WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Minder pretentie, meer ambitie

ONTWIKKELINGSHULP DIE VERSCHIL MAAKT

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

Minder pretentie, meer ambitie

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2012.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is (tot 31 december 2012):
mw. prof. dr. ir. M.B.A. van Asselt
prof. dr. H.P.M. Knapen
prof. dr. P.A.H. van Lieshout
mw. prof. dr. H.M. Prast
mw. prof. mr. J.E.J. Prins
prof. dr. ir. G.H. de Vries
prof. dr. P. Winsemius

Secretaris: dr. W. Asbeek Brusse
Plaatsvervangend secretaris: dr. R.J. Mulder

De WRR is gevestigd:
Lange Vijverberg 4-5
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
Telefax 070-356 46 85
E-mail info@wrr.nl
Website http://www.wrr.nl

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Minder pretentie, meer ambitie

ONTWIKKELINGSHULP DIE VERSCHIL MAAKT

Amsterdam University Press, Amsterdam 2010

Omslagafbeelding: © Kirchgessner/laif

Omslagontwerp: Studio Daniëls, Den Haag
Vormgeving binnenwerk: Het Steen Typografie, Maarssen

ISBN 978 90 8964 226 4
e-ISBN 978 90 4851 229 4
NUR 754

© WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2010

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jº het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Aan de Minister-President
Voorzitter van de Ministerraad
De heer mr.dr. J.P. Balkenende
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

ons kenmerk 2009156/PW/WAB/ydg	**direct nummer** 070-356 4672	**telefax** 070-356 4685
onderwerp WRR-rapportnr. 84	**email** Asbeek@wrr.nl	**datum** 6 januari 2010

Met genoegen bieden wij u hierbij het rapport *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt* aan. De raad constateert dat ontwikkelinghulp het laatste jaar volop onderwerp van discussie was. Er zijn ook goede redenen voor een kritische analyse. Ontwikkelingshulp heeft op een aantal gebieden vooruitgang gebracht, maar zeker niet overal. Dat vergt reflectie op het effect van hulp en op de condities waaronder hulp productief kan zijn. Wat weten we eigenlijk over ontwikkelingstrajecten van landen en over de mogelijkheid daar van buiten aan bij te dragen? En hoe relevant is hulp nog voor ontwikkelingslanden nu andere financiële stromen zoals *remittances* en buitenlandse investeringen door globalisering zijn toegenomen? Ook de gewijzigde internationale verhoudingen vergen doordenking: de scheidslijn tussen een rijk Noorden en arm Zuiden vervaagt, en in plaats daarvan komt een multipolaire wereld met grote nieuwe spelers als China, India en Brazilië. Bovendien heeft beleid rond thema's als klimaat, migratie, financiële stabiliteit, kennis, handel, voedsel en veiligheid grote invloed op de ontwikkelingskansen van arme landen. Dat roept de vraag op hoe de aandacht daarvoor goed georganiseerd kan worden.

Op basis van vijfhonderd gesprekken in het veld en een uitgebreide bestudering van de literatuur formuleert de WRR aanbevelingen voor forse wijzigingen in de organisatie van ontwikkelinghulp, voor gestructureerde aandacht voor andere terreinen die ontwikkelingsrelevant zijn en voor de zorg voor mondiale publieke goederen. Langs deze lijnen zou Nederland op dit terrein internationaal weer aan gezag kunnen winnen.

Ingevolge de Instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de ministerraad tegemoet.

Namens de WRR,

Prof.dr. P. Winsemius

De secretaris

Dr. W. Asbeek Brusse

Lange Vijverberg 4-5, Postbus 20004, 2500 EA Den Haag
telefoon (070) 356 46 00, fax (070) 356 46 85, website: www.wrr.nl, e-mail: info@wrr.nl

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting 11

Ten geleide 19

1 Ontwikkelingshulp in een veranderende context 21

2 De spagaat van ontwikkelingshulp 35
2.1 Twee grondmotieven voor ontwikkelingshulp 35
2.2 De morele opdracht 38
2.3 Eigenbelang 41
2.4 Interdependenties 44
2.5 Hoe klein en groot te combineren? 53

3 Ontwikkeling begrijpen 61
3.1 Ontwikkeling omschreven 61
3.2 Andere startsituaties 67
3.3 Effectieve overheden en padafhankelijke trajecten 69
3.3.1 De staat herontdekt 70
3.3.2 Antecedenten en variëteit 73
3.3.3 En Afrika dan? 76
3.4 Politieke instituties 80
3.5 Sociaal weefsel 83
3.6 Eigen ontwikkelingspaden 90

4 Ontwikkeling meten 97
4.1 Is er sprake van ontwikkeling? 97
4.2 En wat is de bijdrage van hulp? 104
4.3 Dan maar micro? 111
4.4 Helpt hulp? 113

5 Ontwikkelingshulp vormgeven 117
5.1 Verenging: ontwikkelingshulp wordt armoedebestrijding 117
5.2 Versplintering: een steeds chaotischere organisatie 125
5.3 Almachtsfantasieën: de permanente verleiding van maakbaarheid 130
5.3.1 Kapitaal en importsubstitutie als remedie 131
5.3.2 De Washington consensus 134
5.3.3 Good governance en democratie als remedie 140
5.4 Afwezige interventie-ethiek 145
5.5 Verkokering: de onderschatting van andere instrumenten 153
5.5.1 Nieuwe thema's 154
5.5.2 Zoeken naar coherentie 160

6	**De opgave voor de toekomst**	167
6.1	Verbindingen worden onvermijdelijker	167
6.2	De opgave: ontwikkelingsgerichter en breder zijn	172
6.2.1	Voorbij de armoedebestrijding	173
6.2.2	En watervoorziening, onderwijs en gezondheidszorg dan?	176
6.2.3	De kwestie veiligheid	180
6.2.4	Goede hulpmodaliteiten	183
6.3	De eerste consequentie: specifieker zijn	189
6.3.1	Landen- en regiodifferentiatie	189
6.3.2	Instrumentendifferentiatie	193
6.4	De tweede consequentie: breder zijn	195
7	**Specifieker zijn: hulp professionaliseren**	199
7.1	Kiezen	199
7.2	Programmatisch organiseren	205
7.3	Kennen	207
7.4	Verantwoorden	210
7.5	Evalueren	214
7.6	Verschil maken: selecteren en specialiseren	216
7.7	Een professionele organisatie	224
7.8	Goed doen kan en moet beter	226
8	**Breder zijn: voorbij hulp kijken**	229
8.1	Coherentie voor ontwikkeling	229
8.2	Internationale publieke goederen	234
8.3	Global governance	240
8.4	Voorbij internationale samenwerking	243
9	**De rol van andere betrokkenen**	249
9.1	Bedrijven voor ontwikkeling	249
9.2	Burgers voor ontwikkeling	257
9.3	Ngo's voor ontwikkeling	264
9.3.1	Ontwikkeling van landen: specifieker zijn	266
9.3.2	Mondiale ontwikkeling: breder zijn	271
10	**Conclusie**	275
10.1	Doelen herwegen	278
10.2	Ontwikkeling professioneel georganiseerd	280
10.3	Voorbij klassieke hulp	286
10.4	Minder pretentie, meer ambitie	288

Literatuur 291

Lijst van geïnterviewde personen 327

Casestudies: geïnterviewde personen 339

SAMENVATTING

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

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

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

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

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

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

Ontwikkelingsgerichter

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

Een tweede vereiste is dat hulp professioneel wordt vormgegeven. Dat impliceert een eigen organisatie waarin, in plaats van functieroulatie, deskundigheid voorop staat. Dat kan het beste door in een aantal ontwikkelingslanden een eigen ontwikkelingsorganisatie tot stand te brengen – de WRR stelt voor die NLAID te noemen. Een structuur met landenvestigingen die een organisatorische eenheid vormen, maakt het mogelijk om grondige kennis over de ontvangende landen op te bouwen en om er langdurige relaties aan te gaan, maar ook om op maat de juiste deskundigheid uit Nederland of elders te mobiliseren. Een dergelijke structuur bevordert bovendien dat er programmatisch gewerkt wordt: wie de landbouw wil verbeteren, moet immers niet alleen verstand hebben van technieken om het land te verbouwen, maar ook van de aanschaf van kunstmest, van de voorwaarden die Europa aan import oplegt, van de kansen op het vinden van afzetmarkten voor diverse gewassen, en van het organiseren van de plaatselijke boeren in samenwerkingsverbanden die bij hen passen.

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

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

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

Proberen om met hulp bij te dragen aan ontwikkeling raakt niet alleen de inspanningen van de Nederlandse overheid, maar ook die van bedrijven, burgers en ngo's. De instrumenten om het bedrijfsleven te stimuleren een ontwikkelingsgerichte rol te vervullen, behoeven aanscherping, en ook de mogelijkheden van de diaspora om de ontwikkeling van hun land van herkomst te bevorderen, kunnen beter benut worden. De consequenties zijn echter het grootst voor de rol van ngo's. Het medefinancieringsstelsel, waarin zuidelijke ngo's geld ontvangen via westerse ngo's en waarbij het als een aanwinst geldt dat westerse ngo's in een groot aantal landen aanwezig zijn met relatief kleine projecten, heeft het einde van zijn levenscyclus bereikt. De inzet van zuidelijke ngo's kan in de toekomst in belangrijke mate rechtstreeks worden aangestuurd vanuit NLAID. De westerse ngo's zullen door specialisatie en concentratie hun eigen toegevoegde waarde nadrukkelijker inhoud moeten geven.

Breder

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

Daarnaast wordt de zorg voor mondiale publieke goederen, zoals financiële stabiliteit, klimaatbeleid, en het uitbannen van besmettelijke ziektes, steeds belangrijker. Niet alleen arme landen maar ook rijke landen hebben hier baat bij. De druk om rond mondiale publieke goederen mondiaal afspraken te maken en mondiaal te handelen, zal de komende tijd alleen maar toenemen. De belangrijkste opgave is hier om manieren te vinden om onze globaliserende wereld zo in te richten dat gemeenschappelijke belangen enerzijds, en de ruimte voor landen en volken om hun eigen toekomst inhoud te geven anderzijds, in balans blijven.

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

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

TEN GELEIDE

In dit rapport schetst de WRR zijn visie op de plaats en toekomst van ontwikkelingshulp. Het rapport is opgesteld door een projectgroep onder leiding van prof. dr. Peter van Lieshout, lid van de raad. Dr. Robert Went (projectcoördinatie) en dr. Monique Kremer vormden met ondersteuning van drs. Vanessa Nigten en ir. Martijn Vink de wetenschappelijke staf. In de eerste fase van het onderzoek leverden ook dr. Chris van der Borgh en drs. Marcia Valkenhoff input.

Dit rapport is tot stand gekomen na een lang proces van consultatie en analyse. Daarbij bood de enorme rijkdom aan wetenschappelijke literatuur uit verschillende disciplines vanzelfsprekend een belangrijke bron van inzichten en informatie, maar zeker niet de enige. Ook externe deskundigen met diverse achtergronden hadden veel te bieden. Voor een deel waren deze deskundigen verbonden aan Nederlandse universiteiten, kennisinstituten, hulporganisaties, ministeries en ambassades, voor een deel aan buitenlandse kennisinstituten of ministeries. Daarnaast werden intensieve gesprekken gevoerd met specifieke deskundigen binnen relevante internationale organisaties (EU, Wereldbank, IMF, OESO, WTO, ILO, VN-organisaties, etc.). In totaal zijn in de loop van twee jaar zo'n driehonderd specialisten geraadpleegd. Sommigen van hen is ook gevraagd hun inzichten verder uit te werken in de vorm van een artikel. Dat resulteerde in mei 2009 in de publicatie van de achtergrondstudie *Doing good or doing better. Development policies in a globalizing world* (Kremer, Van Lieshout en Went 2009). Ook zijn twee voorstudies vervaardigd door prof. dr. Paul Hoebink en dr. Robert Went die beschikbaar zijn op de website van de WRR. Verder zijn enkele specialisten (Nancy Birdsall, Ha-Joon Chang, Paul Collier, Dani Rodrik) door de WRR uitgenodigd om naar Nederland te komen. In de vorm van *invitational conferences* is met hen een aantal hoofdlijnen van het ontwikkelingsbeleid nader onder de loep genomen. Leerzaam waren ook de discussies die in andere westerse landen gevoerd worden over de toekomst van ontwikkelingshulp. Nadere analyse van die debatten, gecombineerd met bezoeken aan wetenschappelijk onderzoekers en beleidsverantwoordelijken in verschillende landen (onder meer Noorwegen, Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en België) waren erg verhelderend.

Een goede analyse van ontwikkelingshulp kan niet gemaakt worden zonder daarbij het perspectief van ontvangende landen te betrekken. Daarom werden enkele specifieke landenstudies ondernomen, waarbij gesproken werd met zowel beleidsverantwoordelijken, mensen uit de praktijk van ontwikkelingshulp en het bedrijfsleven, als vertegenwoordigers uit kringen van wetenschap en media. Afghanistan, Ethiopië, Uganda, Nigeria en Suriname zijn op deze wijze aangedaan. Ook zijn er uitgebreide werkbezoeken gebracht aan India en China

aangezien deze landen op meer dan één manier leerzaam zijn: ze zijn succesvol, en dat roept de vraag op wat er van hun ontwikkelingsproces te leren valt, en ze zijn tegelijkertijd in toenemende mate spelers op het toneel van de ontwikkelingshulp, wat vragen oproept naar hun motieven en strategieën. Alles bij elkaar werd tijdens deze casestudies met nog eens tweehonderd mensen van gedachten gewisseld. Verschillende organisaties hebben geholpen bij het identificeren en benaderen van deze mensen. Nederlandse ngo's, het ministerie van Buitenlandse Zaken en vooral ook een aantal ambassades hebben zich forse moeite getroost om te zorgen voor uitstekend geïnformeerde gesprekspartners die goed gespreid waren qua achtergrond en oriëntatie. Daarvoor past veel dank.

Zo'n vijfhonderd mensen waren al met al bereid langdurig met de projectgroep van gedachten te wisselen. De lezer vindt aan het einde van dit boek een overzicht van al deze gesprekspartners. Op deze plek verdienen tot slot enkele mensen bijzondere vermelding, omdat zij in verschillende fasen actief commentaar leverden op conceptrapportages en in bredere zin meedachten over de opzet van het project: prof. dr. Ton Dietz, dr. Paul Engel, mr. Jos van Gennip, prof. dr. Peter Ho, prof. dr. Paul Hoebink, prof. Rolph van der Hoeven en drs. Jeroen de Lange. Veel dank aan allen.

1 ONTWIKKELINGSHULP IN EEN VERANDERENDE CONTEXT

In 2010 zal de Nederlandse rijksoverheid 4,715 miljard euro besteden aan officiële ontwikkelingshulp. Dat is net als in voorgaande jaren 0,8 procent van het bruto nationaal product – 0,7 procent volgens internationaal afgesproken normen, plus 0,1 procent voor milieubeleid. Daarnaast wordt er jaarlijks via de FMO (de investeringsbank die grotendeels door de Nederlandse overheid is gefinancierd) ruim een miljard euro's aan leningen verstrekt aan bedrijven die investeren in ontwikkelingslanden. Bovendien zetten veel burgers, bedrijven, gemeentes en maatschappelijke organisaties zich in voor ontwikkelingsdoelen. Van de officiële hulp wordt een kwart direct aan een ontwikkelingsland uitgegeven, een kwart via multilaterale kanalen (onder meer UNDP, Unicef, Wereldbank), een kwart via maatschappelijke organisaties (onder meer Cordaid, Hivos, ICCO en Oxfam Novib), zeven procent via (regelingen voor) het bedrijfsleven, en zes procent voor exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties. Nederland behoort internationaal tot de meest gulle officiële donoren. Het is in procentuele zin de vijfde donor ter wereld in 2009, in absolute zin de zesde. Het staat na Zweden en Denemarken op de derde plaats van de Commitment to Development Index 2009 van het gezaghebbende Center for Global Development in Washington – een indicatie van de kwaliteit van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Dat alles past in een lange traditie: sinds Jan Tinbergen, de Nederlandse econoom die in 1969 de Nobelprijs voor economie kreeg, zich internationaal manifesteerde als voorvechter van ontwikkelingshulp, heeft ons land altijd een markante plaats op het wereldtoneel gehad als het ging om ontwikkelingshulp. Die geprononceerde positie kon ook op brede steun bij de Nederlandse bevolking rekenen.

Die plaats en die vanzelfsprekendheid zijn aan erosie onderhevig. Nederland kent van oudsher een sterke traditie van publieke steun voor ontwikkelingssamenwerking – in 2009 gaf nog 66 procent van de Nederlanders aan dat het budget voor ontwikkelingshulp gelijk moest blijven of verhoogd worden. De twijfels nemen echter toe. Het percentage Nederlanders dat vindt dat het budget voor ontwikkelingshulp verminderd moet worden, is toegenomen van 15 procent in 1998 tot 34 procent in 2009. Ook groeit de scepsis over de manier waarop het overheidsgeld voor ontwikkelingshulp besteed wordt; dertig procent heeft er weinig vertrouwen in (Gijsbers en Van der Lelij 2009; Helmich 2008). Deze cijfers sporen met het gegeven dat ook op andere plekken mensen steeds meer openlijk hun twijfel uiten – sommigen betwijfelen het effect van ontwikkelingshulp, en een enkeling stelt ook vragen bij de motieven achter ontwikkelingshulp. Was ontwikkelingshulp het laatste decennium vooral een aangelegenheid van specialisten – de Tweede Kamer heeft al lang geleden zijn Vaste Kamercommissie voor Ontwikkelingssamenwerking opgeheven en de aandacht voor het onderwerp aan de Nederlandse universi-

teit is al evenzeer afgenomen – in de afgelopen paar jaar is het weer snel een veelbesproken thema geworden dat met grote regelmaat in de media figureert. Het is een debat met passie en fundamentele vragen, maar ook een debat waarin voorbeelden graag uit hun verband worden gerukt en waarin stereotypen niet van de lucht zijn.

In snel tempo verschijnen spraakmakende boeken over ontwikkelingshulp, die bijna allemaal in het Nederlands vertaald worden, en waarvan de schrijvers door middel van interviews ook de voorpagina's van de katernen van de weekendbijlagen van de grote dagbladen weten te halen. Het is een bijzonder genre dat zo ontstaat. Het onderwerp heeft voor de meeste auteurs een grote beladenheid. Dat toont zich in de scherpe bewoordingen, de sweeping statements, de pamfletachtige ondertoon, de apocalyptische flaptekst, het gemakkelijke gebruik van cijfers en de hoge mate waarin delen van de persoonlijke leefsfeer geïntegreerd worden in de betoogtrant, alsof die de ultieme waarheid van de tekst moeten garanderen – een literatuurwetenschapper kan er nog een keer op promoveren. Jeffrey Sachs (2005) voert in *The end of poverty* zijn vrouw op, Ha-Joon Chang (2007) in *Bad samaritans* zijn kinderen, James Calderesi (2006) in *The trouble with Africa* zijn vriend, Paul Collier in *The bottom billion* (2007) zijn zoon, William Easterly (2006) etaleert in *The white man's burden* zijn eigen desillusies als ex-Wereldbank medewerker, terwijl Dambisa Moyo (2009) in *Dead aid* haar ouders als getuigen à charge laat optreden. Kritiek op ontwikkelingssamenwerking is inmiddels zelf een miljoenenbusiness geworden.

Bezinning op de toekomst van ontwikkelingshulp is aan de orde. Daar is, behalve de toon van het debat, ook een aantal fundamentele redenen voor. Er hebben zich immers belangrijke verschuivingen voorgedaan. Ontwikkelingslanden zijn niet wat ze zestig jaar geleden waren, toen ontwikkelingshulp een voorzichtige start maakte. En ontwikkelingshulp zelf is evenzeer van karakter veranderd – onder invloed van veranderingen in het Zuiden, maar minstens zo veel door veranderingen in het Westen. Die westerse landen hebben niet meer de vanzelfsprekende hegemoniale positie in de wereld die ze zestig jaar geleden hadden. Bovendien is het denken geëvolueerd, zowel in beleid als wetenschap, over wat ontwikkeling is, en over de vraag hoe ontwikkeling al dan niet gericht bevorderd kan worden.

Ontwikkelingslanden zijn veranderd …

Het overheersende beeld dat Nederlanders van Afrika hebben, is dat van een continent met enorme voedselschaarste. Extreem ondervoede kinderen vormen een icoon van Afrika, of ze nu uit de afscheidingsoorlog rond Biafra (1968), de droogte in Ethiopië (1984), de sprinkhanenplaag in de Sahel (2004) of het door milities geplaagde Darfur (2007) komen. India hebben Nederlanders in de jaren zestig leren kennen als een land met niet alleen grote honger, maar ook met vreselijke ziekten – cholera en tuberculose voorop. Voorzichtig aan zijn die beelden aan

het schuiven. Afrika is in de ogen van velen al niet meer alleen een continent waar mensen niets te eten hebben: de grond is op veel plekken uitgeput en de meeste mensen hebben nog steeds moeite voldoende te verbouwen om in hun bestaan te voorzien, maar het is ook een vruchtbaar continent. Een relatief klein land als Uganda zou in zijn eentje de hele voedselproductie voor Afrika voor zijn rekening kunnen nemen als het in cultuur gebracht was op een wijze die vergelijkbaar is met Europa. Sudan kan de graanschuur van Europa worden – Egypte was het al van het Romeinse rijk. Een belangrijk deel van Oost-Afrika is een hoogvlakte die bijzonder geschikt is voor land- en tuinbouw. Van Zambia via Tanzania en Kenia tot Ethiopië zijn Nederlandse tuinbouwers al een tijd vestigingen aan het starten. In grote delen van West-Afrika is het niet anders: Nigeria zou met gemak een grote voedselexporteur kunnen worden door de erg vruchtbare grond – als het zich niet veel te veel op olie-inkomsten zou richten. Ook India, het subcontinent waar meer armen wonen dan in geheel Sub-Sahara Afrika, is aan het veranderen. De westerse beelden gaan nog vooral over een opkomende IT-sector, en de Oscars voor *Slumdog millionaire* markeren de fusie van Hollywood en Bollywood. Dat de vierde industrietak van het land de medische sector is, is minder bekend: uit allerlei aanpalende landen vliegen mensen in voor hoogwaardige en relatief goedkope verrichtingen – zoals West-Europeanen hun ogen laten laseren in Turkije en Amerikanen hun plastische chirurgie ondergaan in Costa Rica.

... en blijven veranderen

Veel veranderingen in Afrika gaan snel. Dat geldt voor gemakkelijk waarneembare zaken als de groei van het gebruik van de mobiele telefoon. Aan het begin van deze eeuw had in Afrika één op de vijftig mensen een mobiele telefoon, terwijl in 2009 28 procent van alle Afrikanen als mobiele telefoongebruiker geregistreerd staat (ITU 2009). Nergens ter wereld neemt de groei van mobiele telefonie zo sterk toe als in Afrika. Ondertussen maakt Afrika zich ook op voor een internetrevolutie. Nu heeft nog minder dan vijf procent van de Afrikanen toegang tot internet, maar ook dit percentage zal fors en snel stijgen. De veranderingen tonen zich bovendien in de trots die steeds manifester wordt – Afrikaanse leiders spreken steeds meer met dedain over het westerse paternalisme en nemen graag een voorbeeld aan China, al zijn er nog weinigen die de aangeboden westerse hulp echt weigeren. Afrika kent ook zijn gecommitteerde leiders: Mo Ibrahim, de man achter de uiterst succesvolle Afrikaanse mobiele aanbieder Celtel (tegenwoordig Zaïn), richtte een stichting op van waaruit een substantieel geldbedrag gegeven wordt aan Afrikaanse leiders die vrijwillig hun functie neerleggen – dat voorkomt in ieder geval dat ze willen blijven zitten omdat ze geen oudedagsvoorziening hebben.

De veranderingen betreffen echter ook de samenstelling van de bevolking – zo zal er snel een omvangrijke mondiale middenklasse ontstaan. Thomas Friedman (1999) kwam in *The lexus and the olive tree* met een interessante observatie: nog nooit hebben twee landen die allebei over een McDonald's beschikken, met elkaar

oorlog gevoerd. De achterliggende gedachte was dat McDonald's zich alleen vestigt als er een voldoende omvangrijke middenklasse is, en deze mensen "didn't like to fight wars any more – they preferred to wait in line for burgers". Of deze these vandaag de dag nog volledig opgaat, is de vraag, maar het basisidee staat nog overeind: middenklassen zorgen voor stabiliteit. Dat heeft grote gevolgen voor ontwikkelingslanden. In 2000 was gemiddeld 82 procent van de mensen in ontwikkelingslanden arm – gedefinieerd als een inkomen beneden het gemiddelde van Brazilië – , behoorde acht procent tot de middenklasse en tien procent tot de rijken – gedefinieerd als een inkomen dat meer is dan het gemiddelde in Italië. In 2030 zal het aandeel armen – op dezelfde wijze gedefinieerd – gedaald zijn tot 61 procent, de middenklasse gegroeid tot zestien procent en het aantal rijken tot 22 procent, zo ramen Bussolo en anderen (2008). Dat is een forse verschuiving, zeker ook gezien de strenge criteria.

Demografische veranderingen zullen hun effect hebben. In 2050 zullen zeven van de geprojecteerde ruim negen miljard mensen wonen in landen die we nu ontwikkelingslanden noemen. India is dan het land met de meeste inwoners – een effect van de één-kindpolitiek van China – en heeft dan ongeveer 1,7 miljard inwoners. In Afrika wonen er tegen die tijd 2,0 miljard mensen. Europa heeft er tegen die tijd nog zo'n 690 miljoen, ongeveer zeven procent van de wereldbevolking, tegen 25 procent in 1950. In 1960 woonde tweederde van de toenmalige wereldbevolking op het platteland. In 2009 woonden er evenveel mensen op het platteland als in de stad. In 2050 zal meer dan tweederde in de stad leven. Ook dat zal consequenties hebben: mensen in steden in ontwikkelingslanden hebben substantieel minder kinderen dan mensen op het platteland, en ondernemen ook andere economische activiteiten.

Voorspellen blijft echter moeilijk. In 1968 publiceerde de Nobelprijswinnaar Gunnar Myrdal zijn *Asian drama, an inquiry into the poverty of nations*. Het werd een beroemd boek – en Myrdal werd alom geprezen voor zijn analyse van de effecten van de bevolkingsgroei op Azië in de komende decennia. Hij liet zien dat Azië afstevende op een niet te vermijden drama. In navolging van de achttiende-eeuwse Britse demograaf Thomas Malthus voorspelde hij dat de lineair groeiende wereldvoedselproductie achter zou blijven bij een exponentieel stijgende wereldbevolking. De landbouw is er de afgelopen vijftig jaar echter in geslaagd om gedurende de episode van de grootste wereldbevolkingsgroei uit de geschiedenis een groei in voedselproductie te laten zien die deze bevolkingsgroei oversteeg. Er wordt vandaag de dag wereldwijd niet alleen twee keer zoveel voedsel geproduceerd als in de jaren zestig, maar zelfs meer voedsel per capita dan vijftig jaar terug (FAO 2008). Ook is in de periode vóór 1990 vaak betoogd dat de politieke structuur van landen als China, India en Vietnam niet open genoeg was en daarmee te weinig kans op vooruitgang bood en dat het economisch beleid te veel het karakter had van een centrale planeconomie om ooit echt succesvol te zijn. De ontwikke-

lingen nadien leren ons dat bescheidenheid gepast is. De val van de Muur is ook vooral achteraf door velen voorzien, net als de recente financiële crisis.

... en interdependenties nemen toe

We zijn bovendien meer dan ooit met elkaar verbonden door problemen die niet meer binnen de grenzen van één land op te lossen zijn en die bovendien met elkaar verweven raken. Klimaatverandering, Mexicaanse griep, financiële stabiliteit, biodiversiteit, terrorisme, migratie, waterschaarste, met uitsterven bedreigde vis – het zijn allemaal voorbeelden van mondiale kwesties die samenwerking over landsgrenzen heen vereisen. Door deze sterke toename van grensoverschrijdende interdependenties heeft nationaal beleid steeds vaker gevolgen in andere landen, worden vragen en problemen op beleidsagenda's frequenter gekleurd en beïnvloed door ontwikkelingen en activiteiten elders in de wereld, en heeft de overheid geen monopolie meer op internationale relaties waarin bedrijven, niet-gouvernementele orgnisaties (ngo's) en individuele burgers ook een rol spelen. De beleidsagenda's van rijke en zich ontwikkelende landen raken hierdoor op meer onderwerpen met elkaar verbonden tot een ingewikkelde matrix van relaties en verbanden met nieuwe vragen en problemen zonder pasklare antwoorden (Bhargava 2006; Richard 2002).

Televisie, internet en mobiele telefoon en de toename van toerisme – sinds 1950 stijgt het aantal internationale aankomsten jaarlijks met 6,5 procent – maken de wereld kleiner en maken de immense verschillen in levenspeil en -omstandigheden tussen en binnen arme en rijke landen voelbaarder. De toenemende internationalisering van handel, financiële stromen en – van elkaar losgekoppelde stadia van – productie van goederen en diensten verbindt burgers, werkgevers, werknemers, consumenten en beleggers in verschillende landen verder met elkaar, of we dat willen of niet. De wereld telt inmiddels 82.000 transnationale ondernemingen met 810.000 buitenlandse filialen, die samen ongeveer 77 miljoen mensen in dienst hebben (meer dan tweemaal de totale arbeidskracht van Duitsland), en eenderde van de mondiale export van goederen en diensten voor hun rekening nemen. In ontwikkelingslanden is de dynamiek onder deze bedrijven het grootst – slechts twintig bedrijven uit de top vijftig van *emerging transnational corporations* stonden tien jaar geleden ook al op die lijst (UNCTAD 1999, 2009c).

Op termijn levert dat een geheel nieuwe internationale constellatie op. In Noord en Zuid zullen rassen, religies, levensstijlen, talen en culturen steeds meer door elkaar gaan lopen. Paspoort, uiterlijk en territorium vallen steeds minder samen. Het gaat niet langer om multiculturele verbanden binnen samenlevingen, maar om multidimensionale verbanden tussen samenlevingen. De betekenis van de natiestaat neemt af nu allerlei beslissingen steeds meer elders worden genomen. De regiovorming in de wereld neemt snel toe – niet alleen in Europa ontstaat een blok, maar dat geldt ook voor Noord-Amerika en Zuidoost-Azië, en ook in het

Midden-Oosten is de vorming van één munt een heel eind op streek. Nieuwe transnationale gremia buigen zich over vraagstukken als klimaat en voedsel, maar ook over zaken als de accountantsstandaarden en de bescherming van intellectueel eigendom. De G20 is in snel tempo een begrip geworden.

Mondiale verhoudingen zijn veranderd ...

Ondertussen kunnen we ook steeds minder spreken van een Noord-Zuidverhouding, en het is al helemaal duidelijk dat die niet meer samenvalt met de tegenstelling tussen rijk en arm. In Vietnam leefde in 1993 nog 58 procent van de bevolking onder de armoedegrens van één dollar per dag, in 2006 nog zestien procent en als het in hetzelfde tempo als in de periode 1995-2007 door groeit, zal Vietnam in 2010 als middeninkomensland gelden (World Bank 2008c). Het heeft zich in twee decennia ontwikkeld van voedselimporteur tot de tweede exporteur in de wereld van rijst. Wanneer China zijn huidige groeitempo volhoudt – wat overigens zeker geen vanzelfsprekendheid is –, kan men vermoeden dat in dit land de armoede ergens na 2020 voor een belangrijk deel verdwenen is, en dat dit land bovendien zelf kan zorgen voor de mensen die nog wel in armoede leven.

Ondertussen maken velen zich zorgen om de grote rol van China in Afrika – ieder zichzelf respecterend dag- en weekblad heeft daar de afgelopen jaren een reportage over uitgebracht, meestal met de verontrustende ondertoon dat China Afrika leegrooft. Het is een eenzijdig beeld dat bijvoorbeeld geen rekenschap geeft van het feit dat 25 procent van de handel tussen Afrika en China bestaat uit Angolese olie, en één kopermijn in Polen evenveel produceert als de hele befaamde *Copperbelt* in Zambia – het aandeel in de wereldproductie van Afrika op grondstoffengebied ligt voor bijna alle mineralen, behalve goud, onder de tien procent. De opkomst van China heeft echter wel degelijk grote effecten, alleen zullen die zich naar alle waarschijnlijkheid langs andere lijnen manifesteren. Zo zal de groeiende welvaart in China er bijvoorbeeld toe leiden dat er minder graan en meer dierlijke eiwitten gegeten zullen worden – en voor de productie daarvan is veel meer landbouwgrond nodig. Voor de productie van een kilo kippenvlees is drie kilo graan nodig, voor een kilo varkensvlees vijf kilo graan en voor een kilo rundvlees acht kilo graan (Rabbinge 2009). Terwijl momenteel 112 procent van de wereldbevolking gevoed kan worden met een bijna vegetarisch dieet, is dat slechts iets meer dan de helft van de wereldbevolking wanneer we wereldwijd 25 procent van onze calorieën via dierlijke eiwitten zouden verkrijgen (IAASTD 2009). In dat opzicht is het nog een geluk dat Chinezen traditioneel de voorkeur geven aan kip en varkensvlees boven rundvlees. China is ondertussen net als Zuid-Korea begonnen met het aankopen van grote stukken vruchtbare grond in Afrika om zijn eigen voedselproductie veilig te stellen. Zuid-Korea kocht inmiddels meer dan een miljoen hectare grond in Sudan, Mongolië, Indonesië en Argentinië, wat overeenkomt met het totale landbouwareaal in België (Daniel en Mittal 2009). China kocht recent vergelijkbare hoeveelheden grond in onder meer Madagaskar.

Overigens is het nog een open vraag wat de opkomst van de nieuwe economieën verder betekent voor de onderlinge verhouding tussen die landen. Er zal meer onderlinge handel zijn. Nu al hebben de goedkope Chinese fietsen de degelijke Nederlandse fietsen volledig verdrongen in het straatbeeld van Bamako en Kampala: die Chinese fietsen zijn zoveel maal goedkoper en eenvoudiger in het onderhoud dan de Nederlandse dat de lagere kwaliteit daar niet tegen opweegt. Bovendien is de Chinese fiets altijd nog beter dan de nog goedkopere Indiase fiets. Wie in Afghanistan het avontuur opzoekt, koopt er evenzeer een Chinese motor, en geen Japanse. Het feit dat de markten in het Zuiden vaak meer hebben aan elkaars producten dan aan dure westerse producten, kan in principe al deze landen ten goede komen. Tegelijkertijd zijn er duidelijke onevenwichtigheden. Met name de positie van Afrika op de wereldmarkt kan onder druk komen te staan: nu in Zuid- en Oost-Azië volop goedkoop geproduceerd wordt – en deze landen zeer ver gevorderd zijn in het logistiek en commercieel goed organiseren van dat productieproces – zal Afrika andere niches moeten gaan zoeken. Het spreekt echter niet voor zich waar die liggen. De nieuwe opkomende economieën zijn dan ook tot op zekere hoogte een grotere concurrent voor Afrika dan de landen in het Westen. Als Obama straks mocht besluiten de katoensubsidies aan zijn boeren te verminderen, is het niet Mali dat daar van profiteert, al heeft dit land bijna geen enkel ander exportproduct dan katoen: schattingen laten zien dat 98 procent van deze maatregelen ten goede komt aan China. Het is niet voor niets dat de BRIC-landen (Brazilië, Rusland, India, China) verdedigers van vrijhandel zijn geworden. Afrikaanse landen pleiten dan ook voor de mogelijkheid om handelsbeschermende maatregelen te mogen nemen.

Duidelijk is dat de economieën van ontwikkelingslanden hun weg moeten vinden in een wereldhandel die steeds internationaler geworden is. Tussen 1950 en 2007 groeide de wereldhandel gemiddeld met 6,2 procent per jaar en het mondiale bbp met 3,8 procent. Een steeds groter deel van de geproduceerde goederen en diensten wordt dus over nationale grenzen heen afgezet. Ontwikkelingslanden doen ook mee aan deze trend: de ratio van handel (import plus export) ten opzichte van bbp van de lage-inkomenslanden nam toe van 47 procent in 1990 tot 70 procent in 2007. Het aandeel van alle ontwikkelingslanden samen in de wereldhandel nam toe van 18 procent in 1990 tot 28 procent in 2007. Tegelijkertijd is de wereldeconomie ook veel gereguleerder dan toen Japan en Zuid-Korea grote vooruitgang boekten. Stelsels van intellectueel eigendom en handelsbepalingen op het gebied van veiligheid en gezondheid zijn vele malen complexer geworden.

Er zijn successen ...

Het reële inkomen in de ontwikkelingslanden is de afgelopen 25 jaar verdubbeld. Zelfs in Afrika was er tot aan de financiële crisis gedurende een decennium duidelijk sprake van vooruitgang. De macro-economische stabiliteit is enorm toegenomen: de tijd dat een toerist bij aankomst in een Afrikaans land eerst moest probe-

ren ergens op de zwarte markt zijn geld te wisselen omdat de officiële wisselkoers weinig te maken had met de reële waarde van de munt, is ook voorbij – in veruit de meeste Afrikaanse landen pinnen bezoekers bij aankomst gewoon op het vliegveld. Was de gemiddelde inflatie in Sub-Sahara Afrika in 1994 nog 47 procent, in 2007 was deze gedaald naar 8 procent. De enorme staatsschulden zijn in belangrijke mate gesaneerd.

De belastingopbrengsten in Afrika zijn de laatste zes jaar in absolute getallen verdubbeld, en in 2008 waren de belastingopbrengsten in Afrika voor het eerst in de geschiedenis hoger dan de omvang van de officiële hulp, een teken dat dit deel van de wereld voorzichtig bezig is om voor zichzelf te kunnen zorgen. Buitenlandse investeringen en geldovermakingen (*remittances*: geld dat migranten terugzenden naar hun familie) waren al sinds de eerste helft van de jaren negentig omvangrijker dan officiële hulp, al is de verdeling nog erg scheef. Buitenlandse investeringen gaan voor tweederde naar een twaalftal landen, aangevoerd door China met ruim een kwart; de 33 minst ontwikkelde landen in Afrika ontvangen nog geen 2 procent en dat gaat vooral naar olie- en goudwinning. Voor *remittances* geldt hetzelfde verhaal. De minst ontwikkelde landen ontvangen ook het minst. Terwijl India, China en Mexico veel baat hebben bij migratie – ze ontvangen ieder zo'n 25 miljard dollar per jaar – is dat voor geheel Sub-Sahara Afrika slechts 10 miljard. Toch zijn ook hier uitzonderingen: geldovermakingen maken in Uganda bijvoorbeeld bijna negen procent uit van het bbp (World Bank 2008c).

Ook op andere gebieden is er wereldwijd vooruitgang te melden: tegen 1977 slaagde men er al in de pokken uit te roeien, rivierblindheid komt nagenoeg niet meer voor, 188 landen in de wereld zijn nu poliovrij en in de strijd tegen mazelen en malaria zijn opmerkelijke resultaten geboekt – zelfs de enorme aidsgolf die Centraal-, Zuidelijk en Oost-Afrika de afgelopen twee decennia teisterde, lijkt voorzichtig aan beheersbaar te worden. In de jaren negentig verminderde het aantal kinderen dat aan diarree stierf met de helft – vooral door de verbetering van de toegang tot drinkbaar water en de beschikbaarheid van *Oral Rehydration Therapy*. Meer dan 85 procent van alle kinderen gaat inmiddels naar de basisschool. En zelfs in politiek opzicht lijkt er vooruitgang. Waren er in 1989 vier landen in Afrika waar sprake was van een (soort) democratie, inmiddels staat de teller rond de 20 van het totaal van 53. In 1980 waren er nog 35 Afrikaanse landen die zuchtten onder een dictatuur, nu nog zo'n 15. De meeste Afrikaanse landen kennen inmiddels iets van een meerpartijenverkiezing.

... en er zijn problemen

Er is dus vooruitgang. Die is echter beperkt – vooral ook omdat veel van de materiële groei gebruikt moet worden voor de nog altijd snelle groei van de bevolking. Anno 2008 moet een kwart van de wereldbevolking van inmiddels bijna 6,8 miljard mensen leven van minder dan 1,25 dollar per dag – de armoedegrens zoals

de Wereldbank die sinds 2008 hanteert –, en de helft van de wereldbevolking met minder dan 2,5 dollar per dag (World Bank 2008d). Vanavond gaan er weer een miljard mensen met honger naar bed. Eenderde van de kinderen in de wereld is ondervoed. Een miljard mensen kan zijn (en vooral haar) eigen naam niet schrijven. Twee miljard mensen hebben geen toegang tot elektriciteit – ongeveer de helft daarvan is te vinden in India en Bangladesh, de andere helft in Sub-Sahara Afrika. De situatie in Zuid-Azië verschilt wel van die in Sub-Sahara Afrika: in India is weliswaar sprake van een stevige economische groei, maar die vertaalt zich in belangrijke mate in groter wordende regionale verschillen – de staat Bihar is vier keer zo arm als de staat Punjab en elf keer zo arm als het gebied Chandigarh. Armoedebestrijding wordt hier dus steeds meer ook een verdelingsvraagstuk. Die situatie is (nog) niet bereikt in Sub-Sahara Afrika; dat zal de komende decennia nog onvoldoende stabiel zijn en onvoldoende groei kennen om zonder directe ondersteuning van het Westen in de levensbehoeften van zijn burgers te kunnen voorzien. Alhoewel ook de landen in Sub-Sahara Afrika inmiddels allemaal hun eigen elites kennen, – iedere hoofdstad in Afrika heeft inmiddels zijn overdekte *shopping malls* voor de rijken – is er nog maar in beperkte mate sprake van een substantiële middenklasse. Herverdeling mag hier op politieke of morele gronden worden bepleit, het is geen antwoord op de grootschalige armoede. Tot slot is het de vraag hoe houdbaar de groei van veel ontwikkelingslanden is. Hun economieën zijn in veel gevallen gebaseerd op inkomsten die ze krijgen uit de verkoop van grondstoffen. Dat is allereerst een kwetsbare aangelegenheid, omdat ze zo afhankelijk zijn van de prijzen op de wereldmarkt – iets wat de laatste jaren goed uitpakt, maar in de decennia daarvoor heel slecht. Het is bovendien echter een eindige zaak – olie- en gasvoorraden, de belangrijkste exportproducten, zullen opraken, vaak al op termijn van twee of drie decennia, en het is de vraag of er op tijd andere sectoren zijn ontstaan die de rol van motor van de economie kunnen overnemen.

En er was ontwikkelingshulp ...

Westerse donoren hebben zes decennia lang geprobeerd om door middel van geld de ontwikkeling van economisch achtergebleven landen te stimuleren. Tussen 1960 en 2008 werd door de rijke landen die verenigd zijn in het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) 2941 miljard dollar besteed aan ontwikkelingshulp – het jaarlijkse bedrag liep in 2008 op tot 120 miljard dollar aan officiële hulp. Daar komt in dat jaar dan nog vijftien miljard dollar van niet-DAC-leden, zoals China en Zuid-Korea, bij. Met name de laatste jaren is er fors meer voor ontwikkelingshulp beschikbaar gekomen: in 2001 was het totale bedrag slechts 60 miljard euro, 44 procent van het bedrag van 2008. In Sub-Sahara Afrika komt dat bijvoorbeeld neer op 44 dollar per inwoner per jaar, ongeveer 3,5 procent van het bbp. Welke bijdrage heeft dat echter geleverd? Velen menen dat ze daar onvoldoende resultaat van terugzien. Er zijn spectaculaire ontwikkelingssuccessen te benoe-

men: Taiwan en Zuid-Korea in de jaren zestig, Indonesië in de jaren zeventig, Bolivia en Ghana in de jaren tachtig, Uganda en Vietnam in de jaren negentig, Mozambique en Ethiopië in het afgelopen decennium. In welke mate waren deze successen echter te herleiden tot de bijdragen van westerse donoren?

De hoofdlijn van bewijsvoering luidt meestal dat Sub-Sahara Afrika zich, ondanks alle hulp, nog steeds niet echt 'ontwikkeld' heeft, terwijl Zuidoost-Azië zich, juist zonder hulp, zeer voorspoedig heeft ontwikkeld. Het tegenargument daarbij is dat de zeventien miljard dollar – 13 procent van het Amerikaanse overheidsbudget – aan Marshallhulp die West-Europa tussen 1948 en 1952 ontving, er in belangrijke mate aan bijdroeg dat deze landen er snel bovenop kwamen; de Europese structuurfondsen wisten in de jaren zeventig en tachtig ook landen als Griekenland, Portugal en Ierland snel bij te laten trekken – zover zelfs dat Ierland Nederland passeerde in termen van bbp per inwoner. De jaren negentig zagen wederom een succes: de 'accessielanden' in Midden- en Oost-Europa maakten in die periode een enorme groei door – voor een deel dankzij het moeten naleven van het *acquis communautaire* van de Europese Unie, dat hen dwong een gezond overheidsbeleid te voeren, maar voor een deel ook dankzij gerichte hulp. Vergelijkingen gaan echter altijd mank – ze veronderstellen een vergelijkbare (start)situatie, en daarvan is maar in beperkte mate sprake.

... maar die ontwikkelingshulp is zelf ook veranderd

Studies naar het effect van ontwikkelingshulp dragen al snel de suggestie met zich mee dat ontwikkelingshulp zelf een constante is, die als een onafhankelijke variabele gebruikt kan worden in een regressieonderzoek waarbij ontwikkeling de afhankelijke variabele is. Alleen: ontwikkelingshulp is zelf ook van gedaante veranderd. Zeker tot begin jaren negentig was veel ontwikkelingshulp sterk gekleurd door de Koude Oorlog, en werden de landen waaraan het werd gegeven, maar ook de vorm waarin, mede bepaald door de politieke signatuur van de leider van dat land. Dat bleek niet per se een goed recept voor ontwikkeling. Tot midden jaren zeventig ging tachtig procent van de Amerikaanse hulp naar een gordel van landen die rondom de Sovjet-Unie en China ligt, vanaf eind jaren zeventig (na het Camp David-akkoord) ging het grootste deel van de Amerikaanse hulp naar Israël en Egypte en in de jaren tachtig in minder mate ook naar de Amerikaanse 'achtertuin' (Midden-Amerika). Nederland was daar, met andere Europese landen, overigens een goede uitzondering op. Wie de praktijk van alledag van ontwikkelingshulp kent, kan constateren dat er ook op dat vlak veel veranderd is. Leverden Nederlandse bedrijven enkele decennia geleden nog met veel enthousiasme kant-en-klare melkveehouderijen aan Tunesië, Egypte en Tanzania, inclusief Friese Holsteinkoeien, het enthousiasme daarover is afgenomen aangezien de koeien al snel bezweken aan de hitte. Hulp in de vorm van projecten komt nog steeds voor, maar nieuwe instrumenten als sector- en algehele begrotingssteun hebben hun intrede gedaan.

Ondertussen verandert ook de motivatie ...

Het landschap van de ontwikkelingshulp is op nog meer manieren veranderd. Mensen willen steeds meer zelf inhoud geven aan hun betrokkenheid. In de Verenigde Staten hangt dit samen met een toegenomen interesse voor de eigen persoonlijke geschiedenis. Voor 349 dollar kun je in Amerika je DNA laten testen: zo'n 35.000 *Afro-Americans* konden zo hun Afrikaanse roots achterhalen – Oprah Winfrey weet sinds enige tijd dat ze afstamt van de Kpelle in Liberia. De slavenforten langs de Ghanese kust zijn bedevaartsoorden geworden voor veel Amerikanen. In West-Europa toont het zich anders. Voor jongeren is er de *causes-applicatie* op *Facebook* die je in staat stelt je vrienden op internet direct in contact te brengen met ontwikkelingsprojecten. Als rugzaktoerist hebben ze vaak ook al veel van (de armoede in) de wereld gezien, en er zijn al op hen gerichte winkelketens die behalve backpackersuitrustingen ook stages in ontwikkelingslanden in het productenassortiment hebben. Volwassenen kunnen bij hun wekelijkse boodschappen zelf kiezen welke *fair trade* producten ze uit welke landen willen kopen – het aantal huishoudens dat dat doet, stijgt ieder jaar en inmiddels kopen ruim drieëneenhalf miljoen Nederlanders deze producten (Gijsbers en Van der Lelij 2009). Willen mensen ontwikkelingsprojecten steunen, dan kunnen ze voor een algemene gift terecht bij de bekende organisaties als Oxfam Novib, Cordaid of ICCO, en zo'n twintig procent van de bevolking doet dat ook jaarlijks, maar ze kunnen via allerlei nieuwe ngo's hun geld ook rechtstreeks inzetten voor een specifiek project, met de toezegging dat honderd procent van hun geld daar ook terecht komt en er niets voor overhead achtergehouden wordt (Gijsbers en Van der Lelij 2009). En wie een zeker kapitaal verzameld heeft, kan een fonds op naam starten bij verschillende hulporganisaties. Verder kan je via organisaties als 'Artsen zonder vakantie' of 'Architecten zonder grenzen' ook ter plekke hulp gaan verlenen. En ten slotte is er altijd de mogelijkheid om zelf een eigen project te starten – er zijn er naar schatting zo'n zesduizend.

En wat is de plaats van Nederland?

Kortom, na zestig jaar zijn de wijzen waarop ontwikkelingssamenwerking vorm krijgt, de motieven die eraan ten grondslag liggen, de instrumenten die er voor worden ingezet en de organisatievorm die ontstaan is, volop in beweging. Hoe dat te wegen en er mee om te gaan? Die vraag speelt niet alleen in Nederland. Vele westerse landen hebben het afgelopen jaar visionaire beleidsnota's uitgebracht over de toekomst van ontwikkelingshulp. Hoe verschillend de antwoorden daarin ook zijn, er zit één opmerkelijke constante in: de plaats van het eigen land in het grotere geheel wordt expliciet ter discussie gesteld. Terwijl vroeger helder was wat de plaats van westerse landen in de wereldorde was, en daarmee ook een antwoord gegeven was op de vraag hoe die landen zich als donor dienden op te stellen, is die vanzelfsprekendheid nu verdwenen. De vraag naar de eigen positie is dan ook markant aanwezig.

Die vraag treft ook de positie van Nederland. Wat is bijvoorbeeld de betekenis voor ontwikkelingshulp van het feit dat Nederland met artikel 90 van de Grondwet een van de weinige landen in de wereld is die het bevorderen van de internationale rechtsorde zo diep verankerd heeft? Nederland was lang trots op zijn bijdrage aan ontwikkelingshulp – en in vergelijkend perspectief zijn daar ook goede argumenten voor – maar het relatieve aandeel van de Nederlandse hulp in het totaal van de hulp daalt al enkele jaren, nu grote donoren als Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk meer aan ontwikkelingshulp zijn gaan uitgeven. Geld is niet de enige maatstaf; ook in intellectuele zin lijkt Nederland iets van zijn glanzende positie in het ontwikkelingsdebat te hebben verloren.

Burgers aarzelen

Het Nederlandse debat over ontwikkelingshulp schiet alle kanten op. Een enkeling stelt voor om de hulp maar geheel af te schaffen en een *cold turkey* benadering voor ontwikkelingslanden toe te passen. Anderen zoeken naar nieuwe, verpersoonlijkte vormen van ontwikkelingshulp. Maar terwijl ontwikkelingshulp in het publieke debat zijn vanzelfsprekendheid verliest, geven Nederlanders er niet minder om. Veel Nederlanders geven in ieder geval geld voor ontwikkelingshulp via particuliere organisaties. In 2007 gaf 45 procent van de Nederlandse huishoudens aan doelen op het gebied van internationale hulp. Naar schatting gaven particulieren hieraan in totaal gemiddeld 392 miljoen euro aan giften en goederen uit, waarvan bijna een kwart via goededoelenloterijen (Schuyt et al. 2009). Uit een Motivaction-onderzoek van juni 2009 blijkt dat 72 procent van de Nederlanders in de voorafgaande twaalf maanden op de een of andere manier deelgenomen heeft aan een activiteit op het gebied van internationale samenwerking. De meest populaire vorm is het geven van geld via losse donaties aan een goed doel op het gebied van ontwikkelingssamenwerking (dat doet 38% van de Nederlanders), gevolgd door het doneren van goederen (door 34%) en meedoen aan een loterij die goede doelen steunt (ook 34%). In bijzondere situaties kan de betrokkenheid zelfs stevig oplopen: na de tsunami in Azië eind 2004 gaf 67 procent van de mensen aan giro 555. De betrokkenheid kan ook bestaan uit daadwerkelijke hulp ter plekke. Uit de NCDO-Barometer van juni 2009 blijkt dat één procent van de Nederlanders de voorgaande twaalf maanden vrijwilligerswerk heeft gedaan op het terrein van ontwikkelingshulp (Gijsbers en Van der Lelij 2009).

