliteit van de democratie in ontwikkelingslanden. Volgens Collier (2007) kan het houden van verkiezingen in de minst ontwikkelde landen zelfs averechts werken, met een hogere kans op interne conflicten, zeker wanneer het gaat om landen met veel grondstoffen. Hij voert daarbij echter aan dat dit vooral geldt wanneer de enge definitie van democratie wordt gehanteerd, namelijk het houden van verkiezingen. Implementatie van *checks and balances*, ofwel het tegengaan van grote machtsconcentraties, verlaagt de kans op interne conflicten en vergroot het groeipotentieel. Voor het ontwikkelingsbeleid betekent dit concreet dat de nadruk niet moet liggen op het houden van verkiezingen, maar op het optuigen van instituties zoals een stevige en onafhankelijke rechtspraak en onafhankelijke media. Ook de mate waarin een centrale overheid bevoegdheden bij lokale besturen legt, maakt verschil uit. Dergelijke instituties dragen bij aan de politieke stabiliteit van landen. Economische vrijheden en een *rule of law* die de eigendomsrechten van mensen en bedrijven beschermt, zorgen voor economische dynamiek. Ook sociale rechten als toegang tot onderwijs en zorg, maar ook vrouwenrechten, dragen dan bij aan economische ontwikkeling. Tegelijk zijn een verbetering van gezondheidszorg, onderwijs en voedingspatronen grotendeels afhankelijk van economische groei.

Kortom, economische groei werkt. Het is een noodzakelijke voorwaarde voor het verbeteren van de welvaartspositie van de allerarmsten. En het is tevens een voorwaarde om ontwikkelingssamenwerking zoals we deze nu kennen op termijn onnodig te maken. De discussie over een effectief ontwikkelingsbeleid draait derhalve om de vraag hoe een situatie van houdbare economische groei kan worden gecreëerd. Hoe dat moet gebeuren, lijkt sinds het vaststellen van de Millenniumdoelstellingen van de Verenigde Naties in 2000 wat ondergesneeuwd geraakt. Onder de acht specifieke en meetbare doelen die in het jaar 2015 moeten zijn bereikt, vallen onder meer de halvering van armoede en honger, universele basiseducatie, het terugdringen van kindersterfte met tweederde en het uitbannen van hiv, aids en malaria. Sinds 2000 worden de Millenniumdoelstellingen ook in het officiële Nederlandse beleid als leidraad en prestatie-indicatoren gebruikt. De bondigheid van de doelstellingen heeft bijgedragen aan hernieuwd mondiaal enthousiasme voor

ontwikkelingssamenwerking. Het zijn zonder meer doelstellingen die iets zeggen over de mate van ontwikkeling in landen, maar de discussie gaat vooral over het al dan niet halen van de doelstellingen en niet over de wijze waarop die gehaald kunnen worden. Daarnaast is er kritiek mogelijk op de wijze waarop de Millenniumdoelstellingen worden toegepast.

Jan Vandermoortele, vice-voorzitter van het VN-agentschap dat aan de wieg stond van de Millenniumdoelstellingen, is kritisch over de in zijn ogen verkeerde interpretatie van de Millenniumdoelstellingen (Vandermoortele, 2007). Over de geformuleerde doelen zegt hij dat deze zijn gekozen op basis van de historische ontwikkeling. Ofwel: de ontwikkeling die de wereld in de afgelopen 25 jaar heeft doorgemaakt, wordt doorgetrokken tot het jaar 2015. Volgens Vandermoortele wordt dit vaak vergeten wanneer de Millenniumdoelstellingen worden aangehaald. Deze worden nu gebruikt om de individuele prestaties van een specifiek land te meten, terwijl ze zijn bedoeld als mondiale indicator. Dat leidt bij bepaalde landen ten onrechte tot de constatering dat de Millenniumdoelstellingen niet worden gehaald. Het risico daarvan is dat de internationale gemeenschap zich vooral gaat richten op de landen waarin de doelstellingen makkelijk zijn te behalen en de landen die het echt nodig hebben, worden vergeten. Ook in het verleden ontwikkelden landen zich in verschillende snelheden. Daarom zouden er per land aparte doelstellingen moeten worden geformuleerd.

Volgens econoom William Easterly (2008) zijn de Millenniumdoelstellingen vooral oneerlijk voor landen in Afrika. Ter illustratie dit voorbeeld van de Millenniumdoelstelling over het halveren van het aantal mensen dat geen toegang heeft tot schoon drinkwater. Deze doelstelling is vrijwel onhaalbaar als in een land bijna niemand toegang heeft tot schoon drinkwater. Een land waarvan een deel van de bevolking al wèl toegang heeft tot schoon drinkwater, hoeft aanmerkelijk minder te investeren om dit doel te bereiken. Easterly geeft aan dat bij elk van de Millenniumdoelstellingen de formulering dusdanig is gekozen dat de landen met de slechtste beginsituatie telkens voor een onevenredig moeilijke opgave worden gesteld om de doelstelling te behalen. Daarmee zijn de Millenniumdoelstellingen niet zonder waarde, maar moet de vraag zijn hoe deze mondiale doelstellingen zo snel mogelijk kunnen worden bereikt. Daarvoor moet allereerst gekeken worden naar de oorzaken van de achterblijvende ontwikkeling.

# 3.

## Arme landen in de val

De ongelijkheid in de wereld is groot. Op alle continenten is sprake van armoede of van arme landen. Landen met veel armoede hebben vaak overeenkomstige karakteristieken. Grote delen van de bevolking kampen met ondervoeding. De meeste mensen proberen te overleven als kleine boer. Als er al sprake is van een moderne industrie, dan is die beperkt en levert die weinig werkgelegenheid op. Technologische kennis is er nauwelijks. De bevolkingsgroei is hoog en veel mensen trekken naar de sloppenwijken om werk en inkomen te zoeken in de stad. De economische activiteiten die wel worden ontplooid, zijn vaak zeer belastend voor het milieu of gaan ten koste van de natuur. De leefomgeving voor grote groepen mensen is vaak ongezond. Politieke stabiliteit is ver te zoeken. Corruptie tiert welig, zoals ook gewelddadige conflicten talrijk zijn (Szirmai 2005).

Veel van deze landen zijn op het Afrikaanse continent te vinden. In schril contrast met de landen die het niet lukt om uit de armoede te ontsnappen, staan ook de succesverhalen. Dat zijn niet alleen de meest in het oog springende voorbeelden, zoals China, India en Brazilië. Een minder bekend voorbeeld in Afrika is Botswana. In tegenstelling tot veel andere landen met rijke bodemschatten heeft Botswana de afgelopen vijftig jaar vrij constante, hoge economische groeicijfers gehaald. Dat het Botswana wél en andere grondstofexporterende landen niet is gelukt om een stabiele groei te bewerkstelligen, is vooral te danken aan het feit dat de diamantinkomsten zijn aangewend voor slimme, renderende investeringen in de economie, een gematigde fiscale politiek en technische assistentie van het Westen. En hoewel ook in Botswana nog een fors deel van de bevolking te kampen heeft met armoede, is deze groei wel degelijk ten goede gekomen aan de bevolking via investeringen in onderwijs en gezondheidszorg, een staatspensioen voor ouderen en het terugdringen van honger. Kortom, *good governance*, mogelijk vanwege het stabiele politieke klimaat van Botswana, zonder overdreven machtsconcentraties, een stevige decentralisatie met bevoegdheden voor lokale besturen en duidelijke *checks and balances* in de staatsinrichting. Een ander succesverhaal is sinds enige tijd Vietnam, een land dat door een langdurige oorlog berooid was achtergelaten. Nadat in 1986 een aantal economische hervormingen was doorgevoerd, waaronder het versterken van het eigendomsrecht, kwam economische groei tot stand.

Vanaf 1991 is de economie van Vietnam jaarlijks met gemiddeld bijna acht procent gegroeid (Rodrik 2003).

De prangende vraag is waarom het ongeveer vijftig landen niet lukt om uit de misère te komen. Volgens schattingen zijn er 800 miljoen tot één miljard mensen die gevangen zitten in uiterste armoede. In het boek *The Bottom Billion* beschrijft de Britse econoom Paul Collier op pregnante wijze dat de wereld is verdeeld in drie groepen landen: de rijke landen, de landen die geleidelijk aan hun economische achterstand inhalen en de groep landen die achterblijft. Het probleem van de achterblijvende landen is dat zij in toenemende mate afgesloten raken van de steeds verder globaliserende wereld. Deze landen hebben een stagnerende economie of worden zelfs nog armer dan ze al zijn. Het zijn de landen waarvan de inwoners leven in een uitzichtloze situatie. Een situatie waarin de ouders niet eens meer de hoop koesteren dat hun kinderen of kleinkinderen het beter kunnen krijgen dan zichzelf. Volgens Collier is er een aantal valkuilen waarin deze landen gevangen zitten. Respectievelijk zijn dat 1) conflict, 2) grondstoffenrijkdom, 3) ingesloten zijn door 'slechte burens' en 4) slecht bestuur.