Lastige positie

De onduidelijkheid toont zich ook in het breed geschakeerde beeld van het Nederlandse beleid met betrekking tot ontwikkelingshulp: de ene dag verschijnt een minister die kindertjes over hun bol aait in Colombia of Jemen, en de volgende dag poogt diezelfde minister binnen de G20 aandacht te krijgen voor de kapitaalbehoefte van ontwikkelingslanden. De ene dag spreekt hij het bedrijfsleven aan op maatschappelijk verantwoord ondernemen, de volgende dag onderhandelt hij over de doorontwikkeling van de emissiehandelsrechten. De ene dag bekritiseert

hij de wijze waarop de prijs van kunstmest kunstmatig hoog gehouden wordt, de volgende dag bepleit hij vrouwenrechten. De internationale arena is groot, heel groot, met spelers als de Verenigde Naties, de Europese Unie en de Wereldbank die allemaal een eigen agenda hebben. Het is de vraag hoe in die arena adequaat te opereren.

Opzet

Reden genoeg om de toekomst van ontwikkelingshulp onder de loep te nemen. Als startpunt kiest dit rapport de vraag hoe ontwikkeling het best te begrijpen valt – daarover gaan de volgende drie hoofdstukken. Dat biedt een kader om de pogingen om met hulp ontwikkeling te bevorderen, te beoordelen – dat is het onderwerp van hoofdstuk 5. Deze analyse leidt tot conclusies over de wijze waarop ontwikkelingshulp zich in de toekomst zou moeten ontwikkelen – een schets van die richting vormt de kern van hoofdstuk 6. Daarna wordt deze algemene richting verbijzonderd. In hoofdstuk 7 staat voorop hoe de Nederlandse overheid gerichte inspanningen op het terrein van ontwikkelingshulp vorm zou kunnen geven. Hoofdstuk 8 laat zien dat naast specifiek beleid vooral veel algemeen beleid gevoerd moet worden met een duidelijk ontwikkelingsperspectief. Hoofdstuk 9 gaat in op de consequenties van deze redenering voor (organisaties van) burgers, bedrijven en *civil society*, inclusief de ngo's. Hoofdstuk 10 ten slotte vat het geheel samen en plaatst het in een breder concluderend perspectief.

Terminologie

Verder een kort woord over de terminologie. De wereld van ontwikkelingshulp is goed in het hanteren van politiek correcte termen – al verandert iedere tien jaar de inhoud van wat politiek correct is. In dit rapport proberen we daar afstand van te houden. Het gaat hier over ontwikkelingshulp, omdat de term ontwikkelingssamenwerking een gelijkwaardigheid suggereert die niet alleen niet bestaat, maar die ook een verhullende werking heeft. Een hulpverhouding is altijd een asymmetrische relatie, en dat is zeker zo als de hulpontvanger de overtuiging heeft niet buiten de hulp te kunnen – en dat is bij veel ontwikkelingshulp het geval. En dit rapport spreekt soms van ontwikkelingslanden, al introduceren we daarmee zelf verhullend taalgebruik, want het onderscheid tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen valt steeds minder te maken – op basis van verschillende criteria kun je de wereld steeds anders opdelen, en die indelingen vallen steeds minder samen met Noord en Zuid. Waar mogelijk zijn we specifieker, maar soms kiezen we voor het gemak van een verzamelterm.

2 DE SPAGAAT VAN ONTWIKKELINGSHULP

Ontwikkelingshulp wil bijdragen aan een betere wereld. Streven naar een betere wereld gebeurt op basis van heel verschillende motieven. Ieder motief kent eigen accenten, en leidt ook tot een specifieke vormgeving van ontwikkelingshulp. In de bestaande praktijk van ontwikkelingshulp zijn de wortels van deze verschillende motieven ook terug te vinden. Deze praktijk is dan ook een amalgaam. Hoe sterker motieven uiteen gaan lopen, hoe lastiger het wordt om nog tot een productief geheel te komen bij de vormgeving van ontwikkelingshulp. Dat de motieven – die ieder op zich hun eigen waarde hebben – zo uiteenlopen, heeft de afgelopen decennia de vormgeving van ontwikkelingshulp steeds meer onder spanning gezet. Die spanning wordt steeds lastiger te hanteren. Om dat duidelijk te maken beginnen we met een analyse van de motieven.

2.1 TWEE GRONDMOTIEVEN VOOR ONTWIKKELINGSHULP

Als op 3 oktober 1949 de Nederlandse regering voor het eerst besluit om geld voor ontwikkelingshulp beschikbaar te maken, – terwijl ze op dat moment zelf nog Marshallhulp ontvangt (!) – staat het beleid primair in het teken van de dekolonisatie. De *Nota betreffende de Nederlandse bijdrage aan het programma der Verenigde Naties voor technische hulp aan economisch laag-ontwikkelde landen* (Ministerie van Buitenlandse Zaken 1950) moet gelezen worden tegen de achtergrond van het feit dat Nederland drie maanden later, op 27 december 1949, de macht in Indonesië over zou dragen. Er worden duidelijke voordelen van ontwikkelingshulp voor Nederland opgesomd: grotere naamsbekendheid, nieuwe mogelijkheden tot export, maar de belangrijkste ligt toch in de vraag wat te doen met alle overbodig geworden tropendeskundigen. “Nu Indonesië als afzetgebied voor Nederlands intellect in betekenis zal verminderen, zal men een werkterrein moeten gaan zoeken in andere gebieden, zoals in Afrika, Latijns-Amerika en Azië” (p. 7). Al met al besluit Nederland 1,5 miljoen gulden ter beschikking te stellen, allemaal in het teken van de overdracht van kennis.

De verwerking van het postkoloniale trauma kleurt aanvankelijk sterk het overheidsbeleid, maar dat verandert snel. Als in 1956 de tweede nota over ontwikkelingshulp (Ministerie van Buitenlandse Zaken 1956) wordt uitgebracht, heet het belangrijkste motief al ‘menselijke waardigheid’, waarbij dat vooral uitgewerkt wordt door te schetsen hoe een internationale economie uiteindelijk voor iedereen voordelen heeft (‘wij hebben grondstoffen nodig’). Het instrument van kennisoverdracht verschuift naar de achtergrond: investeringen van buitenlands privaat en publiek kapitaal komen op de eerste plaats. In 1962 presenteert minister Luns wederom een nota over ontwikkelingshulp (Ministerie van Buitenlandse Zaken 1962), ditmaal over minderontwikkelde landen (het

woord komt in de plaats van de laagontwikkelde landen, en zal snel opgevolgd worden door de onderontwikkelde landen en de zich ontwikkelende landen, waarna ze weer ontwikkelingslanden, ontvangende landen en partnerlanden gaan heten). Die nota staat primair in het teken van een stabiele wereldorde. "Ook in politiek opzicht is de opheffing van al te grote welvaartsverschillen van belang. De sociale spanningen die het gevolg zijn van armoede en honger leiden tot politieke spanningen, tot extremisme en tot chaos. Dergelijke omstandigheden, ook al zijn zij aanvankelijk nationaal bepaald, hebben de neiging internationaal spanning en oorlogsgevaar op te roepen. De vrede in de wereld wordt gediend door toenemende welvaart en met name ook door het verminderen van de relatieve achterstand van de achtergebleven landen" (p. 1). Daarom besluit Nederland wederom structureel te investeren in kennisopbouw. "Gegeven de behoefte aan versnelde sociale ontwikkeling in de achtergebleven landen stelt de regering ten slotte voor om als specifiek Nederlands initiatief een eenmalige bijdrage ter beschikking te stellen voor een instituut voor sociale ontwikkelingsplanning" (p. 14).

Daarmee is een belangrijk grondmotief voor ontwikkelingshulp gegeven: *eigenbelang*. Dit kent verschillende varianten: hele praktische (daaronder vallen nieuw emplooi voor de mensen die uit de koloniën terugkwamen en het vergroten van de mogelijkheden voor Nederlandse export) en meer verlichte (het tot stand brengen van een stabiele wereld elders zal op termijn ook goed zijn voor ons). Eigenbelang speelt tot op de dag van vandaag een belangrijke rol in het beleid rond ontwikkelingshulp (zie ook Dierikx 2002-2008).

Daarnaast is er een tweede categorie motieven voor hulp, namelijk *morele motieven*. De wortels daarvan gaan terug naar een periode dat nog geen sprake was van officieel Nederlands ontwikkelingsbeleid. Met name vanuit christelijke hoek waren er sinds het begin van het koloniale tijdperk zendelingen en missionarissen uitgezonden. In het kielzog van de soldaten, overheidfunctionarissen, *settlers* en handelslieden hadden zij tegen het eind van de negentiende eeuw een eigen niche gevonden in veel delen van de wereld. Ze bekeerden mensen, maar droegen ook bij aan hun algehele ontwikkeling – aanvankelijk vooral door zich op het onderwijs te richten, maar in de twintigste eeuw ontstond er ook een separate, maar gelieerde medische praktijk. Tot op zekere hoogte stonden zendelingen en missionarissen zelfs tegenover de andere westerlingen: zij wilden inheemse gebruiken veiligstellen en de lokale talen doorgronden – zo gaven ze een belangrijke impuls aan de antropologie. De praktijk van het sturen van zendelingen en missionarissen bereikte ergens in het midden van de jaren zestig haar eindpunt. De drijfveer die er aan ten grondslag lag, vond deels zijn uitweg in een door de christelijke partijen ondersteunde verhoging van het budget voor ontwikkelingshulp van de Nederlandse overheid – mede gevoed door drie pauselijke encyclieken, een invloedrijke rol van de Wereldraad van Kerken en de ontwikkelingen binnen de diaconie, die alle in de jaren zestig geloofsovertuiging verbonden met internationaal sociaal engagement.

In de jaren vijftig waren de missie en zending nog in menig huisgezin aanwezig: "De missiekalender hing er nog. De kroonkurken werden nog hier en daar gespaard, in de kerk werd nog gecollecteerd voor de paters en zendelingen ver weg" (Beunders 2007). Pater Simon Jelsma organiseerde op pinksterzaterdag in 1954 op het Plein in Den Haag een protestbijeenkomst tegen de armoede in ontwikkelingslanden, en was in 1956 samen met dominee Johannes Hugenholtz en Jan Tinbergen betrokken bij de oprichting van de Novib op 23 maart 1956. De eerste voorzitter van de Novib was prins Bernhard, en koningin Juliana vond het in een toespraak voor ministers, kamerleden en studenten in 1955 tijd "de hand uit te steken om de steeds wijdere gaping tussen de have's en have not's tot stilstand te brengen" nu "de welvaart van het Westen na de oorlog zeer gestegen is". Missie en zending raakten in de jaren zestig op de achtergrond, maar het morele motief verdween daarmee niet. De belangrijkste manifestatievorm van dit motief veranderde echter: het werd onderdeel van een al langer bestaand en veel algemener en geseculariseerder idee van 'fatsoen'. Er kwamen oproepen om belastingverlaging te weigeren en één procent wereldbelasting in te voeren, en in de jaren zestig en zeventig ontstaat de derdewereldbeweging: overal in Nederland ontstaan groepen die discussiëren over armoede en onderdrukking, oneerlijke handel, oorlog en onderdrukking, kapitalisme en imperialisme. De oorlog in Vietnam, de val van president Salvador Allende in Chili en de bevrijdingsbewegingen in Zuid-Afrika en Latijns-Amerika leiden tot allerlei debatten, bewegingen en activiteiten. In het openbare discours wordt ontwikkelingsbeleid steeds meer een kwestie van civilisatie om mensen die in de problemen zitten, niet te laten stikken. Dit beschavingsideaal kent een breed draagvlak bij de Nederlandse bevolking. Het biedt bovendien uitstekende mogelijkheden voor een politiek compromis – het klassiek liberale streven naar verheffing van de onderklasse kan zo immers verbonden worden met de christen-democratische naastenliefde en de socialistische solidariteit. De principes verschillen, maar in de praktijk van alledag zijn ze goed verenigbaar. De politieke conflicten over ontwikkelingshulp zullen vanaf de jaren zestig tot het eind van het eerste decennium van deze eeuw dan ook beperkt blijven.

De twee grondmotieven voor ontwikkelingshulp zijn anno 2010 nog steeds aanwezig. Ze zijn wel geëvolueerd. Beide kennen ze ook verschillende varianten. Bovendien is hun verhouding steeds complexer geworden. De grondmotieven krijgen beide steeds meer een eigen invulling. Lukte het heel lang om deze invullingen te combineren tot een werkbaar politiek en organisatorisch compromis, veel wijst erop dat dit gaandeweg problematisch wordt. Alvorens de vraag naar de verhouding te stellen, volgt eerst een nadere analyse van de wijze waarop deze zich ontwikkeld hebben.

2.2 DE MORELE OPDRACHT

Streven naar het helpen van medemensen elders vormt een leidmotief voor veel ontwikkelingshulp. Dat vindt, zoals gezegd, zijn basis vaak in levensbeschouwelijke posities – of die nu religieus zijn (naastenliefde) of seculier (solidariteit, fatsoen). Gaandeweg zijn er de nodige pogingen gedaan om die motieven nader te funderen. Motieven hebben immers te maken met zaken waar wij om materiële of ideële redenen *waarde* aan hechten. Veel theoretici zouden die motieven graag vervangen door *principes* – ze proberen een redenering te ontwikkelen die ontwikkelingshulp in algemeen accepteerbare termen rechtvaardigt. Drie varianten dienen zich aan.

Individuele mogelijkheden

Een eerste groep vertrekt vanuit een antropologisch startpunt: mensen moeten hun 'individuele mogelijkheden' kunnen realiseren. Deze liberale tak in de politieke filosofie heeft het meest bekendheid gekregen door het werk van Amartya Sen en zijn notie van *capabilities*. Het is opvallend dat Sen (1999) zelf in zijn werken altijd redelijk vaag gebleven is over de vraag welke capabilities er nu precies zijn – er bestaat geen limitatieve lijst van, al noemt hij zaken als werken, rusten, lid van een gemeenschap zijn, kunnen lezen en gerespecteerd worden. Sen – en met hem een auteur als Nussbaum (2006), die een bij deze benadering passende rechtvaardigheidstheorie uitwerkt – maakt een strak onderscheid tussen *capabilities* in de zin van vermogens, en het specifieke functioneren van die vermogens – dat is de uitkomst van wat mensen met vermogens doen, gegeven de omstandigheden waar ze in zitten. De mate waarin mensen hun vermogens tot uitdrukking kunnen brengen, is de mate waarin ze vrijheid ervaren – en het creëren van een grotere mate van vrijheid is het doel van ontwikkeling (Robeyns 2005).

Hoe die vrijheid wordt geconditioneerd, schetst Sen wel: hij onderscheidt vijf soorten instrumentele vrijheden: politieke vrijheid, economische mogelijkheden, sociale kansen, garanties van transparantie en openheid, en beschermende zekerheden. Hij probeert hiermee een middenweg te bewandelen tussen theoretici die welzijn slechts duiden in termen van gevoelens (welzijn als geluk), en theoretici die slechts oog hebben voor de materiële omstandigheden (bijvoorbeeld inkomen) en gelijke verdeling van middelen, zonder te vragen wat die voor individuele mensen, die immers allen verschillend zijn, in hun levens betekenen.

De wijze van redeneren van Sen is terug te vinden in veel van het werk van het United Nations Development Programme (UNDP), zoals in de Human Development Index en het bijpassende Human Development Report – ontwikkeld door de Pakistaan Mahbub ul Haq, een studiegenoot en vriend van Sen. De index is een functie van levensverwachting, opleidingsniveau en levensstandaard in een speci-

fiek land; het rapport bevat inmiddels ook allerlei andere thema's, zoals culturele vrijheid en participatie. Met dit concept hoopte de UNDP een tegenwicht te creëren voor de in haar ogen veel te economisch georiënteerde Wereldbank.

Recht op ontwikkeling

Een tweede invalshoek is om niet uit te gaan van de mate waarin individuele vermogens tot gelding kunnen komen, maar van een vooraf gegeven set van individuele rechten. Ook die benadering kent een lange traditie, en klinkt zeker de laatste vijftien jaar steeds vaker door in debatten over ontwikkelingshulp. In toenemende mate wordt de vraag gesteld hoe rechten inhoud zouden moeten krijgen op mondiaal niveau. Waarom gelden noties van rechtvaardigheid tot nu toe wel in eigen land, en niet elders? Of, zoals het in het redactioneel commentaar van een themanummer van *The Economist* (2004) werd geformuleerd: "Why justice at home and charity abroad?" 'Cosmopolitische' ethici hebben het concept van *global justice* verder uitgewerkt (zie Pekelharing 2009). Met name Pogge (2005, 2008) is bekend geworden door zijn redenering dat iedereen actief verantwoordelijkheid draagt voor (het voortbestaan of opheffen van) armoede. Hij gaat zelfs zo ver dat hij het befaamde eerste Millennium Development Goal (MDG), (halvering van de armoede in 2015) een misdaad tegen de mensheid noemt, omdat deze impliceert dat in 2015 de helft van de mensheid nog steeds in armoede 'mag' leven.

De institutionele pendant van een universeel rechtvaardigheidsbegrip wordt gevormd door het fijnmazige VN-systeem van de rechten van de mens. Dat bevat een opsomming van universele rechten en daarmee van een (morele, juridische en politieke) verplichting om die op mondiale schaal te realiseren. Er is inmiddels een indrukwekkende verzameling rechten afgekondigd, zoals de *Universal declaration of human rights* (1948), de *Declaration on the right to development* (1986), de *Vienna declaration on human rights* (1993) – waarin de politieke rechten formeel gelijk gesteld werden aan economische en sociale rechten – en de *Rome declaration on world food security* (1996). De VN hebben de afgelopen jaren via het werk van verschillende *task forces* duidelijk proberen te maken waarom het redeneren in termen van mensenrechten een gepast fundament is voor ontwikkelingsdenken.

Het denken in termen van rechten is echter niet voor iedereen de best mogelijke onderbouwing van ontwikkelingshulp. Die spanningsvolle relatie is voor een deel terug te voeren op het feit dat mensenrechten op verschillende manieren ingevuld kunnen worden. Mensenrechten worden al snel opgevat als politieke rechten (vrijheid van vereniging, het recht niet gemarteld te worden), terwijl de wereld van ontwikkelingshulp, als ze al redeneert in termen van rechten, meer belang hecht aan economische en sociale rechten. Veel landen in het Zuiden verwijten de westerse landen dat ze met de mond de ondeelbaarheid belijden van burger- en politieke rechten aan de ene kant en economische, sociale en culturele rechten aan de andere kant, maar zich in de praktijk toch weinig gelegen laten liggen aan de

wereldwijde implementatie van de laatste categorie mensenrechten (AIV 2004; Alston 2005) – al doet Nederland juist op dit vlak het nodige om daar verandering in aan te brengen (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2007b). Van enige toenadering lijkt overigens wel sprake, nu veel landen sociale en economische rechten in hun grondwet hebben opgenomen. In Zuid-Afrika gaan burgers inmiddels naar de rechter om recht op werk af te dwingen. Ook de normen van de ILO met betrekking tot *decent work* hebben in de loop van de tijd een meer dan symbolische betekenis gekregen. Het zal echter nog lang duren voordat sociale en economische mensenrechten op grote schaal justitiabel worden.

Er zitten nog meer haken en ogen aan een benadering in termen van rechten (Gready 2008; Grugel en Piper 2009; ICHRP 2008; O'Neill 2004). Ze verhouden zich bijvoorbeeld lastig tot een verdelingsperspectief – iedereen kan recht hebben op een goede gezondheid, maar de praktijk van alledag is er vooral een van prioriteren en verdelen; daar zegt een rechtendiscours meestal niet veel over. Ook is niet altijd duidelijk wie de relevante actor is (wie is verantwoordelijk voor voedselzekerheid?). Daar staat tegenover dat rechten het voordeel hebben dat ze een duidelijk afzetpunt vormen tegen het idee dat ontwikkeling slechts een gunst is, en dat ze in ieder geval proberen om verantwoordelijkheden te benoemen en te beleggen, ook al is de invulling daarvan omstreden.

Betere wereld

De derde groep start vanuit de vraag of ontwikkeling sowieso wel het juiste begrip is om ons streven naar een betere wereld mee te verbeelden (bijvoorbeeld Rist 2007). Het is een begrip dat in hun ogen sterk verbonden is met een westers beeld van grenzeloze vooruitgang – een beeld dat zelf weer een uitdrukking is van het verlichtingsproject dat de westerse samenlevingen sinds twee eeuwen domineert. Het is nauw verbonden met de noties 'meer' en 'universele waarden'. Door onderscheid te maken in 'ontwikkelde' en 'onderontwikkelde' landen wordt wel erg gemakkelijk de superioriteit van de westerse samenleving geponeerd: het is de twintigste-eeuwse opvolger van het negentiende-eeuwse onderscheid tussen de geciviliseerden en de wilden. Het alternatief is niet erg uitgewerkt, maar gaat in de richting van een conceptualisering van de notie van een 'betere' wereld. Daarmee voegen de betrokken auteurs zich in de bredere, aristotelische kritiek op het westerse verlichtingsproject, door een veel 'substantiëlere', dat wil zeggen inhoudelijke definitie van het goede leven na te streven. In deze benadering wordt benadrukt dat groei vaak gepaard gaat met ongebreidelde consumptie, met alle gevolgen voor de belasting van het milieu van dien. Daartegenover wordt duurzaamheid geprofileerd als cruciaal voor een bredere 'goede-leven-benadering'. Ook hecht men in deze benadering waarde aan de heel diverse en specifieke manieren waarop verschillende groepen mensen in de wereld zelf het goede leven voor zich zien.

De pogingen om ontwikkeling van een meer principieel fundament te voorzien, zijn interessant, maar vooralsnog is hun politieke betekenis beperkt. Redeneren in termen van *capabilities* is niet ongebruikelijk – en in kringen van de UNDP zelfs gangbaar –, maar het lijkt daar vooralsnog toch meer een vocabulaire om activiteiten die toch al ondernomen worden van een onderbouwing te voorzien, dan een zelfstandig richtinggevende redeneerlijn. Het redeneren in termen van rechten leunt zwaar op de internationale juridische orde. De betekenis daarvan is in de dagelijkse praktijk echter niet sterk genoeg om richtinggevend te zijn voor de omvang of de aard van de ontwikkelingshulp. Dat blijkt ook in de praktijk van de VN: serieuze richtinggevende debatten over de inhoud van het ontwikkelingsbeleid van de verschillende landen vinden daar nauwelijks plaats. VN-organisaties die een nadrukkelijke ontwikkelingsopdracht hebben, hebben het afgelopen decennium een – politiek gesproken – steeds marginalere positie gekregen, zoals de UNCTAD, of blijven vooralsnog marginaal, zoals het Development Corporation Forum – in juli 2007 nog gelanceerd als 'het' platform waarop overleg over de implementatie van ontwikkelingsbeleid vorm zou krijgen, maar voorlopig niet veel meer dan een praatclub. De UNDP, die nog de sterkste positie heeft, had als oorspronkelijke taak om het ontwikkelingswerk van anderen te coördineren, maar blijft vooralsnog gericht op uitvoering van eigen ontwikkelingsactiviteiten. Ze heeft niet de positie om het ontwikkelingsbeleid van alle donoren te coördineren, laat staan te sturen of richting te geven.

2.3 EIGENBELANG

Tegenover het morele motief staat het eigenbelangmotief. Ook dat motief is in de loop van de tijd geëvolueerd. Er vallen opnieuw drie varianten te onderscheiden.

Eigenbelang als geld en invloed

Een land als Nederland kan ontwikkelingshulp ondernemen omdat dit geld en invloed oplevert. Dat is de meest directe vorm van eigenbelang – en in de beleving van velen ook de meest platte. Geld refereert in dit kader bijna altijd aan de expliciete belangen van het Nederlandse bedrijfsleven. Dat motief bestaat al lang en kent nog steeds een bescheiden plek binnen het Nederlandse overheidsbeleid. Er bestaat een instrumentarium voor het bedrijfsleven, zoals een regeling voor exportkredieten, maar in zijn algemeenheid geldt als uitgangspunt dat Nederlandse bedrijven niet op een voorkeursbehandeling mogen rekenen bij de besteding van het ontwikkelingsbudget. Bedrijven mogen meedingen naar opdrachten, maar in een open competitie.

De laatste jaren komt het thema financieel belang overigens langs een andere invalshoek ook aan bod. Waarom, zo luidt de vraag, zouden we eigenlijk landen helpen om te proberen zich te laten ontwikkelen: helpen we daarmee onze eigen concurrenten niet in het zadel? Het klassieke antwoord luidt dan dat groei elders

niet ongunstig, maar juist gunstig is voor de Nederlandse economie: er valt meer te specialiseren en te ruilen, en dat is in het voordeel van iedereen. Anticiperend op een dergelijk debat publiceerde het Centraal Planbureau (CPB) enige jaren geleden studies over de opkomst van China (2006) en India (2007) waarin het zelfs voorrekent dat de opkomst van China tot een stijging van de Nederlandse werkgelegenheid met 0,5 procent heeft geleid en die van India tot een stijging met 0,25 procent. De toegenomen openheid van de Nederlandse economie heeft sinds 1970 dankzij internationale afspraken over vrijere handel geleid tot hogere groei en levert ons thans jaarlijks zo'n 1200 tot 1600 euro per inwoner op, zo kwantificeert het CPB zelfs in een recente studie (Creusen en Lejour 2009).

Er bestaat ook een geopolitieke versie van het eigenbelang van Nederland: dan gaat het niet om geld maar om invloed. Ontwikkelingshulp wordt zo nu en dan ingezet als een instrument waarmee Nederland zich kan profileren en 'een plek aan de tafel' kan kopen in de internationale gremia. Dat gedrag deelt Nederland met een aantal andere kleine landen. Grote landen hebben altijd de mogelijkheid om zich te manifesteren in de internationale arena door posities in te nemen rond de 'grote' vraagstukken van vrede en veiligheid. Kleine landen hebben in dat opzicht minder gewicht: zij kunnen zich vooral zichtbaar maken via ontwikkelingshulp. Vandaar in de regel: hoe kleiner het land, hoe groter het percentage ontwikkelingshulp. Nederland laat zich graag voorstaan op zijn ontwikkelingshulp, ook als instrument voor geopolitiek beleid. Als Nederland in internationale gremia al *punches above its weight*, dan is dat overigens zeker niet altijd te herleiden tot de omvang van het budget voor ontwikkelingshulp: het heeft vaak eerder te maken met de relatief neutrale en open opstelling ten opzichte van de bestaande machtsblokken of het persoonlijk gezag van Nederlandse vertegenwoordigers.

Eigenbelang als rust

Geld en invloed spelen als vorm van het eigenbelangmotief wel af en toe mee, maar ze zijn geen van beide een belangrijke drijfveer achter de richting en de inrichting van de Nederlandse ontwikkelingshulp. Voor zover het eigenbelangmotief speelt, is dat eerder in een tweede vorm. Het eigenbelang is dan primair rust, of, zo men wil, stabiliteit. De kern van de redenering is dan dat goed zijn voor een ander uiteindelijk met zich meebrengt dat die anderen ons minder problemen zullen bezorgen. De winst ligt dan niet meer in specifiek gewin in het hier en nu, maar in de stabiliteit die hulp op termijn tot stand helpt te brengen. Hier gaat het dan ook om een vorm van *verlicht* eigenbelang.

Een variant waarin deze gedachte terugkeert, is het idee dat ontwikkelingshulp migratiestromen in kan dammen. Een politicus als Pim Fortuyn bepleitte ontwikkelingshulp omdat daardoor op lange termijn mensen in Afrika geen aandrang meer zouden voelen om naar Europa te komen. Het idee kan ook los van migratie worden geformuleerd: investeren in het Zuiden leidt tot een stabielere situatie. Op

die manier geformuleerd speelt welbegrepen eigenbelang al vanaf het begin van de moderne ontwikkelingshulp een belangrijke rol – de gedachte is al in het werk van Tinbergen terug te vinden. Dat komt in het bijzonder terug in het streven naar wat in de loop der jaren doorging voor 'veiligheid'. Na Trumans befaamde toespraak in 1949, waarin hij het Amerikaanse ontwikkelingshulpbeleid en de Marshallhulp ten doop hield, ging tachtig procent van de massieve hulpstroom naar de gordel van ontwikkelingslanden die rondom de Sovjet-Unie en China liggen; in eerste instantie vooral Taiwan en Zuid-Korea, later Perzië, Pakistan en Zuid-Vietnam. In West-Europa moest de Marshallhulp eveneens voorkomen dat het communisme een goede voedingsbodem zou vinden. Die politieke lading heeft de Amerikaanse hulp lang gekenmerkt. Dat vanaf 1979 Egypte en Israël de belangrijkste ontvangers van Amerikaanse hulp werden, heeft ook minder met de armoede in die landen dan met de politieke situatie in het Midden-Oosten te maken (Hoebink 2010).

Geopolitieke overwegingen beperkten zich niet tot de Verenigde Staten en, in de tijd van de Koude Oorlog, de Sovjet-Unie. De Australische bilaterale ontwikkelingshulp begon in Indonesië en was ingegeven door de angst dat veeziektes vanuit Nusa Tenggara (de buitenste eilanden van Indonesië) konden overwaaien naar het Australische continent. Het bestrijden van veeziektes werd zo een van de eerste projecten daar. Frankrijk in het bijzonder onderhoudt banden met zijn voormalige koloniën, waarbij economische en geopolitieke belangen vermengd zijn met noties over ontwikkelingshulp. Nog onlangs schoten Franse soldaten de Tsjadische dictator Idriss Deby te hulp; dat gebeurde wel met internationale instemming, maar zonder dat Deby gevraagd werd de democratisering in Tsjaad serieus te nemen. Frankrijk heeft ook nog steeds in beraad of het onderzoek wil plegen naar de bezittingen van de president van Congo-Brazzaville, Sassou Ngueso, die er naar verluidt 18 huizen en 112 bankrekeningen heeft, of naar de bezittingen van Omar Bongo van Gabon, aan de macht van 1967 tot 2009, die er 39 huizen en 70 bankrekeningen heeft.

Welbegrepen eigenbelang kan een motief zijn voor het Westen om het Zuiden te helpen. Dat klinkt wellicht cru voor wie vertrekt vanuit een moreel motief, maar eerder was eigenbelang een belangrijke drijfveer bij de totstandkoming van een stelsel van overheidshulp in het Westen zelf. De eerste overheidszorg voor minderbedeelden ontstond op gemeentelijk niveau als reactie op de grote groep landlopers die in slechte economische tijden van stad naar stad trokken op zoek naar werk, met alle gevaren voor de overdracht van besmettelijke ziekten en het ontstaan van opstanden van dien. Toen na 1840 weer een aantal aardappeloogsten na elkaar mislukte, het percentage bedeelden van tien naar vijftien procent van de bevolking steeg en de politieke onrust in de landen om ons heen fors groeide, leidde dat tot de stap om armenzorg een expliciete gemeentelijke opdracht te maken door deze taak in de Gemeentewet van 1851 op te nemen. Met de verdere industrialisatie bleek dit vangnet echter niet stevig genoeg. Vijftig jaar later begon

in Nederland de opbouw van een stelsel van sociale zekerheid dat in grote mate gebaseerd werd op het model dat enkele decennia eerder in Duitsland was ontwikkeld door Bismarck. Bismarck was een representant van de Duitse landadel en een verklaard tegenstander van de opkomende arbeidersbeweging. Tegelijkertijd wilde hij het recent gevormde Duitsland een duidelijke machtsbasis geven en tot een eenheid smeden. Dit bracht uitgerekend de autoritaire Bismarck ertoe als eerste in Europa een sociaal zekerheidsstelsel te ontwikkelen – zonder er overigens ooit formeel met arbeidersorganisaties over te overleggen. In 1871 introduceerde hij een ongevallenverzekering, in 1883 een ziektekostenverzekering en in 1889 een ouderdoms- en arbeidsongeschiktheidsverzekering. De regelingen zouden model staan voor wat verder in West-Europa in de decennia daarna zou gebeuren. Dat vooral autoritaire regimes aan de wieg stonden van socialezekerheidsarrangementen ging daarbij ook op voor andere landen. Het 'eigen' westers verzorgingssysteem is dan ook in belangrijke mate een constructie die teruggaat op de angst van de middenklasse en de elites voor chaos, opstand, criminaliteit en besmettelijke ziekten (De Swaan 1988). Een vergelijkbare redenering kun je ook toepassen op ontwikkelingshulp.

Eigenbelang als deel van het algemeen belang

Vanuit het verlichte eigenbelang om rust te creëren is het een kleine stap om eigenbelang over te laten lopen in algemeen belang. Ontwikkelingshulp wordt dan een bijdrage aan mondiale overleving. Het startpunt van deze variant is het gegeven dat landen op een aantal wezenlijke gebieden van elkaar afhankelijk zijn (geworden). Deze variant krijgt in snel tempo meer nadruk. Dat is in hoge mate te danken aan de sterk gegroeide aandacht voor klimaatvraagstukken en het besef dat deze onoplosbaar zijn zonder de landen in het Zuiden. Ook is het besef van interdependentie in snel tempo gegroeid. Globalisering, in de jaren negentig vooral getoonzet als het verstrengeld raken van economieën, heeft evenzeer consequenties op andere terreinen. Als goederen zich in een globaliserende wereld verplaatsen, dan verplaatsen ook mensen, kennis, vuile lucht, financiële stromen en culturen zich, en ontstaan er ook op dat front wederzijdse afhankelijkheden. Dat verdient voldoende analyse. In de volgende paragraaf gaan we er daarom apart, meer uitgebreid op in.

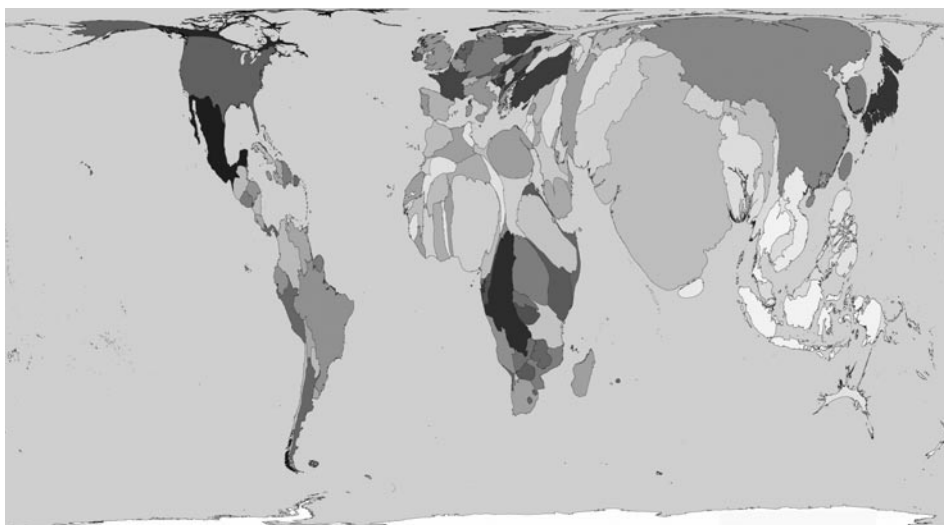
2.4 INTERDEPENDENTIES

Demografische veranderingen

Toenemende interdependentie treedt alleen al op onder invloed van demografische veranderingen. De consequenties daarvan zijn enorm. Tussen 1950 en 2009 werd de wereldbevolking ruim tweeënhalf keer zo groot: ze groeide van 2,5 naar 6,8 miljard – dat zijn ook belangrijke getallen als het gaat om een weging van de vraag hoe groot de 'ontwikkelingsopgave' was. (Deze ontwikkelingsopgave werd overigens ironisch genoeg nog groter *dankzij* de ontwikkelingsinspanning: de

bestrijding van infectieziekten en de betere gezondheidszorg hebben vanaf de jaren vijftig en zestig stevig bijgedragen aan deze bevolkingsexplosie.) Tot 2050 zal de wereldbevolking nog fors blijven groeien: er komen in de aankomende vier decennia evenveel mensen *bij* als er in 1950 in totaal op de wereld *waren*. Die groei zal bijna volledig in ontwikkelingslanden plaatsvinden. In 2050 zullen meer dan zeven miljard van de dan 9,2 miljard wereldbewoners leven in landen die we vandaag ontwikkelingslanden noemen. De grootste groei zal plaatsvinden in India, goed voor ongeveer eenvijfde van alle groei: tot 2025 zal het aantal inwoners in India met 240 miljoen stijgen tot 1,45 miljard en in 2050 1,7 miljard bereiken. In China komen er in die periode – mede dankzij de één-kindpolitiek, waardoor China een veel vergrijsder land aan het worden is dan India – honderd miljoen inwoners bij tot een totaal van 1,45 miljard. In dezelfde periode zal de bevolking in Sub-Sahara Afrika stijgen met zo'n 350 miljoen. Aan de andere kant zal de bevolking in het 'Westen'– Europa, Japan, de Verenigde Staten, Canada, Australië en Nieuw Zeeland – in de periode tot 2050 met maar vier procent groeien. De bevolking in het Westen zou in die periode zelfs dalen met zeven procent naar 1,15 miljard als de voorspelde netto-immigratie van 2,4 miljoen mensen per jaar zich niet voor zal doen (United Nations Population Division 2009). Woonde in 1980 nog 24 procent van de wereldbevolking in het Westen, in 2025 zal dat nog maar 16 procent zijn – met inbegrip van de veronderstelde netto-immigratie. Veel westerse landen zullen in die periode hun bevolking zien teruglopen, soms zelfs met meer dan tien procent, waaronder Rusland, de Oekraïne en een aantal Oost-Europese landen (National Intelligence Council 2008).

Figuur 2.1 Wereldbevolking in 2050



Bron: Worldmapper.org 2009

De consequenties van de bevolkingsgroei zijn groot. In de ontwikkelingslanden heet de primaire opdracht: omgaan met urbanisatie (Van Dijk 2006). Met de huidige trend zal in 2025 57 procent van de wereldbevolking in stedelijke gebieden leven, tegen nu 50 procent. Rond 2025 heeft de wereld acht grote megasteden aan zijn lijst van negentien toegevoegd, alle op één na in Azië en Sub-Sahara Afrika. De meeste urbane groei zal echter plaatsvinden in kleinere steden, vaak langs snelwegen en kustlijnen. Relatief veel bevolkingstoename zal ook plaatsvinden in gebieden vlak bij de kust: meestal locaties die erg gevoelig zijn voor klimaatverandering. Intussen staan de westerse landen door de optredende vergrijzing voor een andere uitdaging: de omvang van de beroepsbevolking op peil houden. Als de EU haar beroepsbevolking op hetzelfde absolute niveau zou willen houden als het huidige peil, zou het de gehele bevolkingsaanwas van Noord-Afrika en het Midden-Oosten in 2040 moeten absorberen. Het alternatief zou zijn om de arbeidsproductiviteit in de hele EU te verhogen tot het niveau van het meest productieve Europese land, Denemarken, en gelijktijdig de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen naar 75 jaar (WRR 2006b).

Klimaat, milieu en biodiversiteit

De groei van de wereldbevolking laat al duidelijke sporen na. De mensheid heeft naar schatting reeds dertig tot vijftig procent van alle bossen op aarde gekapt, driekwart van alle commerciële vissoorten is ernstig overbevist, en de snelheid waarmee soorten uitsterven is de laatste paar honderd jaar duizend keer zo hoog als in de periodes daarvoor (MEA 2005, DEFRA 2005). Tussen 1970 en 1999 is vijftig procent van alle wereldwijde moerassen drooggelegd en daarmee is naar schatting twintig procent van alle zoetwatersoorten verdwenen, alsmede de helft van de waterbuffercapaciteit die wereldwijd ter beschikking stond ter voorkoming van overstromingen langs grote rivieren. De afgelopen honderd jaar is eveneens 75 procent van alle genetische diversiteit in landbouwrassen verdwenen, en is eenderde van het wereldwijde koraal vergaan of zeer ernstig aangetast. Het effect van dergelijke ontwikkelingen openbaart zich het eerst in gebieden en gemeenschappen die nog primair afhankelijk zijn van hun lokale ecosystemen. Die gebieden bevinden zich relatief vaak in ontwikkelingslanden, maar de problemen waar het om gaat, raken ook de ontwikkelde wereld.

Bij deze vormen van uitputting van bronnen voegt zich de klimaatverandering. In 1972 publiceerde de Club van Rome het rapport *The limits to growth*. In tegenstelling tot een veel gehoorde opvatting, voorspelden de opstellers hierin niet dat de wereld tegen het einde van de twintigste eeuw in zou storten. Hun bevindingen zijn daarentegen tot de dag van vandaag interessant. Wie nu de data over de periode 1970 tot 2000 op een rij zet en vergelijkt met de verschillende scenario's, moet constateren dat ze passen in het *business-as-usual* scenario uit het rapport, dat de Club het *standard run* scenario noemt. Dit scenario suggereert een uiteindelijke ineenstorting van het mondiale systeem in het midden van de

eenentwintigste eeuw. Recentere rapporten, zoals die van het IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) en de *Stern review on the economics of climate change* (Stern 2007), laten zien hoe zo'n mondiale ineenstorting van milieu, economie en sociale orde vorm zou kunnen krijgen. Volgens deze rapporten zullen zowel ontwikkelde landen als landen in het Zuiden de komende decennia een *low-carbon-economy* moeten ontwikkelen en bovendien klimaat-adaptief te werk moeten gaan – het klimaat verandert immers al drastisch (zie ook Netherlands Environmental Assessment Agency 2009b).

Daarbij speelt allereerst een historisch opgebouwd probleem waar rijke landen volgens het principe 'de vervuiler betaalt' verantwoordelijk voor zijn, maar waar de arme landen vooral de prijs voor dreigen te gaan betalen. De kosten voor aanpassing (adaptatie) van arme landen aan klimaatverandering liggen volgens berekeningen van de United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in de range van dertig tot negentig miljard dollar per jaar met een mediaan van 75 miljard dollar. Ontwikkelde landen die onder deze morele verantwoordelijkheid uit proberen te komen, krijgen een groot probleem, omdat het voor de toekomst van de hele mensheid daarnaast nodig is om zo snel mogelijk de verdere opwarming van de aarde te stoppen. Daarvoor is de gemeenschappelijke maar gedifferentieerde inzet en medewerking van alle landen nodig, want deze mitigatie is een mondiaal publiek goed waarbij iedereen in de wereld profiteert van elke bijdrage die waar dan ook geleverd wordt aan het verminderen van de CO_2-uitstoot, en omgekeerd elke wereldburger slechter wordt van iedere extra uitstoot van CO_2. Dit betekent niet alleen dat de inspanningen in rijke landen om CO_2-uitstoot te beperken meer dan teniet kunnen worden gedaan door een toename van de uitstoot in groeiende ontwikkelingslanden, maar ook dat het kosteneffectief is om wie betaalt voor mitigatie in zekere zin los te koppelen van de vraag waar die aanpassingen plaatsvinden. Vooral in de landbouw en bosbouw van ontwikkelingslanden is mitigatie veel goedkoper dan in rijke landen, en armere landen zouden direct over moeten kunnen stappen (*leapfrogging*) naar milieuvriendelijke productietechnieken, transportsystemen, energieopwekking en stedenbouw zonder eerst vervuilendere fasen te hoeven doorlopen.

Kortom, wanneer de arme landen niet meedoen, kan ons dat veel geld kosten en mogelijk ook natte voeten opleveren: als alleen de vijf landen met de grootste emissies (goed voor tweederde van de mondiale uitstoot) verantwoordelijk worden gesteld voor het terugdringen van de emissies tot het gewenste mondiale niveau, zijn de kosten daarvoor drie keer zo hoog als wanneer alle landen meedoen. Voor dat meedoen is nodig dat deze landen niet benaderd worden als potentiële afnemers van (en betalers voor) geavanceerde technologieën waarvan het intellectuele eigendom in hoge mate geconcentreerd is bij westerse bedrijven, maar de beschikking krijgen over de noodzakelijke technieken en kennis. Revolutionaire technologische verbeteringen in ontwikkelingslanden zijn nodig, aldus

Birdsall en Subramanian (2009), want "improvements in technology at rates consistent with those we observed historically, even for the most carbon-efficient economies among major emitters, provide little hope of meeting the broadly agreed global target for emissions reductions of 50 percent relative to 1990". Het Europees Parlement heeft een resolutie aangenomen met als strekking dat intellectuele eigendomsrechten geen barrière mogen zijn voor ontwikkeling en technologieoverdracht, en de Britse econoom Nicholas Stern heeft gesuggereerd dat de relevante technologieën voor klimaatbeleid beschikbaar moeten komen zonder patenten. Om die kennis te kunnen gebruiken is bovendien meer nodig dan machines, apparatuur en grootschalige projecten voor de transfer van hardware voor schone technologieën. Van groot belang zijn ook de overdracht van onderliggende (impliciete) kennis en vaardigheden en de opbouw van de capaciteit om technologie te kunnen gebruiken en aanpassen aan de contextspecifieke culturele en technologische vereisten die tussen en binnen landen verschillen.

Het is bovendien van belang te benadrukken dat klimaatwijzigingen mensen in de zich ontwikkelende wereld meer onmiddellijk zullen raken dan in het Westen. Terwijl op korte termijn sommige meer gematigde klimaten wellicht zelfs zullen profiteren van klimaatverandering (denk aan Rusland en Canada), zullen bevolkingen die dichter bij de evenaar wonen, vooral negatieve effecten ervaren. Terwijl in sommige gebieden de landbouwproductie wellicht zal stijgen, zullen ontwikkelingslanden bij gelijkblijvend beleid en een doorzettende temperatuurtrend mogelijk 10 tot 25 procent terugval van hun productie zien in 2080. In sommige landen kan die terugval nog veel groter zijn: India kan een daling van agrarische productiviteit verwachten van 30 tot 40 procent, Senegal van 52 procent en Sudan van 56 procent (Dervis 2008). Veel van deze getallen zijn overigens met grote onzekerheid omgeven. Wat betekent het bijvoorbeeld als straks Oost-Afrika niet langer twee regenseizoenen heeft, maar nog maar één? Dat de effecten groot zijn, is eenvoudig te bedenken, maar hoe ze precies uitpakken in het geheel niet (Netherlands Environmental Assessment Agency 2009a; Ockwell 2009; Ockwell et al. 2008; OECD 2009, Srinivas 2009; UN 2009c; UNCTAD 2009d; World Bank 2009b; WRR 2006d).

Voedsel

Klimaatverandering zal ook de voedselproductie beïnvloeden, terwijl tegelijkertijd veranderende voedingsgewoonten extra druk zullen leggen op die voedselproductie. Nu al is het effect van een groeiende mondiale middenklasse, met een vlees- en zuivelrijk voedingspatroon, merkbaar. Vlees en zuivel leveren hoogwaardige eiwitten, maar de productie daarvan is in termen van energiegebruik, en dus landgebruik (voor veevoer), echter veel minder efficiënt. Een dieet op basis van graan is voor een vergelijkbare hoeveelheid calorieën negen keer minder grond nodig dan op basis van rundvlees. Dat kan zich vertalen in hogere voedselprijzen en regionale voedseltekorten. De Food and Agriculture Organization (FAO) van de

Verenigde Naties schat dat alleen al in 2009, vooral als gevolg van de relatief hoge voedselprijzen, het aantal chronisch hongerige mensen in de wereld steeg met 75 miljoen tot 1,02 miljard (FAO 2009). Met de plotselinge stijging van voedselprijzen in 2007 en 2008 en de daaruit resulterende opstootjes in menig zuidelijke wereldstad is voedselkwantiteit terug op de agenda gezet. En niet ten onterechte. Zo berekende de Australische Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation dat de nog immer snel groeiende wereldbevolking de komende vijftig jaar naar schatting evenveel voedsel nodig heeft als de totale hoeveelheid voedsel die de mensheid tot nog toe produceerde (Clark 2009). Dat gaat niet vanzelf.

In tegenstelling tot voedselkwaliteit is voedselkwantiteit nooit 'verzekerd'. Waar ziektes als aids, SARS en de vogelgriep tot internationale veiligheidsprioriteiten leidden en waar de Veiligheidsraad van de VN zich buigt over terrorisme, is voedselkwantiteit nooit op een vergelijkbare manier onderwerp van bemoeienis geweest. Er bestaat wel een lange traditie van internationale veiligheidsafspraken van de World Trade Organisation (WTO) op het gebied van voedselkwaliteit: iedereen kan er bijna van uitgaan waar ook ter wereld in internationale supermarktketens altijd veilig voedsel aan te treffen. Er bestaat echter geen bindende internationale regelgeving op het gebied van voedselkwantiteit (Warner en Burger forthcoming). Landen werken zelf of in regionaal verband aan voedselzekerheid (denk ook aan het EU-landbouwbeleid dat vanuit dit perspectief is opgezet). De vraag wordt hoe verstandig dat is, en hoe regulering eruit zou kunnen zien.

De recente sterke stijging van de voedselprijzen (meer dan tachtig procent in de drie jaar voorafgaand aan de lente van 2009) en de daaruit resulterende opstanden laten zien dat voedselzekerheid in veel landen hoge politieke lading en prioriteit heeft. Ze laten ook zien dat de wereldvoedselmarkt in steeds hogere mate afhangt van een scala aan factoren die niet langer alleen technisch van aard zijn, maar ook politiek. Omdat de vraag naar graan de afgelopen zeven jaar het aanbod oversteeg, waren de graanvoorraden in 2007 op hun laagst in dertig jaar. Dit was een gevolg van doelbewust beleid sinds 2000. De ineenstorting van de wereldmarktprijzen een decennium geleden, samen met een verbeterde handelslogistiek en een overweldigende voorraad op de wereldmarkt, zorgden ervoor dat veel overheden (inclusief China) grote graanvoorraden als onhandige en dure exercities waren gaan zien. Door slecht weer daalde de graanvoorraad in 2005 en 2006 nog verder. Er speelden echter meer factoren een rol. Toen in 2002 de dollar aan zijn gestage val begon en de olieprijs dientengevolge steeg, verdubbelden de transportprijzen voor voedsel en verdrievoudigden de kunstmestprijzen (Evans 2009; FAO 2008). Ook de opkomst van de biobrandstoffenindustrie speelde een rol. Die industrie is een significante gebruiker van landbouwproducten zoals suiker, maïs, cassave, oliezaden en palmolie. In 2007 werd al 4,7 procent van de wereldgraanproductie voor biobrandstoffen gebruikt. Tot slot beïnvloeden ook de exportbelemmerende

beleidsmaatregelen van voedselexporterende landen als reactie op dreigende interne maatschappelijke onrust de wereldvoedselprijzen (FAO 2008).

Dat alles had grote schokken op de wereldvoedselmarkt tot gevolg. Het leidt er bovendien toe dat individuele landen als Zuid-Korea, China en Saoudi-Arabië, de laatste paar jaar hun voedselproductie veilig gaan stellen door grond te kopen in Afrika. Daar zijn ze begonnen om met groot materieel voedsel te verbouwen op (nu nog) zeer vruchtbare grond, waar oerwoud en bevolking voor moeten wijken. Er komt ook een strakkere regulering van voedselexport tot stand omdat landen maar beperkte graanvoorraden aanhouden (Europa heeft bijvoorbeeld maar voor twee maanden graan in huis). Als de oogsten in China massaal mislukken en dat land besluit om geen graan meer te exporteren en al zijn voedsel op de wereldmarkt in te kopen, zou dat dermate grote prijsstijgingen opleveren dat menig land al zijn eigen voedsel vast zal moeten houden om binnenlandse onrust te voorkomen. Dat alles voegt zich bij dreigende tekorten op het gebied van energie, water en kunstmest (fosfaat, het basisbestanddeel van kunstmest, is bij de huidige landbouwproductie nog voor 125 jaar beschikbaar, maar wanneer we de toenemende vraag naar voedsel in acht nemen, is het naar schatting over zestig jaar al op (US Geological Survey 2009)).

Om duurzaam stabiel en efficiënt de toekomstige wereldbevolking te kunnen voeden, is het in ieders belang dat het juiste voedsel op de juiste manier op de juiste plek verbouwd wordt, alleen dan kan gegarandeerd worden dat we met het huidige wereldwijde landbouwareaal op een nutriënt-, water- en energie-efficiënte wijze voldoende voedsel kunnen produceren voor een bevolking van 9,2 miljard mensen en tegelijkertijd biodiversiteit en milieu voldoende in het vizier houden (Evans 2009; FAO 2008; Fresco 2009; Rabbinge en Bindraban 2005).