#### *Conflict*

De kosten van een gemiddelde burgeroorlog bedragen 64 miljard dollar (Collier e.a. 2004). Die kosten zijn voornamelijk het gevolg van misgelopen economische groei met negatieve effecten voor buurlanden als gevolg van een afnemende handel, ziekte en de opvang van vluchtelingen. Factoren die de statistische kans op een burgeroorlog groter maken, zijn een laag inkomen, lage economische groeicijfers en grondstoffenrijkdom. Hetzelfde onderzoek toont aan dat landen met deze kenmerken een kans van één op zes hebben om in een willekeurige periode van vijf jaar een burgeroorlog mee te maken. Nog erger is de constatering dat een land na een burgeroorlog een kans van vijftig procent heeft om binnen het eerste decennium terug te vallen in interne conflicten met opnieuw een burgeroorlog als gevolg. Voor coups, zij het economisch minder catastrofaal, geldt hetzelfde: een coup leidt al snel tot een verhoogde kans op een volgende coup of burgeroorlog. De Republiek Congo, het voormalige Zaïre, is het meest duidelijke voorbeeld van een land dat maar niet uit deze val weet te ontsnappen. Andere voorbeelden van landen die regelmatig terugvallen in conflictsituaties zijn Ivoorkust en Sierra Leone.

#### *Grondstoffenrijkdom*

De rijkdom aan grondstoffen is, paradoxaal genoeg, economisch eerder een ramp dan een zegen. De oorzaak daarvoor is driedelig. Allereerst leidt de grootschalige export van grondstoffen tot een stijging van de wisselkoers van de lokale munt, met als gevolg dat de export van andere goederen en diensten duurder wordt en verschaalt (zoals Nederland heeft meegemaakt in de jaren zeventig met de aardgasbaten, *the Dutch disease*). In plaats van exportdiversificatie leidt de aanwezigheid van grondstoffen tot een eenzijdige

export en een vershraling van andere sectoren van de economie. Afgezien van het verlies aan banen leidt dit ook tot grote afhankelijkheid van de internationale prijzen van grondstoffen. Die prijzen fluctueren in hoge mate en bij een scherpe daling krijgen landen direct te maken met sterk negatieve financieel-economische gevolgen. Voor verschillende landen is nu al het effect te merken van de dalende olieprijs door de negatieve economische gevolgen van de kredietcrisis. De stijging van de grondstofprijzen in de jaren zeventig heeft de grondstofrijke landen geen hogere groeicijfers opgeleverd dan de landen zonder grondstoffen (Collier 2006a).

De tweede oorzaak is dat grondstoffenrijkdom leidt tot een minder verantwoordelijke overheid. Met het wegvallen van de noodzaak tot belastingheffing daalt ook de drang om verantwoording af te leggen. In een etnisch divers samengestelde en autocratische samenleving profiteert vooral de etnische groep van de autocraat van de inkomsten uit grondstoffenexport, met een verhoogd risico op conflictsituaties of opstand als gevolg. Democratische verhoudingen zijn geen garantie op beter beleid. De tamelijk wrange verklaring hiervoor is dat het kopen van stemmen kosteneffectiever kan zijn dan het voeren van goed beleid in het algemeen belang. Onder druk van verkiezingen zullen populistisch leiders geneigd zijn onverantwoord economisch beleid te voeren met hun petrodollars. Denk aan Hugo Chavez in Venezuela die de generationaliseerde olie-inkomsten gebruikt voor het voeren van buitenlandse politiek in plaats van investeringen in de eigen economie.

Ten derde weet een land vaak onvoldoende te profiteren van zijn grondstoffenrijkdom. Overheden zijn geen oliemaatschappijen en kunnen maar slecht inschatten hoeveel olie er daadwerkelijk in de grond zit en hoe makkelijk deze te winnen valt. Dat leidt vaak tot karige contracten waarbij het grootste gedeelte van de winst niet in handen van de overheid, maar in handen van de oliemaatschappijen terecht komt. De markt is beter uitgerust om de werkelijke, commerciële waarde van dergelijke rechten te bepalen. Het punt is dat een slimme overheid met oog voor marktverhoudingen beter in staat is hiervoor een goede prijs te bedingen, bijvoorbeeld door winningsrechten te veilen.

#### *Ingesloten zijn door slechte burens*

Wie niet met zijn burens kan opschieten en zelf geen toegang tot de zee heeft, kan maar moeilijk exporteren. De handel met de buurlanden zal moeizaam zijn en contact met de rest van de wereld is kostbaar. Luchtvervoer is veel duurder dan vervoer over zee en toegang tot het internet is in deze landen relatief schaars en langzaam. Zo is de politiek relatief stabiele maar arme Centraal Afrikaanse Republiek omsloten door conflictrijke landen als Sudan, Tsjad en Congo. Overigens geldt dat, ook wanneer de relatie tussen landen wel goed is, de kwaliteit en het onderhoud van wegen vaak nog te wensen overlaat, waardoor vervoer naar de dichtstbijzijnde haven kostbaar is.

*Slecht bestuur*

Falende staten zijn corrupt en overheidsgeld komt vaak niet op de plaats van bestemming. En zelfs indien de corruptie onder controle is te houden en de leiders verder kijken dan hun eigen belang en dat van hun politieke vrienden, dan nog is het vaak moeilijk om genoeg mensen te vinden die voldoende capabel zijn om de economische hervormingen door te voeren die nodig zijn voor het totstandbrengen van economische ontwikkeling. Hervormingen zoals liberalisering van economische verhoudingen en openstelling van grenzen zijn belangrijk als die worden gecombineerd met een gerichte sociale politiek om de negatieve effecten op korte termijn op te vangen. Dat is niet eenvoudig, en zelfs onmogelijk in falende staten die niet beschikken over functionerende overheidsinstituties. Collier becijfert de kosten van een falende staat – wat strikt genomen overigens niet hetzelfde is als een staat met slecht bestuur – via het negatieve effect op inkomensgroei, inclusief de risico's van een burgeroorlog en de negatieve *spill-over*-effecten op buurlanden, op gemiddeld 276 miljard dollar (Chauvet e.a. 2007).

# 4.

## Samenhang tussen beleidsterreinen

Ondanks de valkuilen is er geen reden om uitgesproken somber te zijn over de landen die zich in één of meer van deze valkuilen bevinden. Ontsnapping is mogelijk. Een voorwaarde daarvoor is serieuze en gecommiteerde hulp van donorlanden, niet alleen door het bieden van financiële hulp, maar zeker ook door het loslaten van eigen protectionistische handelsbelemmeringen of subsidies, een grotere inzet en daadkracht op het terrein van conflictpreventie door diplomatieke inspanningen en uiteindelijk de bereidheid om tijdig in te grijpen in conflictsituaties. Het helpen van de armste landen van de wereld is dus niet zuiver een zaak van ontwikkelingssamenwerking. Sterker nog, handels- en landbouwpolitiek, directe buitenlandse investeringen door bedrijven en conflictpreventie zijn belangrijker voor de economische kansen dan het bieden van financiële hulp. Alleen door een combinatie van deze factoren kunnen landen uit de armoedeval worden gehaald.

### *Conflictpreventie*

Bij interne conflicten of burgeroorlogen neemt de jaarlijkse groei af met 2,2 procentpunt. Een gemiddelde burgeroorlog duurt zeven jaar. Na het einde van het conflict duurt het, de extra groei die volgt na een periode van onrust meegerekend, nog tien jaar voordat de schade is ingehaald en vervolgens nog eens vier jaar voordat hetzelfde niveau is bereikt indien er geen burgeroorlog zou hebben plaatsgevonden (Collier 2006b). De sociale effecten voor de bevolking zijn nog vele malen groter, omdat de kosten die de conflicterende partijen maken voor hun strijd (wapens en militairen) ten koste gaan van voorzieningen voor de inwoners. De negatieve effecten op buurlanden, zoals vertraagde groei, extra defensie-uitgaven om het conflict buiten de deur te houden en de verslechterde gezondheidssituatie, komen daar nog eens bovenop. Een gemiddeld conflict kost daarmee 64 miljard dollar. Voorkomen dat conflicten ontstaan, dan wel vroegtijdig internationaal ingrijpen, is vele malen minder kostbaar. Snel en succesvol interveniëren betekent dat de economische groeikansen aanmerkelijk verbeteren.