Een sprekend voorbeeld is de verbouw van gewassen die relatief veel water verbruiken per eenheid opbrengst in waterschaarse gebieden. Zo kost de productie van één kilo tarwe duizend liter water en is het vanuit het oogpunt van waterefficiëntie gezien vreemd dat waterschaarse landen als Tunesië en Kazachstan of droge gebieden in China, zo'n goedkoop en waterinefficiënt bulkgewas produceren om te exporteren naar landen waar water in overvloed aanwezig is zoals Canada of Nederland. (Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld katoen, weliswaar geen voedselgewas, maar wel afhankelijk van veel water.) Vanuit het perspectief van hulpbronnen is het beter dat Tunesië zich richt op de verbouw van hoogwaardige droogteresistente *cashcrops* als olijven of oliezaden en zijn graan importeert uit waterrijkere gebieden in Noord-Amerika. In termen van water dat nodig is om één eenheid graan of katoen te produceren, exporteert het waterschaarse Kazachstan jaarlijks vijf kubieke kilometer aan 'virtueel' water verpakt in zijn exportgewassen, en importeert het nauwelijks virtueel water.

Daarentegen importeert het waterrijke Nederland paradoxaal genoeg jaarlijks nog netto drie kubieke kilometer virtueel water. Dit soort vergelijkingen kan natuurlijk ook gemaakt worden voor efficiënt nutriëntengebruik, landbouwareaal, energie of pesticidengebruik, en illustreert het belang van afstemming en strategische landbouwspecialisatie voor een duurzame wereldvoedselvoorziening (Allan 1999, 2001; Hoekstra en Hung 2002; World Water Council 2004).

Water

In het verlengde hiervan valt te verwachten dat er grote waterproblemen zullen ontstaan. In veel Afrikaanse semi-aride en aride gebieden worden deze problemen vooral veroorzaakt door de onregelmatige regenval, de hoge potentiële verdamping, en het feit dat vanwege onherbergzame fysieke gesteldheid en het ontbreken van een georganiseerde infrastructuur (zowel technologisch als institutioneel) het water niet goed opgeslagen kan worden. Zo is de regenval in Burkina Faso per jaar bijna gelijk aan het gemiddelde van Nederland, maar in Burkina Faso valt deze regen in een korte en meestal onregelmatige periode en is de potentiële jaarlijkse verdamping veelal meer dan twee keer zo hoog (1500-2000 mm) als de regen zelf (FAO 2007; KNMI 2009) – ter vergelijking: het langjarig gemiddelde van verdamping in Nederland is 540 mm. Bovendien stroomt veel van het water tijdens de regenperiode en direct daarna door middel van seizoensrivieren (wadi's) het land uit, doordat er weinig structurele wateropslag-infrastructuur, zoals dammen en kleinschalige watertanks, aanwezig is.

In Afrika is het probleem van water niet een tekort, maar dat is elders anders. Centraal-Azië, Noord-China en het noordelijk deel van Zuid-Azië kunnen grote problemen krijgen door het terugtrekken en verdwijnen van gletsjers. Veel van de grote riviersystemen in Azië zullen bijvoorbeeld op korte termijn veel meer water afvoeren, terwijl ze wanneer de gletsjers volledig gesmolten zijn, juist minder water zullen bevatten. Deze riviersystemen verzorgen de water- en voedselvoorziening voor meer dan twee miljard mensen.

Financiële crisis

Een heel ander voorbeeld van de toenemende verwevenheid is de recente financiële crisis. Het is nog te vroeg om te bepalen hoe deze huidige crisis uitpakt voor ontwikkelingslanden, maar wat daar tot nu toe over bekend is, stemt niet tot optimisme. Voorspellingen wijzen op een sterke daling van private kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden; buitenlandse directe investeringen (FDI) dalen in 2009 met dertig procent, of één procent van het BBP van deze landen. En begin 2009 telden de VN reeds dertig lage-inkomenslanden met reserves onder de kritische grens (genoeg om drie maanden import te financieren). In een inmiddels behoorlijk dikke stapel studies is gewezen op het wrange feit dat deze crisis de verantwoordelijkheid is van de ontwikkelde landen, maar ook hard aankomt in ontwikkelingslanden die niets aan het ontstaan van de crisis konden doen. In eerste

instantie werd nog gedacht dat de gevolgen voor deze landen mee zouden vallen, maar na de val van Lehman Brothers in september 2008 is de externe omgeving voor opkomende markten snel verslechterd. De crisis zet structurele veranderingen en nationale ontwikkelingstrajecten onder druk via een aantal transmissiemechanismen: een sterke afname van private kapitaalstromen en hogere kosten voor externe financiering; minder externe afzet en dalende prijzen voor producten en grondstoffen als gevolg van de sterkste teruggang van de wereldhandel sinds de jaren 1930; en bovendien een verwachte vermindering van *remittances* met zeven à tien procent in 2009 (ECLAC 2008; Economist 2009; Ghosh en Chandrasekhar 2009; Griffith-Jones en Ocampo 2009; IDB 2009; Ocampo 2009; Sánchez en Vos 2009; UN 2009a; UNCTAD 2009a, 2009b; World Bank 2009a).

De uitwerking per land is verschillend, maar door de huidige crisis is over het algemeen een eind gekomen aan een aantal jaren van *stellar performance* in Azië (Loser 2009), aan een *Panglossian* periode voor Latijns-Amerika die van 2003 tot 2008 duurde (IDB 2009), en aan vijf jaren waarin sprake was van een *strong growth performance* in de groep van de 49 minst ontwikkelde landen (UNCTAD 2008b). Op korte termijn is daarom in veel landen behoefte aan financiële hulp ontstaan om de betalingsbalansproblemen binnen de perken te kunnen houden, en fiscale ruimte te scheppen voor het stimuleren van de economie en opvangen van de sociale gevolgen van de crisis. Internationale financiële instellingen, zowel de mondiale als de regionale, hebben in antwoord daarop hun middelen uitgebreid om landen die in de problemen komen bij te kunnen staan. Dat heeft overigens een potentiële keerzijde; omdat het meestal om leningen gaat en niet om giften dreigt voor veel arme landen een nieuwe schuldencrisis te ontstaan. "It took the international community 23 years from the beginning of the modern sovereign debt crisis in 1982 until an alleged 'full' cancellation was agreed upon at least for a small group of the poorest countries", waarschuwt Kaiser in een paper voor de Friedrich Ebert Stiftung. "This failure of a global governance cost millions of people in the indebted world their health, their opportunities to live a decent live and even life itself" (Kaiser et al. 2009; zie ook Dijkstra 2008).

Mondiaal, maar hoe?

Uit deze korte schets van de wijze waarop de wereld steeds interdependenter geworden is, blijkt dat ontwikkelingshulp niet meer los gezien kan worden van dergelijke brede vraagstukken. Het is echter een verre van uitgemaakte zaak wat de rol van ontwikkelingshulp bij mondiale vraagstukken kan en moet zijn. Duidelijk is wel dat ze het belang van ontwikkelingshulp heel veel groter maken, en ook anders van aard. Het klassieke idee was dat ontwikkelingshulp in essentie eenrichtingsverkeer is en dat het gaat over het meehelpen om de doelen van ontwikkelingslanden te realiseren. In het nieuwe model daarentegen is het idee dat belangrijke doelen niet enkel op nationaal niveau te realiseren zijn, en dus op internationaal niveau geadresseerd dienen te worden. Ontwikkelingshulp wordt

dan een instrument voor het managen van mondiale interdependentie. Wanneer India financieel geholpen wordt om nieuwe energiecentrales te bouwen met behulp van recente technologie die de uitstoot van broeikasgas vermindert, gebeuren er twee zaken tegelijkertijd: India wordt geholpen om in zijn energiebehoefte te voorzien, en tegelijk wordt de belasting van het wereldwijde klimaat gemitigeerd. Tegelijkertijd roept dat veel nieuwe vragen op. Wie bepaalt dan bijvoorbeeld waar prioritair de hulp aan besteed wordt? En hoe verhouden mondiale thema's zich tot lokale en nationale ontwikkeling, waar in veel landen ook nog een lange weg te gaan is?

2.5 HOE KLEIN EN GROOT TE COMBINEREN?

Ontwikkelingshulp kan op basis van morele motieven gegeven worden, maar ook op basis van eigenbelang. Het bestaan van verschillende motieven naast elkaar hoeft op zichzelf geen probleem te zijn. Het kan zelfs een voordeel zijn: het maakt het mogelijk een breed politiek en maatschappelijk draagvlak te krijgen voor ontwikkelingshulp. Dat is de afgelopen decennia steeds het geval geweest. Het bestaan van verschillende motieven kan echter ook problemen opleveren. Ieder motief leidt namelijk tot specifieke opvattingen over de wijze waarop ontwikkelingshulp vorm moet krijgen. Die opvattingen hoeven ook niet strijdig te zijn, maar ze leggen vaak wel verschillende accenten. Die accenten kunnen leiden tot het steeds verder uiteenlopen van de vigerende ideeën over de vormgeving van ontwikkelingshulp. Dat heeft zich de afgelopen decennia ook afgespeeld. Aan de ene kant is een beeld ontstaan van ontwikkelingshulp als het lenigen van directe nood door middel van concrete activiteiten van mensen, aan de andere kant is er het beeld van een omvattende strategie om mondiale vraagstukken mee aan te pakken.

Dat 'goed doen' vooral de gedaante heeft van concrete activiteiten, komt terug in het beeld van ontwikkelingshulp in de media. Burgers kunnen inmiddels op Goed TV – een digitaal kanaal dat in de aanvullende pakketten van de meeste Nederlandse kabelaars zit en dat zich tooit met fraaie kreten als '24 uur per dag passie voor een betere wereld' – het ene na het andere project zien, inclusief beelden van de onvermijdelijke oploop waarin het hele Afrikaanse dorp zich aan het einde verzamelt om de gulle gevers uit het Westen te bedanken. Op posters wordt gesuggereerd dat we voor een luttel bedrag een kind tegen malaria kunnen beschermen. (Premier Balkenende op de website www.malarianomore.nl: "Jij kunt ook iets doen! Voor € 3,50 kun jij een klamboe geven en daar het leven van een ander mee redden.") Nederlandse ngo's zijn sinds een aantal jaren gedwongen om een kwart van hun inkomsten uit fondsenwerving te halen, en benadrukken daarom met indrukwekkend grafisch materiaal dat hun hulp direct ten goede komt aan de allerarmsten.

Internationaal is dat niet veel anders. In de jaren zestig ontstond een mediacultuur waardoor burgers feitelijkere beelden te zien kregen. Biafra was in 1968 het eerste echt grote drama dat brede tv-coverage kreeg, en had een enorm effect op de westerse bevolking. Ook kwamen er de artiesten die zich gingen richten op hulp aan ontwikkelingslanden – George Harrison en Ravi Shankar waren met hun *Concert for Bangladesh* in 1971 de eersten in een lange reeks, met een opbrengst van 240.000 dollar voor het United Nations Children's Fund (Unicef). Aanvankelijk was de ondertoon vooral humanitair en in het bijzonder gericht op voedselhulp, tot aan de *Do they know it's Christmas* voor de slachtoffers van de hongersnood in Ethiopië in 1984 – de twee concerten die Bob Geldof organiseerde trokken ruim één miljard kijkers en de opbrengst was inmiddels 140.000.000 dollar. Daarna werd de boodschap meer gericht op de politiek. U2-zanger Bono kandideerde zich als Nobelprijswinnaar door in de aanloop naar het jubilee-jaar 2000 politici te bewerken om de schuld van ontwikkelingslanden kwijt te schelden. De 24 miljoen handtekeningen voor schuldenverlichting haalden het *Guinness Book of Records*. Velen herinneren zich ook nog de tien 'Live 8' concerten in de aanloop naar de G8-top in Gleneagles, waarop een verdubbeling van de hulp aan ontwikkelingslanden op de agenda stond. En uiteindelijk ontstond het moment dat bijna iedere rechtgeaarde *celebrity* op de bres sprong voor Afrika: *glamour-aid* was geboren.

Zo is de afgelopen zestig jaar praktische hulp op het terrein van voedsel, gezondheidszorg en onderwijs steeds meer het standaardbeeld van ontwikkelingshulp gaan vormen, niet alleen in Nederland, maar in bijna alle andere westerse landen (zie voor een uitgebreidere beschouwing de voorstudie voor dit rapport van Hoebink (2010) over de ontwikkeling in Nederland, en verder onder meer Mosse (2005) en Bolton (2007) over de ontwikkeling in andere Westerse landen). Hoe heeft dat proces zich voltrokken?

Ontwikkelingshulp klein gemaakt

De in het begin van dit hoofdstuk genoemde eerste nota ooit over ontwikkelingshulp – feitelijk een korte toelichting bij de begroting van 1950 – heet *Nota betreffende de Nederlandse bijdrage aan het programma der Verenigde Naties voor technische hulp aan economisch laagontwikkelde landen*. De hele nota staat in het teken van hulp in VN-verband. Dat zou nog tien jaar zo doorgaan. Rijke landen namen vooral via de VN gezamenlijk de taak op zich om arme landen te helpen ontwikkelen, met een duidelijk accent op technische assistentie en ondersteuning bij de opbouw van infrastructuur. Alle overheidshulp werd tot 1963 via internationale organisaties en consortia verstrekt. Anders gezegd: het ging niet om directe verlichting van levensomstandigheden, en er was nog geen sprake van ngo's die ter plekke hulp leverden. In twee golven kwam daar verandering in.

Begin jaren zestig wordt allereerst ingezet op *bilateralisering* van de hulp, en wel op basis van het eigenbelangmotief. Met name het VNO en (de voorlopers van) het NCW beginnen vanaf 1960 forse druk op de overheid uit te oefenen om meer bilaterale hulp te geven, omdat anders het Nederlandse bedrijfsleven exportorders mis zou lopen. De werkgevers krijgen op bijna alle punten hun zin: de bilaterale hulp doet in 1965 zijn intrede en wordt stapsgewijs verhoogd om in 1968 de omvang van de multilaterale hulp te passeren. Projecthulp doet op grote schaal zijn intrede. Parallel aan deze bilateralisering vindt een verschuiving plaats van technische assistentie naar *financiële hulp*. Technische assistentie had in het bijzonder betrekking op landbouw. Het toenmalige ministerie van Landbouw en Visserij was dan ook het leidende ministerie voor ontwikkelingshulp. Medio jaren zestig verschuift de hulp naar financiële ondersteuning van overheden, voor een belangrijk deel in de vorm van boodschappenlijstjes die onder aanvoering van het ministerie van Economische Zaken worden opgesteld met hulpontvangende landen. Deze hulp is gebonden aan besteding bij het Nederlandse bedrijfsleven. Vanaf dit moment is het ministerie van Economische Zaken gedurende een decennium het leidende ministerie voor ontwikkelingshulp.

Naast het eigenbelangmotief krijgt ondertussen ook het morele-opdrachtmotief alle ruimte. De tweede verschuiving in de jaren zestig is dan ook de opkomst van de ngo's. Na Novib (1956) ontstaan snel ook diverse andere ngo's, deels voortkomend uit missie- en zendingswerk. Ook deze organisaties willen geld ontvangen van de overheid, en ook zij krijgen hun zin. In december 1964 stelt de Nederlandse regering voor het eerst middelen beschikbaar aan niet-commerciële particuliere organisaties. Al snel stijgt het bedrag dat hiervoor ter beschikking is, voorlopig in de vorm van projectsubsidies. Ook de beleidsmatige inkadering krijgt gaandeweg vorm. De *ngo-isering* van de hulp zet gestaag door; ngo's gaan een centralere rol spelen in de praktijk van ontwikkelingshulp en in de uitvoering van beleid. Dat geldt allereerst voor de Nederlandse ngo's die vanaf begin jaren zeventig meer geld en meer beleidsruimte krijgen. Dat proces zou stapsgewijs doorzetten, totdat in 2009 ruim twintig procent van het totale ontwikkelingshulpbudget via het particuliere kanaal verloopt. Nederlandse ngo's zijn dankzij de overheidssteun inmiddels tot de grootste van Europa gaan behoren.

Met een zekere vertraging beginnen ook in de ontvangende landen ngo's actief te worden. In de eerste veertig jaar van ontwikkelingshulp via de overheid waren de actoren in de ontvangende landen primair regeringen en daaromheen georganiseerde instellingen. Vanaf de jaren negentig komen hier echter in groten getale ngo's op het toneel. Voor een deel is dat te herleiden tot de toegenomen democratisering in Afrikaanse landen en de ontwikkeling van de *civil society*, maar voor een deel is het ook een artefact van het hulpbeleid. Ambassades en multilaterale organisaties beginnen in toenemende mate lokale ngo's in te schakelen voor de uitvoering van hun beleid. Westerse ngo's voeren steeds minder zelf projecten uit

maar laten dat over aan lokale ngo's. Nederlandse ngo's worden dan ook in hoge mate schakelstations met lokale ngo's, in de wandelgangen 'partnerorganisaties' genaamd. In totaal worden er vanuit de Nederlandse ontwikkelingsbegroting op directe wijze in 2009 73 brede en thematische Nederlandse ontwikkelingsorganisaties, zeven Nederlandse maatschappelijke organisaties en twintig internationale ontwikkelingsorganisaties gefinancierd, nog afgezien van wat er via de bilaterale en multilaterale kanalen wordt doorgesluisd naar lokale ngo's (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009a).

Een belangrijk kenmerk van deze ngo-isering van de hulp is dat een belangrijk deel van de ngo's zeker vanaf de jaren negentig in toenemende mate afhankelijk wordt van de overheid. Dat is geen vanzelfsprekendheid. In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld wil Oxfam niet meer dan tien procent van zijn budget voor ontwikkelingshulp van de overheid ontvangen, om zo niet afhankelijk te worden. Sinds tien jaar is er dan ook een levendig debat of de 'verstikkende omhelzing' zoals Herfkens dat in 1999 noemde, wel gewenst is (zie bijvoorbeeld Grotenhuis 2008). Wie de ontwikkeling sinds de jaren zestig van de ontwikkelingshulp-ngo's vergelijkt met die van de milieu-ngo's, kan in ieder geval constateren dat ontwikkelingshulp-ngo's in hoge mate verstatelijkt zijn. Hoewel de meeste maatschappelijke organisaties kritisch staan tegenover het beleid van multilaterale organisaties, zoals de EU, het IMF en de Wereldbank, en goed in staat zijn allerlei campagnes en politieke netwerken te organiseren, zijn zij veel minder kritisch ten aanzien van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid**.** Hun belangrijkste kritische bijdrage ten opzichte van het beleid bestaat uit het benadrukken van het feit dat meer geld naar ontwikkelingshulp moet.

Het bilaterale beleid zoals dat in de jaren zestig vorm kreeg, symboliseert aanvankelijk vooral het eigenbelangmotief. Gaandeweg verschuift dat, deels door druk vanuit de Nederlandse ngo's, maar ook onder invloed van een bredere verandering van het politieke klimaat. Gaandeweg komt zo ook de bilaterale hulp meer in het teken van het morele-opdrachtmotief. Een eerste belangrijke stap wordt gezet als vanaf 1973 de bilaterale hulp niet meer door het ministerie van Economische Zaken, maar door het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt aangestuurd. Aanvankelijk heeft dat weinig invloed op de binding van de hulp, mede omdat het ontwikkelingsbudget in de jaren zeventig zo sterk groeit dat het toch al moeilijk blijkt om de gelden adequaat te besteden. In de decennia daarop verdwijnt gebonden hulp gaandeweg uit het vizier en uiteindelijk blijft er slechts een beperkt instrumentarium van gebonden hulp over in de vorm van exportkredieten. Ondertussen moeten de ambassades vormgeven aan hun nieuwe taak. Dat krijgt een extra impuls als in 1995 de operatie Herijking Buitenlands Beleid ertoe leidt dat binnen het ministerie gewerkt gaat worden met regionale benaderingen waarin ontwikkelingshulp en klassiek Buitenlandse-Zaken-beleid gezamenlijk worden ontwikkeld. Tegelijkertijd wordt de bilaterale hulp verder gedecentrali-

seerd naar de ambassades, een proces dat in het decennium daarna nog verder doorgezet zal worden als ambassades ook gaandeweg meer sectorspecialisten gaan omvatten en als in 2007 ook de verantwoordelijkheid voor de budgetsteun aan de ambassades wordt overgedragen.

Multilaterale hulp neemt in relatief belang af – al stijgt het in absolute zin nog wel –, en maakt eind jaren zestig nog maar een kwart uit van de begroting, een percentage dat daarna niet wezenlijk zal veranderen. Nederland probeert in de jaren daarna zijn rol te vinden op dit speelveld, maar dat is een lastig terrein met grote belangen. Gaandeweg tekenen zich vanaf de jaren zeventig forse veranderingen af. De Wereldbank ontwikkelt zich tot een belangrijke speler. Hetzelfde geldt voor het IMF, dat oorspronkelijk was opgericht om financiële stabiliteit in de hele wereld te helpen realiseren, maar in toenemende mate (slechts) een rol speelt ten opzichte van ontwikkelingslanden. De Wereldbank en het IMF treden vaak gezamenlijk op en krijgen steeds meer invloed – te veel, zouden velen vinden na de grote macro-economische hervormingsoperaties van de jaren tachtig. De VN daarentegen boeten gaandeweg aan invloed in. Als politiek besluitvormingsorgaan is het relatief onmachtig, als bewaker van de internationale veiligheid erg gekleurd door de scherpe verschillen tussen de machtsblokken, en de uitvoeringsorganisaties, zoals de FAO en de Unesco, zijn vaak papieren tijgers, met een overmaat aan machtspolitiek en een tekort aan samenhang. Deze machtsverschuiving zet tot de dag van vandaag door. Gaf de Wereldbank in 1990 twee keer zoveel middelen aan ontwikkelingslanden als alle VN-organisaties samen, in 2007 was dat al zes keer zoveel.

Hulp gepersonaliseerd

Ontwikkelingshulp is zo steeds diffuser geworden. Er is een breed palet van partijen actief – ngo's, ambassades, multilaterale organisaties – en er zijn verschillende motieven in verschillende varianten herkenbaar. Voor de meeste burgers raakt het beeld van ontwikkelingshulp echter in toenemende mate *gepersonaliseerd*. Het overheersende beeld van ontwikkelingshulp is een beeld geworden van concrete projecten met concrete resultaten. De media, de Tweede Kamer en de colporteurs van de ngo's die iedereen willen overreden om lid te worden: ze roepen allemaal ditzelfde beeld op. Het spoort ook met de verlangens van veel moderne burgers. Steeds meer Nederlanders willen dat hun inzet voor ontwikkelingshulp tot directe resultaten leidt waar ze zelf mede verantwoordelijkheid voor kunnen dragen. De 1%-club onderhoudt bijvoorbeeld een soort digitale marktplaats. Particulieren, verenigingen, scholen, stichtingen en bedrijven kunnen op de website een profieltje à la Hyves creëren en een project naar eigen keuze kiezen uit kleine concrete projecten die organisaties en particulieren ook weer zelf kunnen aanbieden op deze site. Die projectleiders geven nauwkeurig de kosten, inclusief begeleidende foto's en een plan van aanpak aan. Vooralsnog gaat het vooral om gelddonaties, maar er wordt ook gewerkt aan een 'kennismarktplaats-

functie', waarbij vragen vanuit de projecten en het aanbod van de 1%-leden gematcht worden. Burgers willen zich ook inzetten door tijd te doneren: er valt een duidelijke trend naar meer vrijwilligerswerk in de ontwikkelingshulpsector te constateren (Onze Wereld 2009). Voor jongeren zijn er de stages, voor mensen die een baan hebben de mogelijkheden om in de vakantie in een ontwikkelingsland te gaan werken. Ontwikkelingshulp is zo teruggebracht tot concrete projecten die zoveel mogelijk verbonden zijn met de eigen persoonlijke levenssfeer. Het past bij een wereld waarin mensen met het grootste gemak reizen naar verre oorden en waarin internet en mobiele telefonie directe communicatie met deze plekken eenvoudiger dan ooit maakt.

Gepersonaliseerde hulp is echter zeker niet de enige realiteit van ontwikkelingshulp. Een ander deel is veel meer gericht op langlopende, structurele activiteiten. Onder minister Herfkens wordt vanaf eind jaren negentig zwaar ingezet op de overgang van projecthulp naar een sectorale benadering (dat wil zeggen brede hulp aan overheden voor een bepaalde sector, zoals landbouw of onderwijs) of algemene budgetsteun (waarbij het ontvangende land zelf zijn prioriteiten bepaalt). Nederland zou volgens haar bij voorkeur in niet meer dan twee sectoren per land actief moeten zijn, en bovendien moest het aantal landen waar Nederland geld aan gaf, drastisch worden teruggebracht. Dat is in beperkte mate ook gebeurd. Algemene begrotingssteun maakt nu vier procent van de begroting uit, en een veel groter deel is sectorsteun, maar er is nog steeds sprake van hulp aan 36 landen, en in de meeste landen wordt aan meer dan twee sectoren hulp gegeven. In het verlengde hiervan heeft zich in een aantal ontwikkelingslanden wel een praktijk ontwikkeld waarbij een aantal donoren samen geld geven in de vorm van *joint budget support*. Zo ontstaat een behoorlijk bedrag dat ingezet kan worden voor structurele activiteiten, meestal op basis van een *performance assessment framework* waarin vastligt welke doelen gehaald moeten worden.

Voor de meeste burgers zijn zaken als sectorale steun onzichtbaar en dat geldt ook voor het adresseren van de mondiale vragen. Er wordt in allerlei gremia aandacht besteed aan thema's als migratie, handel, voedsel en klimaat in relatie met ontwikkelingsvraagstukken, maar het lukt slechts af en toe om daar iets van over te brengen aan het brede publiek. Riddell (2007), het voormalige hoofd van Christian Aid in het Verenigd Koninkrijk spreekt in dit verband over 'de grote leugen' van ontwikkelingshulp: beeld en realiteit lopen steeds meer uit elkaar, en hij voorspelt dat dit tot een legitimiteitscrisis zal leiden. Nu is het te simpel om te zeggen dat beeld en realiteit steeds verder uit elkaar lopen. Veeleer ontstaan er twee realiteiten; terwijl veel hulp verstrekt wordt in de vorm van concrete projecten, wordt tegelijkertijd geïnvesteerd in mondiale thema's. Het lijkt dan ook correcter om te spreken van een groeiende spagaat.

Tot slot

Ontwikkelingshulp kent verschillende motieven. De twee belangrijkste grondmotieven voor ontwikkelingshulp hebben geleid tot praktijken die steeds verder divergeren. Er is een praktijk van ontwikkelingshulp ontstaan die zich richt op directe projecten met onmiddellijke resultaten – ontwikkelingshulp is binnen deze benadering steeds kleiner geworden. Het eigenbelangmotief komt in zijn ruwe, louter financiële vorm bij veel West-Europese donorlanden nauwelijks meer voor, en is overgegaan in vormen van verlicht eigenbelang en aandacht voor mondiale thema's die naar een algemeen belang verwijzen. Dat heeft ontwikkelingshulp juist heel veel groter maakt, bijna onhanteerbaar groot zelfs, want het is niet duidelijk waar de grenzen liggen – letterlijk en figuurlijk. De ideeën over wat ontwikkelingshulp zou moeten bieden, zijn daarmee wel erg sterk gaan divergeren.

Ontwikkelingshulp is zo in een spagaat terechtgekomen. Volgens Freud voelt de mens zich nu eens worm en dan weer god, en bestaat het leven eruit dat we tussen beide polen heen en weer geslingerd worden. Van ontwikkelingshulp valt hetzelfde te zeggen: van het leveren van een bescheiden bijdrage aan het welzijn van enkelen tot de ambitie het regeerakkoord voor de komende wereldregering te mogen schrijven, en alles wat daar tussenin zit – het komt allemaal terug in de ambities van de hulp. De vraag is hoe dat nog hanteerbaar te maken is.

3 ONTWIKKELING BEGRIJPEN

Ontwikkelingshulp – en dat wordt nog wel eens vergeten – gaat over ontwikkeling. Wat ook de motieven voor ontwikkelingshulp mogen zijn, in alle gevallen is het zaak om een beeld te hebben van wat onder 'ontwikkeling' verstaan moet worden. Het antwoord op die vraag kan een kader bieden om te beoordelen langs welke lijnen 'ontwikkeling' eventueel te bevorderen valt, en hoe het huidige organisatie- en sturingsmodel zich daar toe verhoudt. Dit hoofdstuk behandelt de vraag wat ontwikkeling is, en de wijze waarop de westerse gemeenschap in dat opzicht *sadder and wiser* geworden is.

3.1 ONTWIKKELING OMSCHREVEN

Wat onder ontwikkeling verstaan wordt blijft vaak impliciet. Toch valt er in publieke debatten en de wetenschappelijke literatuur een rode draad te ontdekken. Ontwikkeling wordt bijna altijd gedefinieerd als een bewuste versnelling van modernisering, opgevat als een gesynchroniseerde vierdubbele transitie van de economie, de overheid, het politieke systeem en de samenleving. Modernisering is een aanduiding van wat in het Westen is gerealiseerd vanaf de negentiende eeuw: het tot stand brengen van een goed ontwikkeld en productief economisch systeem dat ingebed is in internationale handelsrelaties, een overheidssysteem dat in staat is om essentiële diensten op het terrein van onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting en veiligheid te (helpen) realiseren, een politiek systeem dat zorgt voor collectieve besluitvormingsprocessen die ertoe leiden dat burgers zich verbonden voelen met de uitkomst en met elkaar, en een samenleving die voldoende open is en ruimte biedt aan de verschillende individuele en collectieve ontplooiingswensen.

Zeker niet iedereen zal het met de bovenstaande omschrijving geheel eens zijn. Zo is er de afgelopen twintig jaar een groeiende weerstand ontstaan tegen een formulering die impliceert dat het westerse model het beste model is – en de bovenstaande formulering zit daar dicht tegen aan. Bij nadere beschouwing zijn er echter weinig radicale alternatieven. Dat blijkt voor wie zich verdiept in de vele pogingen om te komen tot 'eigen formuleringen' vanuit landen en personen uit het Zuiden. Een bekende variant daarvan is de Beijing Consensus (Ramo 2004), maar de lijst van 'perspectieven uit het Zuiden' is langer (Matthews 2004). Wie de formuleringen precies afpelt, ziet dat ze in vergaande mate in het bovenstaande schema te vatten zijn. Dat blijkt ook bij bestudering van de Beijing Consensus: meer dan in het westerse economische model wordt in deze formulering gepleit voor constant experimenteren en innoveren, voor vervanging van het westerse bruto binnenlands product als meest belangrijke maatstaf door criteria als duurzaamheid en faire verdeling van inkomen, en in politiek opzicht wordt meer ruimte voor auto-

nomie van landen bepleit – allemaal formuleringen die keurig passen binnen de geschetste benadering van ontwikkeling als versnelde modernisering.

Bovendien is het zaak bovenstaande formulering van ontwikkeling te lezen als een schets van richtinggevende noties, niet als een precies institutioneel schema. Zo betekent een productieve economie niet per se grootschalige industriële productie, behelst een responsieve overheid niet per se een systeem van representatieve democratie, en vergt een open samenleving niet per se dat de vrijheid van meningsuiting boven alles gaat of dat groepsbelangen niet erkend worden. De precieze wijze waarop de dimensies worden uitgewerkt, zijn de uitkomst van geschiedenis en deliberatie, en zeker niet de enige mogelijkheid. Met bovenstaande omschrijving is evenmin gezegd hoe ontwikkeling precies verloopt. Het is zeer de vraag of ontwikkelingstrajecten in het Zuiden exact de paden volgen die het Westen in de negentiende eeuw heeft ingeslagen.

Ontwikkeling, opgevat als versnelde modernisering, is wel wat Japan bereikte na de Meiji Restauratie van 1868, toen het zich uit een zelfopgelegd isolement ontwikkelde van een geïsoleerde achterafplaats tot een wereldmacht. Het is ook wat Zuid-Korea bereikte vanaf 1962 toen het zich ontwikkelde van een arme, zwakke, machteloze post-conflictstaat tot wat het is vandaag – een land dat rijker is dan Nieuw-Zeeland of Tsjechië. Het is bovendien wat Brazilië ambieert, en het is ook de droom van veel mensen en landen in Afrika en Zuid-Azië.

In de loop van de tijd zijn de nodige pogingen gedaan om ontwikkelingstrajecten beter in kaart te brengen. Dat heeft een intrinsieke waarde: het is interessant om te begrijpen hoe landen zich ontwikkeld hebben, of het nu gaat om Nederland of om Mauritius. Het heeft echter ook een instrumentele waarde. Het ligt immers voor de hand om te proberen lessen te trekken uit de geschiedenis van andere landen. Nu is dat een ingewikkelde aangelegenheid. Vergelijkingen gaan altijd mank. Geen enkele land is geheel vergelijkbaar met een ander land, en wat één of twee eeuwen geleden mogelijk was, is dat nu zeker niet zonder meer. Zorgvuldigheid is dus geboden. Tegelijkertijd zou het jammer zijn om niet te proberen van de geschiedenis te leren – hoe moeilijk dat ook is, en hoe zeer de lessen ook vatbaar zijn voor kritiek.

Als één ding de geschiedenis van zestig jaar gerichte ontwikkelingshulp karakteriseert, is het wel de herhaalde confrontatie met het gegeven dat er geen simpele schema's bestaan die de hiërarchie tussen de economische, politieke, bestuurlijke en sociale dimensie aangeven als het gaat om het realiseren van ontwikkeling. De verleiding was steeds groot om te komen met Het Grote Antwoord. In elke periode werd een ander antwoord verheerlijkt, wat dan op termijn steevast leidde tot de erkenning dat andere dimensies ook van belang zijn.

Daarmee is niet gezegd dat er in specifieke omstandigheden geen lessen te trekken zijn. Zo is het aannemelijk dat de snelle naoorlogse economische groei die in West-Europa optrad, voor een belangrijk deel zijn basis vond in het feit dat er gelegitimeerde politieke structuren, effectieve overheden en een relatief harmonieus sociaal weefsel bestonden, die het mogelijk maakten om de economische dynamiek weer snel op een oud niveau te brengen. Er hoefde bovendien geen energie in de ontwikkeling van een natiestaat gestoken te worden – het natiegevoel bestond volop. In die constatering schuilt tegelijk een waarschuwing: het is verre van evident dat het transponeren van een Marshallplan elders een vergelijkbaar effect heeft, omdat het daar in heel andere aarde valt.

Op grond van alle beschikbare analyses is geen geloofwaardige Grote Theorie van Ontwikkeling op te stellen die het recept geeft voor ontwikkelingslanden. De aanwezige studies kunnen wel zicht geven op interessante mechanismen die *ook* een rol kunnen spelen. Laten we een poging doen om lijn te brengen in de veelheid aan interessante studies die pogen om meer greep te krijgen op ontwikkelingsprocessen. Er is immers maar één ding slechter dan matig inzicht in ontwikkelingsprocessen, en dat is geen inzicht. Een bekend adagium luidt dat wetenschappers te veel hebben geprobeerd om de wereld te begrijpen, en te weinig om hem te veranderen, maar op het terrein van ontwikkelingshulp geldt het tegenovergestelde.

Wat drijft ontwikkeling?

Waarom is het Westen zo rijk geworden als het nu is, en wat valt daar van te leren voor ontwikkelingslanden? Die vraag intrigeert veel auteurs en nodigt uit tot interessante vergezichten. De historicus David Landes (1998) zoekt in zijn *The wealth and poverty of nations. Why some are so rich and some are so poor* de verklaring in de kennis, de techniek en de kwaliteit van de politieke ideologieën, maar ook in de zegenrijke werking van de warme golfstroom die landen op de breedtegraad van Nederland en het Verenigd Koninkrijk van een prettiger en daarmee arbeidzamer klimaat voorziet dan landen die elders op een vergelijkbare hoogte liggen. Jared Diamond zoekt het in zijn befaamde *Guns, germs and steel* (1998) in de natuurlijke condities: dat nomadische volkeren zich uiteindelijk tussen de Eufraat en de Tigris gingen vestigen, was de resultante van de aanwezigheid van granen met een hoog eiwitgehalte, grond die goed te irrigeren was, een mild klimaat en beesten die te domesticeren waren. De Mesopotamiërs konden het paard dingen laten doen, en dat lukte de Indianen niet met de bizon. Anderen zoeken het meer in de sociale context waarbinnen economische bedrijvigheid vorm kon krijgen – de industriële revolutie is dan het product van een open klimaat waarbinnen mensen konden reizen, konden leren en afkijken, konden experimenteren en mochten verkopen – North (2005) noemt dat in zijn *Understanding the process of economic change* "adaptive efficiency".

Een enkeling zoekt het antwoord geheel buiten de economische sfeer. De Franse antropoloog Emmanuel Todd (1987) begint in zijn *L'enfance du monde* (in het Engels overigens veelzeggend vertaald als *The causes of progress*) bij de constatering dat de economische groei van westerse landen precies correleert met het opleidingsniveau van 150 jaar daarvoor. Daarna zoekt hij de verklaring voor (de verschillen in) opleidingsniveau in de verschillende gezinstypen die deze landen kenden. Uiteindelijk komt hij op een simpele sequentie: autoritaire gezinstypen leiden tot een hogere graad van geletterdheid, omdat er meer structuur in de gezinnen is, en dat leidt weer tot een daling van de sterftekans, en dat leidt weer tot een daling van het geboortecijfer, en dat uiteindelijk weer tot een hogere levensstandaard. Enigszins in deze lijn redeneert Clark (2007) in zijn *A farewell to alms. A brief economic history of the world*, waarin hij de verklaring van het westerse succes zoekt in een proces van natuurlijke selectie waarin gezinnen met een stevige werkethiek gaandeweg kwamen bovendrijven.

Al deze werken zijn meeslepend, juist door hun vermogen om in complexe gebeurtenissen een rode draad te ontwaren die het geheel kan verklaren. Tegelijkertijd is deze charme hun inherente zwakte – de wereld is te complex om in dergelijke schema's vervat te kunnen worden. Vandaar dat er ook pogingen gedaan zijn om de verschillende aspecten die een rol kunnen spelen, met elkaar te verbinden. In dat kader worden ontwikkelingsprocessen primair geanalyseerd als processen van differentiatie van verschillende sferen in moderne samenlevingen, en van de interactie tussen die sferen. De theorievorming over de differentiatie van de verschillende sferen kent diverse vormen, maar die vertonen grote overeenkomst in hun basispatronen. Velen bouwen voort op noties die Polanyi (1944) in *The great transformation* uitwerkte. Met de grote transformatie duidt hij op de periode in het Verenigd Koninkrijk tussen het einde van de achttiende en het einde van de negentiende eeuw, toen het begrip 'markt' veranderde van een referentie naar lokale en tijdelijke plaatsen waar mensen goederen kochten en verkochten in het sleutelbegrip waarmee de relaties tussen land, arbeid en geld op een nationaal niveau werden georganiseerd. Voor het eerst, zo stelt Polanyi, werd het marktordeningsprincipe een doel op zichzelf, in plaats van iets wat ondergeschikt was aan bredere sociale doelen. Na hem komen veel auteurs tot vergelijkbare beschrijvingen van de manier waarop in samenlevingen gaandeweg aparte domeinen ontstonden met eigen regels en instituties – dat gold voor de economische sfeer, de politieke sfeer, het overheidsapparaat (en zo kan men toevoegen, andere sferen, zoals de culturele en de religieuze). In het zoekproces naar ontwikkelingspaden is het dan vervolgens de vraag op welke wijze deze sferen zich tot elkaar verhielden.

Bekend is bijvoorbeeld de formulering van de Nobelprijswinnaar Douglas North (2009) in het samen met Wallis en Weisglas geschreven *Violence and social orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Zijn vertrekpunt is wat hij de *natural state* noemt: een toestand waarbij een politieke elite de

economie controleert en met de opbrengsten de steun van relevante groepen koopt – denk aan de middeleeuwse vorsten die de adel aan zich bonden met een tiende van de opbrengst van de oogst van de boeren, maar denk ook aan de wijze waarop westerse landen hun koloniën bestuurden. De verdeling van de opbrengsten leidt steevast tot problemen – North laat mooi zien dat wat geschiedenisboekjes burgeroorlogen noemen, meestal gewapende conflicten zijn waarbij de ene elite meent recht te hebben op de middelen die bij andere elites terecht waren gekomen. Gaandeweg wordt (mede onder invloed van schaalvergroting) het te vriend houden van diverse groepen behalve een zaak van gerichte giften ook een zaak van regels – die aanvankelijk zo zijn opgesteld dat ze in het voordeel van bevoorrechte groepen uitpakken. Over regels kan echter strijd plaatsvinden. Omdat steeds meer mensen deelnemen aan de macht, worden de regels steeds universeler – en zo ontstaat wat North c.s. een *open access* samenleving noemen. De sociale orde wordt dan via een breder palet van instituties gereguleerd, en er is competitie van ideeën en initiatieven.

Vanzelfsprekend kent ook een dergelijk schema zijn beperkingen. In de uitwerking die vele auteurs aan een dergelijk redeneerschema geven, ontstaat wel een mooi beeld van hoe het proces gaandeweg vorm gekregen heeft. Opvallend genoeg lijkt in het Westen het proces zo doorgevoerd dat we ons dat nauwelijks meer realiseren – al heeft iedereen geleerd dat algemeen kiesrecht nog geen honderd jaar oud is. Toch is het van belang om te beseffen dat bijvoorbeeld ook het bestaan van een onafhankelijke overheid een recente verworvenheid is. Een onafhankelijke overheid veronderstelde onder andere de opkomst van het fenomeen van 'de ambtenaar': iemand in dienst van het algemeen belang, van wie ook verwacht kan worden dat hij zich richt op het algemeen belang. Om dat tot stand te brengen zijn er aanvankelijk allerlei bijzondere constructies bedacht: ambtenaren kenden geen CAO, en ze hadden ook geen stakingsrecht, want hun arbeidspositie was een bijzondere. Ze waren beschermd tegen ontslag, want zo konden ze het algemeen belang dienen, en geen onderdeel worden van politieke spelletjes. Pas de laatste decennia zijn ambtenaren weer gaandeweg 'gewone' werknemers geworden – met alle gevolgen van dien. Het differentiatieproces – het *maken* en van elkaar los raken van markten, politieke en bestuurlijke systemen – kost veel tijd en energie.

Het mag voor westerlingen niet meer geheel duidelijk zijn hoe hun samenleving zich gevormd heeft, dat tot het bot ontrafelen verheldert wel veel. Een klassieker op dit punt blijft *Social origins of dictatorship and democracy* van Barrington Moore (1966). Dit laat zien hoe door druk van op winst gerichte groepen binnen de landbouw, en later de handel, gaandeweg de oude bureaucratieën omvormden op een wijze die tot industrialisering leidde, maar ook hoe dat proces verschillende vormen aan kan nemen, waarbij de instituties zich in de richting van democratie kunnen ontwikkelen, of juist in de richting van (links- en rechts-) fascisme.
De betekenis van het redeneren in termen van deze brede ontwikkelingsschema's

is niet alleen interessant om het verleden te begrijpen, maar heeft ook veel waarde als het gaat om (de processen binnen) ontwikkelingslanden. Daar moeten samenlevingen, overheden, democratieën en economieën immers vaak nog een productievere verhouding ten opzichte van elkaar zien te vinden. Ontwikkelingsbeleid wil dat proces beïnvloeden. Daarbij kan het bovenstaande begrippenkader behulpzaam zijn. Zo trekt North op grond van zijn begrippenkader de conclusie dat veel traditionele ontwikkelingshulp gericht is op de verkeerde zaken. In zijn visie is het in ontwikkelingslanden onmogelijk dat elites op belangrijke gebieden zoals economie en machtsvraagstukken geloofwaardig omgaan met anderen via onpersoonlijke relaties. Het recente (en problematische) karakter van staatsvorming maakt dat identificatie met de staat er voorlopig beperkt is. Die identificatie en het aangaan van onpersoonlijke relaties zijn ook niet simpelweg af te dwingen, zoiets kost heel veel tijd.

Redeneren in termen van de interactie tussen de verschillende sferen is van essentieel belang om te begrijpen wat goed ontwikkelingsbeleid is. Neem als voorbeeld een van de klassieke succesverhalen over ontwikkeling: Botswana. Het is een klein *landlocked* land, dat de grootste economische groei in de wereld kent van de afgelopen 35 jaar. In 1950 was het het op vier na armste land ter wereld, in 2001 is het reële inkomen vertienvoudigd. Wat verklaart dat succes? Oppervlakkig gezien luidt het antwoord: diamanten. De inkomsten daarvan waren vanaf 1967 behulpzaam bij de groei van het land. Minstens zo belangrijk echter was dat er verstandig met de opbrengsten werd omgesprongen en er een macro-economisch beleid gevoerd werd dat in termen van de kwaliteit van het bestuur en de afwezigheid van corruptie de vergelijking met België glansrijk kan doorstaan. Waarom functioneerden de instituties die dit beleid droegen, zo goed? Dat heeft weer alles te maken met wat er in de negentiende eeuw gebeurde. De kolonisatie was in het verafgelegen Botswana zo marginaal dat deze geen noemenswaardig effect had op de bestaande instituties. Die instituties waren zo gevormd dat ze de Tswana-leiders en politieke elites goed in bedwang hielden. Na de onafhankelijkheid kon hier op voortgeborduurd worden – waarbij het behulpzaam was dat de leiders ook materiële belangen kregen bij het goed functioneren van onder meer het stelsel van eigendomsrechten, omdat ze grote belangen hadden bij de grote landbouwbedrijven die waren opgezet. Dat voortborduren verliep op een relatief soepele wijze: de leider van de Tswana werd na de onafhankelijkheid de nieuwe president – en inmiddels is hij opgevolgd door zijn zoon. Dat leidde tot de verdere ontwikkeling van de instituties, en dat vervolgens weer tot groei. De homogeniteit van het huidige Botswana – voor sommige westerlingen te veel een eenpartijstelsel, maar toch vooral een bindend politiek systeem — is kortom eerder een resultaat van het proces van verstatelijking dan een voorwaarde ervoor. Wie het wonder van Botswana elders wil herhalen, moet zich in elk geval afvragen in welke mate deze mechanismen daar ook aanwezig zijn (Vaughan 2003).

3.2 ANDERE STARTSITUATIES

Uiteindelijk ontstaat zo een kader om te spreken over ontwikkeling: de complexe interactie van de economische sfeer, de overheid, het politieke systeem en de samenleving. Wat leert dit kader over de mogelijkheden om een bewuste versnelling in de goede richting tot stand te brengen? In welke mate moeten ontwikkelingslanden bijvoorbeeld het traject dat westerse landen hebben afgelegd, min of meer volgen? Het startpunt in het Westen (inclusief Japan) was economische ontwikkeling door liberalisering en eerlijker verdeling van productiemiddelen als land en kapitaal. Dat stimuleerde de opkomst van een ondernemende middenklasse. Daarna volgen de modernisering van het (zaken)recht, de administratieve sector en de rechtspraak, en uiteindelijk ook democratische hervormingen.
De rol van de staat groeide als het ware mee met de economie en de toenemende complexiteit van de samenleving. Dat patroon zien we niet alleen terug in de Europese geschiedenis sinds de Middeleeuwen, maar ook in Amerika en Australië vanaf de achttiende eeuw en belangrijke delen van Zuidoost-Azië na de Tweede Wereldoorlog. Het toont aan dat de ontwikkeling van al deze landen het resultaat is van een geleidelijk proces van interne modernisering en emancipatie van bevolkingsgroepen ten opzichte van machthebbers, waarbij economisch sterke groepen als handelaren, gilden, bankiers en industriëlen een centrale rol spelen (Dellevoet 2005).

De vergelijking van die situatie met de huidige ontwikkelingslanden kent echter grenzen. De staatsvorming in Afrika is niet, zoals in Europa, tot stand gekomen door coalities van middenklassen die op die manier hun bezittingen veilig konden stellen. Staatsvorming in ontwikkelingslanden vond dikwijls haar basis in kolonisatieprocessen. De vorming van politieke systemen verloopt nog steeds moeilijk – er bestaat bijna nergens een stelsel van politieke partijen met diepe wortels in de samenleving. Overheden zijn in overwegende mate in hun structuur gekopieerd van westerse samenlevingen, en passen zelden precies bij de situatie en de fase waarin het land zich bevond. Ze zijn dan ook maar in beperkte mate effectief in het realiseren van hun doelstellingen. Maatschappelijke elites vinden hun basis vaak niet in de landbouw, zoals het in Europa wel het geval was. Het proces van ontwikkeling in landen in het Zuiden zal dus uit moeten gaan van een andere startsituatie. Als het gaat om het verdere ontwikkelingsproces van de economie, de overheid, het politieke systeem en de samenleving, geldt dat de ontwikkelingslanden trajecten zullen moeten volgen die een hoge mate van eigenheid hebben. De vraag is welke eigenheden passend zijn.

Landbouw

Het ontwikkelingsproces zoals dat in het Westen is opgetreden, kan dus niet zonder meer gekopieerd worden, maar is ook weer niet zonder betekenis. Zo lijkt er sprake van een wezenlijke les die een behoorlijke mate van generaliseerbaarheid

heeft. Alles wijst erop dat landbouw in het moderniseringsproces van het Westen in de achttiende en negentiende eeuw een even cruciale rol speelde als nu voor een groot aantal ontwikkelingslanden. De transitie naar productieve economieën verliep nagenoeg altijd via de verdere ontwikkeling van landbouw, waarbij boeren gaandeweg de stap konden zetten van *subsistence farming* naar een (gedeeltelijke) productie voor de markt. Die productieoverschotten leidden tot de mogelijkheid van stedelijke ontwikkeling – verstedelijking kan immers alleen plaatshebben als boeren meer voedsel produceren dan ze zelf nodig hebben. En verstedelijking is weer een belangrijke voorwaarde voor verdere industrialisering. Landbouwpolitiek was dan ook de sleutel tot het succes van de Zuidoost-Aziatische tijgers: Vietnam beleefde in 1945 een rampzalige hongersnood en in Indonesië werd in de jaren zestig nog honger geleden. Vietnam heeft de rijstproductie gesubsidieerd, zowel aan de producenten- als aan de consumentenkant. Dat was het best denkbare sociale vangnet. In Indonesië is voedselpolitiek gevoerd met kunstmestsubsidies. Hiermee werd een basis gelegd voor het latere economische succes. Ontwikkelingen in de landbouw steunden overigens vaak op landhervormingen – het is niet voor niets dat zowel Japan, Zuid-Korea, Taiwan als China in de decennia voor hun spectaculaire groeifasen grote landhervormingsprogramma's kenden. Het belang daarvan kan niet overschat worden. Juist op dit punt wijken deze landen af van landen in Latijns-Amerika als Brazilië en Argentinië, die mede daardoor een veel lager ontwikkelingstempo hebben gekend; deze landen zijn al zo'n twee eeuwen onafhankelijk, en hebben zich in die lange periode nauwelijks ontwikkeld. De enige landen die aan dit schema van rurale ontwikkeling ontsnapt zijn, zijn de Golfstaten en kleine stadstaten als Singapore en Hongkong; hun rijkdom werd vergaard zonder grote ontwikkelingen in de eigen landbouw. Zij vormen echter een aparte categorie, die lastig valt te kopiëren.

De ontwikkeling van de landbouw heeft in hoge mate geprofiteerd van technologische ontwikkeling. Als antwoord op de dreigende hongersnoden in Azië heeft de introductie van nieuwe gewassen, kunstmest, irrigatie en pesticiden in de jaren zestig, zeventig en tachtig gezorgd voor aanzienlijke productieverhogingen van de Aziatische rijstteelt. Dankzij deze tweede groene revolutie werd de voedselvoorziening voor grote delen van Azië veiliggesteld en werd het fundament gevormd voor het latere economische succes in Azië. (De eerste groene revolutie vond plaats in Europa en stelde door middel van mechanisering, kunstmest en nieuwe gewasvariëteiten de voedselproductie voor een snel groeiende bevolking veilig, en stond daarmee aan de basis van de industriële revolutie.) Ondanks de introductie van 'groene revolutie gewassen' in Afrika heeft zich daar tot op heden nog geen revolutie voorgedaan en is de landbouwproductie daar maar beperkt meegegroeid met de bevolkingsgroei. Waar de landbouw in Azië gekenmerkt werd door een hoge mate aan eenduidigheid en alle fysieke en institutionele voorwaarden voor het succes van nieuwe gewassen aanwezig waren, sloten deze nieuwe gewassen niet aan op de vele malen diversere context in Afrika. Door het ontbreken van

instituten die kunstmest verstrekten, van grootschalig georganiseerde irrigatie en van een goed georganiseerde landbouwextensieservice ('landbouwvoorlichting') mislukten de meeste oogsten van deze nieuwe gewassen. Het beeld in grote delen van Sub-Sahara Afrika wordt dan ook nog altijd bepaald door voornamelijk zelfvoorzienende boeren die maar zeer beperkt aangesloten zijn op markten en die in grote lijnen nog hetzelfde boeren als hun voorvaderen eeuwen geleden. Voor deze boeren hangt de voedselvoorziening direct af van hun eigen kwetsbare productiesystemen. Vanwege veelal uitgeputte bodems, steeds vaker uitblijvende regens, ziekte en de zeer beperkte toegang tot kapitaal, kennis en technologie, zijn misoogsten aan de orde van de dag. Waar de steden van Afrika via de wereldmarkt inmiddels verzekerd zijn van de toegang tot voedsel, ontberen tweehonderd miljoen Afrikaanse boeren voedselzekerheid (IAC 2004; Rabbinge en Bindraban 2005; Rabbinge en Van Diepen 2000; World Bank 2008a).

Sommige ontwikkelingslanden hebben in het verleden zonder veel succes prioriteit gegeven aan een eigen kapitaalintensieve zware industrie, in de verwachting dat ze zich op die manier versneld zouden kunnen industrialiseren, zoals dat voor de Tweede Wereldoorlog was gedaan door de voormalige Sovjet-Unie. Ook nu zien we soms nog dat lage-inkomenslanden vooruit proberen te komen door de agrarische sector te negeren en alle kaarten te zetten op het versneld tot stand brengen van een moderne relatief kapitaalsintensieve industriële sector. Zulke inspanningen lijken gedoemd te mislukken, omdat de strijd met hoogontwikkelde bedrijven en landen zeer ongelijk is. Ze kunnen bovendien ook contraproductief zijn en tot een toename van de ongelijkheid tussen stad en platteland leiden, als de landbouw te zwaar belast wordt om de voor investeringen noodzakelijke middelen te genereren, prijzen verstoord raken en de rurale bevolking in de slecht ontwikkelde perifere landbouw genegeerd wordt (World Bank 2008a).

3.3 EFFECTIEVE OVERHEDEN EN PADAFHANKELIJKE TRAJECTEN

Het belang van landbouw is een wezenlijke les die uit de geschiedenis getrokken kan worden. Een tweede harde les is dat de vorming van effectieve staten voorafgaat aan het proces van industrialisatie. Liep in de negentiende eeuw het proces van industrialisatie in het Westen nog gelijk op met het proces van staatsvorming, zeker vanaf de twintigste eeuw kenden alle landen die succesvol industrialiseerden, een effectieve staat. De organisatie van de staat, inclusief het proces van politieke besluitvorming, beïnvloedde steeds op beslissende wijze de context waarbinnen private economische beslissingen genomen konden worden. Die beslissingen waren weer doorslaggevend voor het verloop van de industrialisatie.

Deze les is lang niet getrokken. De verhouding tussen overheid en markt binnen ontwikkelingslanden is, althans in het westerse denken daarover, een ware haat-liefdeverhouding. Lindauer en Pritchett (2002) laten in een overzicht zien dat om

de twintig jaar een heel ander ideaal omtrent de rol van de overheid wordt aangehangen. In de jaren vijftig en zestig werd ontwikkeling primair geassocieerd met infrastructuur en capaciteitsopbouw – en daar was de staat voor nodig. Daarna kwam in de jaren tachtig de macro-economische stabiliteit in beeld, en vooral een hele kleine overheid die de private sector niet in de weg moest zitten. In een simpele dichotomie die ook in debatten over de inrichting van de westerse verzorgingsstaten veel voorkwam, werd het probleem van de verhouding vaak geformuleerd als een probleem van staat *versus* markt. Minder staat zou meer markt opleveren, en dus meer ontwikkeling, zo was het idee. In het afgelopen decennium werd de consensus weer dat een goed functionerende staat een voorwaarde is voor de effectiviteit van ontwikkelingshulp en dat een effectieve staat en economie elkaar veronderstellen.

3.3.1 DE STAAT HERONTDEKT

Dat de staat een voorwaarde is voor een bloeiende economie kreeg opnieuw alle aandacht in de jaren negentig, maar het is uiteindelijk een les die ook valt te trekken uit de geschiedenis van westerse verzorgingsstaten. Neem Nederland. De industrialisatie die zich hier in de negentiende eeuw voltrok – relatief laat in vergelijking met de ons omringende landen – kon alleen vorm krijgen doordat ze tegelijk gefaciliteerd en in banen werd geleid door een actieve overheid. Deze overheid faciliteerde de fysieke infrastructuur die vervoer mogelijk maakte: over water (via de kanalen die gegraven werden), over de weg, en over het spoor. Die vervoersinfrastructuur was niet mogelijk geweest zonder een stelsel van landonteigening en verordeningen, en al evenmin zonder staatsbedrijven en bedrijven die het financiële risico zo nodig konden afwentelen op de staat. Er ontstond ook een stelsel van nutsbedrijven. De overheid organiseerde een infrastructuur op het terrein van energie: elektriciteitscentrales werden opgericht als overheidsbedrijven. Hetzelfde gold voor de infrastructuur op het gebied van communicatie: de post en de telefonie werden door de overheid uitgerold en beheerd. En ook in de softe infrastructuur speelde de overheid een stevige rol, van de normering van allerlei maten tot een stelsel van patenten (al was Nederland wat dat betreft in internationaal opzicht een buitenbeentje, door lang niet aan patenten te willen – dat zorgde er in ieder geval wel voor dat Philips zich niets hoefde aan te trekken van de rechten van Thomas Alfa Edison op de gloeilamp). Tot slot voorzag de overheid in een stelsel van eigendomsrechten die via een effectief juridisch systeem ook afgedwongen konden worden.

Het belang van effectieve overheden wordt op vergelijkbare wijze duidelijk bij de Aziatische tijgers. Hun groei was gebaseerd op een sterke overheid. In de meeste gevallen ging het daarbij om autoritaire, soms zelfs militaire regimes. Als in de jaren na de Tweede Wereldoorlog veel Oost-Aziatische landen snel onafhankelijk worden (met Zuid-Korea voorop in 1945 en Maleisië en Singapore als hekkenslui-

ters in 1957 en 1963), richten hun overheden zich van het begin af aan op ontwikkeling van de infrastructuur. Aanvankelijk voeren de Aziatische tijgers allemaal een politiek van importsubstitutie; ze beschermen hun eigen industrieën door tariefbepalingen, en daarmee ontwikkelen ze hun economische sector. Vanaf halverwege de jaren zestig komt een ommezwaai. Mede als reactie op de dalende omvang van de Amerikaanse hulp gaan ze zich richten op arbeidsintensieve productie voor de externe markt. Dat gaat in golven. De eerste generatie wordt gevormd door Zuid-Korea, Taiwan, Singapore en Hongkong die vanaf midden jaren zestig gaan produceren wat in Japan niet langer kosteneffectief is. Ze schuiven al snel de ladder op (Zuid-Korea is het mooiste voorbeeld: het is in eerste instantie bekend om zijn productie van staal, dan van grote schepen, dan van auto's, dan van huishoudelektronica, en inmiddels van geavanceerde satellietapparatuur). In de tweede golf nemen Maleisië, Thailand en Indonesië de onderkant van de markt over. Inmiddels sluiten in die landen de *sweat shops* in groten getale en beklimmen zij de ladder. In een derde golf neemt China, en iets later Vietnam, die onderkant over. Het valt te verwachten dat deze positie over enige tijd wordt overgenomen door India (dat op dit moment een gedeelte van zijn groei juist aan de bovenkant van de markt realiseert, maar weet dat dat geen houdbaar groeimodel is, omdat het een te weinig arbeidsintensieve bedrijfstak is: slechts 0,25 procent van de Indiase beroepsbevolking is werkzaam in de ICT); er zijn ook tekenen dat Bangladesh zal volgen.

De economische ontwikkeling die mede door de sterk sturende staat vorm kan krijgen, vertaalt zich gaandeweg op politiek en sociaal vlak. De Aziatische landen gaven aanvankelijk relatief weinig uit aan herverdeling (Haggard en Kaufman 2008). Sterker nog, in bepaalde periodes van hun opbouw kenden de Aziatische tijgers de facto een degressief belastingregime, waarmee de elites extra profiteerden van groei. De meesten legden al vroeg het accent op volledige instroom in het primair onderwijs, gevolgd door een snelle uitbreiding van het secundair onderwijs – waarbij een heel hoog percentage leerlingen ook de eindstreep haalde. In de jaren tachtig, als de groei van de middenklasse serieuze vormen begint aan te nemen, ontstaat vervolgens een periode van democratisering en herverdeling van inkomsten. Het begin van de democratische omwenteling van Oost-Aziatische landen ligt in 1986 als in de Filipijnen president Marcos verdreven wordt. Zuid-Korea, Thailand en Taiwan volgen allemaal op hun manier – Maleisië en Singapore maken nog de minste voortgang, al kennen hun politieke systemen inmiddels ook duidelijk competitieve elementen. Politici hebben ook volop profileringsmogelijkheden: juist de relatieve afwezigheid van sociale voorzieningen maakt dat er nog veel beloofd kan worden, zeker in een periode van aanhoudende economische groei. Zelfs de forse financiële crisis van 1997 verandert niets wezenlijks aan dit proces – in tegenstelling tot de crisis in Latijns-Amerika in de jaren tachtig, waarvan de effecten meer dan tien jaar later nog merkbaar waren.

Gaandeweg ontstaan zo de contouren van een breed sociaal vangnet. Voor een deel liep dat project parallel met de privatisering van de *state owned enterprises* die in veel landen aanvankelijk een belangrijk overheidsvehikel waren voor economische groei. Die bedrijven voorzagen in sociale voorzieningen voor hun werknemers; toen ze geprivatiseerd waren, konden ze zelf die mate van bescherming niet meer bieden en moest de bescherming komen van een voor de gehele bevolking beschikbaar vangnet dat gebaseerd is op algemene aanspraken. Opvallend is dat deze ontwikkeling niet kwam door (angst voor) opkomende vakbewegingen of linkse partijen: die speelden hooguit een beperkte rol. Het proces werd vooral getrokken door conservatieve regimes, en de politieke partijen waren (en zijn tot op de dag van vandaag) in hoge mate niet-ideologisch, althans niet in termen van de klassieke westerse links-rechtstegenstelling. Sociaal beleid werd ook hier – net als honderd jaar eerder in Europa – vaak gebruikt voor politieke doeleinden door conservatieve en centristische politici.

Groei, zoveel is duidelijk, kwam in Azië tot stand dankzij overheden die in staat waren een gericht groeibeleid te voeren. Ze worden in navolging van Chalmers Johnson (1982) en Peter Evans (1995) *developmental state*s genoemd. Het maakt niet uit welke ideologie of gemeenschappelijk beleid wordt aangehangen, als het staatsapparaat maar planmatig opereert, waarbij interventionisme gecombineerd wordt met een sterke nadruk op economische groei. Deze staten hebben vaak een leider die zeer gecommitteerd is aan ontwikkelingsdoelen: persoonlijke verrijking of kortetermijnpolitieke winst weten ze binnen dat bredere doel in te passen (Fritz en Rocha Menocal 2007; Leftwich 2008; Mkandawire 2001). De *developmental state* is gebaseerd op een coalitie van leiders, elites en belangengroeperingen, en gegrondvest in het gemeenschappelijke idee dat langetermijngroei in het belang is van eenieder.

Deze *developmental states* hebben gerichte aandacht voor imperfecties in het functioneren van de kapitaalmarkt die een verhoging van het niveau van industrialisatie afremden, voor problemen op de arbeidsmarkt die onvoldoende de groei van het algemene niveau van vaardigheden en de opleiding van de beroepsbevolking faciliteerden, en voor problemen met landrechten, die urbanisatie en groei afremden (zie ook Khan 2005). Ze praktiseren een strategie waarin de overheden actief zijn in het ontwikkelen van economische bedrijvigheid, variërend van de gerichte subsidies die Zuid-Korea gaf aan haar staatsondernemingen, tot de inzet van publieke middelen om technologie te verwerven en te ontwikkelen in Taiwan en Maleisië (een model dat overigens nog steeds actueel is, vergelijk bijvoorbeeld de wijze waarop Singapore recent in enkele jaren een toonaangevende biotechindustrie uit de grond heeft gestampt).

Het is van belang het succes van *developmental states* niet simpel te vertalen in een pleidooi voor het voeren van economisch liberaliseringsbeleid. In dat opzicht

is het onderscheid dat Khan (2007) maakt tussen *market-enhancing strategies* en *growth-enhancing strategies* relevant. De eerste strategie bestaat vooral uit het liberaliseren van markten. Dat is inmiddels in Afrika een veelgebruikte strategie – landen als Uganda, Kenia, Tanzania en Ethiopië hebben het idee dat het toelaten van buitenlandse investeerders (analoog aan China in de jaren negentig, en op het Afrikaanse continent aan Tunesië een decennium geleden) het antwoord is op hun groeiambities. Nieuwe investeerders wordt een breed pakket van faciliteiten in het vooruitzicht gesteld – een soort *one-stop-shop* voor ondernemers. Het achterliggende idee is dat groei dan vanzelf wel zal komen. Daartegenover staat een gerichte groeistrategie: daarbij zijn de investeringen meer gericht op technologische innovatie(capaciteit), op de totstandkoming van een goed opgeleide en hardwerkende arbeiders- en managementklasse, op het creëren van maatschappelijke rust en op de ontwikkeling van een sectorale aanpak – industriebeleid in de klassieke betekenis. De instrumenten daarvoor vallen voor een deel samen met die van een liberaliseringsprogramma, maar zijn voor een deel ook verschillend. Hierin schuilt ook een belangrijk verschil in de aanpak van China en India: beide zijn vanaf begin jaren tachtig bezig om hun markten te openen, maar de Chinezen slagen er beter in om hun middelen te besteden aan specifieke groeisectoren en om het aantrekkelijk te maken voor buitenlandse investeerders om geavanceerde technologie binnen te brengen – handelingen die typisch passen bij een *growth-enhancing strategy*. Vergelijk ook de meeste landen in Latijns-Amerika en binnen Azië de Filipijnen: die landen gingen nog verder op het pad van marktliberalisatie, inclusief het openen van hun kapitaalrekening, maar kenden geen specifieke groeistrategie, met een beperkte groei als resultaat.

3.3.2 ANTECEDENTEN EN VARIËTEIT

De Aziatische tijgers spreken tot de verbeelding. Hun succes is ook veelvuldig beschreven en het belang van de staat voor dat succes wordt steeds meer erkend (Chang 2007; Wade 1990). De vraag is in welke mate dit ontwikkelingsmodel de sleutel is voor alle ontwikkelingslanden. Langs verschillende lijnen is de theorievorming daarover inmiddels verder ontwikkeld (Migdal 2001). Zo is duidelijk geworden dat de ontwikkelingen na de onafhankelijkheid in een land tot op grote hoogte hun grondpatronen vinden in de wijze waarop de kolonisatie vorm heeft gekregen. In het bijzonder het kolonialisme van de eerste helft van de twintigste eeuw bepaalde de instituties die op hun beurt de economieën vormden die in de tweede helft van de twintigste eeuw ontstonden (Bruhn en Gallego 2008). De ontwikkeling van ontwikkelingslanden is in dat opzicht padafhankelijk, net zo goed als westerse verzorgingsstaten dat zijn. Laten we die belangrijke les kort toelichten.

Het standaardvoorbeeld van een *developmental state* is Zuid-Korea. In analytische zin is het beter om hier in navolging van Kohli (2004) van een *cohesive-capitalist*

state te spreken. De Zuid-Koreaanse staat vond zijn oorsprong in de wijze waarop de Japanners het land gedurende 35 jaar hebben gekoloniseerd. Japan had zelf bij zijn ontwikkeling stevig geleund op een sterke rol van de staat. De Japanse aanpak in Zuid-Korea was fors, ingrijpend en 'architectonisch': een relatief corrupte agrarische bureaucratie werd omgesmeed in een autoritaire en verreikende politieke organisatie, de overheid ontwikkelde intensieve en op groei georiënteerde allianties met de dominante elites en er ontstond een effectieve staatscontrole over de burgerij (Vu 2007).

De tegenpool wordt gevormd door een land als Nigeria, dat het beste te karakteriseren valt als een *neopatrimoniale staat*. Dat is een staat zonder effectieve publieke arena, en met een overheidsstructuur waarin persoonlijke banden en persoonlijk gewin in hoge mate het gedrag bepalen. Politici en ambtenaren worden in hun kantoren geacht zich te gedragen als vertegenwoordigers van hun 'cliënten'. Het onderscheid tussen een formele en een informele sfeer betekent daarom weinig. De overheid is ook maar in beperkte mate gericht op het tot stand brengen van ontwikkeling. Ook dit heeft zijn wortels in de koloniale geschiedenis. De Britten regeerden hun koloniën op een goedkope wijze: ze waren nooit met veel mensen aanwezig: de Afrikaanse landen werden gekoloniseerd door niet meer dan enkele honderden Britten (behalve in de *settler*-koloniën, met name Zuid-Afrika en Rhodesië, waar na de vondst van goud en diamanten grote groepen heen trokken). Dat kon alleen door een ingewikkeld en opportunistisch machtsspel met bestaande lokale elites. Zo vestigde het Verenigd Koninkrijk met Nigeria een neopatrimoniale staat. Een extra complicatie daarbij was dat Nigeria gevormd werd uit drie gebieden die eerst apart geregeerd werden, en die in termen van etniciteit, cultuur en religie weinig met elkaar te maken hadden. Het Britse optreden in Nigeria versterkte een patrimoniaal en persoonsgericht bestuur, dat daarmee nooit serieus centraal gezag opleverde om bijvoorbeeld belasting te innen. Het proces van evenwichtige staatsvorming kreeg zo nooit een echte kans, en de leidende elites zijn nooit in staat geweest om dat te herstellen, al helemaal niet toen er voldoende oliemiddelen beschikbaar kwamen die de noodzaak van hervormingen verder naar de achtergrond deden verdwijnen.

Ook andere staten dragen de sporen van hun koloniale verleden. De Belgen lieten de Democratische Republiek Congo achter zonder functionerende politieke of overheidsinstituties – tot op de dag van vandaag is er geen werkend postsysteem. Ook Guinee-Bissau erfde niets, en heeft nog steeds bijna niets. Somalië mocht zich verheugen in de belangstelling van vier koloniale machten. Somalië – nota bene een van de weinige Afrikaanse landen met een etnisch homogene populatie – was verdeeld over Somalia, geregeerd door de Italianen, Somaliland, geregeerd door de Britten, Djibouti, geregeerd door de Fransen, Ogaden, formeel deel van Oost-Ethiopië, en delen van Noord-Kenia: de fundamenten voor een *failed state* waren gelegd (Gruffydd Jones 2008). India erfde een relatief uitgebreid netwerk

van functionerende instituties – dat maakte het mogelijk dat India zich, na de burgeroorlog van 1947 relatief rustig kon ontwikkelen, aanvankelijk met een zeer beperkte groei, en vanaf 1990 met een substantiële groei. Tot op zekere hoogte geldt hetzelfde voor Nederlands-Indië. De Franse ex-koloniën erfden een elitairder onderwijssysteem dan de Britse ex-koloniën, en ook dat had effect op hun groeimogelijkheden (Bolt en Bezemer 2009). Dat alles neemt niet weg dat de ontwikkeling van landen door meer bepaald wordt dan de koloniale fundamenten; Ivoorkust kende een redelijke startsituatie, maar de overheid stortte er toch ineen, terwijl Mali zijn onafhankelijkheid inging met bijna niets, maar voorzichtig aan toch vooruit aan het komen is.

De staten dragen overigens ook de sporen van hun postkoloniale geschiedenis. Militaire structuren vormden vaak een bodem waarop ook andere instituties al dan niet van de grond konden komen. De nadrukkelijke aanwezigheid van militairen in de opbouw van een land heeft overigens niet alleen negatieve effecten gehad: soms leidde het ook tot efficiënte staatssystemen die ingezet konden worden voor het algemeen belang. Wellicht het meest sprekende voorbeeld is wel het feit dat Vietnam binnen tien jaar het aantal mensen met malaria wist te verminderen tot onder het niveau van Frankrijk. Het land moest daartoe in ieder klein dorp niet alleen malarianetten distribueren, maar ook zorgen dat ze gebruikt werden en verder zieken opsporen en behandelen. Met een oorlog achter de rug was de Vietnamese overheid daarin veel effectiever dan dat de Fransen zijn in het voorlichten van hun landgenoten die naar de tropen op vakantie gaan.

Differentiatie

De *developmental state* is een specifieke variant binnen een breder keur aan processen van staatsvorming binnen ontwikkelingslanden. De neiging bestaat soms om alle Zuidoost-Aziatische staten *developmental states* te noemen, maar dan wordt het begrip wel erg losjes gebruikt. De klassieke *developmental states* (Zuid-Korea, Taiwan, Singapore en Hongkong) vormen de uitersten op een schaal: ze worden gekenmerkt door een zeer lage mate van persoonlijke begunstiging van de politici en de ambtenaren. Dat hielp duidelijk bij het tot stand brengen van groei, maar het was er geen voorwaarde voor. Andere Zuidoost-Aziatische landen die ook sterk op ontwikkeling waren gericht, kenden veel meer neopatrimoniale elementen. Dat gold bijvoorbeeld voor de Filipijnen onder Marcos en voor Indonesië onder Suharto – daarom werden ze soms aangeduid als *booty capitalist states* of *crony capitalist states.* Die begrippen passen weer minder bij China en Vietnam, die in dat opzicht dichter in de buurt van de klassieke *developmental states* komen; ze kennen wel vormen van nepotisme en persoonlijke begunstiging, maar het informele selectieproces van de elites heeft ook duidelijke meritocratische elementen. Neopatrimoniale elementen zijn op hun beurt terug te vinden in de Japanse samenleving, al hebben de persoonlijke banden hier meer betrekking op carrièrekansen en onderlinge betrokkenheid dan op persoonlijke verrijking.

Developmental states en neopatrimoniale staten zijn in hun zuivere vormen uitersten, en er zijn weinig landen die precies in een van deze categorieën passen. De meeste landen vertonen trekken van beide: het zijn *fragmented multiclass states*. Ze hebben een duidelijke staatsstructuur, maar het vermogen om effectief te opereren is om allerlei redenen beperkt. Deze 'hybride' staten vertonen zowel autoritaire als democratische trekjes. India is er een klassiek voorbeeld van, maar bijvoorbeeld ook Brazilië past er binnen – al illustreert de geschiedenis van dat land dat een land in de loop van de tijd kan wisselen van stijl: in bepaalde periodes schoof Brazilië op in de richting van een *cohesive-capitalist state*. Deze categorie vormt een amalgaam van staten die vanuit westers perspectief vaak allemaal 'onvolkomen staten' worden genoemd, maar die onderling sterk verschillen.

Effectieve staten zijn van groot belang, zo luidt de les, maar, zo moet er aan toegevoegd worden, dergelijke staten zijn niet gemakkelijk of langs uniforme lijnen tot stand te brengen. En er kan nog een droevige observatie aan toegevoegd worden: de geschiedenis van landen in het Westen in de achttiende en negentiende eeuw, en van de landen in het Oosten en het Zuiden in de twintigste eeuw laat zien dat ontwikkeling er in de regel niet prettig aan toe gaat. Karl Polanyi (1944: 36), die de oorsprong van dat proces situeert in het ont- en toe-eigeningsproces van grond, formuleert het aldus: "The economic logic involves a tragic necessity by which the poor man clings to his hovel doomed by the rich man's desire for a public improvement which profits him privately." En Barrington Moore (1966: 506) concludeert over Europa: "There is no evidence that the mass of population anywhere has wanted an industrial society, and plenty of evidence that they did not. (…) At the bottom all forms of industrialization have been (…) the work of a ruthless minority." Nu is er veel bewijs dat mensen in ontwikkelingslanden wel degelijk industrialisatie willen, maar ook daar wordt deze meestal tot stand gebracht door een *ruthless minority*. Wat betekent dat voor de ontwikkelingslanden die de sprong naar industrialisatie nog niet gemaakt hebben?

3.3.3 EN AFRIKA DAN?

Groei in Afrika verloopt in de regel niet via sterke overheden. Stabiele politieke systemen zijn in Afrika geen evidentie. Afrika kent in hoge mate geconstrueerde staten. Nu zijn de staten in het Westen ook 'geconstrueerd', maar meestal toch veel ouder. En al hadden naties meer tijd om zich te vestigen, dan nog ging dat niet zonder schokken – denk maar aan de vorming van Nederland, eerst door alliantie van Holland met andere provincies tot de zeven provinciën, daarna met de Zuidelijke Nederlanden, en vervolgens in de vorm van het Nederland zoals we het nu kennen; een proces dat in hoge mate geholpen werd door het bestaan van een externe vijand – Spanje. En waar die natievorming later begon en sneller verliep, waren ook de fricties groter. Duitsland is nog geen anderhalve eeuw een natie, daarvoor bestond het uit kleinere vorstendommen – en de natievorming is er met

de nodige schokken gepaard gegaan. Natievorming in Europa liep hand in hand met oorlogsvoering – in de woorden van Tilly e.a. (1985): "States make war and war makes states."

Met alle vergelijkingen die worden gemaakt tussen de wijze waarop Afrika en Azië zich ontwikkeld hebben in de afgelopen halve eeuw, is het van belang te beseffen dat het kolonisatieproces in Azië van veel oudere datum is dan dat in Afrika. Dat heeft grote consequenties gehad. India had in de negentiende eeuw al een van de grootste spoorwegnetwerken in de wereld, een goed opgeleid ambtenarencorps, en zelfs een beginnende politieke elite. Hier konden zich langdurig nieuwe instituties vormen. De invoering van het befaamde cultuurstelsel in Indonesië dateert evenzeer van het midden van de negentiende eeuw. De kolonisatie van Afrika moest toen nog beginnen. In Afrika begint het kolonisatieproces feitelijk als Frankrijk in 1871 Tunesië binnenvalt en het Verenigd Koninkrijk het jaar daarop inzet op de heerschappij over Egypte. Daarvoor waren de Europeanen alleen aanwezig aan de kust via handelsposten en forten. Lange tijd was meer ook niet nodig om geld te verdienen: de slaven werden aangevoerd door lokale tussenhandelaren. Vanaf 1800 verschoof de handel naar agrarische producten die binnenlands gemaakt moesten worden. Pas na 1850 ontstaat de behoefte om de tussenhandelaren uit te schakelen en de controle op de productie te vergroten. Die behoefte voegt zich bij een proces van westerse natievorming dat tot uitdrukking komt in buitenlands expansionisme. Voeg daarbij dat er rond 1870 diamanten en rond 1880 goud gevonden wordt in Zuidelijk Afrika en de opmaat voor de *Scramble for Africa* is gegeven (Reid 2009).

Vóór 1870 waren er nauwelijks Europese bezittingen in Afrika, na 1914 waren er maar twee landen onafhankelijk: het in 1847 gestichte Liberia en het enige land dat zich met succes verzet had tegen westerse bezetting, Ethiopië, dat in 1896 de Italiaanse legers terug had gewezen. Tijdens de conferentie van Berlijn van 1884 verdeelden de westerse mogendheden onder leiding van Bismarck het continent met atlas en liniaal op tafel. Er mochten zelfs landen meedoen die daarvoor geen koloniën hadden gehad: België – of, preciezer, Koning Leopold als privépersoon – kreeg Kongo, dat ongeveer tachtig keer zo groot was als België zelf, en het onbeduidende Portugal kreeg enorme landen als Mozambique en Angola, mede omdat het onder protectie van de Britten stond (Pakenham 1991; Wesseling 2003). De westerse landen verdeelden Afrika wel op papier, maar ze moesten het daarna nog wel veroveren, in kaart brengen en van een fysieke en institutionele infrastructuur voorzien, en er, minstens in formele zin, naties van maken. Ontdekkingsreizigers (Stanley en Livingstone), missionarissen en zendelingen, en de eerste ambtenaren trokken de decennia daarop het Afrikaanse binnenland in. Het werd een rush van de kust het land in, en leidde tot de demarcatie van vaak bizarre territoriale eenheden met voorbijgaan aan bestaande verwantschapspatronen binnen Afrika – een erg heterogeen continent met tweeduizend talen en meer genetische differentiatie

dan in de rest van de wereld samen. Dat kostte enige tijd, en zo ontstonden de meeste Afrikaanse landen rond 1900 – Uganda kwam in 1908 tot stand, Nigeria in 1914 en Marokko uiteindelijk pas in 1934. Veel landen ontstonden op basis van de samenvoeging van gebieden die daarvoor weinig met elkaar te maken hadden gehad of elkaar in het verleden hadden bevochten. In de strook ten zuiden van de Sahel kwam een serie landen tot stand met een islamitisch Noorden en een christelijk Zuiden (zoals Ivoorkust, Ghana, Nigeria en Sudan). Die gebieden hadden ook in bredere culturele zin weinig gemeenschappelijks – een continue bron van spanning in de eeuw die zou komen.

De rol van de staat bleef tot de jaren twintig van de vorige eeuw beperkt: gezondheidszorg en onderwijs waren aanvankelijk een zaak voor missionarissen en zendelingen. Daarna werden deze sectoren, net als landbouw, gaandeweg meer onderwerp van overheidsbemoeienis. Maar dat was slechts voor een korte periode: in Europa diende zich een economische recessie en een wereldoorlog aan, en daarna waren de westerse landen hun oppermachtige positie kwijtgeraakt. De periode van institutiebouw naar westerse snit was dus van heel korte duur – vaak niet meer dan enkele decennia – en leidde tot een stelsel dat in de verste verte niet voldragen was. Tegelijk was er geen weg terug, al was het maar omdat de transportinfrastructuur en de daaruit resulterende invoeging van Afrika in de wereldeconomie een niet meer uit te wissen fenomeen was.

Het proces van staatsvorming in Afrika is in bijna alle gevallen een van boven en van buiten af opgelegd proces geweest. De verschillen in aanpak zijn interessant. De Britten waren uitgesproken voorstanders van 'indirect bestuur'. Dat hield in dat de kolonies bestuurd werden via de bestaande lokale machtssystemen, zoals koningen of tribale leiders. Het bestuurs- en beheerssysteem van het Britse koloniale bewind was ook behoorlijk gedecentraliseerd en liet ruimte voor lokale, vrijwillige participatie. De Fransen, trouw aan hun jakobijnse traditie, verkozen een gecentraliseerder systeem en introduceerden 'moderne' bestuurs- en beheerssystemen. In naam van de grote republikeinse principes wilden ze de *indigènes* assimileren tot burgers van één Frans rijk. Nederland leunde in Indonesië vooral op de *indirect rule*, maar in Suriname en op de Antillen op de *direct rule*. In Nieuw-Guinea werd zelfs een strak sturings- en planningsmodel gehanteerd, dat na de onafhankelijkheid nog lang zijn stempel zou drukken op het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Weer andere landen volgden de strategie om veel kolonisten uit te sturen die zich blijvend gingen vestigen in de koloniën – denk aan de vele Portugezen die zich in Latijns-Amerika, Angola, Mozambique en Kaapverdië vestigden, of aan de Spanjaarden in Latijns-Amerika (Develtere 2009).

Hoe de staatsvorming en institutiebouw onder de koloniale regimes ook vorm had gekregen, toen de landen in Sub-Sahara Afrika gingen dekoloniseren (ze volgden de Aziatische landen op na ongeveer tien jaar: Sudan werd in 1956 onafhankelijk,

Ghana in 1957), erfden de regeringen een construct dat niet echt doorleefd en geliefd was, dat niet paste bij de ontwikkelingsfase van het land en niet gebaseerd was op natuurlijke grenzen en verbanden. De verwachting was dat ze van zichzelf democratische natiestaten konden maken. "They might as well have left Ugandans the instruments of the London Philharmonic Orchestra and told them to play Beethoven's Ninth Symphony", zo concludeert Dowden (2009: 41), de directeur van het Royal African Institute in Londen. De eerste tien jaar na de onafhankelijkheid in Afrika gaat het overigens nog goed: het systeem dat van de koloniale heersers is geërfd, maakt private investeringen mogelijk en levert goed onderwijs en goede gezondheidszorg. Dat leidt tot hoge groeicijfers in Afrika – gemiddeld meer dan vijf procent per jaar, hoger dan ooit tevoren. Ook de relatief goede weersomstandigheden in die periode werkten daar aan mee.

Gaandeweg stort het bouwwerk echter in – informele verhoudingen krijgen de overhand, corruptie stijgt, rivaliserende elites streven steeds nietsontziender naar de macht, en tot overmaat van ramp beginnen de legers zich als eigenstandige belangengroep te manifesteren (Van der Veen 2004). Bovendien werken de weersomstandigheden nu tegen: er volgen jaren van grote droogtes. Als in 1966 de eerste Ghanese leider Nkrumah wordt afgezet, is dat een opmaat tot het ineenstorten van een serie regimes – en achter die regimes storten ook snel de instituties in elkaar. Vanaf de jaren zeventig kent Afrika nauwelijks nog een goed functionerend stelsel van gezondheidszorg of onderwijs en de aanvankelijk redelijke Afrikaanse universiteiten kwijnen weg. Ook het politieke systeem kraakt op alle mogelijke manieren. Het is de periode van de absolute heersers, die onder invloed van de Koude Oorlog voldoende politieke, financiële en militaire steun krijgen om overeind te blijven, met alle gevolgen van dien – van Mobutu die vanuit de Democratische Republiek Congo ('Zaïre') niet alleen vijf miljard dollar naar zijn Zwitserse bankrekeningen wist over te maken, maar zijn hoofdstad ook versierde met replica's van de koninklijke paleizen uit Peking, tot de heerser van Ivoorkust, Felix Houphouët-Boigny, die de replica van de Sint Pietersbasiliek in zijn geboorteplaats Yamoussoukro liet bouwen – nog steeds de grootste kerk ter wereld, waar voor de goede kijker in het glas-in-lood een zwart gezicht te herkennen is, dat van de president zelf. De eenpartijstaten worden snel eenpersoonsstaten, en na de Ene Grote Man komt de Ene Grote Militaire Man: er zijn zeker veertig militaire coups in de eerste twee decennia na de onafhankelijkheid – en maar drie keer kwam de bevolking succesvol daartegen in opstand.

Slechts een enkeling wist in een etnisch divers land iets als een gedeelde nationale identiteit tot stand te brengen, zoals Senghor van 1960 tot 1984 in Senegal en Nyerere in Tanzania van 1964 tot 1985. De laatste volgde het koloniale voorbeeld van de eenheidstaal door een algehele introductie van het Kiswahili, vergelijkbaar met de manier waarop Sukarno eerder Indonesië verenigde met de creatie van een nieuwe taal, het Bahasa Indonesia. Als in de jaren negentig de Koude Oorlog ten

einde is en de politieke steun aan de grote despoten in Afrika wegvalt, spelen de interne conflicten op. Dit leidt tot een reeks gewapende confrontaties. Tien jaar later lijkt, mede door westerse interventies, de rust enigszins te zijn weergekeerd, althans voor zover het gaat om gewapende conflicten. Ondertussen treedt er – met vallen en opstaan – een proces van democratisering op – 45 van de 48 landen in Sub-Sahara Afrika hebben sinds 1989 meerpartijenverkiezingen gehouden. De inhoud van deze democratisering is echter beperkt: er is meestal sprake van regimes die formeel wel democratisch gekozen zijn, maar waar de inhoud van het democratische proces uiterst mager is. Van de veertig meerpartijenverkiezingen die er tussen 1989 en 1997 werden gehouden, verliepen er maar vijftien enigszins eerlijk, en leiden er maar twaalf tot een verandering van regime. Weer tien jaar later zijn de meeste leiders die bij verkiezingen aan de macht gekomen zijn, dan ook druk doende de grondwet zo te veranderen dat ze nog voor een derde, vierde of vijfde keer herkozen kunnen worden (Brown en Kaiser 2007).

3.4 POLITIEKE INSTITUTIES

Sterke overheden zijn van groot belang voor ontwikkeling, zoveel is duidelijk. Deze ontbreken echter in grote delen van Afrika. De natiestaat heeft er geen vanzelfsprekendheid bereikt, bijna alle politieke systemen vertonen behoorlijke neopatrimoniale karakteristieken, en de overheden zijn zwak in hun uitvoeringscapaciteit. Het simpele antwoord lijkt: zorg voor sterke overheden. Dat de zaak niet zo simpel ligt, werd de harde les van de jaren negentig. Instituties en overheden kunnen slechts gedijen in een klimaat dat voldoet aan een wezenlijke randvoorwaarde: stabiliteit.

Stabiliteit

Na het einde van de Koude Oorlog breken in snel tempo gewapende conflicten *binnen* landen uit, die in de periode daarna veel meer slachtoffers hebben geëist dan de conflicten *tussen* landen – dat is historisch een nieuw fenomeen. Waren interne conflicten voor 1990 beperkt in aantal, en duurden ze ook kort (minder dan drie jaar), vanaf 1990 zijn ze talrijk en duren ze gemiddeld drie keer zo lang. Zo'n 5,5 miljoen mensen komen in het decennium na 1990 om in 35 burgeroorlogen. Hoe kunnen landen zich in deze situatie ontwikkelen? Dat is vooral een probleem in Afrika. De moeilijkheid daarbij is dat het proces van natievorming en vervlechting met de wereldeconomie in Afrika te ver is doorgevoerd om nog wezenlijk terug te komen op de wijze waarop natievorming in gang is gezet. Tegelijkertijd ontberen staten er voldoende intern draagvlak en stabiliteit. Vandaar dat iedere poging om ontwikkeling te brengen, gepaard gaat met de vraag hoe stabiele politieke systemen tot stand te brengen zijn.

Het belang van stabiliteit is ongetwijfeld het belangrijkste inzicht op het gebied van ontwikkeling van de afgelopen twee decennia. Aanvankelijk stond dat sterk in

het teken van het beëindigen van gewapende conflicten. Gaandeweg heeft het begrip een bredere betekenis gekregen. Stabiliteit is een kenmerk van samenlevingen, en gewapende conflicten zijn een uiterste consequentie van instabiliteit. Te weinig stabiliteit heeft echter ook andere effecten. Al lang voordat naar de wapens is gegrepen kan het gebrek aan stabiliteit leiden tot sociale ontwrichting en de afwezigheid van een motiverend toekomstperspectief; die kunnen op hun beurt weer effect hebben op economische bedrijvigheid. Net zoals westerse economen graag wijzen op het belang van een goed investeringsklimaat voor economische groei – en daarmee doelen op de relatieve afwezigheid van stakingen en andere vormen van onrust, en op de aanwezigheid van een goed opgeleide en gemotiveerde beroepsbevolking – zo geldt ook dat ontwikkeling gebaat is bij stabiliteit. Etzioni (2007) noemde het boek waarin hij een overkoepelend perspectief voor internationaal beleid schetst, dan ook *Security first*.

Voor de westerse landen werd het de vraag hoe om te gaan met het belang van stabiliteit. Zeker na de genocide in Rwanda (1994) en de oorlogen op de Balkan van begin jaren negentig werd de noodzaak van een herziening van het traditionele ontwikkelingsconcept sterk gevoeld. Snel werd duidelijk dat de fase na een conflict aparte aandacht vergt, wil alle ontwikkelingshulp niet futiel zijn, omdat landen snel de neiging hebben terug te vallen in gewapende conflicten: twintig procent van alle beëindigde intrastatelijke oorlogen laait binnen vier jaar opnieuw op. Het traditionele ontwikkelingshulprepertoire blijkt hier niet op toegesneden te zijn. *Peacebuilding* kreeg echter snel veel aandacht. Gedurende de jaren negentig voeren de VN vier keer zoveel vredesmissies uit als in de vier decennia daarvoor bij elkaar, en geven daar gemiddeld meer dan zeven miljard dollar aan uit. *Security Sector Reform* wordt eveneens een begrip, zeker als na 2002 het aantal gewelddadige conflicten weer daalt. Het volstaat niet vrede te stichten: er moet ook gewerkt worden aan een stabiele veiligheidssector, waarbij de overgang gemaakt wordt van een militair regime naar een regime waarin justitie en politie voor de noodzakelijke veiligheid kunnen zorgen en het nationale leger weer ondergeschikt raakt aan het politiek-bestuurlijke systeem.

Democrazy

De vraag is hoe maatschappelijke en politieke stabiliteit tot stand komt. In westerse kringen bestaat de neiging om die vraag vooral te beantwoorden in termen van het belang van *good governance* en de *rule of law*. Meer in het bijzonder zetten velen hun kaarten op het de waarde van democratie naar westerse snit. Dat is historisch gezien al een twijfelachtige redenering: democratisch Senegal kreeg geen grote groeicijfers onder de niet-corrupte Leopold Senghor, terwijl Indonesië die wel kreeg onder Suharto, de autocraat die boven aan de lijst van Transparency International van de grootste plunderaars van publieke middelen aller tijden staat. Bovendien zou al snel blijken dat de introductie van democratie naar westerse snit soms zelfs een contraproductief effect kan hebben. In een land dat net herstel-

lende is van interne conflicten, betekent het introduceren van verkiezingen en een stelsel van politieke partijen vaak eerder het opensnijden van wonden die net aan het helen zijn dan de introductie van een vreedzaam stelsel van conflictbeslechting. Democratie, zowel in een enge als brede definitie, leidt in de periode direct na politiek geweld in veel gevallen eerder tot meer dan tot minder stabiliteit (Jarstad en Sisk 2008;Mann 2005; Paris 2004).

Paul Collier (2009) noemt de overdreven verwachtingen van democratie *democrazy*. Op basis van zijn regressieanalyses gaat hij nog een stap verder en komt tot de conclusie dat in midden- en hoge-inkomenslanden democratie de kans op politiek geweld vermindert, terwijl dat in lage-inkomenslanden precies omgekeerd ligt. Democratie – opgevat als een stelsel van verkiezingen, politieke partijen en een parlement – heeft daar in zijn ogen de samenlevingen gevaarlijker gemaakt. Dat komt omdat democratie in deze samenleving zo te manipuleren is dat deze niet tot meer verantwoording van regeringen of transparantie van beleidsprocessen leidt. Democratieën worden veiliger als het inkomen stijgt, autocratieën juist gevaarlijker, zo is zijn conclusie. Nu zijn autocratieën ook geen evidente oplossing – die kunnen niet alleen veel succesvoller, maar ook veel rampzaliger zijn dan democratieën. Wanneer er mechanismen van selectie op kwaliteit en meritocratie aanwezig zijn, vaak door een tweede laag van voor de buitenwereld anonieme machthebbers, kan een autocratie echter economisch gezien goed werken – zoals het geval lijkt te zijn in landen als Zuid-Korea, China en Vietnam. Zonder intern corrigerende mechanismen kan de ramp enorm zijn – zo weten we uit de Democratische Republiek Congo, Ethiopië en Uganda.

Net zomin als democratie een garantie is voor stabiliteit is het dat voor economische groei. De recente geschiedenis van Singapore, Zuid-Korea, Vietnam en China (na de hervormingen) heeft laten zien dat landen zich prima kunnen ontwikkelen zonder democratie naar westerse snit. Anderzijds zijn autoritaire regimes niet op voorhand beter voor economische groei: niet elke leider is een Lee (Singapore) of een Park (Zuid-Korea). Bovendien zijn er ook democratieën die wel groeien zoals India en Botswana, het Afrikaanse groeiwonder. Of democratie tot (duurzame) economische groei leidt is dus nog steeds onderwerp van wetenschappelijk debat (zie onder meer Berendsen 2008). Vooralsnog lijkt er geen sprake van een directe causale relatie (Carothers 2002).

Wat inmiddels wel gezegd kan worden is dat een aantal specifieke kenmerken van staten belangrijk zijn voor economische ontwikkeling, namelijk het beschikken over een slagvaardig, responsief en transparant staatsapparaat, maar dit hoeft niet per se vorm te krijgen via een (westers) democratisch politiek stelsel met politieke partijen en verkiezingen (Chang 2007; Fukuyama 2004; Khan 2005; Zakaria 2003). *State capacity* is veel belangrijker dan *rule of law* of democratie, zeker in de lage-inkomenslanden. Zuid-Korea of China hadden geen sterke *rule of law*; eigen-

domsrechten betekenden weinig, rechtspraak stelde weinig voor. Ze waren evenmin democratisch gelegitimeerd. Ze hadden echter wel uitvoerende capaciteit. Uitvoerende kracht betekent vooral: kunnen leveren. Dat is niet hetzelfde als een rechtsstaat of een democratische legitimering – het is zelfs niet hetzelfde als de afwezigheid van corruptie. Een aantal landen met hoge groei (Zuid-Korea, China en Indonesië) kenden een hoge mate van corruptie – in deze landen liep groei van corruptie en groei van de economie zelfs parallel – de zogenaamde East Asian Paradox (Weiss 2008). Die redenering kan overigens niet causaal geïnterpreteerd worden: in andere landen, in het bijzonder kleinere landen, bleek de relatie tussen corruptie en groei negatief. De resultaten kunnen al helemaal niet gegeneraliseerd worden naar de *predatory states* waar de elites hun eigen bevolking uitbuiten.

Duidelijk is verder dat democratisering vaak volgt na economische groei. "The more well-to-do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy", was de stelling van Lipset (1959) die nog steeds wordt bevestigd. Uit een grote landenvergelijkende studie over de periode 1950-1990 bleek bijvoorbeeld dat democratieën betere levenskansen hebben in midden-inkomenslanden, zoals in Latijns-Amerika, dan in armere landen waar de gemiddelde levenskans van een democratie slechts acht jaar is. Per capita inkomen bleek verreweg de belangrijkste voorspeller, belangrijker dan etnische fracties, religie, koloniaal en politiek verleden (Przeworski et al. 2000).

3.5 SOCIAAL WEEFSEL

Als een westers democratisch model niet als enige zaligmakend is, hoe moet de stabiliteit van landen en hun instituties dan wel begrepen worden? Duidelijk is dat het sociale weefsel van landen op dit punt van cruciaal belang is. Sociale weefsels zijn dan ook onderwerp van uiteenlopende studies geweest. Een aantal analyses vertrekt bij het gedrag van lokale elites. Het staatsvormingsproces, zo luidt een van deze analyses, verliep op een wijze waardoor specifieke elites bezit konden nemen van de staatsapparaten en er geen adequaat systeem van checks and balances was om te voorkomen dat deze elites *rentseekers* werden en alleen maar hun eigen belang zouden gaan nastreven. De bekendste vertolker van dit perspectief is Robert Bates in zijn *Markets and states in tropical Africa* (1981) en de vele werken die hier op volgden (Bates 2001, 2008). In een variant op de rationele-keuzetheorie beschrijft hij welke strategieën elites erop na houden om hun belangen veilig te stellen en hoe dat in veel ontwikkelingslanden uiteindelijk leidt tot zwakke staten en gebrekkige ontwikkelingspaden. Een dergelijk perspectief heeft zeker enige verklarende waarde – *rentseeking* is aan de orde van de dag. Tegelijkertijd is ook dit schema beperkt. Allereerst is uitgebreid gedocumenteerd dat ook succesvolle landen leiders kenden die bezig waren met *rentseeking*. Sterker nog: in de analyse van Mustaq Khan (2005) schuilt een belangrijk deel van het succes van de Aziatische tijgers in het feit dat lokale elites belangen kregen bij de verdere ontwikkeling

van het land als geheel. Ook gingen deze elites er zelf vaak meer op vooruit dan hun land, getuige de lange periode van degressieve belastingstelsels in deze landen, toch kwam hun persoonlijke succes ook het land ten goede.

Het belangrijkste probleem van deze analyse van elites zit echter in de aanname dat groepsvorming per definitie slecht is, en dat groepen altijd uit zijn op eigenbelang. Dat is een te beperkte interpretatie van de betekenis van sociale binding en sociale segmentatie. Andere analyses zetten dan ook het belang van sociale relaties voor ontwikkeling hoog op de agenda. Deze herwaardering heeft twee redenen: aan de ene kant omdat een pijnlijk relationeel tekort zichtbaar is – denk aan de etnische conflicten en de wijdverspreide corruptiepraktijken –, aan de andere kant omdat steeds duidelijker wordt dat mensen juist overleven dankzij hun netwerken. Om de problemen en potenties van menselijke relaties te duiden, is het concept 'sociaal kapitaal' ontstaan.

Het concept sociaal kapitaal kent vele vaders (Bourdieu 1985; Coleman 1990; Portes 1998; Putnam 1993) en evenzoveel definities. Kort samengevat komt het in deze context hier op neer: het doet er niet toe *wat* je kent, maar *wie* je kent: kennissen zijn belangrijker dan kennis. Het basale idee is dat de familie, vrienden en bekenden van een persoon belangrijke sociale waarde hebben. Het hebben van veel sociaal kapitaal heeft grote voordelen. Het betekent op het niveau van een individu meer onderwijs, een beter inkomen, een betere gezondheid, betere prestaties van ondernemingen, en op gemeenschapsniveau meer collectieve actie (Narayan 1999; Portes 1998; Woolcock 1998). Easterly en anderen (2006) komen op basis van een meta-analyse zelfs tot de conclusie dat sociale cohesie op gemeenschapsniveau leidt tot betere instituties, en dat betere instituties leiden tot meer groei.

Wat is de relatie tussen sociaal kapitaal en de vorming van instituties? In *Making democracy work* vergelijkt Putnam (1993) verschillende regio's in Italië. Hij komt tot de conclusie dat de mate van *good governance* afhangt van de hoeveelheid sociale organisaties. Het maakt niet zoveel uit wat dergelijke organisaties doen – het kunnen voetbalverenigingen zijn of kaartclubs –, maar ze zorgen voor een verbetering van het *politieke functioneren* van een land. Dat komt onder andere doordat sociale organisaties belangrijke kenmerken hebben – zoals gedeelde normen, onderling vertrouwen en een netwerk aan contacten – die het gemakkelijker maken om gezamenlijk tot een doel te komen.

Binding heeft niet alleen maar voordelen, ze kan ook nadelig zijn (Portes en Landolt 2000). Zo ontstaan problemen als gemeenschappen zo gesloten worden dat ze zich isoleren en ingaan tegen het grotere collectieve belang (van drugskartels tot Al Qaida). Te veel binding kan ook leiden tot excessieve claims op groepsleden, die een barrière vormen voor sociale stijging. Zo is het niet

ongebruikelijk in (Oost-)Afrika om na sociale stijging jezelf dood te verklaren, zodat niet plots al je 'nichten en neven' komen opdagen – verhuizen naar de metropool is een andere mogelijkheid. Gesloten systemen leiden ook vaak tot een neerwaartse aanpassing van sociale normen. Dat laatste toont zich onder meer in fragiele staten waar politieke en sociale organisaties vaak criminele organisaties zijn. Sociale netwerken zijn dus niet de sleutel tot geluk. In Rwanda konden de drieduizend geregistreerde landbouwcoöperaties en de 30.000 informele groepen de genocide niet voorkomen. In Kenia zijn meer dan 200.000 gemeenschapsgroepen actief in de landbouw en ook dat leidt niet tot economische voorspoed (Woolcock en Narayan 2000).

Wat het onderzoek naar sociaal kapitaal wel duidelijk laat zien, is dat het belangrijk voor ontwikkeling is dat er voldoende *cross-cutting ties* zijn. Als er weinig groepsoverstijgende relaties zijn kan dat negatieve gevolgen hebben: het kan mensen opsluiten in armoedige netwerken en er kunnen gewelddadige interetnische conflicten ontstaan. Putnam (2000) maakt daarom het onderscheid tussen *bonding* en *bridging*, waarbij *bonding* binnen netwerken en groepen is en *bridging* betrekking heeft op de verbanden tussen verschillende groepen.

In werkelijkheid zijn sociale relaties uiteraard vele malen complexer dan gevat kan worden in termen als *bonding* en *bridging*. Iedere samenleving kent zijn eigen dynamiek en overlevingsmechanismen. Dat sociale structuren een wezenlijke invloed hebben op ontwikkelingspaden is echter wel duidelijk, en dat ze interacteren met politieke en economische systemen ook. Drie belangrijke dimensies verdienen in dat opzicht in het bijzonder aandacht: de rol van de middenklasse in ontwikkelingslanden, de betekenis van etniciteit en de factor religie.

Middenklassen

De ontwikkeling van een land is sterk verbonden met de ontwikkeling van zijn middenklassen (Birdsall 2007b; Davis 2004; Easterly 2001b; Huber 2009). Een middenklasse, zowel in de stad als op het platteland, is niet alleen een gevolg maar ook een oorzaak van economische ontwikkeling. Vergeleken met de elite of de allerarmsten hebben de middenklassen andere belangen, andere waarden en een andere economische habitus. Kapitaalaccumulatie op de lange termijn is hun doel; ze willen de toekomst van hun kinderen verzekeren. Daardoor zijn de middenklassen geneigd de scherpe kanten af te schuren van de wijze waarop het land is georganiseerd (Banerjee en Duflo 2008; Easterly 2001b). Een brede verzameling middenklassen is zo een belangrijke factor voor stabiliteit en institutiebouw. Om investeringen veilig te stellen dwingen de middenklassen de overheid duidelijke regels op te stellen en wetten te handhaven. Daarbij hebben de middenklasse baat bij collectieve voorzieningen zoals goede wegen, gezondheidszorg en publiek onderwijs (Birdsall 2007b). Ook Europese verzorgingsstaten zijn op die manier ontstaan. Op het moment dat brede middenklassen ontstonden en belang kregen

bij collectieve arrangementen, kwamen publieke voorzieningen pas goed van de grond.