In conflictrijke landen heeft traditionele ontwikkelingshulp weinig zin



wanneer niet tegelijkertijd een breder pakket aan maatregelen wordt ingezet om de politieke stabiliteit te bevorderen. Internationale samenwerking en samenwerking tussen de departementen van Defensie en Buitenlandse Zaken zijn daarvoor noodzakelijk. Dialoog, diplomatie en vreedzame conflictoplossing moeten in de internationale betrekkingen voorafgaan aan dreiging met geweld of militair ingrijpen. De wapenhandel naar conflictgevoelige regio's moet aan banden worden gelegd en landen moeten geholpen worden bij de opbouw van betrouwbare politie en militaire capaciteit. Indien noodzakelijk, moet de internationale gemeenschap er niet voor terugdeinzen om (militaire) vredesmissies met een stevig en helder mandaat uit te zenden. Binnen Europa bestaan diverse militaire samenwerkingsprojecten die kunnen worden ingezet in internationale crisissituaties, waaronder Eurofor (een Rapid Response Force van Frankrijk, Spanje, Italië en Portugal) en de EU-Battlegroups. Juist bij dreigende conflictsituaties moeten deze sneller kunnen ingrijpen, bij voorkeur samen met regionale troepen zoals die van de Afrikaanse Unie. Snelle interventie betekent ook dat een voorgenomen ingrijpen niet verzandt in politieke besluitvorming. Tot nu toe is het vooral politieke onwil die Europese landen ervan weerhoudt om in te grijpen bij conflicten. Dat ingrijpen belangrijk kan zijn, blijkt uit de Britse interventie in Sierra Leone, waar door Tony Blair in korte tijd en met weinig geweld een einde is gemaakt aan een jarenlang voortdurende burgeroorlog.

De kans op conflicten in een land met een laag inkomen, langzame groei en een grote afhankelijkheid van primaire goederen is groot. Gezien de sociale ontwrichting, de destructieve invloed van een conflict op de economie en de langzame groeicijfers in de eerste jaren na een conflict, is het risico op een nieuw conflict aanzienlijk. Daarom is het van belang om direct na een conflict te investeren in de opbouw van een goed staatsapparaat. Vooral in de beginjaren is het bieden van noodhulp, technische assistentie en kennis van groot belang. Pas na enkele jaren, als het land fysiek en institutioneel enigszins is opgebouwd, is een land in staat om aanzienlijke financiële injecties te absorberen ten behoeve van de economische groei en is het zinvol om te investeren in zaken zoals onderwijs en onderzoek, verbetering van de landbouw en infrastructuur. De complexiteit van het veiligheidsvraagstuk en de betrokkenheid van zowel Defensie als Buitenlandse Zaken maakt duidelijk dat het hier gaat om een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dat geldt ook voor de kosten: uitgezonden missies vallen evident onder het budget van Defensie, maar voor de opbouw en opleiding van een eigen veiligheidsmacht in een ontwikkelingsland dient op de begroting van de minister van Ontwikkelingssamenwerking voldoende ruimte te zijn.

#### *Handel*

Naast Defensie is Economische Zaken (internationale handel) een belangrijk aanpalend beleidsterrein van Ontwikkelingssamenwerking. Handelspolitiek moet veel meer dan nu het geval is ten dienste worden gesteld van de ont-

wikkelingskansen van de armste landen. Rijke landen zijn teveel geneigd om naar het eigen kortetermijnbelang te kijken. Zij willen vooral toegang tot de markten van de armste landen om zo een nieuwe afzetmarkt te creëren. Internationale handelsafspraken moeten echter veel meer bezien worden vanuit het belang van de armste landen om aansluiting te krijgen bij de groeiende internationale handel. Dat is nodig voor de economische ontwikkeling van deze landen. Noch het dogma van volledige openstelling van markten, noch het dogma van het afschermen van de eigen markt helpen daarbij (zie Stiglitz 2006 over eerlijke handel).

Het opheffen van handelsbarrières leidt tot een levendiger handel tussen landen, waarbij door specialisatie en een grotere afzetmarkt efficiënter geproduceerd kan worden. Dit levert op zijn beurt weer kapitaal op voor nieuwe investeringen. Protectionisme daarentegen leidt tot handhaving van verouderde en niet-concurrerende productiesystemen. Staatssteun heeft een zelfde verlamme werking. Een bijkomend en zeker niet onbelangrijk voordeel van een geïntegreerde wereldeconomie is het ontstaan van wederzijdse afhankelijkheden tussen landen. Daar waar economieën geïntegreerd zijn, is de kans op grootschalige conflicten kleiner. Als de Chinezen komen, doen ze dat niet gewapend met bajonet, maar met het nieuwste model plasmascerm.

Daarmee is het openstellen van grenzen echter niet het tovermiddel waarmee het direct allemaal wel goed zal komen. De route naar economische groei die China heeft afgelegd, kan niet één op één gekopieerd worden in sub-Sahara Afrika. Dankzij de lagere lonen is een groot deel van de productie van makkelijk verscheepbare producten inmiddels al verplaatst naar landen als China en Korea. Alle noodzakelijke randvoorwaarden zijn daar al aanwezig: de benodigde infrastructuur ligt er en er zijn grote financiële centra geopend. Wie nu nog zijn productie wil verplaatsen naar een lagelonenland zal dus in eerste instantie kiezen voor Azië, aangezien daar de rode loper al is uitgelegd. Zelfs met de huidige economische groei en de daarop volgende loonstijgingen duurt het nog enkele decennia voordat het voordeel van nog lagere lonen in Afrika opweegt tegen de investeringskosten die nodig zijn om in Afrika grote industriële complexen aan te leggen.

Nog meer dan van internationale vrijhandel wordt misschien nog wel verwacht van de regionale integratie van economieën. Het effect van de vele regionale handelsakkoorden die al bestaan, is echter lang niet zo groot als verwacht mocht worden. Ten eerste levert het resultaat van de integratie van verschillende kleine economieën uiteindelijk nog steeds één heel kleine economie op. De economie van geheel sub-Sahara Afrika is nauwelijks groter dan de economie van Nederland. De tweede oorzaak ligt in het feit dat bij niet-ontwikkelde economieën het niet het armste, maar het rijkste land is dat de vruchten van het handelsakkoord plukt. Portugal kon zich binnen de Europese markt ontwikkelen omdat het lage lonen had ten opzichte van de overige Europese economieën. In sub-Sahara Afrika zijn niet de loonkosten maar is de aanwezigheid van technologie bepalend voor wie profiteert van

de regionale integratie, en dat is in dat geval dus het meest ontwikkelde land binnen een handelsblok. Zo profiteerde Kenia bijvoorbeeld ten koste van Uganda en Tanzania. Nog extra wrang is het dat een regionaal handelsblok intern nauwelijks of geen tariefmuren kent, maar zichzelf wel afschermt van de grotere buitenwereld, met als gevolg dat de arme inwoners van Tanzania en Burkina Faso feitelijk moeten opdraaien voor de inefficiënte en dure industrieën in Kenia en Senegal (Collier 2007). Deze landen zouden juist gebaat zijn bij het slechten van handelsbeperkende maatregelen met alle buitenland, zodat de goederen die zij importeren op zijn minst goedkoper worden.

Het slechten van handelsbarrières en tariefmuren leidt niet tot een automatische groei van de export. Desondanks is het instandhouden ervan nog altijd kwalijker dan het opheffen. De Europese Unie en de Verenigde Staten kunnen zelfs nog een stap verder gaan door de importtarieven voor producten uit Afrika helemaal op te heffen. Dat geeft de Afrikaanse landen, op zijn minst het komende decennium, een comparatief voordeel ten opzichte van producten uit Azië. Het is belangrijk om te benadrukken dat het hier weliswaar om een meerjarige, maar geen oneindige regeling gaat. Uiteindelijk zullen internationaal de importtarieven onder druk van de WTO verder opgeheven worden. Een tijdelijke *window of opportunity* geeft landen in sub-Sahara Afrika echter de mogelijkheid om hun exportpositie en -capaciteit uit te breiden. En hoewel het ten opzichte van Aziatische landen wellicht niet helemaal eerlijk is om een ander heffingenregime toe te passen, wordt hierdoor in ieder geval met China het speelveld meer gelijk getrokken, een land dat al jarenlang zijn munt kunstmatig laag houdt om zijn exportpositie niet te schaden. Andersom moeten de Europese subsidies zo snel mogelijk worden uitgefaseerd. Een motivering daarvoor is amper nodig: er zijn tal van voorbeelden te noemen waarbij de restproductie van gesubsidieerde landbouwgoederen ver onder de prijs gedumpt wordt in Afrika, met desastreuze gevolgen voor de lokale agrarische producenten. Hier betalen arme Afrikaanse boeren letterlijk de prijs van onze door subsidies laaggehouden landbouwproducten.