Middenklassen kunnen een wezenlijke rol vervullen bij de ontwikkeling van een land. Davis (2004) laat dat mooi zien in haar vergelijkende studie met de toepasselijke titel *Discipline and development*. Het succes van de *developmental states* Taiwan en Zuid-Korea is voor een deel te verklaren door de opkomst van een rurale middenklasse. Boeren waren lid van associaties die onderling afspraken maakten en daarmee ook de macht van het 'grootkapitaal' inperkten. Bovendien spoorden ze de overheid aan om zich in te zetten voor economische ontwikkeling. Zo konden uiteindelijk in Zuid-Korea, Taiwan en Hongkong voorzichtige stappen gezet worden naar een verzorgingsstaat (Haggard en Kaufman 2008). In Mexico en Argentinië, waar economische voorspoed uitbleef, ontbrak middenklassenvorming. Die werd tegengewerkt door regionale conflicten en etnische verschillen. De ontwikkeling van verzorgingsstaten blijft dan ook vooralsnog uit: sociale bescherming is er slechts voor wie opgenomen is in de formele economie. De rol van middenklassen raakt niet alleen de economie en het ontstaan van verzorgingsarrangementen, maar ook de democratie. De rurale en stedelijke middenklassen kunnen de grootste beschermers van democratische ontwikkeling zijn; hun belang om mee te mogen beslissen is groot. De geschiedenis van democratisering in Latijns- Amerika laat dat duidelijk zien (Huber 2009; Rueschemeyer et al. 1992) – al geldt de redenering (nog?) niet voor Singapore en Indonesië.

Dat middenklassen een belangrijke constructieve rol *kunnen* spelen, is duidelijk. Want de mate waarin en omstandigheden waaronder ze dat doen, is een interessante en nog te weinig beantwoorde vraag. De klassieke Weberiaanse stelling dat de protestantse ethiek van de Europeanen die in de achttiende eeuw naar de Verenigde Staten trokken – met een accent op hard werken en opofferingsgezindheid –, een belangrijke voedingsbodem was voor de opkomst van het rauwe kapitalisme aldaar, wordt graag gegeneraliseerd. Het belang van de middenklasse is in die redenering gelegen in de oriëntatie op de lange termijn en de zelfdiscipline die aan de dag gelegd wordt. Het is echter maar de vraag of de opkomende middenklassen in ontwikkelingslanden ook altijd die oriëntatie hebben. Mensen uit de middenklassen investeren in de gezondheid en scholing van hun kinderen, maar sommigen ontwikkelen ook een eigen consumptiecultuur, inclusief mooie huizen, dure trouwerijen en verre vakanties (Embong 2001; Hsiao 2006). De middenklassen zijn ook vaak de groepen die belasting afdragen en belang hebben bij een overheid die daadwerkelijk levert. Ook dat is echter geen vanzelfsprekendheid: middenklassen in ontwikkelingslanden hebben soms ook de neiging zich juist af te wenden van de overheid. De middenklassen van India zijn meer gecharmeerd van de markt dan van de overheid: ze kopen liever goede gezondheid dan het collectief te regelen (Fernandes 2006). Wellicht de belangrijkste les die uit de geschiedenis van de westerse verzorgingsstaten getrokken kan worden, is dat het

blijven verbinden van de belangen van de middenklasse en de overheid, cruciaal is – gebeurt dat niet, dan wordt een middenklasse een fractie in de samenleving die de eigen belangen vooropzet en niet de bouwer van een natie.

Economische groei leidt overigens niet vanzelfsprekend tot groeiende middenklassen. In sommige landen is eerder sprake van de opkomst van een rijke elite. India bijvoorbeeld ziet wel groeiende middenklassen in een aantal economische metropolen – Hyderabad, Bangalore, Mumbai en Delhi – maar op landsniveau zijn die middenklassen beperkt van omvang. En de middenklassen die er zijn, zijn niet vanzelfsprekend gecommitteerd aan de doelstellingen van de staat. Bovendien blijken de nieuwe middenklassen zeer kwetsbaar ten tijde van economische crises. In 2001 kregen de Argentijnse middenklassen het zwaar te verduren, net als die in Korea, Taiwan en Maleisië tijdens de Azië-crisis van 1997 – niet alleen omdat de betrokkenen hun baan verloren, maar ook omdat hun leefstijl gebouwd was op leningen. Middenklassenvorming is cruciaal voor ontwikkeling, maar zowel de mate waarin economische groei tot middenklassenvorming leidt als de mate waarin middenklassen een stimulerende rol vervullen bij het ontstaan van collectieve arrangementen en van democratische instituties, varieert enorm.

Etniciteit

In het bijzonder in Afrika is ook de vraag van belang wat etniciteit er betekent. In veel ontwikkelingsliteratuur wordt etnische fragmentatie gezien als *de* verklarende factor voor het achterblijven van ontwikkeling. Veel wijst er echter op dat diversiteit niet altijd problematisch is (Collier 2007; Easterly 2006). Dat sociale problemen in Afrika verband houden met etniciteit, spreekt ook minder voor zich dan het lijkt. Etniciteit is pas in de twintigste eeuw de belangrijkste component van sociale identiteit geworden.

Neem als sprekend voorbeeld de genocide in Rwanda in 1994. De standaardinterpretatie is dat er hier sprake was van een heftig etnisch conflict – en dat de instituties in Rwanda niet sterk genoeg waren om diepgewortelde kloven in de sociale structuur te overbruggen. Wie verder in de geschiedenis teruggaat, ziet echter dat de sociale structuur zelf weer een gevolg was van eerdere politieke interventies (Meredith 2005). In de negentiende eeuw had het onderscheid tussen Hutu's en Tutsi's een heel andere betekenis. Ze spraken dezelfde taal, trouwden onderling en namen ook elkaars gebruiken over, al waren de Hutu's meer geneigd tot landbouw, en de Tutsi's meer tot veeteelt. Er was een goed politiek evenwicht, met Tutsi-leiders die over het vee gingen, Hutu-leiders die over de landbouw gingen, een aparte categorie militairen en een koning die toezag op het geheel. Onder de bezetting van de Duitsers kreeg dit etnische verschil een nieuwe maatschappelijke betekenis: de Tutsi's moesten – bij gebrek aan Duitse troepen ter plekke – als leidende elite gaan functioneren om de Duitse zaak te behartigen. De Belgen – die het land na de Eerste Wereldoorlog 'overnamen' van de Duitsers – gingen nog een stap

verder. Ze introduceerden een systeem van identiteitskaarten waarin de etnische afkomst werd gespecificeerd. En omdat de afkomst niet was bijgehouden, hanteerden ze een simpele formule: iedereen met meer dan tien koeien was een Tutsi, iedereen met minder een Hutu. Er werd een overheidsapparaat opgezet met alleen Tutsi's, en toen de Belgen het onderwijs in de jaren dertig aan de katholieken overdroegen, beval de bisschop ter plekke zijn missionarissen om alleen Tutsi's onderwijs te geven. Gaandeweg kregen de Tutsi's zo alle leidende posities en aan het eind van de jaren dertig was de zojuist georganiseerde etniciteit het leidende maatschappelijke organisatieprincipe geworden. Eind jaren vijftig leidde dit tot de eerste onlusten, waarna de Belgen in paniek probeerden om van kant te wisselen en op te komen voor de Hutu's. Dat haalde weinig uit. Toen na de onafhankelijkheid in 1962 de instituties verder vorm moesten krijgen, werden ze op het bestaande etnische grondpatroon geënt. Het resultaat is bekend. Interveniëren in Rwanda zonder begrip van deze geschiedenis leidt tot constructies die niet zullen beklijven.

Dat etniciteit in Afrika zo'n duidelijke politieke betekenis heeft gekregen, is dus in de eerste plaats te danken aan de kolonisatoren. Na de dekolonisatie zette de politisering van etniciteit verhevigd door. Afrikaanse politici ontdekten dat etniciteit een krachtige mobilisator was in de strijd om de macht en het neopatrimoniale staatssysteem versterkte het belang van etniciteit nog eens. Politieke en economische factoren waren zo debet aan een *etnisering* van Afrika (Chabal en Daloz 2006; Chabal 2009).

Religie

Op een vergelijkbare wijze is ook religie een factor van belang (geworden). Religie is in veel gebieden in de wereld in het publieke domein sterker aanwezig dan ooit. Van de onttovering van de wereld, zoals Weber dat ooit noemde, blijkt geen sprake. Het aantal mensen dat zichzelf als religieus ziet neemt wereldwijd toe; in Azië is dat momenteel 50 procent van de bevolking, in Europa 60 procent en in Afrika zelfs 91 procent (Jenkins 2007). Bovendien ontstaan nieuwe religieuze stromingen – zo heeft de Pinkstergemeente sinds de Tweede Wereldoorlog 400 miljoen nieuwe leden, dat is meer dan het inwoneraantal van de Verenigde Staten. Ook 'verplaatsen' religies zich – de Pinkstergemeente kent aanhangers tussen de nieuwe middenklasse in Brazilië, de allerarmsten in Sub-Sahara Afrika en de bergvolken in India. Eenvijfde van de moslims woont inmiddels in Afrika.

Voor veel mensen is religie een essentieel onderdeel van hun identiteit. In veel landen heeft religie politieke eenheid, taal en structuur gebracht. Religie doet wat de natiestaat veel minder kan – alle successen van nationale voetbalelftallen ten spijt (Chabal 2009; Ellis 2007; Kennedy 2004; Soares en Otayek 2007). Een keerzijde is er ook: de (politieke) articulatie van religie speelt een steeds grotere rol in conflicten (UNDP 2004). Is etniciteit een lont geworden die het vuur kan aanste-

ken, dat geldt in toenemende mate ook voor religie. In Nigeria bijvoorbeeld gingen veel conflicten over de macht (en de olie) tussen de drie grootste etnische groepen, de Ibo, Hausa (Fulani) en de Yoruba – denk bijvoorbeeld aan de Biafra oorlog. Nu is het land in de ban van het geweld tussen de moslims en christenen, die beide de helft van de bevolking uitmaken. Veel conflicten vinden ook plaats *binnen* religies, zoals in Maleisië of Turkije, waar gematigde en radicale moslims strijd voeren over de toekomst van hun land (zie ook WRR 2006c). Van simpele eendimensionale schema's zoals Huntington (1996) die beschrijft in de *Clash of Civilizations*, is dan ook geen sprake, eerder van een serie gelaagde en soms gepolitiseerde articulaties van religieuze scheidslijnen binnen religies, landen en regio's.

Religie werd ook lange tijd gezien als een culturele rem op ontwikkeling. Weber volgend werd verondersteld dat ook andere dan Noord-Europese samenlevingen zich alleen zouden ontwikkelen als ze gevoed werden door een protestantse ethiek, met de nadruk op 'inner-worldly ascetism', oftewel zelfdiscipline, hard werken en sparen. Andere religies zouden een averechts of vertragend effect op economische groei hebben; in de jaren tachtig werd nog badinerend gesproken over de *Hindu rate of growth*. Sinds het economisch succes van India, de Golfstaten (islam), Korea en China (confucianisme) en Brazilië (katholicisme) is die stelling inmiddels empirisch achterhaald: tussen religie en ontwikkeling bestaat geen causaal verband. Het is dan ook evenmin zo dat confuciaanse waarden, zoals premier Lee van Singapore zo graag benadrukt, hebben geleid tot de Aziatische groeiwonders – daar kwam echt veel meer bij kijken (Berger 2008).

Religie is dus geen verklarende factor voor ontwikkeling, maar wel een factor van betekenis om ontwikkeling te begrijpen. Zeker ook in Afrika valt politiek niet te volgen zonder begrip van de wijze waarop religie, spiritualiteit en magie in de haarvaten van staat en samenleving doordringen (Ellis en Ter Haar 2004). Zo is er geen scheiding tussen religie en politiek. Dat geldt niet alleen voor de onderste lagen van de bevolking – die een president niet zelden zien als een dienaar van God –, maar ook voor de elite. President Chiluba verklaarde Zambia een christelijke natie, nadat hij zichzelf had bekeerd tot het christendom. In hetzelfde land waren eerder president Kaunda en zijn voltallige ministerstaf in de ban van een hindoe goeroe, ooit aangeraden door Indira Gandhi toen hij 'spiritueel op slot zat'. En president Chissano introduceerde in Mozambique transcendente meditatie bij zijn kabinet en overheidsdienaren. Militairen werden verplicht twee keer per dag 20 minuten te mediteren, wat aantoonbaar vreedzame gevolgen had, aldus de president. En terwijl de politieke elite vaak religieus geïnspireerd handelt, nemen de religieuze autoriteiten vaak politieke posities in. Het is niet ongebruikelijk dat religieuze leiders belangrijke overheidsfuncties vervullen. De aartsbisschop van Rwanda van voor de genocide wordt dat nog steeds nagedragen. In Senegal spelen de Mouride, een soefi broederschap, een centrale, politieke rol.

Net als in veel Aziatische landen, zoals Korea en de Filipijnen, heeft democratisering in Afrika geleid tot de opkomst en groei van uiteenlopende religieuze (al dan niet politieke) bewegingen, zowel christelijk als islamitisch. Dit zorgt in landen als Benin, Kameroen, Ghana, Kenia en Ethiopië voor een waaier aan nieuwe religieuze instituties die nieuwe lezingen van het traditionele geloof verkondigen. Het zorgt ook voor de opkomst van religieuze vrouwen- en jeugdorganisaties die het geloof uitdragen en tegelijk een nieuw platform vormen voor de articulatie van niet eerder gerepresenteerde belangen en verlangens. Religieuze organisaties bieden dan ook nieuwe kanalen waarlangs bevolkingsgroepen deel kunnen nemen aan het politieke debat (Soares en Otayek 2007). Anderzijds kunnen religieuze bewegingen mensen ook opsluiten, zeker als religie de enige identiteit mag zijn. Dat Malinese kinderen nu in het Arabisch de Koran leren lezen, een taal die hun vreemd is, brengt ontwikkeling niet dichterbij. Religie is al met al een belangrijke – destructieve en constructieve – kracht om rekening mee te houden.

3.6 EIGEN ONTWIKKELINGSPADEN

Ontwikkeling gaat om gerichte modernisering. Het is heel wel mogelijk om zaken die daarbij een rol spelen in een algemeen schema te vangen. Het helpt, zeker in het geval van Afrika, om daarbij te redeneren in termen van een economische sfeer, een politiek systeem, een overheidsapparaat en een sociaal weefsel, hoewel die vier lagen maar in beperkte mate van elkaar gedifferentieerd zijn, en ook steeds op elkaar ingrijpen. Het helpt ook om te leren van de westerse geschiedenis, en om niet blind te zijn voor het belang van landbouw en een middenklasse. Het helpt te begrijpen dat economieën zichzelf niet zonder meer kunnen *jumpstarten,* maar vaak een beperkte mate van steun en bescherming van een overheid behoeven in de beginfase. Het helpt om te weten dat de belangrijkste vraag rond overheden niet is of ze via een meerpartijenverkiezing gelegitimeerd zijn, maar of ze effectief zijn. Het helpt ook om te begrijpen dat stabiliteit en veiligheid eerste vereisten zijn voor ontwikkeling en dat sociale verbanden niet slechts geïnterpreteerd mogen worden als vormen van patronage.

Simpele recepten bestaan echter niet. Afrika zal bijvoorbeeld nooit het pad van Europa kunnen volgen. De westerse ontwikkeling kon zich voltrekken in een situatie waarin het Westen er niet alleen enkele eeuwen over kon doen, maar ook heer en meester was in de wereld – en die op veel manieren ongehinderd kon uitbuiten. Dat is een tijdpad en een mate van vrijheid die niet (meer) mogelijk zijn. Bovendien kunnen economieën tegenwoordig, met een wereldhandel die vergaand geïntegreerd is, slechts beperkt gecultiveerd worden in de relatieve rust van beschermde thuismarkten, zoals westerse economieën dat wel konden. Afrika zal ook nooit het pad van Azië kunnen kopiëren. Afrika heeft na zijn onafhankelijkheid ook een heel ander institutioneel grondpatroon van zijn kolonisatoren geërfd dan Azië. Bovendien zijn de mogelijkheden om een eigen beleid te kunnen

voeren, wezenlijk veranderd. En tot slot moet de rol die verwachtingen en ideaalbeelden spelen, niet worden uitgevlakt.

Erfenis

De politieke erfenis van de zeer korte periode van kolonisatie in Afrika was een stelsel van instituties die niet geënt waren op lokale verhoudingen en die te weinig doorontwikkeld waren om zich desondanks te kunnen handhaven. De economische erfenis was een dubbele afhankelijkheid: de staten van het continent waren geconstrueerd rond een handjevol sleutelgrondstoffen, en bovendien gericht op de export van deze grondstoffen, in plaats van op interne consumptie of de ontwikkeling van een interne markt, waarbij de grondstofprijzen ook nog eens elders, namelijk op de wereldmarkt, werden bepaald. Voeg daar dan de enorme bevolkingsexplosie bij die ontstond vanaf de jaren vijftig en die een bijna onhanteerbare druk op het geheel opleverde. Dat alles leidde tot extreme economische fragiliteit, zoals bleek bij de dramatische val van de koperprijzen tussen het midden van de jaren zeventig en tachtig waarbij de economieën van koperproducenten als Zaïre en Zambia nagenoeg vernietigd werden. Afrika heeft in die zin nooit een echt eigen economie gehad. Veel van de inkomsten zijn onverdiend, maar dan in de letterlijke betekenis: de inkomsten werden ontleend aan grondstoffen of, later, aan donorbijdragen. Een eigen productieve capaciteit is nooit goed tot ontwikkeling gekomen, op een beperkt aantal producten na: katoen, koffie en cacao. Extractie en giften vormen nog steeds wezenlijke inkomstenbronnen van Sub-Sahara Afrika.

Bij deze politieke en economische erfenis voegt zich het feit dat Afrika niet heeft kunnen aanhaken op de groei van landbouwproductiviteit die zich wereldwijd voltrok – de groene revolutie. Na de introductie van verbeterende gewassen, kunstmest, pesticiden en irrigatie in de jaren zestig in Azië levert een hectare rijst vandaag de dag in ideale omstandigheden tien keer meer opbrengst dan vóór deze groene revolutie (World Bank 2008a). Ook in Europa zijn grote sprongen gemaakt in voedselproductie door grootschalige landbouwhervormingsprogramma's. Dit alles leidde in de jaren tachtig en negentig zelfs tot grote voedseloverschotten op de wereldmarkt. Het voedselvraagstuk verdween daarmee in het Westen naar de achtergrond, en werd na de dioxinekippen en de gekke koeien tot een voedselkwaliteitsvraagstuk. Afrika heeft echter niet kunnen aanhaken bij een zich snel ontwikkelende wereldvoedselmarkt en is voor zijn eigen voedselvoorziening voor een groot deel afhankelijk gebleven van zijn lokale voedselmarkten: de voedselproductie per capita liep zelfs terug, mede door de snelle urbanisatie.

Integreren onder nieuwe condities

Waar de wereld in de afgelopen decennia veel interdependenter geworden is, is de ruimte voor landen om zich in relatief isolement te ontwikkelen, steeds kleiner geworden. Ontwikkelen op een wijze waarop Japan en Zuid-Korea dat deden, kan

vandaag de dag alleen al niet meer plaatsvinden door de enorme toename van intellectuele eigendomsrechten. De fytosanitaire en kwaliteitseisen die westerse landen aan de import van goederen stellen, zijn evenzeer onvergelijkbaar met vijftig jaar geleden. Een typisch ontwikkelingsland moet alleen al 150 miljoen dollar uitgeven om te kunnen voldoen aan de eisen die de WTO aan lidstaten stelt op het punt van douane, fytosanitaire en gezondheidsmaatregelen, en intellectuele eigendomsrechten. Voor veel landen overtreft dit het budget voor ontwikkeling in een heel jaar en het kan dan ook een serieus obstakel zijn voor de integratie van arme landen in het internationale handelssysteem (Elliot 2009).

Meer willen gaan handelen is één, invloed krijgen op wat je kunt exporteren en dus produceren en waar naartoe is een heel ander verhaal. Zo heeft zich de afgelopen decennia een sterke regionalisering van de handel voltrokken en het belang van regionale handelsblokken neemt toe. Hoeveel handel plaatsvindt binnen de eigen regio verschilt daarbij sterk van continent tot continent: 74 procent van de handelstransacties in Europa vindt plaats binnen de regio, en voor Noord-Amerika, Latijns-Amerika zijn die percentages 51 en 24 procent. Afrikaanse landen exporteren met slechts tien procent van de buitenlandse handel binnen de eigen regio het minst (WTO 2008a, 2008b).

Dat stelt Afrika voor de opdracht ook regionale economische integratie tot stand te brengen, wil het niet in hoge mate afhankelijk blijven van andere handelsblokken. De Afrikaanse exporten naar de rest van de wereld bestaan voor het overgrote deel uit olie en andere grondstoffen, en slechts voor een klein deel uit industriële producten. Binnen Afrika is het aandeel van de handel in industrieproducten tweemaal zo groot, dus als Afrikaanse landen hun economie willen diversifiëren om producten met meer toegevoegde waarde te kunnen maken om zo omhoog te komen in productieketens, is het zaak de onderlinge handelsbanden te versterken en te verbreden. Daarvoor zijn binnen Afrika veel obstakels, van de afwezigheid van goede fysieke verbindingen en de aanwezigheid van veel bureaucratische bepalingen tot grote verschillen in importbepalingen. Het is bovendien niet eenvoudig voor Afrikaanse landen om zich te onttrekken aan de 'natuurlijke' rol die zij binnen de economische wereldorde hebben gekregen als hoofdzakelijk leverancier van grondstoffen. Volgens sommige schattingen vindt meer dan de helft van de wereldhandel *binnen* multinationale bedrijven plaats en een klein aantal van deze bedrijven domineert de waardeketens van producten zoals cacao, koffie, thee, granen, fruit en groente. De zes grootste chocoladeproducenten in de wereld controleren bijvoorbeeld ongeveer de helft van de mondiale verkoop van chocola (Green 2008). Kom daar maar eens tussen als Afrikaans ontwikkelingsland met het voornemen om niet alleen de grondstof te leveren, maar zelf ook de producten te maken en op westerse markten af te zetten.

De Aziatische tijgers wisten zich voor een belangrijk deel op te werken in de wereldeconomie door hun eigen industrieën gericht te stimuleren en waar nodig tijdelijk te beschermen. In vergelijking met de periode tussen 1950 en 1980 zijn de marges voor 'ontwikkelingsgerichte industriepolitiek' (*developmental industrial policy*) echter veel kleiner geworden, niet alleen door de toename van buitenlandse directe investeringen en sterkere concentratie van mondiale productieketens, maar ook door veranderingen in de mondiale handels- en investeringsregels. Om te kunnen exporteren naar westerse landen moet vaak aan de zojuist genoemde kostbare en gedetailleerde regels voldaan worden. En veel instrumenten die rijke landen met succes voor hun eigen ontwikkeling gebruikt hebben – zoals tarieven, quota, exportsubsidies, het 'lenen' van buitenlandse technologie – zijn nu geheel verbannen of sterk aan banden gelegd door de WTO. De rijke landen trappen zo de ladder weg waarlangs zij zelf omhoog geklommen zijn (Chang 2002, 2009a, 2009b). Bovendien zijn de regels rond intellectueel eigendom juist aangescherpt. De TRIPS (*trade-related intellectual property rights*)-overeenkomst over intellectueel eigendomsrecht maakt het voor ontwikkelingslanden veel duurder om technologie te absorberen. Aangezien 97 procent van de patenten en het overgrote deel van de copyrights en handelsmerken in handen is van rijke landen, lopen de kosten voor het verkrijgen van kennis voor ontwikkelingslanden snel op als daar meer en vaker voor betaald moet worden: de Wereldbank schatte de toename van licentiebetalingen door deze landen als gevolg van het TRIPS-verdrag op 45 miljard dollar per jaar, oftewel eenderde van de jaarlijkse officiële hulpoverdrachten (ofwel ODA: Official Development Assistance). Daar komt nog bij dat landen veel geld moeten uitgeven voor inspecteurs, wetenschappers, ingenieurs en in patenten gespecialiseerde advocaten om een systeem van intellectuele eigendomsrechten op te zetten en te implementeren (HAI en Oxfam International 2009, 't Hoen 2009). In zijn boek *Why globalization works* concludeert Martin Wolf, de columnist van *The Financial Times,* om deze redenen dat patenten en andere vormen van bescherming van intellectueel eigendom weliswaar voordelen kunnen hebben voor sommige van de grotere geavanceerde ontwikkelingslanden (China, Brazilië en India), maar "it is a rent-extraction device for the rest of them, with potentially devastating consequences for their ability to educate their people (because of copyright), adapt design for their own use (ditto) and deal with severe challenges of public health" (2004: 217).

De reikwijdte aan instrumenten voor industriepolitiek die ontwikkelingslanden kunnen inzetten, is de afgelopen decennia, kortom, aanmerkelijk verkleind in vergelijking met de naoorlogse jaren toen anderen opklommen. Maar dat betekent niet dat niets meer mogelijk is, want de WTO-regels zijn niet allemaal even strikt en kennen soms uitzonderingen voor de minst ontwikkelde landen, de dominantie van grote multinationals is niet in alle sectoren even sterk en niet alle goederen zijn even mobiel; en de technologie die ontwikkelingslanden voor het versterken van hun comparatieve voordelen nodig hebben, is niet per se de meest geavan-

ceerde en veelal te oud voor patenten. Zelfs als de regels niet veranderen, bestaat er daarom ook nu nog steeds manoeuvreerruimte voor landen die "clever and determined enough" zijn (Chang 2009c). Eenvoudig is het echter niet.

Nieuwe verwachtingen

De erfenis is anders, de omstandigheden waaronder integratie in de wereldmarkt plaats moet vinden is anders, maar ook het verwachtingspatroon is anders. Veranderingen in verwachtingspatronen spelen een moeilijk grijpbare maar belangrijke rol. Zelfs in de meest afgelegen gebieden in het Zuiden maakt de satelliet-tv de aantrekkelijkheden van het moderne bestaan zichtbaar. Dat brengt een wezenlijk andere startsituatie voor de huidige ontwikkelingslanden met zich mee. In Europa kon tweehonderd jaar geleden een boer nog de hoop koesteren dat een van zijn kinderen naar het dorp zou gaan en daar timmerman zou worden. Die zoon kon hopen dat een van zijn kinderen ooit in de stad zou kunnen leren voor onderwijzer. En na weer enkele generaties kon een getalenteerde zoon wellicht dokter worden, en weer enkele generaties later een getalenteerde dochter eveneens. Over dat proces van stijgende verwachtingen is twee eeuwen gedaan. In iedere Afrikaanse stad kun je tegenwoordig de ongeduldige jongeren vinden van wie de ouders nog gewoon op het land werkten, maar die neerkijken op dat werk. Getooid met gymschoenen en zonnebril hopen ze op snel succes naar westerse snit. Landbouw is in ontwikkelingslanden meestal geen aanlokkelijk toekomstperspectief, en iedereen die ooit de fysieke toestand van zelfs het meest luxe hotel in Afrika nader bekeken heeft, weet dat ook ambachtelijkheid daar geen wervend perspectief is. Alle fasen van ontwikkeling lijken tegelijk te moeten.

Migratie en de moderne media zorgen ervoor dat ontwikkelingslanden verbonden zijn met landen in de hele wereld. Dat levert niet alleen andere dromen op, maar ook een intensieve uitwisseling van waarden, ideeën en kennis (Saxenian 2006). De middenklassen leiden daardoor steeds vaker 'transnationale levens'. Waren voorheen de buren het referentiepunt, nu zijn dat levensstijlen elders. Ze sturen hun kinderen het liefst naar de beste scholen in het buitenland – in Korea heet het al een nieuwe sociale ziekte. Engels is steeds vaker de voertaal thuis (Hsiao 2006). Ook religie creëert transnationale verbanden. Afrika wordt door allerlei religieuze bewegingen verbonden met de rest van de wereld; met de Verenigde Staten en Latijns-Amerika via de Pinkstergemeente; met het Midden-Oosten via de islam en met Azië via allerlei boeddhistische en hindoebewegingen.

Ontwikkelingslanden moderniseren dus, maar doen dat op hun eigen manier. Ontwikkeling verloopt via onverwachte combinaties van orde en chaos, gebaseerd op sedimenten van prekoloniale en koloniale verhoudingen die zich mengen met moderne technieken, instituties en ambities. En dat alles krijgt vorm in een steeds interdependenter wordende wereld. Bestaande theorievorming is maar heel beperkt in staat deze hybride vorm van ontwikkeling goed te duiden. Het is duide-

lijk dat de staat een aantal functies heeft te vervullen: een zeker juridisch raamwerk, een basale administratieve structuur waarin verplichtingen en rechten kunnen worden vastgelegd, een fysieke, sociale en financiële infrastructuur. De vorm daarvan kan echter uiteenlopen, en moet worden geënt op de bestaande sociale en institutionele wortels. Ontwikkelingslanden zullen binnen dat raamwerk hun eigen ontwikkelingspad moeten uitvinden in een wereld die zich op dit moment niet erg naar hen plooit.

4 ONTWIKKELING METEN

Ontwikkeling is een complexe aangelegenheid. Dat is voor commentatoren en wetenschappers wellicht een uitdaging, maar voor politici en ambtenaren toch vooral een probleem. Het is immers moeilijk om een dergelijk ingewikkeld begrip uit te leggen aan de burgers. En het is minstens zo moeilijk om beleid te formuleren en te evalueren of dat beleid tot goede resultaten leidt. Dat laatste kost onderzoekers heel wat hoofdbrekens. Aan hen immers de taak om nader licht te werpen op de vraag of en wanneer hulp zinvol is. Hoe verloopt dit zoekproces? Die vraag staat centraal in dit hoofdstuk.

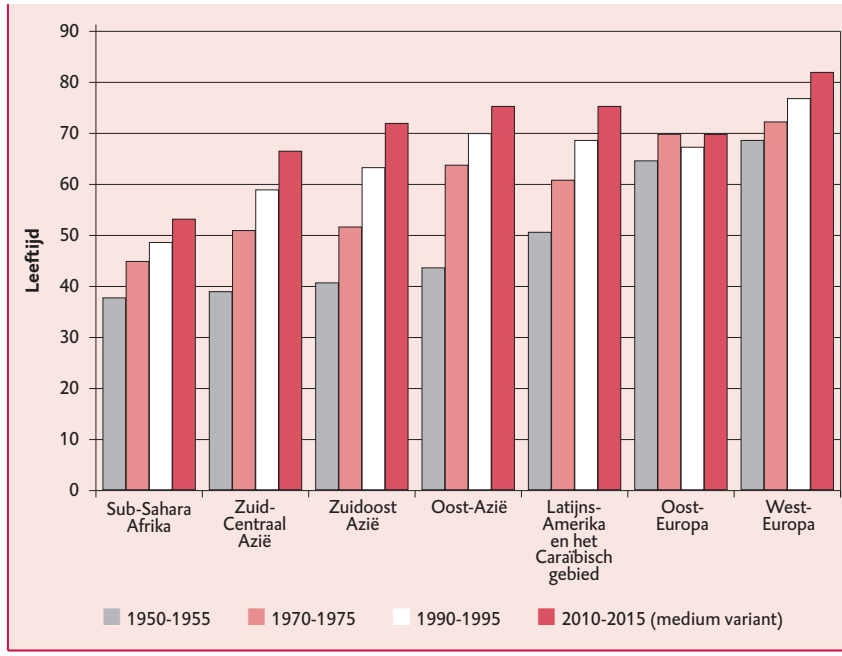
4.1 IS ER SPRAKE VAN ONTWIKKELING?

Ontwikkeling omschrijven is één ding, het uiteen leggen in meetbare grootheden een ander. Toch is dat wat in moderne beleidssystemen verlangd wordt. Op tientallen manieren is beleid dan ook 'resultaatgericht' gemaakt. Wat zijn grosso mode de resultaten? Ontwikkeling valt eenvoudig aan te tonen wanneer specifieke welzijnsindicatoren als maatstaf worden genomen, maar dat is veel lastiger bij het gebruik van andere indicatoren. Welzijnsindicatoren, in het bijzonder op het terrein van gezondheidszorg, onderwijs, voeding en politieke en sociale rechten (inclusief de positie van vrouwen en kinderen) laten een overwegend positief beeld zien. Indicatoren van sociaal-economische aard geven een diffuser beeld. Er zijn wel successen, maar die zijn zeer ongelijk verdeeld. Er zijn grote verschillen in zowel de mate waarin armoede afneemt als de mate van economische groei, zowel tussen regio's als tussen bevolkingsgroepen binnen landen.

Dat specifieke indicatoren stevige veranderingen laten zien is één ding; de vraag waar die door veroorzaakt zijn, een tweede. In welke mate was ontwikkelingshulp bijvoorbeeld de doorslaggevende factor bij die veranderingen? Dat is de logische vervolgvraag. Laten we eerst de ontwikkelingsindicatoren zelf onder de loep nemen. Wie succesvolle vormen van ontwikkeling wil beschrijven, moet zoeken op het terrein van gezondheidszorg, onderwijs en landbouw. Daar is het tempo van veranderingen in ontwikkelingslanden de afgelopen halve eeuw aanmerkelijk hoger geweest dan het ooit in West-Europa was (Maddison 2001). De levensverwachting in de ontwikkelingslanden blijkt bijvoorbeeld tussen 1970 en 2005 met tien jaar te zijn toegenomen en sinds 1950 zelfs met twintig jaar; daarmee lopen ze nog steeds twintig jaar achter bij de westerse landen, maar ze gaan wel sneller vooruit.

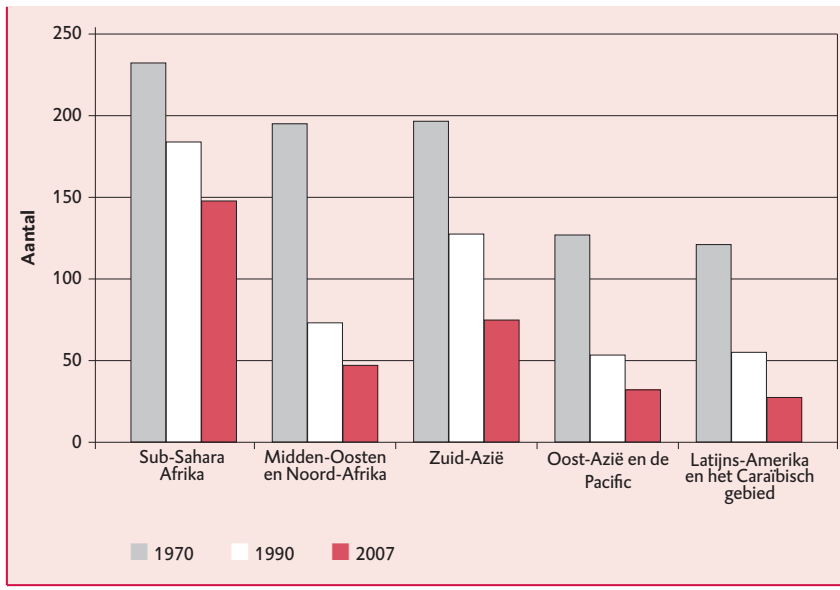
Ook de reductie van de kindersterfte is indrukwekkend: die is in ontwikkelingslanden in 35 jaar gehalveerd.

Figuur 4.1 Levensverwachting bij geboorte in jaren



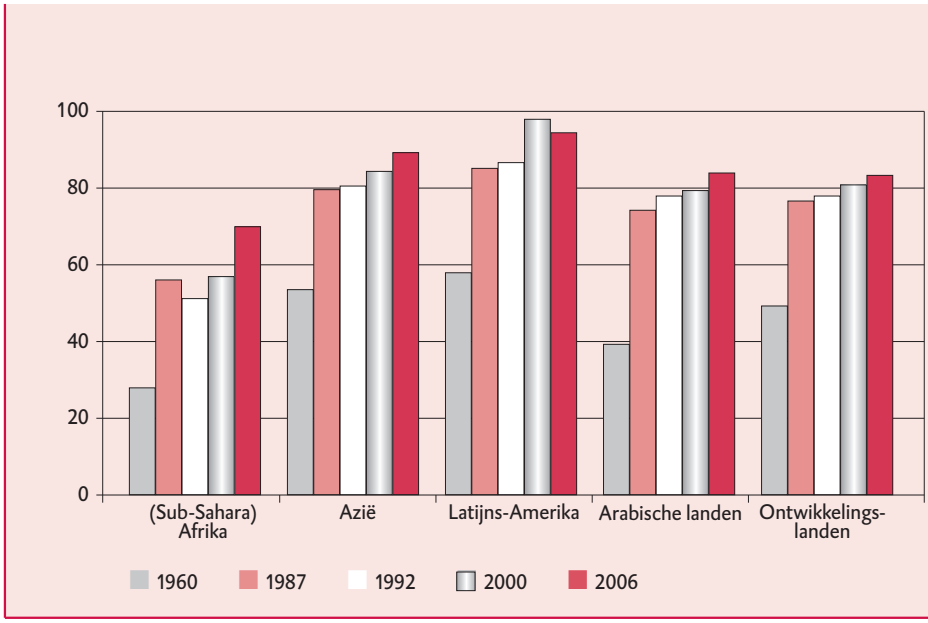
Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens VN

Figuur 4.2 Kindersterfte onder 5 jaar per duizend levend geborenen



Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens VN

Figuur 4.3 Percentage kinderen 6-11 jaar dat aan onderwijs deelneemt



Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens Szirmai en UNESCO 2009

Op het gebied van onderwijs ziet het beeld er eveneens positief uit. Schooldeelname steeg overal. In Sub-Sahara Afrika steeg het percentage tussen 1970 en 2006 van 29 met 70 procent.

Op het terrein van voedselproductie en landbouw valt al evenzeer de nodige vooruitgang te constateren. De hoeveelheid voedsel per persoon is alleen maar gestegen, ondanks de enorme bevolkingsgroei. Met name bij de drie belangrijkste voedselgewassen – rijst, maïs en tarwe – is de productie sterk verbeterd. Die uitbreiding had meer te maken met de groene revolutie dan met de groei van de hoeveelheid beschikbare grond. Het overgrote deel van de productie en consumptie vindt lokaal plaats – van rijst wordt slechts drie procent via de wereldmarkt naar andere landen geëxporteerd. Was er in de jaren zestig van de vorige eeuw nog een dominante neomalthusiaanse stroom van publicaties die voorrekende dat de groei van de bevolking grote druk op de voedselvoorziening zou uitoefenen, die weer tot grote politieke en sociale spanning zou leiden, achteraf kan geconstateerd worden dat tot nu toe de wereldvoedselproductie de groei van de bevolking verre overtroffen heeft. Probleem is wel dat deze constateringen in het bijzonder Azië betreffen, en niet Sub-Sahara Afrika. Een consequentie daarvan is dat daarmee ook de betekenis van honger is veranderd. In de jaren zestig werd die nog vooral gepercipieerd als een wereldwijd *tekort* aan voedsel, en daarmee van beschikbaarheid; met de

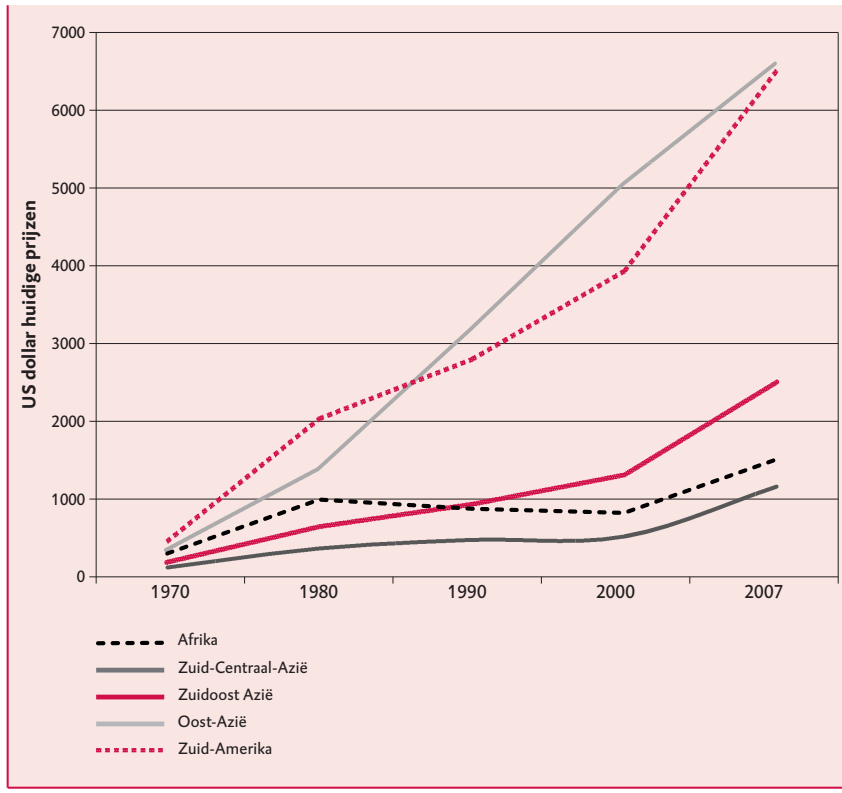
groei van de wereldvoedselproductie is het steeds meer een kwestie van *verdeling* en regiospecifieke voedselzekerheid geworden.

Armoede

De gezondheid en het opleidingsniveau van mensen is, zo blijkt, in de laatste zestig jaar enorm gestegen. Dat geldt voor rijke landen en voor ontwikkelingslanden – voor de laatste categorie zelfs nog meer dan voor de eerste. Het beeld van de ontwikkeling van landen wordt veel gemengder als we kijken naar andere indicatoren. Indicatoren als de groei van het bbp of de daling van armoede laten vooral een gedifferentieerd beeld zien, zowel tussen landen als binnen landen. Figuur 4.4 hieronder laat dat aan de hand van de ontwikkeling van het bbp per hoofd van de bevolking goed zien.

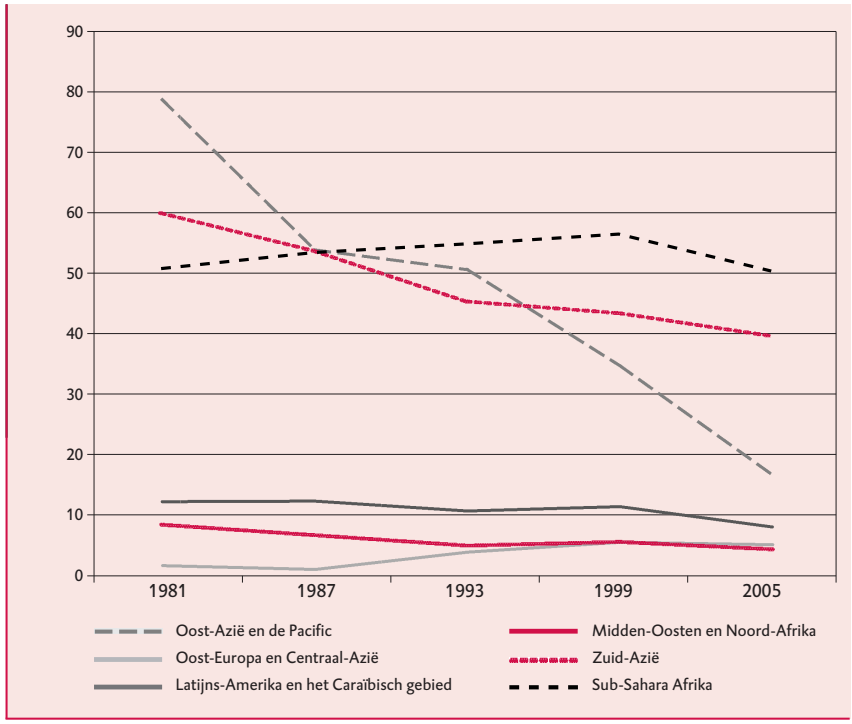
Nog ingewikkelder wordt het als we naar de ontwikkeling van armoede kijken. In figuur 4.5 hiernaast is die ontwikkeling weergegeven.

Figuur 4.4 **BBP per capita**



Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens VN

Figuur 4.5 Percentage mensen onder de armoedegrens ($1,25 per dag)



Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens Wereldbank

In de periode tussen 1981 en 2005 halveerde het percentage van de wereldbevolking dat van minder dan 1,25 dollar moest leven van 52 tot 25 procent. In absolute aantallen daalde het van 1,9 miljard naar 1,4 miljard. Dat zijn verheugende cijfers. (De cijfers kunnen overigens ook voor enige verwarring zorgen: de Wereldbank verhoogde in 2000 de officieuze armoedegrensvan van 1,00 naar 1,08 en in 2008 van 1,08 naar 1,25 dollar per dag, zodat er drie cijferreeksen in omloop zijn.) Zoals uit de grafiek blijkt, is die daling echter vooral in Oost-Azië tot stand gebracht. In dat deel van de wereld is het Millennium Development Goal om het 1990 '$1,08 per dag' armoedepeil te halveren kort na 2002 bereikt. Daarbinnen is China verantwoordelijk voor het leeuwendeel van de daling: China neemt, sinds het zijn economie in 1978 liberaliseerde, meer dan driekwart van alle mensen die aan armoede ontstegen zijn voor zijn rekening (Gittings 2006). Er leven nu 600 miljoen Chinezen minder in armoede dan 25 jaar geleden. Omgekeerd is de armoede in Sub-Sahara Afrika nauwelijks gedaald: die was vijftig procent in 1981, en is het nog steeds, al is het verheugende nieuws dat het percentage tot het midden van de jaren negentig opliep, en daarna rustig daalt. Percentages laten echter niet zien dat het absolute aantal mensen onder de armoedegrens in Sub-

Sahara Afrika in die 25 jaar bijna verdubbeld is; uitgedrukt als het aantal mensen dat van minder dan 1,25 dollar per dag leeft, steeg het aantal van 214 naar 390 miljoen. Zo raakt gaandeweg armoede 'verafrikaniseerd': het aandeel van de armen op de wereld in Afrika steeg van elf procent in 1981 tot 28 procent in 2005, en dat percentage zal nog stijgen (Chen en Ravillion 2008) – al leven nog steeds de meeste armen in Zuid-Azië, in het bijzonder in India.

De contrasten op het terrein van inkomen zijn scherper geworden. Volgens Amsden (2007) is in een periode van nog geen drie decennia de afstand tussen de rijkste en de armste landen verdubbeld en is ook de differentiatie binnen landen sterk toegenomen. Berekeningen over de mondiale inkomensverschillen lopen echter uiteen, vooral door verschil in meetmethoden en datasets (Milanovic 2002a, 2002b, 2005; Sala-i-Martin 2002a, 2002b; Wade 2004, 2008). Wereldbank-onderzoeker Milanovic (2003, 2005) vergeleek de economische groei en inkomensontwikkeling in de periode 1960-1978 met die in de twee decennia daarna en concludeerde dat de recente globalisering in vergelijking met de periode daarvoor aanmerkelijk minder positief effect had op groei en op de convergentie van inkomens tussen arme en rijke landen. En de Indiase econoom Nayyar (2006) vergeleek de groei van ontwikkelingslanden van 1940-1970 met die van 1970-2000 en kwam tot de vergelijkbare conclusie dat landen gemiddeld (veel) meer vooruitgingen in de eerste periode dan in de tweede. De groei is niet meer maar minder in de tweede periode, en in de laatste drie decennia van de twintigste eeuw is sprake van divergentie van inkomensverschillen tussen en binnen landen. In India nam de ongelijkheid vooral toe na de economische liberalisering van de jaren 1990, zowel in de steden als op het platteland, en tussen stad en platteland (Pal en Gosh 2007; Sen en Hiumanshu 2004).

Op basis van recentere cijfers – in het bijzonder over de relatieve prijzen in China – berekent Milanovic (2007) dat de wereldwijde inkomensongelijkheid nog aanzienlijk groter is dan hij tot dan toe had gerapporteerd. Ook in kringen waarin tot voor kort weerstand werd geboden tegen het idee dat in deze tijden van toegenomen globalisering de inkomensverschillen tussen en binnen landen groter worden, wordt inmiddels steeds vaker vastgesteld dat hier – theoretische verwachtingen ten spijt – toch sprake van lijkt te zijn (IMF 2007; Krugman 2007, 2008). De Verenigde Naties berekenden in de World Economic and Social Survey 2006 (UN 2006) dat de inkomensverschillen tussen regio's in de wereld gedurende de periode van 1960 tot 2000 groter zijn geworden; deze verklaren het grootste deel van de internationale inkomensongelijkheid. In de laatste decennia nemen daarnaast de inkomensverschillen binnen regio's toe.

De verschillen in vermogen binnen en tussen landen zijn overigens nog aanmerkelijk groter dan die in inkomen. Dat blijkt uit een recente studie van het World Institute for Development Economics Research (WIDER) van de

universiteit van de VN, waarin voor het eerst de mondiale vermogensverdeling is berekend. Afhankelijk van de gehanteerde maat voor de waardebepaling van vermogen wordt daarin het aandeel van de meest vermogende tien procent van de volwassen wereldbevolking in het totale mondiale vermogen geschat op 71 procent (waardering volgens koopkrachtpariteit [PPP]) of zelfs 85 procent (Davies et al. 2007).

Betekenis

De beschikbare gegevens laten geen eenduidig beeld zien van de mate waarin sprake is van ontwikkeling. Bovendien wordt steeds onduidelijker wat de gegevens precies zeggen. Neem het armoedebegrip. In 1993 is armoede door de Wereldbank gedefinieerd als een inkomen van minder dan één dollar per dag per persoon. Dat klinkt helder, en het heeft in ieder geval het voordeel dat alle landen over de wereld vergeleken kunnen worden. Daar moet allereerst bij aangetekend worden dat de volledigheid van de gegevens in schrille verhouding staat tot de stelligheid waarmee deze cijfers door velen worden aangehaald, meestal geplukt van de websites van de Wereldbank of de VN. De gegevens hebben slechts betrekking op 79 landen: 62 procent van de mensen in Sub-Sahara Afrika leefde in 2003 in landen waarin de afgelopen vijf jaar geen armoedesurvey was uitgevoerd. Meer dan 65 landen kunnen geen betrouwbare gegevens leveren over het aantal mensen onder de armoedegrens, terwijl in zeker honderd landen een betrouwbare meting van verschuivingen over de tijd onmogelijk is (Pogge en Reddy 2005; Riddell 2009).

De vraag is bovendien wat één dollar per dag precies betekent, zeker als het om mensen gaat die bijna niets hebben. Voor zover mensen deelnemen aan een markteconomie, kunnen ze in verschillende landen heel verschillende zaken voor die ene dollar kopen. Daarbij komt dat veel van de betrokkenen niet eens deelnemen aan een markteconomie en proberen zichzelf te onderhouden van een klein stukje land, eventueel aangevuld met een beperkte ruil van goederen. Geld zegt dan heel weinig. De kwaliteit van leven in een rurale of vissende gemeenschap die voor zichzelf zorgt maar geen geld heeft, kan groter zijn dan in een slum waar mensen zonder sanitatie van het verkopen van een paar sigaretten moeten leven (Broad en Cavanagh 2006). Monetaire en niet-monetaire indicatoren van armoede zijn dan ook matig gecorreleerd (Baulch en Masset 2003). Voor de allerarmsten zou het wellicht nuttiger zijn de ontwikkeling van hun bestaan uit te drukken in de voedingswaarde van de zaken die ze per dag eten – maar die gegevens zijn niet op grote schaal bekend (Misturelli en Heffernan 2008). Het zou ook nuttiger zijn om geen statisch beeld te geven van armoede, maar de duur (chroniciteit) in kaart te brengen: armoede is erg, maar er niet uit weg kunnen komen veel erger (Hulme en Shepherd 2003). Het zou nog mooier zijn ook zaken als fysieke veiligheid of kans op een baan mee te wegen (Alkire 2007), en armoede te verbinden met de duurzaamheid van natuurlijk hulpbronnen en de leefomgeving (Opschoor 2007).

Allemaal dimensies waarover onvoldoende gegevens of methodologische handvaten bestaan.

Op een vergelijkbare wijze is het bbp een beperkte maatstaf. Dat geeft een (partieel) beeld van collectieve productie, maar de productie kan best omhooggaan terwijl de kwaliteit van leven van een aanmerkelijk deel van de populatie achteruitgaat. Nu blijkt uit vele landenvergelijkende studies dat er wel een correlatie is tussen bbp en parameters als gezondheid en scholingsniveau. In een studie naar 81 welzijnsindicatoren vond Easterly (1999) dat er maar twaalf negatief gecorreleerd waren (zoals vervuiling, zelfmoorden en sommige vormen van criminaliteit). Door niet cross-sectioneel maar historisch te kijken, veranderde het beeld echter: welzijn blijkt maar heel matig gecorreleerd met binnenlandse groei. Mondiale veranderingen zijn belangrijker, zowel op politiek als op economisch als op technisch vlak (de verbetering van antibiotica of waterpompen heeft het leven van veel mensen meer beïnvloed dan economische groei).

Natuurlijk is het mogelijk om complexere maatstaven te bedenken die inhoudelijk bevredigender zijn. Het is niet voor niets dat de OESO een groot project huisvest dat de fraaie titel heeft *Measuring the progress of societies*, en dat de Franse president Sarkozy in 2008 de Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress instelde, onder voorzitterschap van Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz, met de expliciete opdracht om te kijken hoe een betere maatstaf dan het bbp eruit zou moeten zien (zie ook Manning 2009). Tot één voor iedereen bruikbare en acceptabele betere maatstaf zal het (vooralsnog) echter niet komen, zoveel is duidelijk. In haar rapport pleit de commissie voor dashboards van indicatoren die het aan verschillende mensen en instituties mogelijk maken om op hun eigen wijze indicatoren te combineren om zo de ontwikkeling te kunnen volgen van de zaken die zij het belangrijkste vinden (Stiglitz et al. 2009).

4.2 EN WAT IS DE BIJDRAGE VAN HULP?

Het is verleidelijk om verbeteringen, met name die van gemeten sociale indicatoren, te interpreteren als een aanwijzing voor het nut van ontwikkelingshulp. In hoeverre is dat gerechtvaardigd? Hier is heel wat onderzoek naar verricht. Het onderzoekdesign lijkt op het eerste gezicht ook eenvoudig: vergelijk landen met meer en minder ontwikkelingshulp en kijk wat de uitkomst is. Die benadering heeft tot een serie vergelijkende landenstudies geleid. Die kennen echter een serieus probleem: landen zijn niet zonder meer vergelijkbaar. Neem het volgende voorbeeld. Een populaire vergelijking is die tussen Ghana en Zuid-Korea. Die figureert in menige studie over ontwikkelingshulp, omdat beide landen in 1960 nog een vergelijkbaar bbp per capita hadden en hun bbp per capita in 2008 een factor achttien verschilde, terwijl Ghana veel hulp ontvangen had in de tussenliggende periode en Zuid-Korea niet. Dat wordt dan vaak aangehaald als een bewijs voor

het gebrekkige of zelfs afwezige effect van hulp (zie bijvoorbeeld Harrison en Huntington in hun bekende *Culture matters* (2000)). Nog afgezien van het feit dat Zuid-Korea in de jaren vijftig wel degelijk (Amerikaanse) hulp kreeg, is het bij nadere analyse de vraag in hoeverre deze vergelijking betekenisvol is. Zuid-Korea kende in 1960 weliswaar geen hoog bbp, maar al wel een stevige *business community*, een goed ontwikkeld overheidsapparaat, intensieve handelsbanden met Japan en de Verenigde Staten, een veel beter schoolsysteem en een veel hoger percentage alfabeten. Wat vergelijk je dan (zie ook Sen 2006)?

Is het dan toch niet mogelijk om een goed onderzoeksontwerp te maken waarbinnen de effecten van hulp gescheiden kunnen worden van andere variabelen? Met die vraag worstelen beleidsmakers, onderzoekers, evaluatoren en hulpverleners vooral sinds Paul Mosley in 1987 de inmiddels beroemde micro-macroparadox over hulp op het spoor kwam: op projectniveau is hulp weliswaar vaak succesvol, maar dat zie je in de economie als geheel niet terug. Er lijkt dus geen correlatie te bestaan tussen hulp en groeicijfers. Het alleen al benoemen van deze paradox had grote invloed op het onderzoek naar de effectiviteit van hulp, en dat geldt ook voor de weinig bevredigende ontboezeming van de Wereldbank, in 1998, dat buitenlandse hulp "op verschillende momenten en verschillende plaatsen zeer effectief, totaal ineffectief, en alles daar tussenin" geweest is. Verschillende vragen worden gesteld en diverse methodologieën worden ingezet op zoek naar meer eenduidige conclusies over de effectiviteit van hulp (Goderis en Verbon 2007; De Haan 2009).

Landenvergelijkend onderzoek waarin geprobeerd wordt om met complexe econometrische technieken het effect van ontwikkelingshulp op groei te meten, is erg populair, maar kent veel methodologische en dataproblemen (Riddell 2007; White 1992). Zo zijn oorzaak en gevolg moeilijk uit elkaar te halen (groeit een land sneller door extra hulp, of krijgt het meer hulp omdat het harder groeit?), de gevoeligheid voor de keus van controlevariabelen is groot, en de werkelijkheid is te ingewikkeld en te gedifferentieerd om in lineaire vergelijkingen te vangen. Na een meta-evaluatie van 68 papers, waarin 543 vergelijkbare schattingen gemaakt zijn van het effect van hulp op groei, komen Doucouliagos en Paldam (2008) tot de 'deprimerende' conclusie dat na veertig jaar onderzoek niet aantoonbaar is dat het effect van hulp op groei statistisch significant groter is dan nul. En de zelfverklaarde hulpscepticus William Easterly (2008a) verwijst naar een onderzoek waarin met groeiregressies gezocht is naar de variabelen die van belang zijn voor groei: de auteurs kwamen tot 145 factoren, maar daar zat ontwikkelingshulp niet bij.

Deze uitkomsten zijn eigenlijk helemaal niet verrassend, menen andere onderzoekers, want als je *alle* hulp in regressievergelijkingen bij elkaar pakt, ben je veel te grofmazig bezig: om inzicht te krijgen in het effect van hulp op groei is differentiatie nodig. Dat is onder andere gedaan in onderzoek waarin gekeken is of het effect

van hulp afhankelijk is van de kwaliteit van het beleid (*good governance*) in het ontvangende land; in onderzoek waarin 'echte hulp' onderscheiden is van 'geopolitieke hulp'; in onderzoek waarin het effect van hulp op lange termijn versus de korte termijn is gemeten; in onderzoek waarin meegenomen is of sprake is van gebonden of van ongebonden hulp; en in onderzoek waarin onderscheid gemaakt wordt tussen bilaterale en multilaterale hulp. Ook deze exercities hebben echter niet tot eenduidige antwoorden geleid. Een paper dat een positieve uitkomst rapporteert, wordt meestal na enige tijd gevolgd door een kritiek waarin vraagtekens worden geplaatst bij de hardheid van de vermeende conclusie, de gebruikte (indeling van) data, en/of de gehanteerde methode. Daarbij speelt ook 'publicatiebias' een rol, want wetenschappelijke tijdschriften publiceren eerder artikelen waarin sterke verbanden worden geclaimd (en wetenschappers moeten publiceren, dus sturen zulke teksten eerder in), en de populaire pers wil ook liever boude claims voor of tegen iets dan genuanceerde verhalen (Burnside en Dollar 2000, 2004; Clemens et al. 2004; Easterly 2008a; Easterly et al. 2003; Goderis en Verbon 2006; IBO 2003; Minoiu en Reddy 2007, 2009; Miquel-Florensa 2007; Riddell 2007; Roodman 2007a, 2007b, 2008). Laten we drie belangrijke obstakels eens onder de loep nemen.

Wat is hulp?

Niet onbelangrijk is het gegeven dat in simpele onderzoeksdesigns die proberen het effect van hulp te meten, wel heel gemakkelijk wordt aangenomen dat hulp een homogene categorie is. Dat is zeker niet het geval (Radelet et al. 2004). In de loop van de jaren is er het nodige geld beschikbaar gekomen voor hulp, maar wat er voor dat geld gebeurd is, is in diezelfde tijd veranderd. Zo trekt Headey (2008) de nodige econometrische instrumenten uit de kast om na te gaan welke hulp wanneer werkte. Zijn conclusie is dat bilaterale hulp ten tijde van de Koude Oorlog geen effect had, en daarna wel. Multilaterale hulp had over de hele periode een zeker effect. Een dergelijke observatie sluit aan bij andere waarnemingen: ten tijde van de Koude Oorlog was bilaterale hulp vaak een eufemisme voor steun aan dictators. Dat veel geld niet ten goede kwam aan het land en wel aan de persoon is uitgebreid gedocumenteerd door de verschillende historici van de Afrikaanse ontwikkeling (Meredith 2005; Moss 2007). Minoiu en Reddy (2007) komen na het nodige rekenwerk tot een vergelijkbare conclusie, al maken zij een onderscheid in *developmental aid* en *geopolitical aid.* In hun analyse komt het langetermijneffect van de eerste soort hulp wel terug in de data, die van de tweede niet.

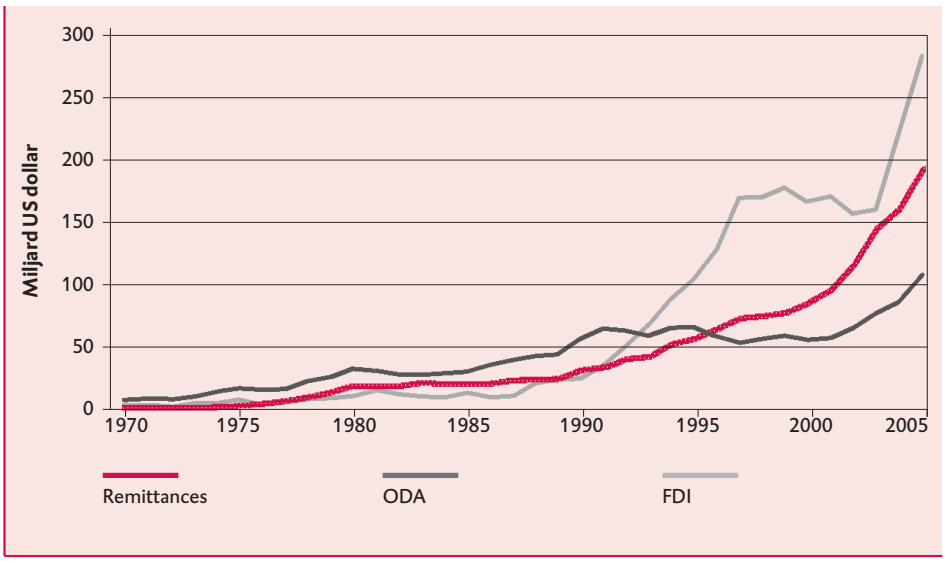
Wellicht zijn dat aansprekende resultaten – zeker voor wie gelooft in het nut van ontwikkelingshulp –, maar toch zijn ook hier vraagtekens bij gezet. Kenny (2009) geeft een interessante draai aan deze discussie met de vraag of je er wel van uit mag gaan dat de genoemde vormen van hulp homogene doelen nastreefden. Deze vraag raakt een kernpunt, want zoals we in hoofdstuk 2 gezien hebben, wordt veel hulp niet voor hogere groei of structurele veranderingen ingezet, maar voor de

directe verbetering van levensomstandigheden voor arme mensen in ontwikkelingslanden. Je moet de effectiviteit van een instrument beoordelen op het beoogde doel, en dus ontwikkelingshulp om directe nood te ledigen anders evalueren en monitoren dan hulp waarmee meer groei beoogd wordt. En helaas ontbreken de data om goed te achterhalen welke hulp met welk doel gegeven is. Dat vergroot het risico dat hulp achteraf wordt afgemeten aan groeidoelstellingen waar het in een aantal gevallen nooit voor bedoeld was. Zo zijn er, zeker in de jaren negentig, veel pogingen gedaan tot het realiseren van stabilisatie: veel budget- en sectorsteun werd (mede) verleend om overheden in het zadel te houden waarvan verwacht kon worden dat ze (etnische) tegenstellingen in banen zouden kunnen leiden als ze economisch niet door een zekere vloer zouden zakken (Chabal en Daloz 1999). Afgemeten aan die doelstelling kan die hulp best effectief geweest zijn, juist omdat er niets veranderde. Als er iets anders mee is beoogd, dan was diezelfde hulp echter ineffectief. De gegevens om hulp op haar eigen merites te beoordelen ontbreken echter omdat doelen zelden goed zijn vastgelegd.

Hoe interfereert hulp met andere ontwikkelingen?

Een volgend probleem is dat de ontwikkelingshulp maar een van de vele vormen van buitenlandse inmenging is die een land bereikt. Dat maakt het moeilijk het directe effect van ontwikkelingshulp goed te identificeren. De hoeveelheid geld die aan ontwikkelingshulp wordt uitgegeven, is ook maar een klein deel van de totale geldstroom die naar ontwikkelingslanden loopt, en dat deel wordt

Figuur 4.6 **Remittances, ODA en FDI**



Bron: Commission on Growth and Development 2008

bovendien steeds kleiner. Dit blijkt uit de bovenstaande grafiek, waarin buitenlandse investeringen (FDI), geldzendingen van migranten naar hun familie in hun geboorteland (*remittances*) en officiële hulp met elkaar worden vergeleken.

Hoe moeilijk het is om de effecten van hulp te isoleren, blijkt goed uit de spraakmakende evaluatie van het Afrikabeleid die de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) in februari 2008 uitbracht. Een magnum opus, dat veel eerder werk samenvatte, en dat ook de vraag probeerde te beantwoorden of Nederlandse ontwikkelingshulp de afgelopen 25 jaar had bijgedragen aan de ontwikkeling van Afrika. Dat suggereerde dat het mogelijk is om Nederlandse ontwikkelingshulp die door belastinggeld is gefinancierd, los te beoordelen van andere Nederlandse bijdragen, zoals investeringen vanuit de private sector of civiele organisaties, en dat Nederlandse interventies te scheiden zijn van wat de Britten of de Zweden hebben bijgedragen. Dat alles is (enigszins) mogelijk op het niveau van concrete projecten, zo blijkt bijvoorbeeld ook uit de lijvige resultatenrapportage over de Nederlandse inspanningen voor de Millennium Development Goals (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009c). Maar veel moeilijker te beantwoorden is de vraag wat de duurzame bijdrage daarvan is aan bredere ontwikkeling.

Financiële geldstromen naar ontwikkelingslanden bestaan uit verschillende bronnen, maar deze landen worden met nog veel meer externe ontwikkelingen geconfronteerd. In hoofdstuk 3 kwam al ter sprake hoe sterk de economie van Afrika afhangt van grondstoffen waarvan de prijs elders wordt gemaakt. Dat kan forse effecten hebben. Tussen 1970 en 2000 daalde de prijs voor grondstoffen in relatie tot eindfabricaten – behalve in het geval van olie. Tussen 1980 en 2000 daalde de prijs van katoen met 47 procent, van koffie met 64 procent, van cacao met 71 procent en van suiker met 77 procent. Daarnaast waren er allerlei interne ontwikkelingen. Denk bijvoorbeeld aan de perioden met droogtes in de Sahel. Denk ook aan de lange perioden van bloedige gevechten die na 1990 ontstonden. Begin jaren negentig waren 26 Afrikaanse landen verwikkeld in een oorlog of hadden te maken met grote gewelddadigheden die de staat bedreigden. Het vergt geen jarenlange sociaal-wetenschappelijke training om je te realiseren dat dergelijke externe en interne factoren een vele malen grotere impact hadden op ontwikkelingslanden dan hulp ooit kan dromen.

Causale schema's en de tijdsdimensie

Een derde probleem is dat er geen simpel causaal schema bestaat dat het mogelijk maakt goed te begrijpen wat het precieze effect van interventies is. Ontwikkeling, opgevat als versnelde modernisering, is een uiterst ingewikkeld fenomeen. Het heeft te maken met een complexe interactie tussen de economische infrastructuur, de kwaliteit van de overheid, het functioneren van het politieke systeem en de wijze waarop sociale verbanden vorm krijgen. Het lukt soms, en dan meestal pas

achteraf, om delen van die complexiteit in kaart te brengen, maar dat levert geen mooie causale modellen op. In een interessant project vergeleek de Japan Bank for International Cooperation (Ishikawa 2005) het Japanse ontwikkelingsbeleid in Azië met het Britse in Afrika. De conclusie luidt dat er twee manieren zijn om ontwikkeling tot stand te brengen: of via herziening van de instituties, die op termijn effect zal hebben op groei, of via economische groei, die op termijn als bijproduct tot de vorming van adequate instituties zal leiden. De eerste weg, zo concluderen de Japanners, is, als deze sowieso al werkt, inefficiënt en tijdrovend. Hun ervaring leert dat de tweede weg te verkiezen valt. Dergelijke conclusies zijn echter vooral geloofsovertuigingen. "Explaining economic development is not for the simple-minded", begint Szirmai (2008) zijn uitgebreide studie over verklaringsmodellen voor ontwikkeling. "The first observation that one can make, is a negative one: every single monocausal explanation ever advanced for development falls down in the face of the empirical evidence" (zie ook Adelman 2001).

Causale schema's schieten tekort. Veel interventies werken indirect en op termijn, en het is hooguit mogelijk een vermoeden te hebben over hun werking. Het effect van geld voor scholen is afhankelijk van allerlei zaken, bijvoorbeeld de aanwezigheid van adequaat lesmateriaal en van goed opgeleide leraren die bereid zijn om in afgelegen streken te gaan wonen en werken (iets wat meestal niet het geval is). Dat is weer afhankelijk van een overheid of van private partijen die in staat zijn zoiets te organiseren. Maar het is ook afhankelijk van hoe lang kinderen op school kunnen en willen blijven, en dat wordt weer bepaald door de percepties van hun ouders, maar evenzeer door de opbrengst van de oogst die maakt of een kind thuis gemist kan worden, en dat wordt weer bepaald door de kwaliteit van de zaden en de kwaliteit van de grond, en dat wordt onder meer weer bepaald door onderzoek naar gewasveredeling. De groene revolutie maakte dat in de jaren zeventig de landbouwproductiviteit met name in Zuidoost-Azië meer dan verdubbelde, waardoor bijvoorbeeld India van een voedselimporteur snel een voedselexporteur werd. Die revolutie werd in belangrijke mate mogelijk gemaakt door onderzoek van het International Rice Research Institute, dat weer mede gefinancierd werd door de Rockefeller Foundation (Cullather 2004). Zo kun je verder teruggaan. Obama heeft zijn vorming mede te danken gehad aan de katholieke missieactie uit Nederland, die bijdroeg aan het functioneren van de kampongschool waar de kleine Barack in de chaotische midden jaren zestig in Jakarta naar toe ging, een school die twee jaar eerder door de Nederlandse kapucijner pater Jansen was gesticht (Van Gennip 2008). Betekent dat dat de collectes die in de jaren vijftig in de Nederlandse kerken werden gehouden, de oorzaak zijn van de Nobelprijs van Obama?

Behalve het ontbreken van een goed causaal schema is ook de tijdsdimensie een bijzonder probleem. Het duurt eerder decennia dan jaren voordat het effect van

bijvoorbeeld gezondheidszorg, onderwijs, watervoorziening of landhervorming op ontwikkeling duidelijk wordt. Een oplossing voor onderzoekers is om daarom naar een langere periode te kijken, idealiter zo lang mogelijk, maar daarmee wordt het eerdergenoemde probleem vergroot dat het effect van hulp moeilijk te isoleren is van andere invloeden.

Voorbeeld: de resource curse

De vraag naar het doel van hulp, de interferentie met andere ontwikkelingen, het ontbreken van causale schema's en de tijdsdimensie maken het lastig goed vast te stellen wat het effect van ontwikkelingshulp is. Dat is onbevredigend. Het is dan ook verleidelijk toch naar correlaties op zoek te gaan. In een veelbesproken analyse stelt Collier (2007) dat het grootste probleem voor ontwikkelingsbeleid is dat 58 niet bij naam genoemde landen bij de rest achterblijven en vaak ook uit elkaar (dreigen te) vallen. Al deze landen, aldus Collier, zitten vast in één of meer van de volgende vier ontwikkelingsvallen: binnenlandse conflicten, slecht bestuur, geen toegang tot zee en omgeven door slechte buren, en een *resource curse* (de vloek van het beschikken over hulpbronnen). Wat precies de causale mechanismen zijn die hulpbronnen tot vloek maken, zegt Collier niet, maar het contra-intuïtieve idee dat natuurlijke hulpbronnen geen zegen maar een vloek voor landen zijn omdat ze tot lagere groei leiden en de kans op conflicten vergroten, komt al sinds Adam Smith periodiek op (Lederman en Maloney 2008). Er zijn ook evidente voorbeelden. Nigeria, een olierijk land, heeft meer dan een 250 miljard dollar uit olie ontvangen in de laatste drie decennia, maar Lagos werd een smerige en gevaarlijke stad, terwijl het per capita inkomen 15 procent daalde van 1975 tot 2000 en het aantal mensen onder de één dollar in die tijd verviervoudigde van 19 miljoen tot 84 miljoen. Zijn grondstoffen echter altijd een probleem? Bij nader inzien is ook deze algemene theorie problematisch.

Brunnschweiler en Bulte (2008) bekritiseren de methodologie waarmee de vloek van natuurlijke hulpbronnen meestal wordt bewezen, en claimen op basis van eigen berekeningen met data van de Wereldbank dat afhankelijkheid van hulpbronnen eerder een symptoom dan een oorzaak voor onderontwikkeling is. Wie kijkt naar landen met natuurlijke hulpbronnen – Australië, Finland, Canada en Zweden in het Westen; Indonesië in Zuidoost-Azië; Namibië, Botswana en Zambia in Afrika – moet volgens Lederman en Maloney (2008) vaststellen dat de bewijzen voor een *resource curse* zachtjes gezegd zwak zijn. Van der Ploeg en Poelhekke (2009) concluderen dat niet grondstoffen op zich het probleem zijn, maar de volatiliteit van de prijzen daarvan, dat landen met een goed financieel systeem daar iets tegen kunnen doen, en dat het zelfs mogelijk is de vloek van grondstoffen in een zegen te veranderen, aangezien er evidentie bestaat voor een direct positief effect van grondstoffen op groei wanneer voor volatiliteit gecontroleerd wordt. Ook deze discussie gaat dus verder, want de ervaringen met natuurlijke hulpbronnen zijn erg heterogeen, en voor het effect op ontwikkeling hangt veel af van de

vraag hoe de betreffende landen omgaan met hun hulpbronnen en met de inkomsten die zij daarmee verwerven. Ook hier blijkt de charme van de eenvoud van de verklaring een goed zicht op complexe mechanismen in de weg te staan.

Complexe interventies in maatschappelijke processen goed evalueren is altijd lastig, zo niet onmogelijk. Dat is uiteraard geen argument om het niet zo goed mogelijk te (proberen te) doen. Maar het is belangrijk om bij discussies over de vraag wat we weten over de effecten van ontwikkelingshulp, in het oog te houden dat het evenzeer onmogelijk is om de inzet van het Nederlandse beleid op het gebied van ruimtelijke ordening of werkgelegenheid de maat te nemen – ook dat is complex. En zelfs bij een nadere precisering – zoals de vraag naar het effect van het Nederlandse onderwijsbeleid of reïntegratiebeleid – wordt het antwoord niet eenduidiger; er verschijnen nog jaarlijks themanummers van vaktijdschriften waarin de geleerden diametraal tegenovergestelde posities innemen als het gaat om het effect van dit soort activiteiten. Daar is niets mis mee, en we zullen het er mee moeten doen. Het is wel een goede reden om niet te hoog van de toren te blazen. Zeker als we ons realiseren dat ontwikkelingshulp en de regio's waar het om gaat nog vele keren complexer zijn.

4.3 DAN MAAR MICRO?

Als zestig jaren hoop dat "thinking big would translate into clear guidance on how to move immediately into rapid growth and development have been repeatedly disappointed", moeten we dan wellicht voortaan alleen nog "klein denken" (Cohen en Easterly 2009)? Een alternatief voor de pogingen op macroniveau effecten van hulp te meten is om op microniveau naar het effect van concrete projecten te gaan kijken. Daarbij zijn vooral gecontroleerde random evaluaties (*randomized experiments,* RE) de laatste jaren als veelbelovend naar voren gekomen. Of in een project de beoogde *output* gerealiseerd is – zijn de nieuwe wegen aangelegd? – kan achteraf meestal nog wel bepaald worden, maar of het project de verwachte maatschappelijke *impact* heeft gehad op de korte, middellange en lange termijn – zijn de inkomens in de regio hierdoor (blijvend) verhoogd? – is een van de moeilijkst te beantwoorden vragen bij evaluatieonderzoek, omdat je moet vergelijken met een *counter-factual*: wat zou er gebeurd zijn zonder het project? Een interessante manier om dat te doen, is door een deel van de potentiële begunstigden wel in aanmerking te laten komen voor een project en een ander deel niet, en de uitkomsten daarna te vergelijken. Bij zo'n *randomized experiment* krijgt een deel van de mensen het te testen medicijn en een ander deel een placebo, of komen de bewoners van bepaalde wijken wel voor een microkrediet in aanmerking en de bewoners van andere wijken niet.

Zonder bezwaren is zo'n aanpak overigens niet. Het ethische bezwaar is dat je doelbewust hulp (medicijnen, onderwijs, krediet) ontzegt aan een groep die daar

wel voor in aanmerking komt. Dat is misschien nog te rechtvaardigen als de beschikbare middelen sowieso te beperkt zijn om iedereen in aanmerking te laten komen, of als de potentiële baten van het onderzoeksproject enorm groot zijn, maar het is op zijn minst twijfelachtig als de selectie van gegadigden vooral vanwege een donorbelang plaatsvindt. Bovendien lenen veel doelen en projecten zich niet voor random experimenten, en dat geldt al helemaal voor programma's. Martin Ravallion, hoofd van de onderzoeksafdeling van de Wereldbank, noemt als voorbeeld het bepalen van de beste locatie voor infrastructurele projecten als wegen, bruggen en spoorlijnen. Dat is een kernactiviteit in de ontwikkelingsstrategie van elk arm land, maar hoe je dat met een random experiment zou kunnen doen, is moeilijk voorstelbaar (De Haan 2009; Ravallion 2009a). Een andere majeure kwestie betreft de generaliseerbaarheid van uitkomsten van dit type onderzoek: een goed ontworpen project dat in het ene (deel van een) land werkt, hoeft dan niet ook in een ander (deel van een) land te doen. Dat reduceert in hoge mate de beleidsrelevantie van deze methode. Voorstanders die dat onderkennen pleiten voor het herhalen van experimenten op andere plaatsen, maar de incentives om dat te doen zijn klein, en de literatuur over random experimenten biedt geen antwoord op de onmogelijke maar relevante vraag hoeveel herhalingen dan nodig zijn (Easterly 2009). Daar komt als praktisch probleem bij dat wetenschappers niet scoren met een herhaling van iets wat al eerder gedaan is, in ieder geval niet in de relevante tijdschriften. Er zijn bovendien, en dat is weer een ander probleem, aanwijzingen dat donoren vooral een random experiment toelaten bij projecten waarvan ze succes verwachten. Er zijn inmiddels de nodige projecten gestopt voordat de uitkomst van het random experiment verscheen, zonder dat duidelijk is of dit door die evaluatie kwam. Ook zijn regeringen minder genegen dan ngo's om nieuwe projecten met random experimenten te laten evalueren. Dat laatste hoeft eigenlijk geen verbazing te wekken, aldus Ravallion, want beleidsmakers willen ook antwoord op vragen waar deze methodologie niet in kan voorzien: of een interventie werkt zoals was verwacht, welk type mensen er voordeel van heeft en welk type niet, wat er gebeurt als het project geïntensiveerd wordt, en hoe het project anders ontworpen kan worden om meer effect te hebben bijvoorbeeld (Banerjee 2007; Banerjee en He 2008; Deaton 2009; Easterly 2008a; Gunning 2006; Pritchett 2008; Ravallion 2009a; Rodrik 2008b).

Sommige *randomnistas* overdrijven het potentieel van de 'revolutionaire' nieuwe aanpak, maar toch zien ook veel sceptici random experimenten wel degelijk als een waardevolle aanvulling op de instrumenten die onderzoekers ter beschikking hebben om projecten te evalueren: "The RE methodology has had a positive demonstration effect showing the scientific method can be applied with marginal interventions, in an aid world that too often ignores *any* existing evidence (or any need to find such evidence)", om Easterly nog maar eens aan te halen.

Een praktisch alternatief voor situaties waarin een random experiment niet mogelijk of niet verantwoord is, is het 'quasi-experiment' (of 'non-random experiment') waarbij vergelijkingen met comparatieve groepen of situaties worden gemaakt nadat het project is uitgevoerd. Dat gebeurt vaak met geavanceerde statistische technieken, al zijn die niet altijd geschikt. In dat geval wordt voor een *second best* evaluatie van projecten ook wel van kwalitatieve en descriptieve beoordelingen gebruikgemaakt. Deze kwalitatieve en descriptieve methoden zijn ook aan de orde bij het monitoren en evalueren van programma's, waar weer heel andere zaken bij komen kijken dan bij een projectevaluatie. Het is bijvoorbeeld erg moeilijk, zo niet onmogelijk, te meten wat voor bijdrage een donorprogramma aan sociale verandering geleverd heeft, en het heeft meestal niet veel zin landen met elkaar te vergelijken omdat de omstandigheden te veel verschillen. Hoe hulpverstrekking te monitoren, of hoe de samenwerking van donoren en overheden bij budgetsupport te beoordelen, is een ingewikkelde puzzel. Het is nog wel mogelijk in een *bottom-up*-benadering het effect van algemene budgetsupport of sectorsteun op een representatieve steekproef van beoogde begunstigden te meten. Lastig is echter hoe je meet in hoeverre overheden zich eigenaar voelen van beleid dat is afgesproken, of hoe je achterhaalt in welke mate daadwerkelijk sprake is van participatie bij het formuleren van een Poverty Reduction Strategy Paper (Gunning 2006; De Haan 2009). Blijft over de vraag wat de mensen voor wie hulp bedoeld is, er over denken. Om dat te achterhalen wordt meer recent geëxperimenteerd met een andere *bottom-up*-benadering, waarin lokale inwoners over langere termijn worden gevolgd. De vraag daarbij is hoe zij een aantal ontwikkelingsinitiatieven in hun regio en de sociale veranderingen die daar het gevolg van zijn, waarderen (Dietz et al. 2009; Dietz en Van Zanen 2009).

4.4 HELPT HULP?

De wereld is, gemeten op een aantal dimensies, een betere plaats geworden. Met name de scores op welzijnsindicatoren (onderwijs, voeding en gezondheid) zijn in de afgelopen zestig jaar verbeterd op een wijze die in de geschiedenis niet eerder vertoond is. Ook met het realiseren van groei en het bestrijden van armoede is vooruitgang geboekt, maar dat geldt zeker niet over de hele linie en het ging bovendien gepaard met meer ongelijkheid. De vraag is wat de bijdrage van ontwikkelingshulp aan deze veranderingen is geweest. Die vraag valt voorlopig minder eenduidig te beantwoorden. Publicaties waarin geprobeerd wordt met macro-onderzoek vast te stellen dat specifieke typen hulp onder bepaalde omstandigheden een positief effect hebben op groei of ontwikkeling zullen blijven verschijnen. Ook verschijnen er resultaten van random experimenten die laten zien dat sommige concrete projecten werken en andere niet. Maar geen van deze methoden is zaligmakend en het is verstandig de mogelijke beleidsimplicaties ervan niet te overschatten. Het is mogelijk om op microniveau te laten zien

dat projecten werken, hoewel zeker niet allemaal en ook niet altijd, en het valt aannemelijk te maken dat op mesoniveau op verschillende plaatsen vooruitgang is geboekt, met name op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs en voeding. Of dat ook betekent dat mensen en landen beter in staat zijn om zichzelf te ontwikkelen, valt echter niet eenduidig vast te stellen – net zo min als het tegenovergestelde.

Sommigen vinden studies vanuit de vraag of hulp helpt zelfs niet zo relevant. In een vlaag van beleidscynisme meent David Roodman van het Center for Global Development, een deskundige op dit terrein, dat het macro-onderzoek naar de effectiviteit van hulp sowieso disproportioneel veel aandacht heeft gekregen, omdat beleid zich toch zelden wat aantrekt van onderzoek. De casus bij uitstek is de befaamde studie waarin Burnside en Dollar betogen dat hulp tot meer groei leidt in landen met goed bestuur. Die conclusie heeft tot op de dag van vandaag invloed op donoren – zie bijvoorbeeld de door president Bush ingestelde Millennium Challenge Corporation, die landen die voor hulp in aanmerking willen komen selecteert met scores op zestien indicatoren voor *good governance*. De populariteit van de Burnside-en-Dollar-studie lijkt echter vooral gebaseerd op wat beleidsmakers willen horen. Dat deze studie na publicatie van alle kanten gekraakt is en door veel academici wordt gewantrouwd, heeft niet tot een navenante beleidswijziging geleid. Hoe aannemelijk is het eigenlijk, vraagt Roodman, dat een studie met als uitkomst dat hulp al dan niet tot meer economische groei leidt, van invloed is op hoeveel hulp er gegeven wordt? Traditie en nationale karakteristieken zijn veel bepalender voor de vraag waarom Zweden en Nederland meer hulp geven dan de Verenigde Staten en Japan dan de studies waarvan dan ook. En de mondiale toename van hulp de afgelopen tien jaar heeft ongetwijfeld meer te maken met de oorlogen in Irak en Afghanistan en met internationale mobilisatiecampagnes zoals Jubilee 2000 (voor het verminderen van de schulden van ontwikkelingslanden) en Live Aid (31 maart 2005) dan met de uitkomsten van macrostudies naar de betekenis van hulp (Burnside en Dollar 2000; Djankov et al. 2006; Easterly 2008a; Kenny 2009; Riddell 2007; Roodman 2007a, 2007b, 2008).

Wanneer we ons niet in het koor van de beleidscynici scharen en menen dat onderzoek wel degelijk invloed op politieke beslissingen kan hebben – zij het vaak met de nodige vertraging –, dan kan de conclusie simpel zijn: het is heel wel mogelijk om te laten zien dat met name op het gebied van welzijnsindicatoren vooruitgang is geboekt. Het is evenzeer mogelijk om concrete manieren van aanpak te evalueren en, soms, om die te vergelijken, en om met verschillende vormen van impact studies inzicht te bieden in resultaten op project- en programmaniveau (White 2007). Het is echter te hoog gegrepen om op basis van historische gegevens de inzet van ontwikkelingshulp *in het algemeen* daadwerkelijk te relateren aan grote verschuivingen. Uit die vaststelling kunnen we

verschillende conclusies trekken, maar dat we dus maar moeten stoppen met hulp, hoort daar niet bij. Wie dat een onbevredigend antwoord vindt, rest slechts het pad om in de toekomst helderder te zijn over doelstellingen en middelen en te blijven investeren in onderzoek en innovatieve methodieken om meer zicht te krijgen op wat hulp vermag. Het is heel wel mogelijk om in een specifiek land te evalueren of specifieke programma's tot vermindering van armoede hebben geleid.

5 ONTWIKKELINGSHULP VORMGEVEN

Ontwikkelingshulp kan geïnspireerd zijn door verschillende motieven tegelijkertijd. Het bestaan van verschillende motieven naast elkaar hoeft op zichzelf geen bezwaar te zijn, maatschappelijke activiteiten worden meestal ondernomen vanuit verschillende motieven. De opdracht van het politieke systeem bestaat er juist in om al deze motieven te wegen en te combineren in een hanteerbare uitvoeringsstructuur. Dat wordt echter lastig als de verschillende motieven aanleiding geven tot praktijken die steeds verder van elkaar af komen te staan. De politiek komt dan in een spagaat. Daar komt bij, zoals hoofdstukken 3 en 4 lieten zien, dat helpen bij ontwikkeling een enorm complexe opgave is. Het is dan ook niet vreemd dat het institutionele systeem tegen tal van problemen is aangelopen. In dit hoofdstuk zullen we vijf hardnekkige problemen nader bespreken: de doelen (het primaat van armoedebestrijding), de organisatie (de proliferatie van hulp), de wijze van aanpak (het geloof in *social engineering* en *one-size-fits-all*), het perspectief op hulp (de afwezigheid van een interventie-ethiek) en de reikwijdte (het onvermogen andere beleidsterreinen te betrekken).

5.1 VERENGING: ONTWIKKELINGSHULP WORDT ARMOEDEBESTRIJDING

In het eerste hoofdstuk werd het al kort aangestipt: in het beeld van ontwikkelingshulp dat in de media wordt uitgedragen, overheerst het idee dat het er primair om gaat mensen in moeilijke omstandigheden te helpen een nog enigszins menswaardig bestaan te leiden. Waterpompen, latrines, schooltjes, dokters – ze vormen samen het standaardbeeld van ontwikkelingshulp. Dat was niet altijd zo. Dit beeld kwam op in de jaren zeventig, en zette door in de jaren tachtig en negentig. Het is een verschijnsel dat zich wereldwijd voorgedaan heeft.

Ontwikkelingshulp stond niet altijd in het teken van (directe) armoedebestrijding. Toen het in de jaren vijftig gaandeweg vorm kreeg als overheidsinterventie, was het vooral sterk gericht op het versneld gereed maken van landen voor een situatie waarin ze zichzelf zouden kunnen redden. De voor ontwikkeling benodigde economische groei was duidelijk het referentiepunt. Het beschikbaar stellen van leningen – in het bijzonder voor infrastructuur – en technische ondersteuning gekoppeld aan capaciteitsopbouw vormden de belangrijkste instrumenten. Het vertrouwen in de rol van overheden was in die tijd groot, en aanvankelijk was de groei in de ontwikkelingslanden ook fors. In de jaren daarna verschoof het accent. Dat komt zowel door factoren in de donorlanden als door factoren in de ontvangende landen. Een belangrijke factor binnen de ontvangende landen was dat in de jaren zeventig de regimes in Afrika in toenemende mate begonnen te disfunctioneren, waardoor klassieke ontwikkelingsinstrumenten (financiering en capaci-

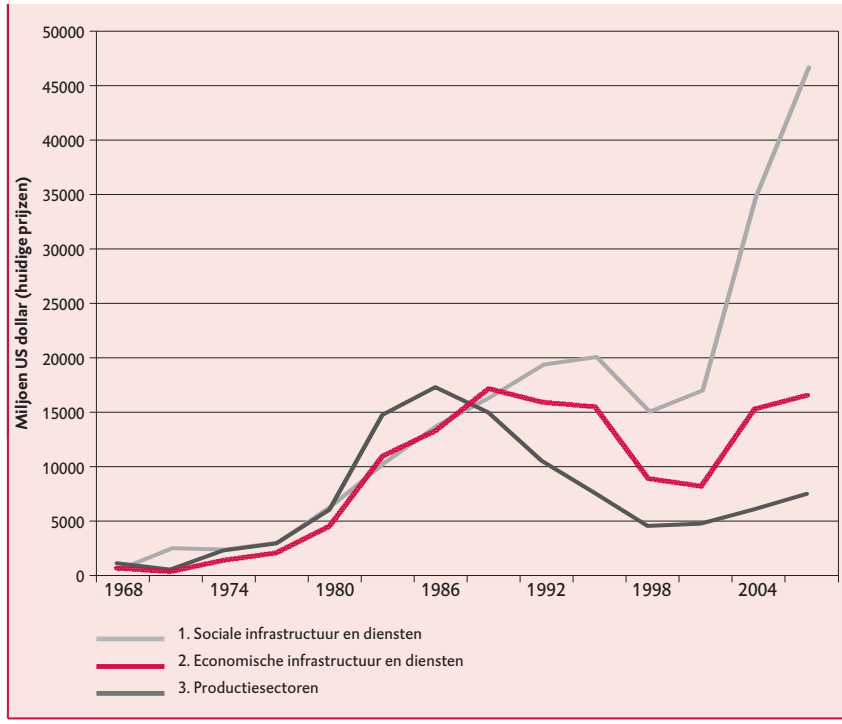
teitsopbouw) niet meer effectief waren. Overheden bleken moeilijk verstandig om te kunnen gaan met de beschikbare mogelijkheden om leningen aan te gaan en capaciteitsopbouw kon geen wortel schieten in falende instituties.

In de jaren tachtig domineerden de structurele aanpassingsprogramma's van multilaterale organisaties als het IMF en de Wereldbank, waarin eenzijdig de nadruk gelegd wordt op macro-economische stabiliteit. Voor een deel was dat een reactie op het falen van staten in ontwikkelingslanden, voor een deel een uiting van de westerse tijdgeest (het is het tijdperk waarin Reagan, met instemming van Thatcher, riep: "*government is the problem"*). Leningen werden geconditioneerd en overheden gedwongen af te slanken. In veel landen leidde dat echter tot grote interne problemen. Bovendien leverde het niet de gewenste resultaten op. Academici, ngo's en ontwikkelingslanden bekritiseerden deze benadering, en toen de negatieve gevolgen van dit beleid voor sectoren als onderwijs en gezondheidszorg duidelijker werden, begonnen ook verschillende VN-organisaties de noodklok te luiden. In 1987 publiceerde Unicef de kritische studie *Adjustment with a human face*, en in datzelfde jaar zette de Brundtland Commissie de milieudimensie van ontwikkeling op de agenda met het rapport *Our common future*. In de jaren negentig speelden organisaties van de VN een grote rol bij het agenderen van de sociale dimensie van ontwikkeling. Sinds 1990 verschijnt jaarlijks het *Human Development Report* van UNDP, en tijdens de Sociale Top van de VN in Kopenhagen in 1995 werden onderwijs en gezondheidszorg gekarakteriseerd als van strategisch belang voor ontwikkeling en armoedebestrijding. Op die top werd ook de twintig-twintigafspraak gemaakt: ontwikkelingslanden moesten twintig procent van hun publieke uitgaven aan sociale programma's besteden, en donoren werden op hun beurt geacht twintig procent van hun officiële ontwikkelingshulp voor sociale programma's te bestemmen (Cornia et al. 1987; Stokke 2009; World Commission on Environment and Development 1987).

De toenemende druk uit ontwikkelingslanden en in donorlanden om meer aandacht te besteden aan armoede en aan de sociale gevolgen van structurele aanpassingsprogramma's klonk ook steeds meer door in grote internationale organisaties. De OESO/DAC publiceerde in 1996 een rapport met internationale ontwikkelingsdoelen, en de voortgang daarvan werd door de VN, OESO, Wereldbank en het IMF in 2000 geschetst in het gezamenlijke rapport *A better world for all*. Kritische ngo's verbasterden deze titel tot *Bretton Woods for all* en riepen de VN op haar steun voor dit rapport in te trekken. De Wereldbank, tot slot, publiceerde een innovatief rapport over armoede waar Joseph Stiglitz en Ravi Kanbur een grote bijdrage aan leverden en waarin de aandacht werd gevestigd op het feit dat armoede niet alleen over gebrek aan inkomen gaat, maar ook over gebrek aan veiligheid en over gebrek aan zeggenschap (*voice*) (IMF et al. 2000; OECD/DAC 1996; World Bank 2001; Yusuf 2009).

Al deze correcties op het dominante aanpassingsbeleid van de jaren tachtig hebben er in de praktijk toe geleid dat steeds meer het idee is ontstaan dat ontwikkelingshulp in essentie armoedebestrijding moet zijn, en dat armoedebestrijding vooral betekent: zorgen voor de armen. Zo ontstaat, zeker vanaf de jaren negentig, een ontwikkelingspraktijk waarin het verbeteren van de directe levensomstandigheden centraal komt te staan. Infrastructurele werken en de productieve sectoren raken sterk op de achtergrond. Dat blijkt ook duidelijk uit een analyse van de hulpstromen, zoals weergegeven in de volgende grafiek.

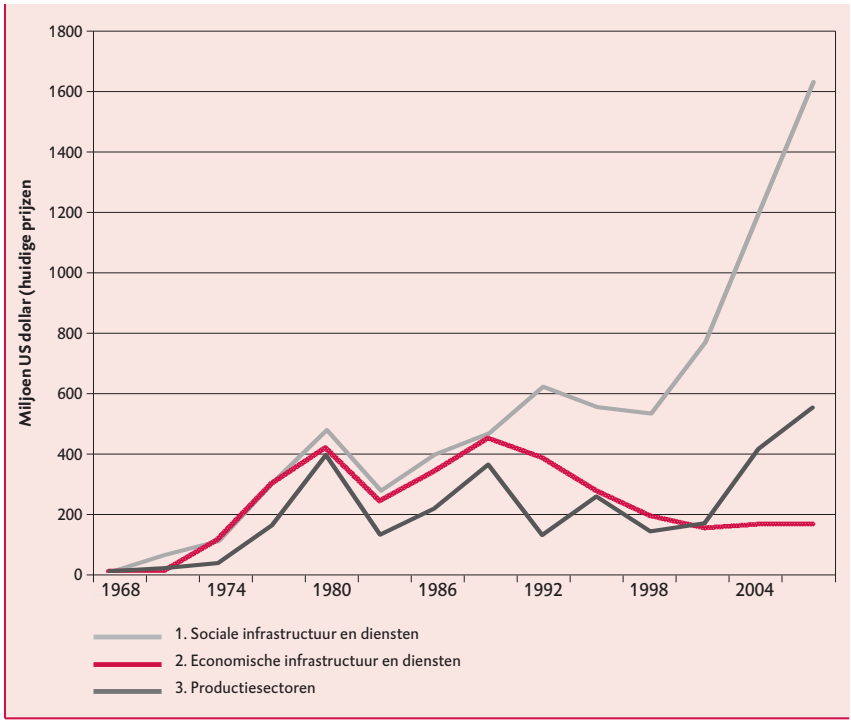
Figuur 5.1 **ODA-uitgaven van alle donoren samen per sector**



Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens OESO/DAC

Nederland volgt de internationale trend, zo blijkt uit figuur 5.2. Ook Nederland besteedt het grootste deel van zijn budget aan sociale sectoren. Gaf Nederland in 1977 bijna 300 miljoen dollar uit aan sociale infrastructuur, in 2007 was dat meer dan het vijfvoudige (!), namelijk 1,6 miljard. Binnen het sociale domein besteedt Nederland verhoudingsgewijs het meest aan onderwijs (592 miljoen dollar) en overheid en *civil society* (466 miljoen dollar). Deze 'socialisering' van de hulp betekende vooral dat investeringen in economische infrastructuur achterbleven, met als grote verliezer de landbouw: in 2007 slechts 71 miljoen, terwijl dat in 1987 nog 398 miljoen was.

Figuur 5.2 Nederlandse ODA-uitgaven per sector



Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens OESO/DAC

Doelgroepenbeleid

Investeren in sociale sectoren is niet hetzelfde als armoedebestrijding, maar is wel een accentverschuiving: de fysieke en de economische structuur krijgen weinig aandacht. De stap naar armoedebestrijding is dan snel gemaakt – en vele donoren, zowel overheden als ngo's hebben dat ook gedaan. Het begrip 'armoedebestrijding' is inmiddels stevig ingeburgerd en lijkt haast voor zich te spreken. Voor velen is het *het* doel van ontwikkelingshulp geworden. Opgegroeid met de metafoor van de vis en de hengel voegt men er meestal tegelijk aan toe dat het 'eigenlijk' de bedoeling is dat mensen zelf kunnen vissen. Er zijn de nodige voorbeelden te geven van activiteiten die inderdaad vooral lijken op het uitdelen van hengels – al was er lang niet altijd een rivier in de buurt –, maar veel meer activiteiten hebben toch het karakter van het uitdelen van vis. Een complicerende factor is dat vaak niet alleen een reductie plaatsvindt van ontwikkelingshulp tot armoedebestrijding, maar dat armoedebestrijding vervolgens weer gereduceerd wordt tot het verlenen van directe services aan de allerarmsten. In het Verenigd Koninkrijk is zelfs onder druk van het parlement een wet aangenomen die de regering verplicht negentig procent van de hulp direct aan de allerarmsten ten goede te laten komen.

Ontwikkelingshulp komt zo dicht in de buurt van doelgroepenbeleid, en daarmee wordt het onmogelijk om nog te bedenken dat in sommige situaties armoede beter bestreden kan worden door te investeren in een opkomende middenklasse die als motor van economische groei en werkgelegenheid kan functioneren. Het leidt bijvoorbeeld ook vaak tot het versterken van basisonderwijs in rurale gebieden, met gelijktijdige verwaarlozing van het middelbaar en hoger onderwijs, en daarmee van kadervorming. Thandika Mkandawire, elf jaar hoofd van UNRISD, het VN-onderzoeksinstituut op het terrein van sociale ontwikkeling, en tegenwoordig de eerste hoogleraar African Development aan de London School of Economics, vat het mooi samen als hij terugkijkt op zestig jaar ontwikkeling: "With respect to Africa at least, 'development' is being watered down to poverty reduction, and the narrow concern of social policy is social protection without the transformative attributes that have been so central to successful development. And so, although poverty is now discussed in the context of governance, economic growth, stabilization and security, there appears to be no coherent and consistent framework that can tie these together in a developmental way" (2008: 111).

Paul Collier (2007) betrekt in *The bottom billion* de stelling dat de term 'structurele armoedebestrijding' een uitvinding is van de pr-afdeling van de Wereldbank om de traditionele tegenstelling te overbruggen tussen 'hulp', die vaak een 'linkse' signatuur had, en met 'groei', dat (toen) blijkbaar vooral geassocieerd werd met 'rechts'. Of dat een juiste weergave van de geschiedenis is valt te betwijfelen – de term komt in Nederland in ieder geval al veel eerder voor –, maar het wijst wel op een reële spanning die intussen alleen maar groter geworden is. Aan de ene kant is er hulp, waarvan in toenemende mate gevraagd wordt dat deze concreet en aantoonbaar effectief is en direct ten goede komt aan de armen; aan de andere kant neemt het besef toe dat ontwikkeling een ingewikkeld proces is dat, zo het al goed extern beïnvloedbaar is, in ieder geval niet te reduceren valt tot directe armoedebestrijding en waarvan het effect op de armen niet altijd onmiddellijk evident is. Er vallen op dit punt interessante parallellen te trekken met debatten die in het Westen over sociale zorg gevoerd zijn: aan het eind van de negentiende eeuw was het de vraag of armenzorg niet vervangen zou moeten worden door volksopvoeding, aan het begin van de twintigste eeuw of preventie in de vorm van schoon water en gezondheidsvoorlichting niet beter was dan curatieve zorg, en aan het eind van de twintigste eeuw of de primaire functie van het socialezekerheidsstelsel niet zou moeten verschuiven van het verzorgen van inkomenscompensatie bij verlies van werk naar het toeleiden naar betaald werk. Bij ontwikkelingshulp valt steeds eenzelfde vraag te stellen: zou het niet primair in het teken moeten staan van het versterken van de zelfredzaamheid?

MDG's: oplossing of probleem?

Een belangrijke exponent van het denken in termen van armoedebestrijding wordt gevormd door de Millennium Development Goals (MDG's). De acht MDG-

doelen (zoals de halvering van de armoede, het tot stilstand brengen van de verspreiding van hiv/aids en primair onderwijs voor iedereen in 2015) die werden geformuleerd na de VN-millenniumtop van september 2000, de grootste bijeenkomst ooit van wereldleiders, zijn de culminatie van een aantal wereldtoppen rondom speciale thema's in het decennium daarvoor, en bouwen voort op het eerdergenoemde document van de OESO uit 1996 (OECD/DAC 1996; Stokke 2009). Nederland nam deze doelen vanaf dat moment ook als uitgangspunt voor het beleid. Ze kregen een stevig vervolg doordat donoren in 2002 in Monterrey besloten hier substantieel in te investeren. Drie jaar later committeerde de G8 zich in Gleneagles er ook aan, toen premier Blair alle aanwezige regeringsleiders onder het oog van de camera liet tekenen voor hun *commitment* aan de MDG's en liet beloven hun ontwikkelingshulpbudget uiterlijk in het jaar 2010 verdubbeld te hebben. De MDG's worden breed gekoesterd binnen de wereld van ontwikkelingshulp en hebben daarbuiten een redelijke mate van bekendheid. Bovendien lijken ze focus te bieden aan de inspanningen op het terrein van ontwikkelingshulp en maken ze resultaten meetbaar. De MDG's zijn echter voor het grootste deel statische doelen, sterk gericht op het wegnemen van aanwezige nood. Ze zeggen niets over de middelen, de strategie en onderliggende mechanismen voor het bereiken van de doelen en over de vermogens van samenlevingen om zich te ontwikkelen. In die zin zijn ze weinig ontwikkelingsgerelateerd. Economische groei is niet als (finaal of intermediair) doel opgenomen in de MDG's en belangrijke vraagstukken als de transformatie van de productieve sectoren worden niet eens genoemd. In de omschrijving van MDG-8 wordt weliswaar de noodzaak van een fair handelssysteem genoemd, maar dat is slechts een heel beperkt onderdeel van het tot stand brengen van een productieve economische sector.