De vraag blijft in hoeverre het legitiem is voor Afrikaanse landen om hun eigen opkomende markt te beschermen tegen producten van buiten. Een éénduidig antwoord is hier niet op te geven. Uiteindelijk zijn het de protectionistische maatregelen die leiden tot het instandhouden van ineffectieve en niet-concurrerende productiemethoden. Als vuistregel zou kunnen gelden dat protectionistische maatregelen alleen toelaatbaar zijn indien ze toegepast worden op importgoederen uit de rijke wereld, ze alleen gericht zijn op bescherming van opkomende en vernieuwende sectoren en ze van beperkte duur zijn.

De grote vragen die met globalisering en handel te maken hebben, moeten ook in multilaterale organen hoger op de agenda komen (Stiglitz 2006). Het gaat om een eerlijke verdeling van de baten van de globalisering, het tegengaan van de opwarming van de aarde en de aantasting van de biodiversiteit,

oplossingen voor de schaarste aan grondstoffen en energie en de beschikbaarheid van technologische kennis. Multilaterale afspraken moeten worden gemaakt in het belang van een duurzame ontwikkeling van arme landen. Daarvoor moeten bijvoorbeeld de Afrikaanse landen meer stem krijgen in de Wereldhandelsorganisatie, het IMF en de Veiligheidsraad.

#### *Landbouw*

De mondiale voedselproductie blijft achter bij de stijgende vraag als gevolg van de bevolkingsgroei en de toenemende welvaart. De voedselprijzen stijgen, mede onder druk van de vraag naar biobrandstoffen en de vooral in Azië snel toenemende consumptie van vlees (FAO 2006). Dit treft vooral de armste groep mensen, die een steeds groter deel van hun inkomen moet besteden aan voedsel. Daarbij is het om twee redenen van belang dat de landbouw in sub-Sahara Afrika zich ontwikkelt: om te kunnen voorzien in de stijgende voedselconsumptie en om groei in andere sectoren mogelijk te maken.

Landbouw is in arme landen dé motor van economische groei. In een vroeg ontwikkelingsstadium moet de totale landbouwproductie de bevolkingsgroei bijhouden. In een later stadium moet de productie ook arbeidsextensiever worden, zodat er arbeidskrachten vrij komen die in de secundaire en tertiaire sector kunnen gaan werken. De toegenomen landbouwproductie kan deels worden geëxporteerd, zodat kapitaal wordt aangetrokken voor nieuwe investeringen in de landbouw en de industrie. De landbouw is dus in het begin zowel investeerder als afnemer van industriële producten (Szirmai 2005).

De werkelijkheid in veel landen van sub-Sahara Afrika is helaas een andere dan deze theorie. De agrarische sector bestaat grotendeels uit arme boeren met kleine stukken grond. Door uitputting van de bodem neemt de productiviteit af in plaats van toe. Geld voor kunstmest of goede zaden ontbreekt, laat staan dat er geld is om te investeren in mechanisatie. Tegelijk is de macht over belangrijke onderdelen van de landbouwmarkt in handen van grote voedselimperies die niet alleen de grotere boerenbedrijven bezitten, maar ook controle uitoefenen over lokale afzetkanalen, distributiekkanalen en waterdistributeurs. Boeren worden in toenemende mate afhankelijk van de producten van grote multinationals. Denk aan zaden, bestrijdingsmiddelen en kunstmest.

Landbouw is een belangrijke schakel bij het totstandbrengen van economische ontwikkeling. In het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is echter weinig aandacht meer voor landbouw, terwijl Nederland juist op dit vlak over een enorme kennis beschikt (IOB 2008). Van belang zijn het doorbreken van handelsbelemmerende of concurrentievervalsende maatregelen en het overdragen van kennis. Om de macht van internationale voedselimperies te doorbreken, moeten kleine boeren hun krachten bundelen. Samenwerking in coöperatief verband brengt schaalvoordelen met zich mee bij de inkoop van zaden en grondstoffen en het vinden van een afzetmarkt. Dit kan de eenzijdige macht van de grote voedselimperies doorbreken. Op dit punt moeten

ontwikkelingsorganisaties samenwerken met maatschappelijke partners als bijvoorbeeld de landbouwuniversiteit van Wageningen en een grote internationale speler met kennis van zaken zoals de Rabobank.

#### *Technologieoverdracht*

Afrika heeft een schreeuwend tekort aan eigen technische kennis. Deze grote technologische achterstand remt de economische ontwikkeling. Aangezien weinig geld beschikbaar is voor *science & technology*, wordt de achterstand ook niet ingehaald (Ogbu 2006). Technologie is niet gratis. Innovaties uit het Westen worden beschermd met dure patenten die nauwelijks betaalbaar zijn voor arme landen. Het lukt daardoor ook niet om voort te borduren op bestaande technieken. Het is om verschillende redenen belangrijk om die patstelling te doorbreken. Om de landbouwproductiviteit van boeren te verhogen, is het van belang dat het Westen zijn kennis deelt met Afrikaanse universiteiten en overheden. Het delen van kennis op het gebied van duurzame energie en energiebesparing is van een nog groter belang. Hier is niet alleen de Afrikaanse economische ontwikkeling mee gediend, maar in de strijd tegen de klimaatverandering ook de hele wereldgemeenschap. Door de nieuwste technologie voortvarend beschikbaar te maken voor ontwikkelingslanden, kan de noodzakelijke economische groei op duurzame wijze gestalte krijgen.

De medische sector neemt op het gebied van kennisdeling een extra voorname positie in. De internationale regels rondom productbescherming leiden ertoe dat het armste deel van de bevolking vaak niet kan beschikken over aidsremmers. De door westerse farmaceutische bedrijven gevraagde prijs is voor hen simpelweg niet te betalen. De enorme sterfte onder de beroepsbevolking van landen met een groot percentage hiv-patiënten is voor velen niet alleen een persoonlijk drama, maar heeft ook dramatische effecten op de productiviteit van het land. Ter illustratie: in 2006 stierven in Afrika twee miljoen mensen aan aids. Hoewel voor de bestrijding van aids ook een meer fijnmazige gezondheidszorgstructuur vereist is, is de prijs van aidsremmers een grote belemmering. Landen als Brazilië en India zijn welvarend en machtig genoeg om na stevige onderhandelingen een lagere prijs te bedingen of internationale afspraken rond het patentrecht naast zich neer te leggen. Veel landen in Afrika durven die stap niet aan uit angst voor tegenmaatregelen. Omdat een goede volksgezondheid voorwaarde is voor de economische ontwikkeling van een land, dient het internationale patentrecht te worden versoepeld.

# 5.

## Versnipperde ontwikkelings- samenwerking

Nederland geeft jaarlijks grofweg zo'n vijf miljard euro uit aan ontwikkelings-samenwerking. Dat gebeurt via verschillende kanalen. Een deel van het geld gaat naar multilaterale organisaties als de Wereldbank, de Verenigde Naties of de Europese Unie. Een ander deel gaat direct naar de partnerlanden in de vorm van begrotingssteun of sectorale hulp. Ten slotte gaat een deel van het geld naar projecthulp die door medefinancieringsorganisaties (zoals Oxfam-Novib of ICCO), ofwel door het rijk zelf (via ambassades) wordt uitgevoerd. Dat lijkt een overzichtelijke onderverdeling, maar wie in de praktijk zicht wil krijgen op wat Nederland aan ontwikkelingssamenwerking doet, ziet door de bomen het bos niet meer.

De eerste vraag die opdoemt is op welke gronden de partnerlanden van Nederland worden gekozen. Al jaren proberen opeenvolgende ministers, met ook nog eens steeds wisselende beleidsprioriteiten, het aantal partnerlanden in te perken. Zo kwam minister Herfkens uit op 22 landen, maar is dat getal onder de ministers Van Ardenne en Koenders inmiddels alweer uitgedijd. Op dit moment onderhoudt Nederland een relatie met 36 partnerlanden en biedt daarnaast nog eens substantiële hulp aan 4 andere landen. De keuze voor een partnerland lijkt slechts ten dele te zijn ingegeven door de armoede van de bevolking. Om enkele voorbeelden te noemen: Egypte krijgt technische ondersteuning voor watermanagement, terwijl het maar de vraag is of Egypte deze kennis niet zelf kan inkopen. Nederland onderhoudt ook een ontwikkelingsrelatie met Colombia, met als argument dat het land relatief dicht bij de overzeese delen van het Koninkrijk ligt. Egypte en Colombia behoren niet tot de armste landen van de wereld, maar zijn stevige midden-motors. Zij hebben een gemiddeld inkomen per inwoner van respectievelijk 1.350 en 2.740 dollar. Ter vergelijking: de Centraal Afrikaanse Republiek is geen partnerland en heeft een gemiddeld inkomen van 350 dollar (Wereldbank 2006).

Daar waar het rijk al een versnipperd en onoverzichtelijk beleid voert, geldt dat in nog hogere mate voor het typisch Nederlandse, uit de verzui-ling voortkomende stelsel van medefinancieringsorganisaties. ICCO spant de kroon met maar liefst 66 partnerlanden. De andere organisaties werken gemiddeld in 40 landen. Ook hier lijkt van een bewuste selectie geen sprake. De jaarverslagen omvatten vele pagina's die geen samenhangend beeld van het werk opleveren. Volgens het jaarverslag over 2007 steunde Oxfam Novib maar liefst 851 partnerorganisaties in 19 landen en heeft Hivos 800 or-ganisaties in 30 partnerlanden gefinancierd. ICCO is ook de topscorer met het gigantische aantal projecten: duurzame, rechtvaardige en economische ontwikkeling (483 projecten); democratie en vredesopbouw (413 projecten); toegang tot basisvoorzieningen (574 projecten); landbouw (253 projecten); duurzaam bosgebruik (48 projecten) en overheid en maatschappij (454 pro-jecten). Kortom, de versnippering is immens.

Sinds 1965 ontvangen Oxfam Novib (neutraal), ICCO (protestants-chris-telijk), Cordaid (katholiek) en vanaf 1978 ook Hivos (humanistisch) substan-tiële subsidies van de overheid voor hun werk in arme landen. De banden van politieke partijen, met name van CDA en PvdA, met de medefinancier-ingsorganisaties zijn hecht. Het zijn ook deze twee partijen die standaard de opeenvolgende ministers van Ontwikkelingssamenwerking hebben geleverd. Sinds eind jaren negentig hebben zij desondanks hervormingen in het mede-financieringsstelsel doorgevoerd, met als doel het werk van de organisaties controleerbaar te maken en zicht te krijgen op de bestedingen. Op basis van jaarplannen komen de medefinancieringsorganisaties in aanmerking voor subsidiering van hun projecten. Daarvoor huren de organisaties op hun beurt consultants, accountants en allerhande adviseurs in en concurreren ze in het nieuwe stelsel met elkaar op basis van een waardenprofiel, maar niet op basis van professionaliteit en expertise. De subsidieaanvragen, de verantwoording en de transparantie van het werk van de medefinancieringsorganisaties is daarmee verbeterd, maar inmiddels is sprake van een doorgeslagen verant-woordingscultuur en cijferfetisjisme. Met glossy jaarverslagen, uitvoerige projectbeschrijvingen en publieke financiële verantwoording proberen de organisaties hun werk zo aantrekkelijk en optimistisch mogelijk weer te geven. Het aantal gebouwde putten en scholen en het enorme aantal inen-tingen tegen ziektes zijn indrukwekkend, net als het aantal projectpartners en partnerlanden. De vraag naar de effectiviteit van de hulp van de medefi-nancieringsorganisaties blijft veelal onbeantwoord (zie ook IBO 2003).

Nog opvallender is het vervolgens dat hulp gaat naar landen waar al sprake is van gestage economische groei en de politieke situatie relatief stabiel is. Zo zijn ICCO, Hivos, Plan Nederland en Oxfam Novib nog altijd allemaal actief in India en Brazilië, terwijl deze landen steeds meer profiteren van de globali-sering en economische groei laten zien. Ook Indonesië is favoriet, net als Ni-caragua en Zuid-Afrika, terwijl deze landen volgens de Human Development Index tot het middensegment behoren en niet tot de allerarmste. En dat is

nou precies wat er mis is met de hulp die vanuit de Nederlandse medefinancieringsorganisaties naar de arme landen gaat. Volgens de Verenigde Naties zouden maatschappelijke organisaties vooral moeten werken in landen waar het slecht is gesteld met de mensenrechten, waar de corruptie hoog is en waar weinig aan armoedebestrijding wordt gedaan. NGO's, onder meer door hun relaties met lokale organisaties, zijn beter in het leveren van diensten als zorg en onderwijs, zijn flexibeler en staan dicht bij hun doelgroep, de allerarmsten. Zij kunnen bijdragen aan een pluriforme en democratische samenleving in ontwikkelingslanden, ze kunnen mensen een stem geven, bijvoorbeeld door het geluid van arme groepen te laten doorklinken in lokale, nationale en internationale discussies. Maar in de praktijk lijken NGO's liever in relatief goed bestuurde landen te werken waar al economische groei is en waar het vaak al beter is gesteld met de realisatie van de Millenniumdoelen. De terechte kanttekening is natuurlijk dat ook in dergelijke landen nog sprake kan zijn van misstanden als kinderarbeid, aantasting van de rechten van vrouwen of de vernietiging van het regenwoud. Dan is een rol weggelegd voor medefinancieringsorganisaties om lokale NGO's ondersteuning te bieden die ter plekke deze misstanden aanpakken.

In Nederland heeft Dirk Jan Koch onderzoek gedaan naar de landenkeuze van NGO's. Hij concludeert dat westerse NGO's elkaar opzoeken, omdat het makkelijker en goedkoper is gebaande paden te volgen en de kans op succes dan groter is. Als één NGO mensen opleidt, is het makkelijker voor andere NGO's om daarbij aan te sluiten (Koch 2007). Tanzania krijgt zestig keer zoveel hulp als de Centraal Afrikaanse Republiek, terwijl Tanzania goed op weg is om de Millenniumdoelen te bereiken. Een andere vergelijking: in de Centraal Afrikaanse Republiek leven drie miljoen mensen onder de armoedegrens. Malawi, een vergelijkbaar land telt vier miljoen armen. Toch krijgt de laatstgenoemde 70 miljoen aan hulp, terwijl de Centraal Afrikaanse Republiek het met één miljoen moet doen. Kortom, aldus Koch, ook de medefinancieringsorganisaties hebben hun *donor darlings* en laten weinig wisselingen zien in de landenkeuze. De Brit Bebbington (2004) noemt dit *path dependency*. Medewerkers van maatschappelijke organisaties raken betrokken bij de lokale samenleving en willen het werk niet opgeven, zelfs als de omstandigheden veranderd zijn. Ook in het IBO-onderzoek valt te lezen dat medefinancieringsorganisaties hun projecten vaak blijven voortzetten, ook wanneer de resultaten onduidelijk zijn (IBO 2003).

Zowel in de keuze van partnerlanden door de overheid, als bij de selectie van projecten door medefinancieringsorganisaties, ontbreekt het aan scherpe keuzes. Nederland bungelt zelfs helemaal onderaan de lijst als het gaat om specialisatie. De kans dat twee willekeurige Nederlandse ontwikkelingseuro's uitgegeven worden in dezelfde sector is slechts zes procent. Dat ze terecht komen in hetzelfde land is zelfs maar drie procent. Daarmee scoort Nederland slechter dan bijvoorbeeld Groot-Brittannië, de Europese Commissie of de Verenigde Staten, die een aanmerkelijk groter budget ter beschikking hebben



(Easterly en Pfutzte, 2008).

De fragmentatie in de ontwikkelingssamenwerking is problematisch. De hoeveelheid kennis, expertise en gegevens die een organisatie moet absorberen om in zoveel verschillende landen en sectoren actief te kunnen zijn, is enorm. Tegelijkertijd is de positieve invloed die Nederland met zijn budget kan bewerkstelligen daardoor beperkt. We mogen als land dan wel overal actief zijn, per land zijn wij vanwege de versnippering slechts een kleine speler. Die versnippering vergt niet alleen veel van de ambtelijke capaciteit in Nederland, ook voor de ontvangende landen is het verwarrend. In elk ontwikkelingsland is een veelheid aan donorlanden en -organisaties actief. Die landen hebben dus te maken met tal van verschillende ambassadeurs en ontwikkelingswerkers die allemaal verschillende afspraken maken, verantwoording eisen en sturen op een veelheid aan prestatie-indicatoren.