De MDG's zijn wervend, maar ook problematisch: ze halen de aandacht weg van structurele veranderingen en versterking van de landbouw en de productieve sectoren. Er kleven bovendien andere nadelen aan. De targets zijn niet alleen arbitrair, het zijn ook mondiale doelen die vervolgens doorvertaald worden naar elk afzonderlijk land. Volgens Vandemoortele (2009), een van de architecten van de MDG's bij de UNDP, was dat niet de bedoeling: de MDG's moeten collectief en niet noodzakelijkerwijs individueel gehaald worden, maar ze zijn ten onrechte geïnterpreteerd als *one-size-fits-all* doelen. De meeste doelen zijn geformuleerd in relatieve termen, waardoor ze de facto vooral unfair zijn voor veel landen in Afrika en andere landen met lage inkomens. Met de beste wil van de wereld is een aantal MDG's daar niet te halen, ook al vertonen landen bijvoorbeeld een jaarlijkse toename van het aantal kinderen dat basisonderwijs volgt die enkele malen hoger is dan die ooit in het Westen is geweest. Het falen van veel van deze landen en 'Afrika-pessimisme' zijn al ingebouwd in de systematiek. De vraag is echter, aldus Vandemoortele, "whether Africa is missing the targets or whether the world is missing the point". Dit probleem heeft alles te maken met het feit dat de donoren een zwaar stempel hebben gedrukt op het formuleren van de doelen. Hoe dat

spoort met het breed aangehangen idee van 'ownership' op het terrein van ontwikkeling, is een niet opgehelderde vraag. Voor een werkelijk partnerschap van gelijken zullen de eventuele opvolgers van de MDG's na 2015 minder 'donor-driven' moeten zijn (Easterly 2007; Severino en Ray 2009).

Tot slot kunnen ook bij de grote publicitaire en mobiliserende waarde van de MDG's wel wat vraagtekens gezet worden. Het begrip 'MDG' leidt tot een eigen retoriek, die suggesties opwekt die niet in alle gevallen adequaat zijn. Neem bijvoorbeeld de notie van de *poverty trap*, een begrip dat sterk in verband gebracht werd met een tekort aan geld –, terwijl het de vraag is of de problemen in delen van Afrika niet eerder bestaan uit een tekort aan menselijk, sociaal en institutioneel kapitaal dan aan geld (Birdsall 2007b). De overtreffende trap hiervan is de notie van de *War on Poverty*. Mistry formuleert het mooi: "Wars on poverty are about as winnable as wars on terrorism and wars on crime" (2005: 676). De termen lijken in eerste instantie geschikt om mensen te mobiliseren, maar leiden af van de echte vraag naar de achterliggende mechanismen, miskennen de noodzaak de direct betrokkenen bij het formuleren van doelen te betrekken, en suggereren dat simpele oplossingen mogelijk zijn voor complexe problemen.

En noodhulp dan?

Als er één terrein is dat in eerste instantie aan de kritiek op de beperkte reikwijdte van armoedebestrijding ontsnapt, is het wel noodhulp bij rampen. De zinnigheid van die vorm van hulp – in 2006 goed voor zo'n vijftien miljard dollar, waarvan tweederde afkomstig was van overheden – lijkt buiten discussie. Dit 'evident goede' karakter van noodhulp is ook het beeld dat graag uitgedragen wordt. Het prototypische voorbeeld van de laatste jaren is de tsunami die delen van Azië trof in december 2004. Er werd een fors beroep gedaan op de bevolking van westerse landen. Dat leidde tot veel hulp – in een substantieel aantal gevallen zelfs tot té veel hulp. Dat zou je echter met enige welwillendheid een schoonheidsfoutje kunnen noemen, waarvan geleerd kan worden. Toch blijkt bij nadere beschouwing dat meer algemeen geldt dat ook in het geval van noodhulp een te sterke focus op projecten die uit zijn op het zichtbaar en acuut redden van levens, een gevaarlijke reductie is.

Dat begint al bij de vraag wat een ramp eigenlijk is. Rampen kun je niet definiëren in termen van de gebeurtenis zelf, maar wel in de termen van gevolgen. Een natuurgebeurtenis wordt een ramp als een land of groep mensen onvoldoende is voorbereid op die gebeurtenis. Of huizen worden verwoest door aardbevingen of vloedgolven, is mede afhankelijk van de plek waar en de manier waarop ze gebouwd zijn. En terwijl gebeurtenissen soms nog te begrijpen zijn als van buiten komend onheil (een aardbeving doet zich nu eenmaal voor), de mate waarin mensen voorbereid zijn, is in hoge mate afhankelijk van hun vaardigheden en leefomstandigheden. De omvang van een ramp hangt ook samen met de institutionele kracht van het land waar de ramp plaatsvindt: wanneer er regels zijn over hoe sterk een huis moet zijn

en de kundigheid van hulpdiensten groot is, sterven er minder mensen. Die les geldt voor landen in het Zuiden: in de jaren tachtig viel de voedselproductie in Zimbabwe even veel terug als in Ethiopië, maar het ene land had een goed veiligheidsnet en het andere niet, en daarom had Zimbabwe geen hulp nodig, en Ethiopië wel. De les geldt echter evenzeer voor de orkaan Katrina in New Orleans: die stad was slecht voorbereid op een dergelijke storm, terwijl de Nederlandse dijken een dergelijke stormvloed prima zouden hebben weerstaan. Rampen zijn in die zin dus sociale gebeurtenissen, en niet louter fysieke. Daar komt bij dat in veel gevallen de gebeurtenis zelf geen natuurfenomeen is, maar ook een sociaal fenomeen. Dat is heel duidelijk in het geval bij gewapende conflicten, maar het is evenzeer het geval bij honger – gegeven het feit dat er ruim voldoende voedsel op de wereld geproduceerd wordt en kan worden, is honger een financieel, technisch, politiek en logistiek probleem, geen natuurfenomeen. Dat blijkt ook uit het gegeven dat in 2007 in 15 van de 27 landen waarin het World Food Programma (WFP) voedselhulp verzorgde, de oorzaak van het voedseltekort lag in burgeroorlogen.

Dat de geconstrueerde dimensie van rampen weinig aan bod komt in de media – je kunt zelfs spreken van een 'naturalisering' van rampen – valt te begrijpen vanuit de logica van de media. De consequenties voor de verleende hulp zijn echter problematisch. Zo krijgt noodhulp vorm als korte interventie, maar de vertaling naar vragen zoals hoe en waar er in de toekomst gebouwd moet gaan worden, wordt nauwelijks gemaakt. In conflictsituaties gelden dit soort problemen nog sterker. Iedere vorm van hulp is een interventie in een bestaand (machts)systeem, en kan daar ook ontwrichtend werken. Als er gekozen moet worden voor een van de conflicterende partijen wordt het helemaal moeilijk. De officiële ideologie wil dat noodhulp zonder aanziens des persoons wordt verstrekt, maar dat is meestal een illusie. De casus bij uitstek in dit verband is de hulp die veel westerse ngo's gaven aan de Hutu's die naar Congo verdreven waren, toen de Tutsi's, na eerst massaal afgeslacht te zijn, militair de overhand aan het krijgen waren in Rwanda. De vluchtelingenkampen huisvestten niet alleen veel van de oude *génocidaires*, ze vormden ook een hergroeperingsplek voor de Hutu-milities. Met dat gegeven konden de westerse ngo's duidelijk niet omgaan, temeer daar ook hun hoofdkwartieren getrakteerd werden op de beelden van groot humanitair lijden (Polman 2008).

Noodhulp, kortom, lijkt de meest evidente vorm van directe leniging van noden – aan de waarde daarvan valt op het eerste gezicht niets af te doen. Bij nadere beschouwing blijkt echter dat er ook in dit geval blikvernauwing op kan treden als deze hulp louter gepercipieerd wordt als vorm van directe armoedebestrijding. Goede noodhulp heeft alles te maken met de vraag hoe landen zich structureel ontwikkelen.

5.2 VERSPLINTERING: EEN STEEDS CHAOTISCHERE ORGANISATIE

De doelen van ontwikkelingshulp zijn in de praktijk gaandeweg in hoge mate vernauwd tot (zichtbare) armoedebestrijding. Dat komt terug in het organisatiepatroon van ontwikkelingshulp. De praktijk laat een proliferatie van ontwikkelingsorganisaties zien. Ieder jaar begeven zich meer landen en donoren op het terrein van de officiële ontwikkelingshulp. Zo'n dertig jaar geleden bestond het overgrote deel van de hulp aan ontwikkelingslanden nog uit directe steun van overheden en multilaterale organisaties, en kwam minder dan tien procent van westerse ngo's en de private sector. Op dit moment wordt het aandeel van ngo's en grote private stichtingen geschat op eenderde van de hulpstromen (IDA 2007; Riddell 2009). De omvang van de hulp gegeven door een proliferatie van kleine initiatieven is op wereldniveau al zeker 25 miljard dollar (Edwards 2009a), al schatten sommigen dat dit bedrag boven de 40 miljard dollar ligt (Kharas 2007). In totaal gaat het om meer dan 18.000 grensoverschrijdende ngo's, en alleen al in de Verenigde Staten is het afgelopen decennium het bedrag dat via private kanalen is weggezet, verviervoudigd. Grote nieuwe fondsen, zoals de Bill and Melinda Gates Foundation, specialiseren zich meestal op een beperkt aantal sectoren waarin ze de hele keten willen omvatten, van *research and development* tot de levering van diensten, vandaar de aanduiding verticale fondsen. In 2005 waren ze al goed voor zeven procent van de multilaterale hulp (Brainard en Chollet 2008).

De grootste ngo ter wereld, World Vision, heeft een budget (1,6 miljard dollar) dat groter is dan dat van donorlanden als Ierland en Finland. En bovendien zijn er niet langer louter westerse ngo's; sinds begin jaren tachtig valt ook een proliferatie van islamitische ngo's waar te nemen. Sommige hebben banden met radicale moslimbroederschappen, andere zijn veeleer gelieerd aan overheden of aan moskeeën. In Mali, een islamitisch land, maar ook in het noorden van Ghana of Nigeria – landen die een overwegend welvarender Zuiden kennen met een meer christelijke signatuur en een armer islamitisch Noorden – wordt inmiddels menige moskee, school of ziekenhuis op deze wijze gefinancierd. Of neem de Aga Khan-organisatie: een islamitische instelling die grote commerciële activiteiten uitvoert (zo bezit ze de Serena-hotelketen) en vervolgens jaarlijks 150 miljoen dollar doneert aan projecten in Afrika en Azië.

Nieuwe donoren

Naast de proliferatie van ngo's, en de belangstelling voor ontwikkeling vanuit het bedrijfsleven, heeft ook het feit dat de wereld in politieke zin wezenlijk veranderd is, consequenties voor de hulparchitectuur. Zo zijn de nieuwe lidstaten van de EU donor geworden, en hebben ze toegezegd in 2015 0,375 procent van hun bbp aan hulp te geven. De veranderingen gaan echter verder. Terwijl de wereld in de jaren tachtig twee machtsblokken kende en in de jaren negentig nog slechts één dominante mogendheid, is ze nu multipolair geworden. Met de opkomst van economisch steeds

sterkere landen als China, India en Brazilië, kapitaalkrachtige landen in het Midden-Oosten en bevolkingsrijke landen als Indonesië, Vietnam en Pakistan zien de (machts)verhoudingen er op dit moment heel anders uit dan tien of twintig jaar geleden. Die verandering zal blijven voortduren. In 2050 is de economie van de E7 (de zeven grootste *emerging economies*) naar verwachting twee keer zo groot als de economie van de G7 (de zeven grootste economieën van dit moment).

Een belangrijk nieuw element in de internationale verhoudingen is dat China, India, Brazilië en andere landen in het Zuiden hulp zijn gaan geven. China is nu al een grotere donor dan Australië, en heeft aangegeven zijn hulp de komende drie jaar te verhogen naar tien miljard dollar. China noemt deze hulp zelf overigens geen 'aid', maar '*foreign assistance*' en zegt dat deze assistance bedoeld is om 'economische onevenwichtigheden' te compenseren. In de praktijk betekent dit dat hulp uit China altijd onderdeel is van een bredere economische overeenkomst en geregeld wordt door het ministerie van Handel. China is dan ook wel nadrukkelijk in Afrika aanwezig, maar feitelijk komt die aanwezigheid neer op handel met een beperkt aantal landen. Dat alles neemt niet weg, dat de Chinese activiteiten in Afrika van wezenlijke betekenis zijn voor de (mogelijke) rollen van westerse donoren. Zo kondigt de China Development Bank, een belangrijk vehikel waarmee de Chinese overheid infrastructurele en andere ontwikkelingsactiviteiten financiert, regelmatig nieuwe fondsen aan "to support African countries' agriculture, manufacture, energy sector, transportation, telecommunications, urban infrastructure, resource exploration and the development of Chinese enterprises in Africa" en spreekt het de ambitie uit binnen een aantal jaren een portefeuille te hebben die groter is dan die van de Wereldbank.

De betekenis van de activiteiten van de nieuwe donoren is veel groter dan alleen uit de omvang van hun financiële inspanningen kan worden opgemaakt. China trekt veel aandacht omdat het hulp geeft volgens een eigen logica en zich niet schaart achter mondiale standaarden voor bijvoorbeeld *governance* of transparantie. Een positief gevolg daarvan voor ontwikkelingslanden is dat ze meer keus krijgen en selectiever kunnen zijn. Hierdoor ontstaat echter ook druk op de traditionele donorgemeenschap om vigerende afspraken over hulpverstrekking ter discussie te stellen (Kaplinsky 2009; Kobayashi 2008; Kurlantzick 2007; UNCTAD 2008c).

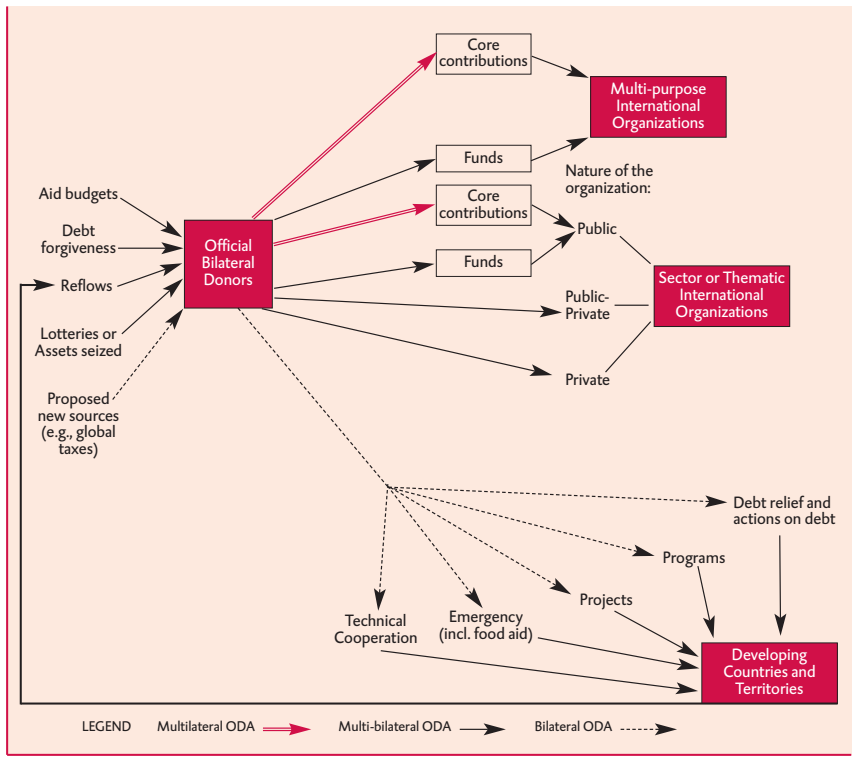
Het effect

Hoe ziet de situatie die al met al is ontstaan eruit vanuit het perspectief van de ontvangende landen? Chaotisch. Het chaotische karakter blijkt al uit de aantallen: in 2007 waren er 14.000 donormissies actief in 54 landen – Vietnam ontving er zelfs drie per dag. Ook de voortgaande proliferatie van hulpactiviteiten is veelzeggend: in 2005 werden mondiaal driemaal zoveel 'hulptransacties' geregistreerd – gedefinieerd als de allocatie van fondsen voor een specifieke activiteit (project of programma) in een ontvangend land – als tien jaar eerder:

60.000 in plaats van 20.000. In 1960 had een ontvangend land nog 'maar' met twaalf donoren te maken, in 2005 waren dat er gemiddeld al 33. En terwijl in 1990 nog geen enkel hulpontvangend land met meer dan veertig individuele donoren moest samenwerken, hebben op dit moment ten minste dertig ontvangende landen meer dan veertig donoren. Meer donoren betekent niet per definitie meer hulp: de 'brokjes' hulp worden juist kleiner. De gemiddelde omvang van de transacties nam in die periode juist met eenderde af – 85 procent van de projecten betrof minder dan een miljoen dollar (Kharas 2007). Nederland is in dit verband een bescheiden middenmoter: het scoort goed in tegengaan van fragmentatie, maar slecht in termen van selectiviteit, overhead en transparantie, zo blijkt bij een bredere vergelijking (Easterly en Pfutze 2008). Wat dit in ontvangende landen betekent, is grafisch weergegeven in figuur 5.3.

Versplintering van hulp is kostbaar. Donoren maken veel indirecte kosten voor het identificeren van problemen, onderhandelen, afspraken vastleggen, implementatie, monitoring, evaluatie en afstemming. Een rapport voor de Europese Commissie schat de indirecte kosten voor hulpactiviteiten vanuit de EU op tussen

Figuur 5.3 Hulparchitectuur voor ontvangende landen



Bron: IDA 2007

de 1,9 en 3 miljard euro. Zouden die projecten vervangen zijn door gecoördineerde budgetsteun, dan zouden die kosten slechts 0,9 miljard euro zijn geweest (European Commission 2009d).

Nog kostbaarder zijn de indirecte effecten: gefragmenteerde hulp is een aanslag op de toch al magere institutionele capaciteit van ontwikkelingslanden (Acharya et al. 2003; Birdsall 2008; European Commission 2009d; Knack en Rahman 2008). Alleen al het aantal missies legt een groot beslag op de tijd en capaciteit van overheidssystemen en zuidelijke ngo's. Het is dan ook begrijpelijk dat Tanzania gedurende de maanden dat de begroting wordt opgesteld, een missiestop kent. Schrijnend is dat de fragmentatie van hulp het grootst, en dus het meeste belastend, is voor de ontvangende landen met de geringste institutionele capaciteit (Kharas 2007). Behalve de belasting draagt gefragmenteerde hulp ertoe bij dat het voor overheden steeds moeilijker wordt om consistent, langdurig beleid te ontwikkelen; ngo's, verticale fondsen, bilaterale donoren en internationale organisaties hebben allemaal verschillende wensen en eisen. En elk door donoren gefinancierd project heeft weer een ander doel, met andere monitoring- en evaluatieregels. Al deze versnippering heeft bovendien een vernederend effect – ontwikkelingslanden moeten wel erg vaak 'dank je wel' zeggen.

De gefragmenteerde hulparchitectuur is een goed voorbeeld van de discrepantie tussen micro- en macrorationaliteit. Hoewel alle betrokkenen het eigenlijk anders willen en er geen gebrek is aan speeches en conferenties met oproepen om tot meer samenhang en samenwerking te komen, is het nettoresultaat van alle goedbedoelde individuele beslissingen geen overzichtelijke en efficiënte hulparchitectuur, maar een hulpdoolhof. Dat leidt tot een suboptimale inzet van hulpgelden. Elke donor hanteert zijn eigen criteria en prioriteiten voor het toekennen van hulp, maar er is geen mechanisme of 'onzichtbare hand' die ervoor zorgt dat al die individuele beslissingen bij elkaar optellen tot optimale maatschappelijke effecten. Zo stelde de UNCTAD vast dat er geen significante correlatie is tussen het inkomen per hoofd van de bevolking van een land en de hoeveelheid hulp per inwoner die het krijgt, hoewel je zou verwachten dat landen die hulp het meest nodig hebben, meer krijgen. Donoren hebben de neiging om 'F-jesvoetbal' te spelen – ze zitten allemaal op een kluitje (zie ook OECD/DAC 2009a).

Een oplossing?

Westerse landen hebben geprobeerd de versnippering tegen te gaan, maar tot op heden zonder veel succes. In maart 2005 beloofden 108 landen, 24 ontwikkelingsorganisaties en twaalf organisaties uit de *civil society* via de Verklaring van Parijs dat ze vanaf heden de hulp zouden coördineren, dat ze tot een *division of labor* zouden komen en dat er per land *leaddonors* zouden worden aangewezen. Bovendien werd afgesproken dat zoveel mogelijk hulp in de vorm van (sectorale) budgetsteun zal worden gegeven. De niet-bindende gedragscode van de EU stelt

bovendien dat donoren actief mogen zijn in niet meer dan drie sectoren. Deze intenties werden nog eens bevestigd in de *Accra Agenda for Action* (2008), en binnen de Europese Unie in de *Triple C* evaluaties (EUHES 2007).

De evaluaties van de Verklaring van Parijs laten zien dat er wel vooruitgang wordt geboekt, maar dat die zeer traag is (OECD/DAC 2008a). In een zeer beperkt aantal landen – Uganda wordt meestal opgevoerd als succes – is er sprake van een gezamenlijke strategie waarbij fondsen 'gepooled' worden. In het merendeel van de ontwikkelingslanden komt dergelijke samenwerking echter nauwelijks van de grond. Veel donoren worden ingeperkt in hun vrijheid om tot gezamenlijke afspraken te komen. Soms komt dat door hun hoofdstad – Parijs is zelf berucht – of door de (strikte) regels van hun organisatie, zoals in het geval van de Wereldbank of de UN. Een belangrijk deel van de donoren, zoals ngo's, verticale fondsen en landen als China, doen helemaal niet mee aan de pogingen tot coördinatie. Bilaterale donoren kiezen wel vaker een beperkt aantal sectoren uit om in te investeren, maar het is nog steeds gebruikelijk dat meer dan tien EU-donoren actief zijn in een specifieke sector in een ontwikkelingsland (European Commission 2009). Nederland is overigens een van de landen die het meest is gecommitteerd aan de Verklaring van Parijs. Het neemt vaak het initiatief in allianties met andere donoren en probeert in maximaal twee sectoren te investeren (IOB 2008b).

Een tweede manier om versnippering tegen te gaan, is door het inruilen van projectsteun voor programmasteun, liefst in de vorm van algemene of sectorale begrotingssteun. Op het niveau van een ontwikkelingsland is die ambitie maar heel beperkt zichtbaar. In de 55 onderzochte ontwikkelingslanden is slechts 22 procent van de *Country Programmable Aid* sectorale en algemene budgetsteun (OECD/DAC 2008a). Nederland loopt hierin nog voor. Als landen voldoen aan de condities van goed bestuur geeft het in principe algemene begrotingssteun. In 2008 gaat het uiteindelijk om 3,8 procent van het hele ODA-budget en zo'n 14 procent van bilaterale budget. Sectorale begrotingssteun is gebruikelijker: zo'n dertig procent van de Nederlandse *Country Programmable Aid* is sectorale en begrotingssteun (OECD/DAC 2008a). In landen als Uganda, Ghana, Burkina Faso en Mozambique bestaat veertig tot vijftig procent van de bilaterale hulp uit (sectorale) begrotingssteun (IOB 2008a). Al met al betekenen deze cijfers dat projecthulp op wereldschaal nog steeds gebruikelijk is – ook vanuit Nederland. Van de totale bilaterale hulp besteedde Nederland in 2005 nog veertig procent aan projecthulp (IOB 2008a).

Nog een manier om fragmentatie van hulp tegen te gaan ontstaat als ontvangende landen zelf de coördinatorrol gaan vervullen. Onmogelijk is dat niet. Zo deelde Vietnam al in de jaren negentig zijn donoren keurig in in groepen, en per groep bepaalde het wie wanneer met welke minister mocht praten. En India gaat sinds 2003 alleen nog in zee met zes grote donoren. Afrikaanse landen zijn minder

goed georganiseerd en meer van hulp afhankelijk. Hier lukt iets vergelijkbaars nauwelijks (Whitfield 2009). Minder dan 25 procent van de landen die hulp ontvingen, hadden in 2007 een langetermijnstrategie die gekoppeld was aan een vorm van budgetverdeling, en minder dan tien procent had een referentiekader waarmee hulpactiviteiten konden worden beoordeeld en gevolgd (OECD/DAC 2008a).

5.3 ALMACHTSFANTASIEËN: DE PERMANENTE VERLEIDING VAN MAAKBAARHEID

Een overkoepelende theorie over ontwikkeling bestaat niet, zo bleek uit hoofdstuk 3. In wetenschap en beleid is daar wel lange tijd naar gezocht. Het overwegende idee was dat, als de juiste knoppen van het politieke en economische systeem maar zouden worden ingedrukt, landen zich vanzelf zouden ontwikkelen. Maar wat waren 'de juiste knoppen'? Ontwikkelingsexperts dachten keer op keer dat ze de cruciale missende variabele voor ontwikkeling nu toch echt hadden ontdekt, maar de werkelijkheid bleek steeds weerbarstiger.

In een terugblik op de eerste vijf ontwikkelingsdecennia na de Tweede Wereldoorlog constateert de vooraanstaande ontwikkelingseconoom Irma Adelman (2001) dat nergens binnen het economisch vakgebied zoveel abrupte paradigmawisselingen hebben plaatsgevonden als binnen de ontwikkelingseconomie. Ze identificeert zeven 'sesam-open-u'-factoren die in verschillende perioden, deels langs en naast elkaar, domineerden als verklaring voor achterblijvende ontwikkeling. Dat zijn: gebrek aan fysiek kapitaal (1940-1970); te weinig ondernemerschap (1958-1965); incorrecte relatieve prijzen (1970-1980); te weinig internationale handel (1980-); hyperactieve regeringen (1980-1996); de kwaliteit van *human capital* (1988-); en – tot slot – ineffectieve regeringen (1997-).

Deze paradigma's stonden niet alleen afgedrukt in economische tijdschriften, er werd ook telkens weer beleid op gebaseerd. Pas langzaamaan werd duidelijk dat simpele schema's en modieuze stokpaardjes meer kwaad dan goed doen, en dat het contraproductief is om te blijven zoeken naar universeel geldige beleidsrecepten voor ontwikkeling. De dominantie van wat Adelman noemt het 'keep it simple, stupid' (oftewel KISS-)principe heeft schadelijke gevolgen gehad voor alles en iedereen die bij ontwikkeling betrokken is. Het leidde tot monocausale verklaringen die de geschiedenis geweld aandoen, simpele succesindicatoren die geen rekening houden met contexten en padafhankelijkheden, en hield het historisch volstrekt onjuiste idee in stand dat ontwikkeling een lineair proces is (Adelman 2001; Easterly 2001a, 2006; Rodríguez 2007; Rodrik 2007; Thorbecke 2007).

Simpele verklaringsschema's gaan gepaard met het geloof in de mogelijkheid van *social engineering*, en dus het idee dat samenlevingen met het bijsturen van een paar variabelen gericht te veranderen zijn (Scott 1998). Die gedachte is niet uniek voor ontwikkelingsbeleid – veel overheidsbeleid in het Westen is ervan doordrenkt. Ontwikkelingsbeleid is wel de meest extreme variant – nergens waren de ambities groter, de theorieën beperkter en de morele retoriek dwingender. Dat heeft ook te maken met de intellectuele slagorde van de beleidsadviseurs: het waren economen, en louter economen die lang het beleid binnen instanties als de Wereldbank bepaalden. Gaandeweg zijn daar wat politieke wetenschappers bij gekomen toen in de jaren negentig het thema governance ontdekt was. Cultureel antropologen zijn afwezig in beleidsbepalende organen – zij tonen zich in hoge mate beleids-avers, en het beleid weet omgekeerd geen plek te geven aan hun inzichten omdat die niet gemakkelijk te vertalen zijn in algemeen toepasbare recepten voor handelen. Rodrik (2007) noemt de grote schema's *presumptive theories*.

5.3.1 KAPITAAL EN IMPORTSUBSTITUTIE ALS REMEDIE

Na de Tweede Wereldoorlog keken nieuwe onafhankelijke regeringen in opkomende landen vooral naar economen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk voor advies over hoe zij hun land konden ontwikkelen. De literatuur over ontwikkeling werd gedomineerd door economen die zich concentreerden op economische groei en weinig aandacht hadden voor bredere processen van sociale, culturele en politieke ontwikkeling. Als niet economen maar sociologen, antropologen of politicologen toen het voortouw hadden gehad bij ontwikkelingsbeleid, zouden de focus en accenten vrijwel zeker anders zijn gelegd, concluderen de officiële chroniqueurs van de intellectuele geschiedenis van de Verenigde Naties (Jolly et al. 2004). Zo is het echter niet gelopen.

De eerste generatie ontwikkelingseconomen die op het toneel trad vlak na de Tweede Wereldoorlog was visionair en werkte met grote theorieën en algemene macrostrategieën. Deze economen waren beïnvloed door ervaringen met de planmatige industrialisatie van de Sovjet-Unie, het economisch management van overheden tijdens de grote depressie, de mobilisatie van bronnen en middelen tijdens de oorlog, en de steun van het Marshallplan op regeringsniveau om West-Europa weer op te bouwen. Vanuit die ervaring stelden ze in hun denken over ontwikkelingslanden structurele transformaties om economische groei te bevorderen centraal, en daarbij werd aan de staat een grote rol toebedacht. Bekende namen in deze periode zijn onder andere Rosenstein-Rodan, Myrdal, Nurkse, Fleming en Hirschman. Regeringen van zich ontwikkelende staten dienden volgens het dominante paradigma de accumulatie van kapitaal te stimuleren, ervoor te zorgen dat de grote reserve aan surplusarbeid in hun land productief werd ingezet, beleid te ontwikkelen voor gerichte industrialisering door met

importsubstitutie de nadelige gevolgen van de inelastische exportopbrengsten tegen te gaan, en met planning en programmering de allocatie van de beschikbare bronnen te coördineren.

Buitenlandse hulp was in die benadering cruciaal om investeringen te kunnen financieren, want de export van grondstoffen zou voorlopig onvoldoende buitenlandse valuta opleveren. Het denken van deze eerste generatie ontwikkelingseconomen werd gekenmerkt door extern pessimisme en intern optimisme: over de mogelijkheden voor export waren zij somber, maar van uitbreiding van de publieke sector en omvangrijk overheidsbeleid werd snelle ontwikkeling verwacht (Krugman 1993; Lin 2009b; Meier 2001; Yayawardena 1993). Hoewel sommige van de pioniers (zoals Hirschman) daar sceptisch over waren, werd planning vrij algemeen als een belangrijk instrument voor ontwikkeling beschouwd. Een expertgroep van de VN kwam in 1963 met een rapport waarin een rol van de staat werd bepleit die vergelijkbaar was met wat later in de context van Aziatische 'wonderlanden' een *developmental state* zou worden genoemd. In 1966 begon het Committee for Development Planning (CDP) als onderdeel van ECOSOC onder leiding van Jan Tinbergen haar werkzaamheden.

Ontwikkelingseconomen binnen de Verenigde Naties gingen ervan uit dat een uitzonderlijke grote sprong voorwaarts nodig zou zijn om de initiële condities tot stand te brengen voor ontwikkeling, die zij begrepen als zichzelf in stand houdende economische groei. De meeste aandacht ging dan ook uit naar het op gang brengen van economische ontwikkeling, en centraal daarin stond industrialisering. De pioniers van de ontwikkelingseconomie gebruikten vaak mooie metaforen om te beschrijven waar ze naar streefden: Lewis had het over een 'sneeuwbal', Rosenstein-Rodan over een 'big push', en Rostow over een 'take-off'. Met name de stadiatheorie over economische groei van Rostow (1960) was prominent. Deze theorie propageerde dat het traject naar een ontwikkelde economie lineair plaatsvindt en dat daarin achtereenvolgende stadia worden doorlopen: de 'traditionele samenleving' wordt gevolgd door de 'voorwaarden voor take-off' en daarna komt de 'take-off'. Rostow, die deze theorie baseerde op de ontwikkeling van het Verenigd Koninkrijk, meende dat ook andere landen dit traject zouden (moeten) volgen. Van die stelling bleef weinig over toen andere onderzoekers kwamen met theoretische kritiek (zo liet Rostow onbeantwoord wanneer sprake is van een stadium, en onder welke condities een land in het volgende stadium terechtkomt) en ze lieten zien dat het Verenigd Koninkrijk eerder de uitzondering was dan de regel die tot algemeen geldend model verheven moest worden (Crafts 2001; Jolly et al. 2004).

Eveneens grote kritiek op de stadiatheorie van Rostow, en op moderniseringstheorieën in het algemeen, had de 'dependentie school', die eind jaren zestig begin

jaren zeventig een belangrijke bijdrage leverde aan het denken over ontwikkeling, door ontwikkeling minder eenzijdig economisch te benaderen en meer langs politicologische en sociologische lijnen. Zowel de reformistische stroming binnen deze school, waartoe onder meer de latere Braziliaanse president Carodoso en de latere Braziliaanse minister Furtado behoorden, als de marxistische aanhangers, onder wie Gunder Frank en Dos Santos, stelden zich op het standpunt dat Latijns-Amerika in een toestand van 'afhankelijk kapitalisme' werd gehouden door zijn positie in de internationale arbeidsdeling. De periferie zou er alleen in slagen om een einde te maken aan de uitbuiting als ze zich van het centrum zou ontkoppelen. Om aan dependentie te ontkomen was (om de woorden van Samir Amin te gebruiken) *de-linking* van de wereldeconomie vereist en een daaropvolgend ontwikkelingspatroon gebaseerd op zelfvoorziening. De inschatting dat alleen ontkoppeling groeimogelijkheden bood, bleek te pessimistisch, want sommige landen in de periferie kenden wel degelijk een proces van snelle accumulatie zonder dat ze zich afzonderden. Het belang van externe causale factoren voor onderontwikkeling was intussen door de dependentieschool echter wel geagendeerd. Het zou terugkomen in de debatten over een Nieuwe Internationale Economische Orde (zie hieronder) en in het werk van de UNCTAD.

De modellen en beleidsadviezen van de eerste generatie ontwikkelingseconomen kwamen onder vuur te liggen toen een aantal beperkingen en problemen duidelijk werden. Zo bleek de concentratie op fysieke kapitaalsaccumulatie te strikt en kwamen investeringen in productieve arbeidskrachten (*human capital*) door uitbreiding van kennis, gezondheidszorg en vaardigheden op de agenda te staan. Door ervaringen met negatieve gevolgen van overheidsinterventies raakten bovendien veel economen ontgoocheld over de mogelijkheden van programmering en planning van ontwikkeling, want de werkloosheid bleek hardnekkig en armoede bleef op grote schaal bestaan. Veel economen verklaarden deze teleurstellende resultaten uit het marktverstorende beleid van overheden. Deze hadden te weinig aandacht voor landbouw, hielden inefficiënte staatsbedrijven in stand, en hadden geen oog voor de negatieve gevolgen van industrialisering op basis van importsubstitutie. Aan het eind van de jaren zestig en begin van de jaren zeventig spraken sommige voormalige voorstanders van ontwikkelingsplanning dan ook over een 'crisis van planning'. Zij wezen op tekortkomingen in veel van deze plannen, de veelal gebrekkige informatie, onvoorziene ontwrichtingen van binnenlandse economische activiteiten, en institutionele zwaktes in zich ontwikkelende landen. Overheidsinterventies werden door de eerste generatie ontwikkelingseconomen noodzakelijk geacht als remedie tegen marktfalen, maar nu concludeerden veel economen dat die interventies veelal resulteerden in marktfalen.

5.3.2 DE WASHINGTON CONSENSUS

De tweede generatie ontwikkelingseconomen vanaf eind jaren zestig miste het visionaire van de eerste generatie, en was "bijna moralistisch, toegewijd aan een somber realisme gebaseerd op fundamentele principes van de neoklassieke economie" (Meier 2001). De geaggregeerde macromodellen raakten uit en gedisaggregeerde microstudies met productie-eenheden en huishoudens als analyse-eenheid werden de nieuwe standaard. Tot de bekende namen uit deze periode behoren Bauer, Bhagwati, Harberger, Lal en Krueger, die van 1982 to 1986 *chief economist* van de Wereldbank was en later ook nog enige tijd (onder)directeur bij het IMF. Regeringen van zich ontwikkelende landen werd nu voorgehouden dat zij niet alleen elke prijsverstoring moesten opruimen – *'get prices right'* – maar dat ze bovendien dienden te zorgen dat alle beleid op orde was – *'get policies right'*. De sterk uiteenlopende prestaties van ontwikkelingslanden werden niet langer verklaard uit verschillen in initiële condities, maar gezien als het resultaat van verschillen in beleid. Ongunstige externe omstandigheden golden niet langer als verklaring voor gebrek aan economische vooruitgang: dat was een gevolg van inadequaat binnenlands beleid. Landen dienden dientengevolge te breken met naar binnen gerichte strategieën voor ontwikkeling, hun handel te liberaliseren, overheidsbedrijven te privatiseren, en zich aan stabilisatieprogramma's te onderwerpen, aldus de dominante consensus van de jaren negentig.

Het daarvoor nodig geachte beleid veronderstelde stabilisering, liberalisering, deregulering en privatisering. Het idee was dat het IMF hieraan bijdroeg door het stellen van strikte condities (*conditionalities*) bij leningen, terwijl de Wereldbank dat deed door leningen te koppelen aan structurele aanpassingsprogramma's. De Bretton Woods-organisaties maakten daarbij dankbaar gebruik van het feit dat veel ontwikkelingslanden noodgedwongen bij hen aanklopten toen zij in de jaren 1980 getroffen werden door de internationale schuldencrisis (Solomon 1995). Deze crisis ontstond in het kielzog van grote veranderingen in de wereldeconomie in de jaren na de oliecrisis van 1973-1974. De internationale draai naar neoliberaal beleid dateert uit deze tijd, maar de problemen voor veel ontwikkelingslanden werden echt groot toen de centrale banken van de rijke landen – de Verenigde Staten namen het voortouw – vanaf oktober 1979 de rente sterk verhoogden om de toegenomen inflatie tegen te gaan. Mexico komt de twijfelachtige eer toe in augustus 1982 schokgolven op de internationale financiële markten in gang te hebben gezet met de aankondiging dat het als eerste land zijn schulden niet meer kon betalen. Andere ontwikkelingslanden volgden, en het IMF en de Wereldbank kregen de leiding over het 'crediteurenkartel' waarin verder banken en crediteurenlanden vertegenwoordigd waren (Krugman 1993; Meier 2001; Toye en Toye 2004; Treillet 2002). De structurele aanpassingsprogramma's (SAP's) kwamen veelal neer op het vermarkten van overheidsdiensten en het verkleinen van de bureaucratie. Voor met name Afrikaanse landen bleek dit beleid desastreus: de slagkracht van het

overheidsapparaat werd nog minder dan dat het al was, en het opleidingsniveau van de bevolking daalde (Easterly 2006; Evans 2004; Fukuyama 2004; Mkandawire 2001; Molenaers en Renard 2007). Bovendien had privatisering een ander negatief effect: het versterkte op veel plekken de corruptie en maakte van de overheid en politiek nog meer een *business opportunity*. Veel landen die van het IMF en de Wereldbank moesten privatiseren, waren al geprivatiseerd – ze waren eigendom van de president en zijn volgelingen. Dat privatisering bij een ontbrekend juridisch kader tot grote ontwrichtende effecten kan leiden, is in de jaren negentig pijnlijk duidelijk geworden in Rusland – in Afrika was het niet anders, hooguit is het er minder goed gedocumenteerd.

Natuurlijk waren er ook tegenbewegingen. Binnen de Verenigde Naties bleef ook in de jaren zeventig ruimte voor zowel kritiek op het dominante paradigma als minder orthodoxe benaderingen van ontwikkeling. Tot de bekende economen die zich binnen de VN inzetten voor de landen uit het Zuiden behoren Kalecki, Kaldor, Prebisch en Singer, en in Nederland Pronk. De ontwikkelingslanden binnen de VN begonnen steeds meer samen te werken met als belangrijk keerpunt de oprichting in 1964 van de United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), waar gedurende de jaren 1980-1986 Pronk nog plaatsvervangend secretaris-generaal van was. De toegenomen daadkracht van landen uit het Zuiden binnen de VN culmineerde in voorstellen voor een ingrijpende herstructurering van de internationale economische, financiële en politieke verhoudingen tot wat een Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO) werd genoemd (zie tabel 5.1).

Voorstellen en initiatieven van de G77-ontwikkelingslanden om tot een NIEO te komen, domineerden de Noord-Zuidagenda in de eerste helft van de jaren zeventig. Dat leverde uiteindelijk weinig op omdat de meeste ontwikkelde landen niets

Tabel 5.1 Actieprogramma Nieuwe Internationale Economische Orde (1974)

- Grotere soevereiniteit over economie en nationale hulpbronnen
- Meer controle over de aard en het niveau van buitenlandse investeringen
- Handhaving of toename van de koopkracht van geëxporteerde grondstoffen
- Betere toegang tot markten van ontwikkelde landen
- Reductie van de kosten voor technologie overdracht
- Een toename van ontwikkelingshulp
- Vermindering van de schuldenlast van bepaalde ontwikkelingslanden
- Grotere beslissingsmacht voor ontwikkelingslanden in de VN en Bretton Woods organisaties

Bron: Jolly et al. 2004

wilden weten van wezenlijke hervormingen van de wereldeconomie – Nederland behoorde tot de kleine groep rijke landen die wel enige flexibiliteit toonde. In plaats van de gehoopte sterkere positie binnen een rechtvaardiger wereldordening kregen de ontwikkelingslanden in de jaren tachtig met een internationale neoliberale agenda te maken. Het contrast had moeilijk groter kunnen zijn. Terwijl na de Tweede Wereldoorlog nationale soevereiniteit en controle over de eigen economische activiteiten in het vaandel stond, veranderende dit in de nadruk om af te zien van nationaal beleid in de jaren tachtig. En dat net op het moment dat landen in het Zuiden het heft in eigen hand wilden nemen (Jolly et al. 2004; zie ook Toye en Toye 2004).

Het alternatief dat in kringen van de VN opgeld deed bleef dan ook vooral een intellectuele exercitie – zoals de VN op het terrein van ontwikkelingshulp altijd eerder een bron van ideeën dan een machtige politieke actor is geweest. De praktische politiek werd, althans op multilateraal niveau, vormgegeven door de Wereldbank en het IMF en werd bekend onder de naam Washington Consensus (zie tabel 5.2). Vanaf eind jaren tachtig werd dit pakket door internationale financiële instellingen (IMF, Wereldbank) en westerse landen niet alleen gepropageerd als '*the way to go*' voor ontwikkelingslanden, maar waar mogelijk ook aan hen opgedrongen. Alternatieve modellen gesteund vanuit ontwikkelingslanden maakten weinig kans in het internationale economische klimaat van die tijd, en dat gold ook voor de Independent Commission on International Development Issues, die onder leiding van Willy Brandt in 1980 een rapport publiceerde waarin kernelementen uit het eerdere actieprogramma voor een nieuwe internationale economische orde verbonden werden met vrede en ontwapening.

Tabel 5.2 De oorspronkelijke Washington Consensus

1. Fiscale discipline
2. Heroriëntatie van de publieke uitgaven
3. Belastinghervorming
4. Liberalisering van de rente
5. Uniforme en concurrerende wisselkoersen
6. Handelsliberalisering
7. Openheid voor directe buitenlandse investeringen (FDI)
8. Privatisering
9. Deregulering
10. Borging van eigendomsrechten

Bron: Rodrik 2002, 2007a

In de Washington Consensus klinkt de neoliberale tijdgeest stevig door. John Williamson, die de term Washington Consensus muntte en de kernpunten van deze nieuwe orthodoxie formuleerde, stelde vast dat geen enkel idee van de eerste generatie ontwikkelingseconomen daar nog een rol in speelde. Slechts weinigen verdedigen deze 'consensus' vandaag nog. Economisch historici hebben laten zien dat geen van de rijke landen zich tijdens zijn ontwikkeling aan alle in de consensus opgenomen punten heeft gehouden. Sterker nog: terwijl de ontwikkelingslanden die zich de afgelopen decennia wel aan de Washington Consensus hielden – en die waren met name in Afrika en Latijns-Amerika te vinden –, niet of nauwelijks groeiden, werden landen als China, India en Vietnam, die in diezelfde tijd een eigen koers hebben gevolgd, juist de groeimirakels (Adelman 2001; Bairoch 1993; Chang 2002, 2007; Reinert 2007a; Rodrik 2002, 2007; Williamson 2008). Zuid-Korea zou een vijf scoren op een totaal van tien, en Taiwan wellicht een zes (Rodrik 2007).

Er valt ook veel dat belangrijk is buiten de Washington Consensus. Toen Joseph Stiglitz, later winnaar van de Nobelprijs economie, begin 1997 werd benoemd tot hoofdeconoom van de Wereldbank wilde hij de oorspronkelijke tien punten van de consensus uitbreiden met meer regulering van de financiële sector, mededingingsbeleid, en transferbeleid voor technologie. Hij stelde bovendien voor om de doelen van ontwikkelingsbeleid uit te breiden met duurzame ontwikkeling, democratisering, en een meer egalitaire inkomensverdeling. De toenmalige minister van Financiën van de Verenigde Staten, Laurence Summers, was ongelukkig met deze ambities van Stiglitz en maakte diens vertrek bij de Wereldbank een voorwaarde voor steun van de VS aan een tweede termijn voor James Wolfensohn als president van de Wereldbank. In november 1999 nam Stiglitz dan ook ontslag bij de Wereldbank. Zeven jaar later, in een *task force* van het Initiative for Policy Dialogue, vatten Stiglitz en collega's de problemen met de Washington Consensus als volgt samen: te beperkte doelen (focus op prijsstabiliteit), te weinig instrumenten (nadruk op monetair en fiscaal beleid) en een excessieve focus op markten (Stiglitz et al. 2006; Toye en Toye 2004; Williamson 1990). Maar toen was de glans al lang van de Washington Consensus af.

Toen duidelijk werd dat het oorspronkelijke 'Washington' hervormingspakket niet werkte en soms zelfs negatieve effecten had, hebben multilaterale instellingen en beleidseconomen vanaf eind jaren negentig allerlei zogenoemde 'tweede generatie hervormingen' met een meer institutioneel karakter aan dit pakket toegevoegd. Zo ontstonden uitgebreidere lijstjes met wenselijk geachte hervormingen onder benamingen als 'post-Washington Consensus', 'Washington Consensus plus', en 'augmented Washington Consensus'. Die lijstjes kunnen van bron tot bron verschillen, maar het kader hieronder bevat een representatieve selectie.

Tabel 5.3 Naar een verruimde Washington Consensus

	De oorspronkelijke Washington Consensus
1.	Fiscale discipline
2.	Heroriëntatie van de publieke uitgaven
3.	Belastinghervorming
4.	Liberalisering van de rente
5.	Uniforme en concurrerende wisselkoersen
6.	Handelsliberalisering
7.	Openheid voor directe buitenlandse investeringen (FDI)
8.	Privatisering
9.	Deregulering
10.	Borging van eigendomsrechten
	Plus
11.	Corporate governance
12.	Anticorruptie
13.	Flexibele arbeidsmarkten
14.	WTO-verdragen
15.	Financiële codes en standaards
16.	'Prudente' opening van de kapitaalrekening
17.	Niet-intermediaire wisselkoersregimes
18.	Onafhankelijke centrale banken/inflatiedoelstelling
19.	Sociale vangnetten
20.	Gerichte armoedevermindering

Bron: Rodrik 2002, 2007a

Een eerste blik op deze onderwerpen roept direct de vraag op wat er eigenlijk niet in staat – eigenlijk is vooral het probleem van de duurzaamheid aan de opstellers voorbijgegaan. Het verbeterde hervormingspakket is verder onmogelijk breed en ongedifferentieerd en houdt nog steeds geen rekening met lokale context en behoeften. Een voor de hand liggende vraag is of alle twintig punten even belangrijk zijn, of dat er wellicht een volgorde mag of moet zitten in de aanpak van de verschillende onderdelen. Het komt er eigenlijk op neer dat met deze lijst tegen ontwikkelingslanden wordt gezegd dat zij als Denemarken of Nederland moeten worden, maar hoe ze dat zouden moeten doen zegt niemand erbij. Het is een schot hagel waar geen regering van een ontwikkelingsland veel aan heeft bij het tegen elkaar afwegen van verschillende mogelijke beleidsopties, en een grabbelton waar internationale organisaties en donoren voorwaarden (*conditionalities*) aan ontle-

nen voordat zij landen voor hulp of een lening in aanmerking laten komen (Felipe en Usui 2008; IEO 2007; Maxwell 2005; Rodrik 2007; Stiglitz 2008; WRR 2001).

Dat een dergelijke benadering analytisch wellicht bevredigender was, maar beleidsmatig minder richtinggevend, realiseerden belangrijke donoren zich ook wel. Als eerste stap naar een nieuwe langetermijnstrategie publiceerde de Wereldbank (World Bank 2007) in 2007 dan ook een rapport dat was opgesteld door een team onder leiding van de toenmalige chief economist van de bank François Bourguignon, waarin de contouren van een nieuwe benadering zichtbaar zijn. De belangrijkste principes voor ontwikkelingsstrategieën zijn volgens deze publicatie tegenwoordig minder doctrinair dan in het verleden. De auteurs noemen dat "a major evolution from the days of structural adjustment and the Washington Consensus". Over zes principes bestaat volgens dit rapport inmiddels internationaal overeenstemming.

Tabel 5.4 Wereldbank: "Brede overeenstemming over zes kernprincipes"

1. Groei is cruciaal voor armoedevermindering
2. Duurzame groei en vermindering van armoede vereisen aandacht voor de verdeling van inkomen en kansen
3. De belangrijkste agent voor groei is de private sector, maar de publieke sector heeft een essentiële faciliterende rol
4. Openheid en een dynamische exportsector zijn krachtige *drivers* voor ontwikkeling, maar debat blijft nodig over de beste manier om deze resultaten te behalen en om exportontwikkeling bevorderen. En er is erkenning voor de kosten van liberalisering voor sommige bevolkingsgroepen
5. *Good governance* en institutionele capaciteit zijn essentieel voor duurzame ontwikkeling, maar er bestaat geen uniek governance traject
6. Er bestaat geen uniek sjabloon voor ontwikkeling, en onderkend wordt dat groei niet altijd het resultaat is van een lineaire combinatie van 'fundamenteel bepalende factoren' zoals gepostuleerd in de gebruikelijke groeimodellen. Sommige elementen kunnen met name van belang zijn op sommige momenten en in sommige gevallen, waardoor het model in hoge mate non-lineair, complex en landenspecifiek wordt

Bron: Wereldbank 2007

Het proces van het afsterven van de Washington Consensus krijgt, naar het zich laat aanzien, zijn apotheose met het verschijnen van het rapport van de in 2007 ingestelde Commission on Growth and Development, die mede door Nederland gesponsord werd, waarin gerenommeerde beleidsmakers en wetenschappers onder leiding van Nobelprijswinnaar Michael Spence, de stand van zaken opmaak-

ten. Daarin wordt de Washington Consensus de facto begraven. *The Financial Times* (22 mei 2008) vatte het rapport van deze commissie als volgt samen: "The 'Washington Consensus' – stabilise, privatise and liberalise – is dead. Long live the new pragmatism" (Commission on Growth and Development 2008; Ho 2005, 2009; Rodrik 2007; World Bank 2005).