#### *Maak keuzes*

Het speelveld overziend, is het niet gek dat er zo weinig inhoudelijk debat is over de keuzes en prioriteiten van het Nederlandse beleid. We willen eigenlijk alles en kiezen daarom niet. Dat komt het nadenken over de effectiviteit niet ten goede. De complexiteit van de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het ontwikkelingsbeleid is daarvan een belangrijke oorzaak. Daarnaast, enkele uitzonderingen daargelaten, is er brede overeenstemming over de omvang van het budget, dat in Nederland is vastgesteld op 0,8 procent van het bruto nationaal product (waarvan 0,1 procent voor internationaal milieubeleid). Nederland houdt zich, ongeacht de kleur van de kabinetten, al sinds jaar en dag aan de internationale afspraak dat 0,7 procent van het bruto nationaal product wordt besteed aan ontwikkelingssamenwerking. De indruk bestaat dat, zolang we dit geld maar besteden, het niet uitmaakt waaraan het wordt uitgegeven. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar in de verhouding tussen de ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken. Waar door Financiën bij alle beleidsterreinen stevig wordt gecontroleerd op de effectiviteit en doelmatigheid van de uitgaven, wordt bij Ontwikkelingssamenwerking slechts door een handjevol ambtenaren getoetst of er niet teveel wordt uitgegeven. Omdat het budget vastligt, en een controle van Financiën er dus niet toe kan leiden dat er geld terugvloeit naar de algemene middelen, heeft controle op dit beleidsterrein bij Financiën geen prioriteit.

De systematiek van de 0,7 procent is zelfs zo sterk dat in september, wanneer de nieuwe economische ramingen van het Centraal Planbureau bekend worden, er nog honderden miljoenen extra naar Ontwikkelingssamenwerking vloeien. Dat geld moet binnen enkele maanden worden uitgegeven. Een integrale afweging op basis van effectiviteit vindt, gezien de tijdsdruk, niet plaats. Dan rest niets anders dan een aantal lopende projecten een extra financiële impuls te geven of het geld uit te geven aan schuldverlichting of door te sluizen naar internationale organisaties als de Wereldbank. Het budget

voor ontwikkelingssamenwerking zou beter gebaseerd kunnen worden op de trendmatige economische ontwikkelingen, waarbij niet de kortetermijnprognoses leidend zijn, maar de voorspellingen voor de langere termijn. Die zijn weliswaar minder nauwkeurig, maar tegelijkertijd stabiel. De voorspelbaarheid van de beschikbare middelen geeft dan de ruimte om binnen een kabinetperiode een consistentere beleid te voeren.

Belangrijker dan het stroomlijnen van het budget, zijn de inhoudelijke afwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze van de partnerlanden en het type beleid dat in een land of regio wordt gevoerd. Nederland is niet het enige land dat zich bezighoudt met ontwikkelingssamenwerking in heel veel verschillende landen, waardoor in één land tientallen donorlanden en -organisaties actief kunnen zijn. Dat maakt het niet alleen lastig om al die hulp goed te coördineren, het brengt voor het ontvangende land ook een enorme rompslomp met zich mee. Een veel te groot percentage van de ambtenarij in de ontvangende landen is bezig met het binnenhalen en verantwoorden van hulp gelden, in plaats van zich te concentreren op de eigen beleidsontwikkeling, terwijl de ambtenarij van de donorlanden te veel tijd kwijt is met het wegzetten en controleren van de bestedingen. Internationale coördinatie is dringend noodzakelijk. Nederland moet zich er sterk voor maken dat de Europese Unie hierin vooropgaat door de afspraken over donorcoördinatie snel uit te voeren. In elk ontvangend land moet één EU-land of de Europese Commissie *leading donor* worden, teneinde de bureaucratische lasten voor gevende en ontvangende overheden te verminderen. Als dit niet snel genoeg gaat, kan Nederland hiermee al beginnen door met andere vooruitstrevende landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen, verregaande afspraken over coördinatie te maken.

Voor Nederland betekent dit een drastische inperking van het aantal partnerlanden. Het verdient de sterke voorkeur om die landen binnen eenzelfde regio te zoeken, zodat in de uitvoeringsprogramma's ook gestuurd kan worden op positieve *spill-over*-effecten voor de gehele regio. Zo kan bijvoorbeeld een infrastructureel programma voor een regio worden opgezet, waarbij tegelijk bilaterale afspraken tussen de ontvangende landen gemaakt kunnen worden over vrij vervoer van goederen en toegang tot zeehavens.

Behalve coördinatie op het gebied van de landenkeuze, is het ook van belang dat er overeenstemming is over het soort beleid dat in verschillende categorieën landen wordt gevoerd. Duidelijk is dat in een door conflicten verscheurd land als Somalië een heel andere vorm van steun op zijn plaats is dan in de veel stabielere Centraal Afrikaanse Republiek, die als voornaamste probleem heeft dat het is omringd door conflictrijke landen en is afgesloten van de zee.

Het allereerste selectie criterium bij de landenkeuze is de mate van armoede. Het gaat dan om die ruim vijftig landen die in de vier door Collier beschreven vallen vastzitten. Zonder hulp vinden zij geen aansluiting bij de globaliserende wereld. Elk van de vier type vallen vereist een aparte benade-

ring. De ingesloten landen hebben de pech dat zij zelf weinig invloed hebben op hun toekomstperspectief. Bedoeld worden dan de landen die niet worden gekenmerkt door een dramatisch slecht bestuur of interne conflicten. Hun kansen hangen vrijwel geheel af van de stabiliteit en de ontwikkeling van de omliggende landen. Dit zijn landen die over een langere periode financiële hulp van de internationale gemeenschap nodig hebben. Dat kan het best via directe steun aan de begroting van het land. De filosofie daarachter is het vergroten van de zeggenschap van het ontvangende land (*ownership*). Dit is tevens een middel voor de overheid van het ontvangende land om de kwaliteit van het staatsapparaat te verbeteren. Ambtenaren en ministers kunnen hun tijd beter besteden aan het maken (en leren maken) van keuzes over de verdeling van de middelen over beleidsprioriteiten dan aan het bedelen om financiering voor specifieke sectoren of projecten die door donorlanden en -organisaties worden voorgesteld. Zo kan begrotingssteun bijvoorbeeld wel in de Centraal Afrikaanse Republiek worden toegekend, maar is het onverstandig om dit in een land als Congo te doen en is het door gebrek aan een overheid zelfs schier onmogelijk Somalië begrotingssteun te geven. Omdat het Westen de overheden van ontvangende landen vaak niet vertrouwt, wordt er op dit moment te weinig begrotingssteun toegekend aan landen die daarvoor in aanmerking zouden moeten komen. Ook in landen met een relatief goed bestuur wordt er langs de overheid gewerkt door tal van donorlanden en -organisaties.

In landen zonder goed bestuur wordt begrotingssteun al snel misbruikt voor prestigeprojecten, eigen gewin, het verder opschroeven van militaire uitgaven of raakt het geld zoek door fraude en corruptie. In landen met een slecht bestuur moet voornamelijk sectorsteun of projecthulp worden gegeven. Deze moet bij voorkeur via internationale organisaties onder VN-vlag en via medefinancieringsorganisaties lopen. Deze hebben de beste contacten met de plaatselijke NGO's. Zij werken onder moeilijke omstandigheden aan projecten die direct de sociale positie van de allerarmsten kunnen verbeteren. Het gaat dan om zaken als onderwijs, gezondheidszorg en ondernemerschap, waaronder steun aan kleine boeren. Ook moeten de medefinancieringsorganisaties werken aan het oprichten van maatschappelijke instituties die tot doel hebben het zelfbewustzijn van groepen mensen te vergroten en die een tegenwicht moeten bieden aan de corrupte overheid, zoals onafhankelijke media, vakbonden en politieke partijen. Vanwege de moeilijke omstandigheden moet er ruimte zijn voor risicovolle en innovatieve projecten, waarbij het moeilijk meetbaar is welke effecten worden bereikt en medefinancieringsorganisaties niet mogen worden afgerekend op het niet behalen van doelstellingen. Zij moeten zich natuurlijk wel verantwoorden. Met politieke druk, technische assistentie en het onder voorwaarden in het vooruitzicht stellen van ontwikkelingsgeld, moeten donorlanden de overheid van het ontvangende land bewegen tot beter bestuur (Chauvet e.a. 2006).

Voor landen die rijk zijn aan grondstoffen moet een soortgelijke strategie gelden. Ook hier is het van belang om de maatschappelijke positie van groepen te versterken. Daarnaast moeten voor deze landen internationale handvesten worden opgesteld over hoe om te gaan met bodemschatten. Het gaat dan met name over de wijze van aanbesteding en de wijze waarop de inkomsten op verstandige wijze kunnen worden geïnvesteerd in de eigen economie. Veel van deze kennis ontbreekt nu in deze landen. Een voorbeeld is Ghana, dat zijn eigen tekortkoming op dat punt onder ogen zag en Noorwegen om advies vroeg over hoe verstandig om te gaan met zijn plotselinge olievondst.

Hulp aan conflictgebieden is het meest complex. Eerder gaven wij aan dat dit in nauwe samenhang met Defensie moet worden gezien. Ook is een internationale aanpak met multilaterale organisaties als de VN en de Afrikaanse Unie noodzakelijk. Internationaal moet Nederland, het liefst in Europees verband, vooroplopen om de wapenhandel naar conflictgebieden strikt aan banden te leggen. De wapenexportcode van de EU moet eindelijk bindend worden voor de lidstaten. Verder moet Nederland zich hard maken voor vredesmissies naar deze gebieden om het conflict in een zo vroeg mogelijk stadium het hoofd te bieden. Vanuit Ontwikkelingssamenwerking zal een fors deel van het voor dit land beschikbare budget aangewend moeten worden voor de opleiding van eigen veiligheidstroepen en politie. Veiligheid en bescherming van mensenrechten zijn in deze gebieden de eerste prioriteit. Daarnaast geldt dat de medefinancieringsorganisaties ook hier een belangrijke rol wordt toebedeeld via hun contacten met de lokale NGO's. Prioriteit voor hen ligt in het verbeteren van de positie van de door het conflict getroffen burgers.

Het bovenstaande gaat over wezenlijke vragen over de inrichting van de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking. De centrale afweging moet telkens zijn: op welke wijze helpen we daadwerkelijk de allerarmsten in deze wereld? En welke strategieën kiezen we daarbij? Hierboven is een aanzet daarvoor gegeven, en niet meer dan een aanzet. De uiteindelijke vraag is natuurlijk: op welke wijze is het beleid het meest effectief? Het ontbreken van een degelijk inhoudelijk debat over de moeilijke vragen van ontwikkelingsamenwerking komt niet doordat het ontbreekt aan studies, evaluaties en rapporten. Het is eerder te wijten aan de doorgeslagen verantwoordingscultuur binnen de wereld van de ontwikkelingsamenwerking. Bij gesubsidieerde projecten is de vraag of de beoogde doelstellingen zijn gehaald, terwijl de vraag zou moeten zijn waarom we überhaupt aan dat ene project in dat ene land zijn begonnen.

Een debat over de effectiviteit van het beleid is niet een eenmalig gebeuren. Het is een continu proces waarbij telkens opnieuw moet worden afgewogen of ingezet beleid past binnen de prioriteiten. De wereld verandert snel. Landen worden geconfronteerd met nieuwe problemen. Oude conflicten laaien op.

Een decennialang durende burgeroorlog eindigt ineens in een bestand. Het ontwikkelingsbeleid moet telkens op deze veranderingen inspelen. Bovendien kan de effectiviteit van het beleid van de minister van Ontwikkelingssamenwerking niet geïsoleerd worden beschouwd. Economische ontwikkelingen op wereldschaal, (verschuivende) geopolitieke verhoudingen en de relatie die ontwikkelingssamenwerking heeft met bijvoorbeeld de handelspolitiek (inclusief de landbouw) zijn belangrijker voor de vraag of landen de kans krijgen zich te ontwikkelen of dat ze gevangen blijven in de armoedeval.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) is een relatief onafhankelijke afdeling op het ministerie van Buitenlandse Zaken die als doel heeft het beleid van de minister te evalueren. Die opdracht is te beperkt. Niet alleen het gevoerde beleid moet worden geëvalueerd, ook nieuw beleid moet worden getoetst, met ruimte voor kritiek. Daarnaast moet gevraagd en ongevraagd advies kunnen worden uitgebracht, moeten voorstellen worden gedaan en moet aan het internationale debat actief worden deelgenomen. Het is van belang om met een onafhankelijke blik naar het gevoerde beleid te kunnen kijken. In het veld van gevestigde belangen, dat ontwikkelingssamenwerking tenslotte ook is, is een intellectueel breekijzer nodig om nieuwe debatten te voeren. Zo'n orgaan dient niet onder de verantwoordelijke minister te vallen, noch in het gebouw van Buitenlandse Zaken gevestigd te zijn. De positie die instituten als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het Centraal Planbureau bekleeden binnen de overheid, kan hierbij als voorbeeld dienen. Een zelfde onafhankelijke positie moet het nieuw op te richten Bureau Globalisering en Ontwikkeling krijgen. Het takenpakket van de IOB en de Adviesraad Internationale Vraagstukken kunnen bij dit nieuwe bureau worden ondergebracht.

# 6.

## Moeilijke vragen

Het Nederlandse debat over ontwikkelingssamenwerking heeft een nieuwe impuls nodig. Dat debat moet gaan over de moeilijke vragen die moeten worden beantwoord om het beleid effectiever te maken. Een stevig debat over de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking draagt bovendien bij aan het draagvlak dat noodzakelijk is om ingewikkeld beleid te voeren ten gunste van arme landen. Als voorzet doen wij een aantal voorstellen die onderdeel zouden moeten zijn van de gewenste politieke en publieke discussie. Deze voorstellen moeten gezien worden als mogelijke antwoorden op moeilijke vragen als: moet er meer nadruk komen op het voorkomen en beheersen van conflicten? Hoe zorgen we ervoor dat de mondiale handelspolitiek in eerste instantie rekening houdt met de belangen van vooral de Afrikaanse landen? Wat is in het Nederlandse beleid de rol van de medefinancieringsorganisaties? Moeten we om effectief te zijn het aantal partnerlanden niet drastisch beperken? Welke beleidsstrategieën moeten in landen met verschillende problemen worden toegepast?

### 1. Nederland legt meer nadruk op conflictbeheersing

Oorlogen en conflicten schaden in hoge mate de ontwikkelingskansen van het betreffende land en de gehele regio. De kosten zijn gigantisch, onder andere door de misgelopen economische groei. Preventief beleid en snel ingrijpen zijn dus meer dan rendabel. Dat moet vroegtijdig beginnen met diplomatiek optreden en aandacht voor de opbouw van politieke instituties die conflictbeheersend werken. Bij eenmaal uitgebroken burgeroorlogen en regionale conflicten moet Nederland erop aandringen dat in Europees verband sneller wordt ingegrepen, indien nodig ook met militaire middelen. Idealiter wordt dit gecoördineerd met de landen in de regio, zoals de landen van de Afrikaanse Unie. Om ook in de toekomst voldoende menskracht en materieel te waarborgen, heeft Defensie voldoende financiële middelen nodig. De verkenning van hoe de financiën er in de toekomst moeten uitzien en die door een klankbord onder leiding van ex-minister Gerrit Zalm op dit moment wordt gevolgd, moet daar belangrijke informatie over geven. Het ligt niet voor de hand dat er verder wordt bezuinigd op Defensie. Omdat in

conflictlanden conflictbeheersing de eerste prioriteit is, wordt in het budget van Ontwikkelingssamenwerking meer ruimte gereserveerd voor het opleiden van politie en veiligheidstroepen.

## **2. Afrikaanse landen krijgen met voorrang toegang tot de Europese markt**

Tariefmuren en importheffingen voor Afrikaanse producten worden afgeschaft. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU gaat op de schop. De resterende exportsubsidies worden onverwijld afgeschaft. Inkomstoeslagen worden uitgefaseerd. Europese boeren ontvangen in de toekomst alleen nog maar overheidsgeld indien daar concrete maatschappelijke diensten tegenover staan, zoals landschapsonderhoud, natuurbescherming en waterberging. Medische patenten worden buiten werking gesteld voor ontwikkelingslanden. Zo kunnen landen voor de eigen regio goedkoop vaccins en medicijnen produceren, bijvoorbeeld om hiv/aids te bestrijden. Dit dient primair een volksgezondheidsdoel, maar kan ook een impuls zijn voor de ontwikkeling van de farmaceutische industrie in ontwikkelingslanden. Nederland zet zich in Europees verband in voor serieuze invloed van ontwikkelingslanden bij internationale instituties als de Wereldhandelsorganisatie, de Wereldbank en het IMF. Ook pleit Nederland voor een permanente zetel voor een vertegenwoordiger van de Afrikaanse Unie in de Veiligheidsraad van de VN.

## **3. Nederland schrapt flink in het aantal partnerlanden**

Nederland beperkt, in coördinatie met andere Europese donoren en multilaterale organisaties, drastisch het aantal partnerlanden. In plaats van de huidige 36 partnerlanden wordt gekozen voor een beperkt aantal partnerlanden (5 tot 10), verdeeld over slechts enkele vooral Afrikaanse regio's. In zo'n regio is Nederland *leading donor* en ziet toe op een integraal afgestemd ontwikkelingsbeleid.

## **4. Medefinancieringsorganisaties richten zich op moeilijke landen**

De verhouding van de overheid met medefinancieringsorganisaties wordt herzien. Voor het geld dat zij van de overheid ontvangen krijgen ze de opdracht om actief te zijn in conflictueuze en fragiele landen of landen met een slecht bestuur. In dergelijke landen hebben zij het voordeel dat ze veel meer dan de ambassades contacten hebben met lokale organisaties die in moeilijke omstandigheden de sociale positie van de allerzwaksten ondersteunen. In die

omstandigheden moet gewerkt worden met innovatieve en risicodragende projecten, waarbij het niet behalen van beoogde doelstellingen minder zwaar wordt aangerekend. Natuurlijk leggen zij wel verantwoording af over de activiteiten die ze doen. Voor het werk dat de medefinancieringsorganisaties uit zelf verworven middelen financieren, bepalen ze zelf de prioriteiten, zowel met betrekking tot de vorm van de hulp als met betrekking tot de landen waar die gegeven wordt.

## **5. De inzet van begrotingssteun wordt uitgebreid**

Bij landen met een goed bestuur is begrotingssteun het belangrijkste instrument van ontwikkelingssamenwerking. Voor ingesloten landen die geen economische groei kunnen bewerkstelligen, is het ook een belangrijke manier om de kwaliteit van het bestuur te handhaven en te verbeteren. Voor landen met een minder goed bestuur maar een betere economische uitgangssituatie, kan worden gekozen voor sectorale hulp (onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur) en voor hulp die bedrijvigheid stimuleert. Daaronder vallen ook microkredieten, die met name in het kader van de bescherming van de rechten voor vrouwen kunnen bijdragen aan economische dynamiek. Bij voorkeur loopt de geldstroom via multilaterale organisaties en niet via de daarvoor slecht toegeruste ambassades. De hulp mag niet gebonden zijn aan bestedingen in het donorland.

## **6. Het budget voor ontwikkelingssamenwerking wordt gestroomlijnd**

Nederland houdt zich aan de internationale afspraak om 0,7 procent van het bruto nationaal product te besteden aan ontwikkelingshulp en 0,1 procent voor internationaal milieubeleid. Daarbij wordt het jaarlijkse Nederlandse budget ontdaan van zijn grilligheid. Het budget voor ontwikkelingssamenwerking moet gebaseerd worden op de trendmatige economische groei. Extra geld voor ontwikkelingssamenwerking, zoals wordt voorgesteld in het verkiezingsprogramma van GroenLinks, is op dit moment prematuur. Wel moet Nederland sterker aandringen bij andere landen om aan deze verplichting te voldoen.

## **7. Er komt een onafhankelijk Bureau voor Globalisering en Ontwikkeling**

De effectiviteit van het ontwikkelingsbeleid wordt op dit moment gecontroleerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, een



afdeling op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het IOB is in de praktijk relatief vrij in de wijze waarop zij haar onderzoeken doet, maar valt formeel onder het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast adviseert het IOB in eerste instantie aan de minister. Om een betere en onafhankelijke toetsing van de effectiviteit mogelijk te maken, en het publieke en politieke debat over ontwikkelingssamenwerking te verdiepen en te verbreden, dient het IOB omgezet te worden in een onafhankelijk Bureau voor Globalisering en Ontwikkeling.

# 7.

## Literatuur

Bebbington, Anthony, *NGO's and uneven development: Geographies of development intervention*, Progress in Human Development, 28/6, 725-745, 2004

Bruno, Michael, Ravallion, Martin en Squire, Lyn, Equity and growth in developing countries: old and new perspectives on the policy issues, in V. Tani en K.Y. Chu, *Income distribution and high growth*, MIT Press, Massachusetts, 1998

Chauvet, Lisa en Collier, Paul, *Helping Hand? Aid to Failing States*, IRD, DIAL, Paris and CSAE, Oxford, 2006

Chauvet, Lisa, Collier, Paul en Hoeffler, Anke, *The Cost of Failing States and the Limits to Sovereignty*, UNI-WIDER, 30, 2007

Clemens, M., S. Radelet en R. Bhavnani, *Counting Chickens when they Hatch*, WP40, Center for Global Development, Washington DC, 2004

Collier, Paul en Hoeffler, Anke, *Conflict*, in B. Lomborg, *Global Crises, Global Solutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004

Collier, Paul, *Is Aid Oil? An analysis of whether Africa can absorb more aid*, World Development, 34, 1482-1497, 2006a

Collier, Paul, *Post-Conflict Economic Recovery*, working paper, Oxford University, 2006b

Collier, Paul, *The Bottom Billion, Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford University Press, New York, 2007

Easterly, William, *Freedom and Development*, Democracy and Development, 57-69, KIT Publishers, Amsterdam, 2008

Easterly, William, *How the Millennium Development Goals are unfair to Africa*, working paper, New York University, 2008

Easterly, William en Pfitze, Tobias, *Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid*, Journal of Economic Perspectives, 22/2, 2008

Easterly, William, *The White Man's Burden, Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Penquin Books, New York, 2006

FAO, *World agriculture: towards 2030/2050*, Interim Report, Rome 2006

Friedman, Benjamin M, *The Moral Consequences of Economic Growth*, Alfred A. Knopf, New York, 2005

IBO, *Effectiviteit en Coherentie van Ontwikkelingssamenwerking, Eindrapport van de werkgroep Effectiviteit en Coherentie van Ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag, 2003

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006, Evaluatie van de Bilaterale Samenwerking*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag 2008

Koch, Dirk-Jan, *Uncharted territories, Geographical Choices of Aid Agencies*, The Broker 2007/3

Ogbu, Osita, *Knowledge Dependence and its discontents: the demand for policy research in Africa in the era of globalization*, in Louk Box en Rutger Engelhard, *Science and Technology Policy for Development*, Anthem Press, Londen, 2006

Rodrik, Dani, *In Search of Prosperity, Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton, 2003

Sachs, Jeffrey, *The End of Poverty, How We Can Make It Happen In Our Lifetime*, Penguin Books, London, 2005

Stiglitz, Joseph, *Making Globalization Work*, W.W. Norton & Company, New York, 2006

Szirmai, Adam, *The Dynamics of Socio-Economic Development, An Introduction*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005

Vandermoortele, Jan, *The MDGs: 'M' for Misunderstood?*, Wider Angle, United Nations World Institute for Development Economics Research, 1/2007, 6-7

Wereldbank, *Gross National Income per capita in 2006*, Atlas Method, 2006

## De auteurs

SELÇUK AKINCI is tijdelijk medewerker bij het Wetenschappelijk Bureau GroenLinks.

AYSEL SABAHOĞLU is stafmedewerker bij het Wetenschappelijk Bureau GroenLinks.

BART SNELS is directeur van het Wetenschappelijk Bureau GroenLinks.

Deze publicatie is mede mogelijk gemaakt door een financiële bijdrage van NCDO.

## Colofon

Tekst: Selçuk Akinci, Aysel Sabahoğlu, Bart Snels  
Boekverzorging: Ruparo, Amsterdam  
Druk: De Raddraaier, Amsterdam

© WETENSCHAPPELIJK BUREAU **GROENLINKS**, Utrecht 2008

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.

Uitgave van het Wetenschappelijk Bureau GroenLinks  
Oudegracht 312, Postbus 8008, 3503 RA Utrecht  
Telefoon: 030 23 999 00  
Fax: 030 23 00 342  
E-mail: [info@groenlinks.nl](mailto:info@groenlinks.nl)  
Website: [www.groenlinks.nl](http://www.groenlinks.nl)

ISBN/EAN 978-90-72288-48-6  
NUR 754



Ontwikkelingssamenwerking is van belang voor de ontwikkeling van de armste delen van de wereld. Dat zal niemand ontkennen. Toch blijft het Nederlandse debat over de effectiviteit van ontwikkelingsamenwerking teveel steken in gekissebis over de omvang van het beschikbare budget.

Hoe verhoudt ontwikkelingssamenwerking zich tot conflictpreventie in door geweld verscheurde landen? Wat is de rol van de medefinancieringsorganisaties in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid? Is Nederland niet in te veel verschillende landen actief? Deze fundamentele vragen komen in Nederland veel te weinig aan de orde. Dit pamflet wil bijdragen aan het stellen van moeilijke vragen. Die zijn nodig om het debat over de staat van ontwikkelingssamenwerking te verdiepen.



WETENSCHAPPELIJK BUREAU **GROENLINKS**

ISBN 978 90 72288 48 6