5.3.3 GOOD GOVERNANCE EN DEMOCRATIE ALS REMEDIE

De gedachte achter de Washington Consensus was dat overheden de ontwikkeling van landen in het Zuiden niet hadden bevorderd, maar geblokkeerd (Burnside en Dollar 1997). De suggestie was aanvankelijk dan ook om overheidsingrijpen in de economie zoveel mogelijk maar helemaal af te schaffen. 'Bad governance' werd 'no governance': minder overheid en meer (internationale) marktwerking. Toen dat niet bleek te werken, werd het belang van de overheid opnieuw ontdekt. In plaats van *minder* bestuur werd *goed* bestuur de nieuwe mantra. *Good governance* verwijst naar enkele samenhangende principes over het functioneren van overheid en politiek stelsel. Transparantie en accountability staan daarbij voorop: overheidstructuren moeten doorzichtig zijn en op een deugdelijke manier verantwoording afleggen. Dat kan het beste via democratische beginselen. Toen dit ideaal eenmaal gevestigd was, kregen landen alleen nog geld of leningen als ze voldeden aan de criteria voor *good governance*, want anders zou de hulp toch maar ineffectief besteed worden en weglekken in corrupte overheidssystemen. Veel donorlanden, waaronder het vooroplopende Nederland, volgden de Wereldbank hierin; al bleek het niet eenvoudig om precies te bepalen waar de grens lag. Dat het bevorderen van goed bestuur van eminent belang was, werd echter breed onderschreven. De UNDP besteedt inmiddels 46 procent van zijn budget aan *good goverance* programma's, zoals het trainen van personeel voor verkiezingen. Ook de Wereldbank geeft een aanzienlijk deel van haar geld (een kwart) uit aan '*state capacity building*' (Moss et al. 2006).

Was het bevorderen van *good governance* de sleutel tot ontwikkeling? De WRR (2001) liet in een eerder advies over ontwikkelingssamenwerking zien dat hier sprake is van een merkwaardige paradox – een gedachte die in allerlei internationale publicaties inmiddels ruimschoots is bekrachtigd (zie ook Hout en Robinsons 2008). Landen die voldoen aan de criteria voor goed bestuur hebben eigenlijk nauwelijks ontwikkelingshulp nodig, want als het ze gelukt is om aan deze criteria te voldoen, gaat het ze economisch meestal 'vanzelf' ook wel goed. Landen die niet aan de criteria voldoen krijgen geen hulp, maar zonder hulp kunnen ze vervolgens de gewenste situatie niet bereiken. Als landen geen systeem van *good governance* kennen, heeft dat meestal diepgewortelde redenen, zo werd gaandeweg helder. In veel ontwikkelingslanden bestaat een complexe verwevenheid tussen staat, markt en samenleving. Patronagesystemen zijn daar een voorbeeld van. Het eisen van goed bestuur betekent niet veel minder dan het

heruitvinden van de samenleving, de economie en de staat. "Skipping straight to Weber", noemen Pritcett en Woolcock (2008) deze irreële verwachtingen. Het wordt steeds duidelijker dat het verplaatsen (laat staan van buitenaf opleggen) van bestuursidealen als democratie of transparantie, een bijna onmogelijke opgave is – in ieder geval op de korte termijn.

Fragiele staten

Het idee dat de sleutel voor ontwikkeling ligt in het tot stand brengen van goed bestuur kreeg een impuls uit nog een andere hoek toen na het einde van de Koude Oorlog allerlei gewelddadige interne conflicten die ontstonden – of beter gezegd uitgroeiden, want ze sluimerden meestal al lang. Welke handelingsrepertoires de nieuwe situatie vereiste, was niet meteen duidelijk. Deze oorlogen, vaak burgeroorlogen, vroegen om een andere aanpak, zowel van militairen die nog sterk waren ingericht op veroveringsoorlogen, als van de wereld van ontwikkelingshulp. Het werd snel duidelijk dat het palet aan interventiemogelijkheden veel breder moest zijn dan het standaardinstrumentarium. Hoe moest er bijvoorbeeld rust gebracht worden direct na afloop van militaire interventies? Het belang van *Security Sector Reform* werd snel erkend, maar er bestond nauwelijks een adequate structuur voor. Er werden wel richtlijnen voor ontwikkeld, zoals die van de OESO, die het thema relatief vroeg heeft opgepakt, maar er bestond geen internationale organisatie die voldoende toegerust was om adequaat vorm te geven aan de opbouw in postconflictsituaties. Met vallen en opstaan leerde de westerse hulpgemeenschap dan ook hoe verstandig geïntervenieerd kan worden in postconflictgebieden, met de nodige successen, zoals in Cambodja en Sierra Leone (Manor 2007).

De ervaringen die zo werden opgedaan werden gebundeld in studies over wat 'fragiele staten' ging heten. Dat leidde tot interessante inzichten, want de verschillende VN-vredesoperaties lieten zich relatief goed evalueren en vergelijken (zie bijvoorbeeld Paris 2004 en Voorhoeve 2008). Tegelijkertijd voltrok zich een herkenbaar mechanisme: het redeneren in termen van fragiele staten werd omgevormd tot een receptuur die geacht werd in alle situaties toepasbaar te zijn.

Zo steeg allereerst het aantal landen dat *fragiele staat* genoemd werd. Het ging al snel niet meer alleen om de postconflictlanden, maar om bijna alle landen waarvan, in de definitie van het Britse Department for International Development (DFID), de overheid niet in staat was om te leveren wat haar burgers willen – DFID komt dan ook tot 46 fragiele staten. Deze vormen een brede range: er horen landen bij waar eigenlijk geen adequate staat is, zoals in de Democratische Republiek Congo of Somalië; landen waar de overheid niet in alle delen van het land feitelijke aanwezigheid heeft, zoals Uganda dat in het noorden te maken heeft met het bevrijdingsleger van de Heer; maar ook landen met een federale structuur waarin veel is gedecentraliseerd naar regio's, zoals Nigeria; en landen waar de overheid

zijn rol alleen kan vervullen op basis van grote repressie, zoals in Noord-Korea; dan zijn er landen waarvan de overheid door een groot aantal factoren maar een beperkte slagkracht heeft, zoals Pakistan; en ten slotte landen die in grote mate 'geconstrueerd' zijn en die te maken hebben met een grote variëteit in hun bevolking, zoals Syrië en Irak (Kaplan 2008).

Met de verbreding van het begrip nam de zeggingkracht ervan af. Heel verschillende situaties werden immers onder één noemer gebracht, en die noemer zei dan ook steeds minder over de wijze waarop eventueel geïntervenieerd kon worden (zie ook: Chandler 2006; Duffield 2007; Kaplan 2009). Toch werd het uitwerken van een receptuur voor de aanpak van fragiele staten wel ter hand genomen. Zo publiceerde de voormalige Afghaanse minister van Financiën, Ghani (samen met coauteur Lockhart, directeur van het Institute of State Effectiveness), in 2008 een boek onder de titel *Fixing failed states. A framework for rebuilding a fractured world*. De titel kan ironisch opgevat worden, maar de onpartijdige lezer kan niet anders dan tot de conclusie komen dat de auteurs het echt menen – het hoofdstuk 'Reversing History' betrekt bijvoorbeeld de stelling dat het heel wel mogelijk is voor een overheid om een land gericht uit de ellende te halen. En wie dat boek te ingewikkeld vindt kan terecht bij de publicatie van de Rand Corporation *The beginner's guide to nation building* (Dobbins 2007). In slechts 284 bladzijden wordt daarin precies beschreven hoe je een land opbouwt. Voor gevorderden is er de *Social capital building toolkit* (Sandler en Lowney 2006).

Democratisering voor alles?

De basisgedachte achter de *good governance* benadering en de toolkits die fragiele staten er bovenop moeten brengen, is dat een liberale democratie de voorwaarde *par excellence* is voor ontwikkeling. Democratische systemen, met een goed werkende markt, zullen bijdragen aan de pacificatie van interne conflicten, zo werd de beleidsconsensus, en dat is een basisvoorwaarde voor ontwikkeling. Kahler (2009) spreekt in dit verband zelfs over de *New York Consensus*. De Verenigde Naties – gevestigd in New York – spanden zich in de loop van de jaren negentig steeds meer in voor het opbouwen van staten die voorheen slecht functioneerden, vanuit het idee dat de opbouw van liberale democratische instituties voorafgaat aan het creëren van een levendige *civil society* of een goed functionerende economie. Ook de inspanningen van de Amerikaanse overheid waren sterk geïnspireerd door deze gedachte. Dat blijkt uit hun militaire interventies in Irak en Afghanistan maar ook uit het vele geld dat beschikbaar is voor democratie bevorderende organisaties, zoals de NED (National Endowment of Democracy) en Democracy Assistance. Ook in Nederland is democratiseringssteun de afgelopen decennia uitgegroeid tot een breed en apart onderscheiden werkterrein, met een eigen ngo van politieke partijen, het Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD).

Bleek de export van democratie inderdaad de sleutel tot ontwikkelingen? Hoewel vredesoperaties in een aantal gevallen wel degelijk tot vermindering van geweld hebben geleid, blijkt een bestendige democratische transitie moeilijk. Uit de gemaakte analyses komt steeds hetzelfde beeld naar voren: democratie is slechts beperkt maakbaar, 'vooruitgang' is incrementeel. Op zijn best kun je een al bestaande democratische traditie verdiepen, op zijn slechtst kunnen je interventies schadelijke gevolgen hebben. Democratisering heeft volgens Carothers (1999, 2002) alleen kans van slagen als voldaan wordt aan een aantal voorwaarden waaraan maar zelden wordt voldaan. Belangrijke interne condities zijn: een geschiedenis van democratische instituties (als die instituties er ooit waren, komt democratie gemakkelijker terug), voldoende steun voor democratisering binnen een land (voldoende politieke hervormers), verdeelde en zwakke autoritaire heersers, en regionale vrede (onrust bij de buren veroorzaakt spanningen thuis). Invloed van buiten werkt alleen als het land niet te groot is (zodat de hulp niet te verspreid raakt) en de hulp omvangrijk en gevarieerd is. Landen moeten bovendien wat te winnen hebben bij democratisering. Dat verklaart ook waarom de democratiseringsprocessen die aangemoedigd werden door de EU in Oost-Europa relatief goed van de grond kwamen (zie ook Diamond 2008).

De transitieperiode is bijna altijd een periode waarin democratisering samengaat met veel (etnische) conflicten. Paris (2004) heeft in een analyse en evaluatie van elf vredesoperaties laten zien hoe nadruk op democratie olie op het vuur kan gooien. In een groot aantal conflictlanden zorgde het proces van democratisering voor een verscherping van sociale conflicten, in andere landen werden traditionele bronnen van geweld er door gereproduceerd (zie ook Van Bijlert 2009; Van der Borgh 2009; Carothers 2002; Mann 2005; Mansfield en Snyder 2001). Met name de nadruk op snelle verkiezingen – het verkiezingsgeloof – is vaak schadelijk gebleken, want electorale concurrentie kan als een katalysator voor conflicten fungeren. Verkiezingen porren vaak het smeulend vuurtje op. Paris (2004) concludeert daarom dat verkiezingen niet voortdurend als het begin- en eindpunt van democratie moeten worden gezien. Democratische verkiezingen hoeven niet helemaal afgeschreven te worden, maar kunnen pas plaatsvinden als andere cruciale functionele politieke instituties op orde zijn, zoals de *rule of law* en een goed werkende bureaucratie. Met andere woorden: het politieke systeem moet al een zekere mate van legitimiteit hebben voordat verkiezingen plaats kunnen vinden. De transitie in Zuid-Afrika ging bijvoorbeeld heel vreedzaam omdat alle instituties er al waren: de rechtsstaat, een parlement, en een rationele Weberiaanse staatsbureaucratie. Burundi daarentegen, waar het organiseren van verkiezingen in 1993 werd doorgedrukt door de internationale donoren, had geen van deze instituties en binnen enkele maanden na de verkiezingen waren honderdduizend mensen gedood door etnische rivaliteiten (Mansfield en Snyder 2001).

Steeds weer komt naar voren dat instituties die in Denemarken of Nederland goed werken om conflicten te pacificeren (politieke partijen, ngo's en een parlement) elders niet zomaar dezelfde rol kunnen spelen. In de meeste ontwikkelingslanden controleert het parlement de regering niet; het is meestal vooral een ja-knik-machine samengesteld uit loyale parlementariërs of een reservebank waar ambitieuze personen wachten tot het hun beurt is om 'het veld' op te gaan (Molenaers en Renard 2007). Audit-instituties als rekenkamers zijn al evenzeer vleugellam. Politieke partijen hebben zelden diepe wortels in de samenleving, en zijn vaak meer gecentreerd rond personen dan rond ideeën – velen hebben niet eens een partijprogramma. In Kenia is Odinga, sinds april 2008 premier, al lid van zijn tiende partij. Een politieke partij staat een andere partij vaak niet toe om te winnen, omdat er geen vertrouwen is dat zij zelf de volgende keer de macht zal krijgen. Met name *winner takes all* systemen zoals de Verenigde Staten of het Verenigd Koninkrijk die kennen, disfunctioneren elders vaak: partijen aan de macht weten niet om te gaan met 'loyale' oppositie (Barbone et al. 2007; Chabal en Daloz 1999).

Good enough governance

Inmiddels gaat het denken dus verder, en net zoals de Washington Consensus vervangen werd door een genuanceerdere variant, gebeurt dat met de New York Consensus. Onderzoekers als Grindle (2004), die neoklassieke politieke economie aanvult met sociologische inzichten, en Fukuyama (2007) stellen voor om in te zetten op *good enough governance.* Die benadering impliceert niet alleen veel meer bescheidenheid over de doelen die gesteld mogen worden, maar gaat er ook van uit dat de legitimiteit en responsiviteit van een staat verschillende vormen kunnen aannemen. Democratie wordt niet heilig verklaard, en er wordt erkend dat participatie en representatie van burgers veelal gebrekkig zullen zijn. De *good enough governance* benadering zet dan ook in op het ontwikkelen van een effectieve maar beperkte overheid. Waar de aanhangers van de 'goed bestuur these' een rechtlijnig vooruitgangsgeloof hebben, benadrukt het principe van *good enough governance* dat ontwikkeling nooit gelijkmatig verloopt, er nadelige gevolgen zijn en dat veranderingen alleen ontstaan door politieke allianties, en niet door contracten. De Wereldbank heeft inmiddels ook haar standpunt iets bijgesteld. In haar 'brede overeenstemming over zes kernprincipes' voor haar toekomstige strategie (zie bovenstaande tabel 5.4) stelt de Bank nu ook "good governance en institutionele capaciteit zijn essentieel voor duurzame ontwikkeling, maar er bestaat geen uniek governance traject".

Dat de *good governance* agenda ook niet de verhoopte *magic bullet* is, is gaandeweg wel duidelijk geworden. Donoren hebben geleerd dat politieke instituties misschien wel in formele zin snel op te bouwen zijn, maar dat dat nog niet betekent dat daarmee ook materieel veel veranderd is. Met name Afrikaanse leiders hebben aangetoond goed met dit gegeven om te kunnen gaan. Onder druk van westerse donoren zijn er formele veranderingen doorgevoerd (meestal vormen

van meerpartijendemocratie), maar dat heeft de neopatrimoniale machtstructuren maar zeer beperkt veranderd – al zijn er goede voorbeelden, zoals Ghana, waar de verkiezingen van 2008 reële betekenis leken te hebben. Een begrip als *good enough governance* is al gepaster, maar roept wel de vraag op hoe dat in de praktijk precies toegepast moet worden. Als iedereen een eigen strategie gaat volgen, ontstaat er nauwelijks slagkracht, maar wanneer is goed goed genoeg, en hoe organiseer je het politieke proces tussen de donoren om een gezamenlijk antwoord op die vraag te krijgen? Over die vragen bestaat anno 2009 niet het begin van overeenstemming, waardoor ook de benadering in termen van goed bestuur veel van zijn glans als de ultieme sleutel tot ontwikkeling verloren heeft.

Maakbaarheid

Wellicht de grootste opgave van moderne beleidssystemen is om te doorgronden wat beleid wel en niet vermag. Het is inherent aan politieke systemen dat ze pretenderen een betere wereld tot stand te kunnen brengen. Overheden en wetenschappers dragen daartoe vervolgens instrumenten aan. Het probleem is echter dat ambities en pretenties vaak al snel met die instrumenten op de loop gaan. Het is heel wel mogelijk dat importsubstitutie voor sommige landen onder sommige omstandigheden nuttig is, en het is ook heel wel mogelijk dat privatisering soms productief is. Het is evenzeer duidelijk dat democratie onder omstandigheden een bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van een samenleving. Maar het idee dat deze recepten altijd en overal werken, en dat een samenleving met een eenvoudige ingreep op een hoger plan gebracht kan worden, is, hoe begrijpelijk en verleidelijk ook, niet alleen niet houdbaar, maar, zo leert de geschiedenis van zestig jaar ontwikkelingshulp, ook schadelijk.

5.4 AFWEZIGE INTERVENTIE-ETHIEK

Een vierde probleem dat het ontwikkelingsbeleid plaagt, is dat er niet of nauwelijks zoiets bestaat als een op ontwikkelingshulp toegespitste interventie-ethiek. Simpel gezegd: er is te weinig nagedacht over de vraag wanneer wel en wanneer niet te interveniëren, in het licht van wat hulpinterventies eigenlijk doen met hulpontvangers. Dat is ook een lastige vraag. Iedereen die voor de eerste keer in een ontwikkelingsland komt, merkt dat het zaak is om een gedragslijn te ontwikkelen met betrekking tot bedelaars. Meestal is de conclusie dat bedelende kinderen niets krijgen (als geld te geef is, hebben kinderen geen reden – en geen tijd – om naar school te gaan), maar dat dit voor gehandicapten en ouderen anders ligt (zij hebben immers geen ander perspectief meer). Wie voor de tweede keer in een ontwikkelingsland komt, ontdekt dat de kinderen zich ook daar professionaliseren. In drukbezochte plaatsen zoals Timboektoe in Mali, bij de kerken van Lalibela in Ethiopië of de slavenforten aan de Ghanese kust, benaderen kinderen toeristen met de tekst dat ze 'natuurlijk' geen geld willen, maar dat ze hun aardrijkskundeboek niet kunnen betalen. De toerist wordt vervolgens gevraagd dat boek in een

winkel voor hen aan te schaffen – waarna de kinderen (als ze zich ongezien wanen) het boek weer terugverkopen aan de winkel. Het generaliseren van deze inzichten in een goede donorstrategie wil nog niet goed lukken.

Je kunt het ook anders formuleren: het impliciete idee over hulp dat in het Westen al meer dan zestig jaar wordt aangehangen, is het idee dat hulp altijd goed is. Was het maar zo simpel. Het effect van hulp is zeker niet per definitie positief. Hulp heeft niet alleen een 'eerste orde effect': een effect in de vorm van een school, een kliniek of kunstmestsubsidie. Hulp heeft ook een 'tweede orde effect': een afhankelijkheidsrelatie. Hulp doet iets met mensen dat verdergaat dan het al dan niet verlichten van een probleem – het constitueert ook een nieuwe verhouding tussen mensen, het creëert verwachtingen en afhankelijkheden, het vestigt gewoonten en leert mensen – gewild of ongewild – hoe te handelen (Chatterjee 2004; Lewis en Moss 2006; Li 2007).

Het probleem is dat donoren niet goed weten hoe ze daarmee om moeten gaan. Er bestaat wel aandacht voor een aantal negatieve effecten van hulp, zoals de mogelijke milieueffecten van een dam, of de ontwrichting die ontstaat als er een weg wordt aangelegd door een gebied met 'inheemse' volken, maar hoe rekening te houden met de manier waarop hulp het perspectief van de betrokkenen op de wereld verandert, wordt nauwelijks gethematiseerd. De Paris Declaration uit 2005 is in dat opzicht illustratief. Deze reduceert het probleem van hulp tot het probleem van suboptimale 'effectiviteit'. Er is inmiddels brede erkenning voor het feit dat niet alle hulpgelden een maximaal rendement halen – er wordt de laatste jaren niet voor niets in bijna iedere beleidsnota onderstreept dat effectiviteit vooropstaat. Donoren willen slechts effectieve hulp geven, en rapporteren daar ook steeds meer over – Nederland voorop met zijn ook in internationaal opzicht geprezen resultatenverantwoording (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009c). Dergelijke benaderingen gaan er echter van uit dat, als een of andere vorm van hulp het ene gewenste effect bereikt, alles in orde is. Dat er ook nog andere, minder wenselijke effecten op zouden kunnen treden, blijft buiten beeld. Men bepaalt zich er toe om te meten hoe de inzet van middelen zo geoptimaliseerd kan worden dat er een maximaal rendement ontstaat. 'Bijwerkingen' worden niet gemeten – maar ook niet op een andere manier getraceerd.

Er is nog weinig systematisch onderzoek gedaan naar de negatieve effecten van hulp – het meeste nog rond humanitaire hulp in crisissituaties (Anderson 1999, Polman 2008) en naar de monetaire effecten van hulp (Moss et al. 2008; Rajan en Subramanian 2007). Voor een deel komt dit doordat het feit dat hulp negatief kan doorwerken bij mensen binnen de wereld van ontwikkelingshulp zelden scherp op het netvlies staat, en voor een deel ook door methodologische problemen. De moeilijkheden die vastzitten aan onderzoek naar de vraag of hulp wel leidt tot ontwikkeling, plagen ook onderzoek met de vraag naar de negatieve effecten. Al

met al leidt dat ertoe dat, terwijl de website van de Wereldbank meer dan 1400 *research papers* bevat, er het afgelopen decennium niet één van die papers expliciet aan hulpafhankelijkheid gewijd is. De publicatie die nog het dichtst in de buurt komt, concludeert na het nodige rekenwerk dat "aid is a bigger curse than oil" (Djankov et al. 2007).

Inmiddels bestaan er wel talrijke populaire publicaties die aan de hand van een waaier aan voorbeelden de stelling betrekken dat hulp slecht is. Zo is daar het befaamde boek *Dead aid* van Dambisa Moyo (2009) dat haar binnen een half jaar tot een van de honderd invloedrijkste vrouwen van de wereld promoveerde, althans volgens *Time*. De empirische onderbouwing van dit boek haalt het niet bij de populariteit ervan, maar het zou te simpel zijn om daarmee de boodschap terzijde te schuiven. Er zijn vergelijkbare boeken – Hubbard en Duggan (2009) spreken zelfs van een *charity trap* – en er zijn ook doordachtere formuleringen van hetzelfde standpunt te vinden (Glennie 2008; Mwenda en Tangri 2005). Bovendien krijgt het onderwerp in toenemende mate aandacht in Afrika zelf (Ayittey 2006; Tandon 2008). In Malawi, om een voorbeeld te noemen, werden door het parlement onlangs de door de regering met het IMF gemaakte afspraken van tafel geveegd met het argument dat men zelf de toekomst ter hand wilde nemen.

Hulp creëert een nieuwe werkelijkheid

Welke onverhoopte, nadelige effecten van hulp zijn er in het schaarse onderzoek dat er wel gedaan is inmiddels geconstateerd? Relatief eenvoudig te identificeren is het macro-economische effect van hulp. In landen waar ontwikkelingshulp (of schuldenverlichting) een belangrijk deel van de inkomsten uitmaakt, ontstaat een opwaartse druk op de wisselkoers. Dat heeft negatieve gevolgen voor de exportmogelijkheden (de befaamde *Dutch disease*). Zelfs landen met goed macro-economisch beleid wisten dit effect met veel moeite tegen te gaan, dankzij maatregelen zoals het bestemmen van buitenlandse deviezen voor het betalen van importen of het verhogen van de arbeidsproductiviteit (Hussain, Berg en Aiyar 2009).

De invloed van ontwikkelingsgeld gaat echter verder – het zet de verhoudingen binnen een land in een andere sleutel. In het bijzonder in fragiele staten blijkt het vaak moeilijk om hulpgeld effectief te besteden aan concrete activiteiten – een hele samenleving gaat zich dan richten op de vraag hoe van de aanwezigheid van al dat donorgeld te profiteren, met alle ontwrichtende effecten van dien (Feeny en McGillivray 2009; Gibson et al. 2005). In andere ontwikkelingslanden tast geld van donoren de prikkel aan om belasting te heffen (Sindzingre 2007). Zo schafte Museveni in Uganda vlak voor de presidentsverkiezingen van 2006 de lokale belastingen af. Dat heeft een economisch effect – tenzij de donor bereid is om het tekort aan te vullen, wat vaak het geval is – maar ook een psychologisch effect: het maakt dat burgers zich minder de financier van de overheid voelen, en zich daarom ook minder in een positie plaatsen waarin ze de overheid verantwoorde-

lijk houden voor het bereiken van resultaten. Omgekeerd richt de overheid zich op donoren in plaats van op burgers. De cultureel antropoloog Chabal (2009) wijst op de historische continuïteit. In het koloniale tijdperk werden de koloniën bestuurd doordat lokale leiders posities, middelen en rugdekking kregen van de kolonisatoren: door daar selectief mee om te gaan konden deze leiders hun machtspositie inhoud geven. De huidige structuur vertoont nog steeds dit grondpatroon waarin profijt van externe steun en macht over de mensen in het eigen land alleen maar nauwer verweven zijn geraakt omdat de verantwoording naar boven verloopt, en niet naar beneden.

Een andere ambivalente transformatie is de *ngo-isering* van ontwikkelingslanden. De tijd is voorbij dat westerse ngo's zelf alles uitvoeren in ontwikkelingslanden. Ze maken bij voorkeur gebruik van lokale ngo's. Dat bracht een specifiek donorgedrag met zich mee: het persistent zoeken naar lokale ngo's – Fowler (in Hearn 2007) spreekt in dit verband van een nieuwe *Scramble for Africa*. En waar met veel middelen gezocht wordt, wordt ook gevonden. In de jaren negentig ontstonden er in de landen in het Zuiden vele nieuwe ngo's, die weliswaar gebruikmaken van de toegenomen democratische ruimte, maar die in belangrijke mate toch een artefact zijn van de beschikbare donorgelden. Het is lastig om precies in kaart te brengen in welke mate, maar een voorzichtige schatting leert dat in landen als Uganda en Ethiopië zo'n zestig procent van de lokale ngo's primair door donors gestuurd zijn, dat zo'n vijftien procent bestaat uit politieke groeperingen, meestal onderdeel van de oppositie, terwijl zo'n 25 procent te beschouwen is als authentieke en min of meer directe representant van lokale groeperingen – veel vrouwengroeperingen horen daar bijvoorbeeld bij.

Lokale ngo's leggen vaak meer verantwoording af aan hun westerse sponsors dan aan de lokale bevolking. Het is tegen deze achtergrond goed te begrijpen dat het Ethiopische parlement in december 2008 een wet heeft aangenomen die lokale ngo's die meer dan tien procent van hun budget van westerse donoren ontvangen, zwaar aan banden legt, omdat ze worden gezien als vorm van buitenlandse inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Nu is Ethiopië wellicht een extreme casus, want het heeft een streng regime: de regering heeft ook minder nobele motieven voor het inperken van lokale ngo's. In dat opzicht past Ethiopië in de lijst van landen waar ngo's onder het mom van verbetering van de veiligheidheidssituatie aan banden zijn gelegd: hierop staan ook Rusland, Brazilië, Egypte, Cambodja, Uganda, en bovendien de Verenigde Staten (Edwards 2009b). Andere Afrikaanse landen overwegen echter inmiddels ook om de ngo-groei te reguleren. En zelfs in Afghanistan werd al twee jaar nadat westerse troepen de Taliban hadden teruggedrongen in het parlement voorgesteld om het aantal ngo's, dat toen al tot 1400 was gestegen, aan banden te leggen.

Goed merkbaar is ook de invloed die de aanwezigheid van westerse hulporganisaties heeft op het intellectuele kader van een ontvangend land. Voor handige twintigers is de ngo-markt vaak de interessantste arbeidsmarkt geworden. Sommigen doen er inhoudelijke werk, maar veel van hen vinden op basis van hun beheersing van het Engels of het Frans ook hun weg als chauffeur of manusje-van-alles bij een westerse ngo, ook al zijn ze opgeleid als arts of ingenieur, want de westerse organisatie betaalt bijna altijd beter. Er vindt zo een *braindrain* binnen het land plaats: het talentvolle kader uit ontwikkelingslanden verdwijnt in westerse hulporganisaties (Rajan en Subramanian 2005). Slechts in enkel gevallen functioneren de ngo's tegenwoordig nog als een 'vluchtplaats' voor intellectuelen, zoals dat het geval was in de jaren tachtig in Latijns-Amerika; meestal zijn ze gewoon de riantste werkgever.

Wederzijdse afhankelijkheden

Een volgend probleem met klassieke ontwikkelingshulp is dat die onbedoeld de neiging heeft om de staat te ondermijnen in plaats van te ondersteunen. Burgers zien succesvolle projecten met de vlag van donoren op hun lokale school of kliniek, in plaats van een effectieve overheid. De overheid boet op die manier aan legitimiteit in. Een alternatief is om hulp via overheden te laten lopen, en niet zelf als donor merkbaar aanwezig te zijn – al werken USAID, de Wereldbank en het Duitse GTZ nog bijna uitsluitend onder eigen vlag (Bräutigam 2000). Directe steun aan overheden is echter ook niet zonder problemen. Die steun maakt die overheden afhankelijk – in landen als Uganda of Mozambique bestaat bijna de helft van de inkomsten van de overheid uit bijdragen van donoren. We zagen al dat dit ertoe leidt dat ontvangende landen zich eerder ten opzichte van donoren gaan verantwoorden dan ten opzichte van de eigen bevolking. Maar op hun beurt zitten ook de donoren vaak in een klem. Want wat te doen als een ontvangend land niet handelt zoals afgesproken? Donoren kunnen dreigen om dan minder budgetsteun te geven – dat zou een logische stap zijn. Toch werkt het meestal niet zo. Allereerst past het niet in de donorcultuur. "Donoren zijn doetjes", schrijven Molenaers en Renard (2007: 146). Als puntje bij paaltje komt, willen ze graag geld geven, want daarom zijn ze in Afrika, Latijns-Amerika of Azië. Het geld moet weggezet worden, niet in de laatste plaats om aan internationale afspraken te voldoen. Ontwikkelingshulp is nog steeds vooral een morele bedrijfstak: wie armoede wil bestrijden stelt zich niet op als een zakenman en schrikt terug voor de menselijke gevolgen van het dichtdraaien van de kraan. Stoppen betekent bovendien dat donoren aan de zijlijn moeten gaan staan, en ook dat vinden ze niet prettig. Een groot probleem daarbij is dat donoren zelden in staat zijn om een gezamenlijke lijn trekken (Renard 2006).

Hulp terugtrekken blijkt geen goed werkbaar sanctioneringinstrument. Toen Meles Zenawi in 2005 in Ethiopië fors fraudeerde bij de verkiezingen werd weliswaar besloten om de budgetsteun te stoppen, maar die is in de vorm van sectorale

steun *de facto* nog steeds aanwezig. In 2005 wilde de Ugandese president Museveni tegen de grondwet en de wens van donoren in zijn termijn verlengen. Nederland, een van de vele donoren in Uganda, ging toen over tot een (kleine) korting op het budget, alsof Museveni daardoor van gedachten zou veranderen. Meer recentelijk werd, na debat in Nederland, ook het Rwandese ontwikkelingsbudget gekort. Dit gebeurde nadat Rwanda in een conceptrapport van de Verenigde Naties aangewezen was als mogelijke onruststoker in het conflict in Oost-Congo. Ook Pakistan kreeg recent een Nederlandse korting opgelegd. Al deze sancties zijn gericht op de Nederlandse binnenlandse politiek, met het buitenlandse beleid hebben ze niets van doen. Sterker nog: dergelijke politiek correcte interventies ondermijnen de onderhandelingspositie van Nederland in het land zelf en bemoeilijken het uitzetten van een langetermijnontwikkelingsstrategie. Op ontvangende landen maken ze, alleen al door hun geringe omvang, geen indruk. Zes decennia van ontwikkelingshulp hebben uitgewezen dat het opleggen van ex-post conditionaliteiten weinig zin heeft, laat staan dat straffen van deze omvang, achteraf gegeven, enig effect hebben (Collier 2007; Molenaers en Renard 2007; Moss et al. 2008).

Een vergelijkbaar probleem treedt op als het gaat om corruptiebestrijding – ook in dat geval zouden donoren goed moeten kunnen omgaan met het doseren van hulp, en ook in dat geval blijkt dat moeilijk. Onderzoek heeft laten zien dat corrupte regimes net zoveel geld ontvingen vóór als na de invoering van beleid gericht op corruptiebestrijding (Collier 2007). Er worden wel eisen gesteld, maar donoren willen graag hun geld besteden, zodat het stellen van eisen meestal een wassen neus is (Collier 2007; Easterly 2006; Moss et al. 2006; Paris 2004; WRR 2001).Typerend is het voorbeeld van Kenia dat steeds weer opnieuw om geld vroeg, en het kreeg, terwijl iedereen wist dat het niet aan de westerse condities voldeed. Corruptie is er systematisch onbestraft gebleven. Onderzoekers als Birdsall (2007) en Molenaers en Renard (2007) stellen dan ook dat het probleem van ontwikkelingsbeleid is dat er te weinig gevolg wordt gegeven aan het stellen van voorwaarden: donoren gebruiken de exit-optie niet adequaat.

Zo heeft de donorgemeenschap zich in veel Afrikaanse landen in een lastige positie gemanoeuvreerd. Een substantieel aantal landen heeft inmiddels presidenten die een tijd lang succesvol waren in het realiseren van economische groei, en die mede daardoor populair werden bij de bevolking en bij donoren, maar die gaandeweg steeds meer het karakter van een alleenheerser aannamen. Evidente voorbeelden zijn Ethiopië, Uganda, Rwanda en Kameroen, maar ook elders is deze situatie te herkennen. Wat daarmee te doen? In de praktijk blijken donoren niet weg te komen uit de omstrengeling. Ze bewegen niet voor- en niet achteruit. Er lijkt dan ook een nieuw patronagesysteem te zijn ontstaan, waarin donoren en ontvangers elkaar gevangen houden (Mwenda en Tangri 2005). En in die gevallen waarin er wel krachtdadig wordt opgetreden, is het de vraag hoe verstandig dat is: in Rwanda

heeft Nederland inmiddels een beperking van de budgetsteun afgekondigd, maar juist daar is sprake van een van de meest effectieve overheden van Afrika.

'Ownership' en 'participatie'

Hulp geven is een ingewikkelde activiteit, die veronderstelt dat de hulpgever zich permanent rekenschap geeft van de effecten van zijn interventie, en die ook verdisconteert in zijn gedrag. Dat geldt voor iedere vorm van hulp, dus ook ontwikkelingshulp. Binnen de wereld van ontwikkelingshulp wordt dat probleem meestal geadresseerd in termen van 'ownership' en 'participatie'. De vraag is wat de waarde van die begrippen is.

Het basisidee achter *ownership* is dat landen zoveel mogelijk zelf moeten uitmaken hoe ze hun toekomst zien. Het Westen moet niet verkapt neokoloniaal handelen door voor andere landen te beslissen wat goed voor ze is. Bovendien, zo is de redenering, is het aanmatigend om te claimen dat anderen zelfs maar de eigenaar kunnen zijn van de ontwikkeling van specifieke landen – die ontwikkelingen kunnen alleen door die landen zelf ter hand worden genomen. Als instrument om *ownership* inhoud te geven is in december 1999 door de Wereldbank en het IMF vastgesteld dat lenings- en subsidieactiviteiten in het vervolg plaats zouden moeten vinden op basis van een *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) – een document waarin landen hun toekomstplannen ontvouwen, in de Franstalige landen bekend als *Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté* (CSCRP). Daarmee was het *ownership* van het ontwikkelingsperspectief geregeld. En omdat westerse donoren ook eisen wilden stellen aan de mate waarin deze plannen gedragen waren, werden er vormcriteria geformuleerd, waaronder de verplichting om de teksten langs participatieve weg tot stand te brengen. Inmiddels bestaat er een reeks PRSP's onder uiteenlopende namen. Sommige landen zijn al aan hun derde generatie PRSP bezig. Wat betekent dat echter?

De meeste PRSP's, zeker die van de eerste generaties, zo leert onderzoek, zijn opgesteld door westerse consultants. Burkina Faso liet zijn PRSP aanvankelijk door de Wereldbank schrijven, en zelfs het tweede PRSP van Niger in 2007 werd nog in Washington geschreven. Alleen de 'stevigere' Afrikaanse landen, zoals Tanzania, schrijven het zelf. Het interactieve moment beperkt zich meestal tot het organiseren van een inspraakronde, waarbij in veel gevallen de deelnemers ook nog betaald worden om een dag aanwezig te zijn bij de presentatie van de plannen – in Afghanistan werd deze consultatieronde nog gehouden terwijl de *Afghan National Development Strategy* drukklaar werd gemaakt. In de tweede generatie wordt het woord participatie zelfs af en toe vervangen door 'partnership' en 'ownership' door 'vraaggestuurd'. Toch is dat woordgebruik vooral bedoeld om te appelleren aan wat westerse donoren graag willen horen (Cheru 2006; Cornwall en Brock 2005, IOB 2008a; Molenaers en Renard 2007; Rombouts 2006). De wijze waarop de bevolking 'inspraak' gekregen heeft, is meestal niet meer dan een technocrati-

sche legitimatieronde (Hickey en Mohan 2008; Kamruzzaman 2009). Voor dissidente inzichten is zelden ruimte. De constructie van PRSP's is op papier een stap op weg naar een andere balans tussen gevers en nemers, in de praktijk is ze dat maar heel beperkt (Grant en Marcus 2009).

Ownership is ook op andere manieren, zeker in de context van ontwikkelingslanden, een problematisch begrip. Wie is eigenaar van het land? Soms is dat de president en de zijnen, maar dat is dan zo omdat hij zichzelf sterk verrijkt heeft – en dat wordt nu precies niet bedoeld met *ownership*. 'De' bevolking is evenzeer een abstractie, want die kan zich zelden in haar geheel uiten. Parlementen functioneren onvoldoende als spreekbuis van de samenleving en politieke partijen zijn meestal gelegenheidscoalities. En de keuze voor specifieke fracties – bijvoorbeeld partijen in de regering – is altijd een keuze die andere groepen uitsluit.

Donoren zijn op hun beurt mede verantwoordelijk voor de erosie van het begrip *ownership*. Veel donoren formuleren nog steeds veel voorwaarden aan hun hulp. Allereerst is de hulp minder vrij besteedbaar dan gesuggereerd wordt. Wie de officiële hulp neemt, maar daar de schuldenverlichting, de kosten van studenten uit ontwikkelingslanden die in donorlanden studeren, de kosten van de opvang van asielzoekers, het deel van de technische assistentie dat vanuit de donorlanden wordt ingehuurd, een deel van de gebonden hulp en de administratiekosten afhaalt, komt wereldwijd op een vrij besteedbaar budget (in jargon: *country programmable aid*) van rond de vijftig procent in 2009, terwijl dat twee decennia eerder nog rond de tachtig procent lag. Ten tweede sturen veel donoren ook op de inhoudelijke keuzen die gemaakt worden. Veel westerse donoren benadrukken graag het *ownership*, maar vinden ondertussen wel dat er vooral aandacht besteed moet worden aan vrouwen, plattelandsontwikkeling, de *civil society*, de allerarmsten of de rechterlijke macht. Tekenend zijn de confrontaties die er jaarlijks zijn tussen de prioriteiten van de donoren die via de ambassades (moeten) worden doorgegeven, en de verlangens van de ontvangende landen. Westerse landen stellen ook de investeringsprogramma's vast tijdens de boardmeetings van de Wereldbank of de begrotingsbehandelingen in de donorlanden.

Ownership is zo op twee manieren problematisch. Aan de kant van de ontwikkelingslanden bestaat er zelden iets als een instantie die als representatieve eigenaar beschouwd kan worden, aan de kant van de donoren bestaat de neiging om permanent inhoudelijke eisen aan de besteding van de hulp te blijven stellen. Het probleem van dit alles is niet op voorhand dat ontvangende landen niet simpelweg in staat zijn om een eigen ontwikkelingstraject uit te zetten, of dat donoren gedachten hebben over de besteding van de hulp. Het probleem is wel dat het niet helpt om dergelijke vormen van complexiteit plat te slaan met slogans als 'ownership' en 'participatie' – termen die suggereren dat er probleemloze hulprelaties bestaan.

Opvallend genoeg is dat alles wel bron van enige ergernis, maar niet van een diepgaandere bezinning. Eigenlijk ontbeert de westerse donorgemeenschap een adequate interventie-ethiek. 'Alles mag' is nog steeds het adagium voor de hulp aan Afrika: ieder project is een welkome aanvulling. Er wordt leentjebuur gespeeld bij westerse concepten als participatie en *ownership*, maar die blijken of technocratisch ingevuld te worden, of materieel weinig betekenis te hebben, of een combinatie van beide. Soms wordt het taalgebruik zelfs uitgesproken ideologisch, zoals bij het gebruik van de term 'vraaggestuurd' – in een wereld waarin mensen tekort hebben aan alles, is er ook vraag naar alles. Bovendien is het een probleem op zich dat mensen altijd vragen om iets wat ze kennen, niet om wat ze niet kennen; zoals Henry Ford klaagde: vraag een cowboy wat voor vervoersmiddel hij wil, en hij zegt een snel paard. Het heeft dan ook weinig zin om over hulp te spreken als 'vraaggestuurd'; de vraag is hoe hulp het meest adequate antwoord is op wat er nodig is, en hoe die gegeven kan worden op een wijze dat deze maximaal bijdraagt aan het zelfoplossend vermogen van ontvangende landen – daar is een ander vocabulaire voor nodig.

Wellicht is het nuttig om leentjebuur te gaan spelen bij de theorievorming in andere praktijken. Birdsall (2007b) doet de suggestie om 'primum non nocere' uit de geneeskunde over te nemen: doe alleen iets als je zeker weet dat het werkt. Dat is een aansprekende gedachte, maar gaat voorbij aan het gegeven dat hulp goed kan werken op het ene niveau, en nadelige effecten kan hebben op het andere. Bovendien geeft die geen antwoord op de vraag wie uiteindelijk de 'eigenaar' is. Aan de gezondheidszorg kan echter ook het idee ontleend worden dat het in het verkeer tussen patiënt en dokter niet louter gaat over een partij met een vraag en een partij met een aanbod – al wordt deze marktmetafoor wel steeds populairder –, maar dat het eerder gaat om een partij met een vraag en een partij met een antwoord. Dat antwoord behelst tegelijk een oordeel over de vraag, en omvat wellicht zelfs een wedervraag en een uitnodiging tot dialoog – dat is wat een goede dokter doet.

5.5 VERKOKERING: DE ONDERSCHATTING VAN ANDERE INSTRUMENTEN

De interdependenties tussen landen en vraagstukken nemen toe en ontwikkelingshulp kan daardoor steeds minder los gezien worden van bredere vraagstukken. De vraag is wat dat betekent voor klassieke hulp en voor de ontwikkelingsdimensie van beleid op andere terreinen. Met die vraag worstelt het institutionele systeem van ontwikkelingshulp al sinds zijn oprichting. Aanvankelijk was het probleem nog relatief overzichtelijk, aangezien Nederland ontwikkelingshulp louter beschouwde als een taak van multilaterale organisaties. Die organisaties, in het bijzonder de VN, leken het kader bij uitstek om zo ongeveer alle grote mondiale problemen aan te pakken. De VN verloren echter aan slagkracht, de hulp werd steeds meer bilateraal georganiseerd, en de noodzaak om over de klassieke grenzen

van de hulp heen te kijken, steeds manifester. In Nederland leidde dat ertoe dat de toenmalige minister Pronk in 1990 een gedurfde poging ondernam om de klassieke ontwikkelingshulp te verbinden met andere thema's en onderwerpen (Ministerie van Buitenlandse Zaken 1990). Het brede beeld dat in zijn nota *Een wereld van verschil* werd geschetst van de verwevenheid van thema's en landen, bleef in zijn uitwerking echter erg algemeen. Beleid gericht op ontwikkeling werd in de praktijk dan ook in toenemende mate ontwikkelingshulpbeleid. "Ontwikkelingshulp, in plaats van onderdeel te worden van een coherente beleidsbenadering van ontwikkelingsprocessen, heeft zich steeds meer ontwikkeld tot iets afzonderlijks, los van oorlog en vrede, los van klimaat en milieu, los van migratie, religie en cultuur. (…) Zo waren ontwikkelingshulp en ontwikkelingssamenwerking bedoeld: om een bijdrage te leveren aan een ontwikkelingsland, van binnenuit, om hen te helpen vooruitgang te bewerkstelligen. (…) Nooit ofte nimmer is het de bedoeling geweest dit alles direct te bewerkstelligen via de ontwikkelingshulp zelf." Zo blikt Jan Pronk (2008: 182) terug in zijn Evert Vermeer-lezing op wat er is geworden van ontwikkelingshulp. Het is te veel een afgesloten ruimte geworden.

5.5.1 NIEUWE THEMA'S

Ondertussen is de noodzaak om hulp en grensoverschrijdend beleid op andere terreinen meer met elkaar te verbinden, sindsdien alleen maar toegenomen. Dat voltrok zich langs diverse dimensies, waarvan we er hieronder een aantal zullen bespreken.

Migratie

Zelfs als we ons tot *remittances* beperken kan er geen twijfel bestaan over het belang van migratie voor ontwikkeling (Birdsall et al. 2005; Lavenex en Kunz 2008; Skeldon 2009; World Bank 2008b). De totale hoeveelheid geld gemoeid met *cash transfers* van migranten naar hun familie in hun land van herkomst, was de afgelopen jaren enkele malen groter dan de officiële hulp van donoren aan ontwikkelingslanden. Nederland stond in 2006 met 6,7 miljard dollar op de negende plaats van landen waar vanuit het meeste geld gestuurd wordt (een aanzienlijk deel daarvan blijft overigens in Europa, naar Sub-Sahara Afrika gaat weinig). De effecten van migratie strekken overigens verder dan financiële transfers alleen: denk ook aan kennisoverdracht en het ontstaan van grensoverschrijdende netwerken. Dat migratie een ontwikkelingsinstrument kan zijn leeft voorlopig echter vooral in landen in het Zuiden: Turkije en India kennen zelfs aparte ministeries voor hun diaspora (landgenoten die zich verspreid hebben over andere landen). In het Westen moet het debat over dit thema eigenlijk nog op gang komen.

Handel

Handel en ontwikkeling zijn evenzeer onlosmakelijk verbonden, en ook hier is het een worstelingsproces om er passende beleidsconsequenties aan te verbinden, al

zijn er de nodige successen geboekt. Handelsliberalisering staat al lang hoog op de agenda bij veel beleidsmakers en ngo's. Over de vraag of met de grote WTO-overleggronde (de Doha-ontwikkelingsronde) nog veel voor ontwikkelingslanden te bereiken valt, verschillen daarom de meningen. Arme landen zijn echter zeker nog gebaat bij preferentiële toegang tot meer markten. Dat helpt hen immers om hun economie te diversifiëren om minder afhankelijk te worden van de export van grondstoffen. Er moet ook nog het nodige gebeuren voordat de belasting- en quotavrije toegang tot rijke landen voor alle exportproducten, die aan de minst ontwikkelde landen beloofd is in de VN-millenniumverklaring van september 2000, volledig gerealiseerd is. De Everything But Arms (EBA)-regeling biedt de minst ontwikkelde landen weliswaar meer mogelijkheden om zonder heffingen of quota bijna alles – wapens uitgezonderd – naar de EU te exporteren, maar de strikte herkomstregels zijn nog steeds een pijnpunt. Zo mag door deze regels een Ugandese vissersboot die een Keniaan in dienst heeft, nu geen vis exporteren onder de EBA-regeling, aldus Collier in 2008. Bovendien is nog aandacht geboden voor de ontwikkelingsvriendelijkheid van het internationale handelsregime en voor het vinden van een balans tussen vrijhandel en eerlijke handel. Daarbij gaat het er om ontwikkelingslanden te helpen voordeel te halen uit deelname aan het internationale handelssysteem (Gallagher 2008; Khor 2008; Stiglitz en Charlton 2006; Wade 2003).

Het rapport van de International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD), getiteld *Agriculture at a crossroads* (2009), is in dit opzicht interessant. Gemodelleerd naar de structuur en werkwijze van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) ontstond na meer dan vier jaar werk een rapport waaraan zo'n vierhonderd deskundigen meeschreven, aangestuurd door een geografisch evenwichtig samengesteld bureau waarin dertig regeringen en dertig private partijen waren vertegenwoordigd, waaronder ngo's, producenten en consumentenorganisaties. Dit rapport laat zien dat het huidige internationale handelsregime voor landbouwproducten te weinig voordelen oplevert voor boeren met weinig grond, maar dat te snelle handelsliberalisatie de rurale sector blijvend kan ontwrichten. Zonder passende en voldoende operationele instituties en infrastructuur, zal grootschalige openstelling van markten de kleine lokale producenten wegvagen, terwijl de nieuwe mogelijkheden op de wereldmarkt aan hen voorbijgaan. De armste landen, zo luidt de conclusie, zullen de nettoverliezer zijn van de meeste liberaliseringsscenario's.

Financiële stabiliteit

Financiële stabiliteit is een derde kwestie die maakt dat ontwikkelingsbeleid en ander beleid met elkaar verweven zijn, want ontwikkelingslanden hebben minder veerkracht (*resilience*) om de gevolgen van financiële crises op te vangen. Veel ontwikkelingslanden hebben zich na de financiële crises (in Latijns-Amerika) van de jaren tachtig en (in Azië) van de jaren negentig gewapend tegen financiële

instabiliteit door hoge officiële reserves aan te houden, maar dat kost geld. Rodrik berekende dat deze landen samen jaarlijks één procent van hun bruto nationaal product verliezen (Stiglitz komt op een hoger bedrag), doordat zij grote monetaire reserves aanhouden, veelal in laagrentende Amerikaanse overheidsobligaties, terwijl de potentiële opbrengst van investeringen in de economie van deze landen zelf veel groter is. Deze verzekering tegen financiële instabiliteit – die bovendien helpt om het IMF buiten de deur te houden – kan landen meer kosten dan het bedrag dat zij voor armoedebestrijding ter beschikking hebben. Bij de beleidsvorming in internationale financiële fora verdienen de belangen van ontwikkelingslanden daarom serieuze aandacht, een uitgangspunt dat slechts met moeite zijn weg vindt (Ocampo en Stiglitz 2008; Patomäki 2001; Rodrik 2006; Rodrik en Subramanian 2008; Stiglitz 2006; UN 2009b; UNCTAD 2009d; UNIDO 2008; World Bank 2009a).

Tijdens de huidige crisis is nog weer eens gebleken dat het een groot probleem is dat er geen mechanismen bestaan om de coherentie, consistentie en coördinatie van mondiaal economisch en sociaal beleid te bevorderen, laat staan mechanismen waar ontwikkelingslanden in kunnen participeren. Alle landen hebben last van het gebrek aan samenhangend beleid, maar de economische en sociale problemen zijn extra groot in ontwikkelingslanden met geringe middelen en een beperkte capaciteit om de gevolgen van de crisis te modereren. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat de toch al niet zo grote kans dat de millenniumdoelen in 2015 gehaald zouden worden, door de crisis aanzienlijk verkleind is. Inmiddels worden er van verschillende zijden pleidooien gevoerd om tot een beter sociaal-economisch *governance* kader te komen. Joseph Stiglitz pleitte bijvoorbeeld voor de creatie van een gekozen en representatieve Global Economic Coordination Council als onderdeel van de VN, met jaarlijkse vergadering van staatshoofden, om het ontwikkelingsproces te beoordelen en te bevorderen, en als "democratisch representatief alternatief voor de G20" (Dervis 2005; Handley 2009; Rueda-Sabater et al. 2009; UN 2009a, 2009d). De realisatie van een dergelijk Council is echter geen vanzelfsprekendheid.

Het moge duidelijk zijn dat het lot van ontwikkelingslanden niet los gezien kan worden van de manier waarop de westerse wereld omgaat met het stelsel van regulering van financiële markten. De grote ontwikkelingslanden worden steeds meer in internationale fora toegelaten, maar het overgrote deel van deze landen heeft geen reële invloed in de G7, G8, G20 en andere ad-hocfora waar mondiaal over het beleid ten aanzien van de gevolgen van de crisis wordt onderhandeld. Ontwikkelingslanden lopen het risico dat de ontwikkelde landen daar nieuwe regels en hervormingen bedenken die vervolgens als mondiale internationale standaards worden opgelegd, zonder dat er rekening is gehouden met de specifieke situatie en belangen van landen met een veel kleinere en minder gesofisticeerde financiële sector (Frenkel en Rapetti 2009; Lin 2009a; UN 2009a, 2009b).

Fiscale coördinatie

In het kielzog van de financiële crisis is het internationale fiscale stelsel hoger op de agenda van onder meer de G20 gekomen. Niet alleen rijke landen derven belastingen door de mogelijkheden die internationaal geldverkeer biedt, maar juist ook ontwikkelingslanden die minder uitgewerkte fiscale systemen hebben en over beperkte middelen beschikken. Het is moeilijk precies vast te stellen welke bedragen er op het spel staan, want er zijn veel definitie- en dataproblemen. Diverse deskundigen gaan er echter van uit dat door illegale financiële transacties, het bestaan van belastingparadijzen, belastingontduiking en *transfer pricing* van multinationals (meer dan de helft van de internationale handel vindt plaats binnen bedrijven) ontwikkelingslanden een bedrag mislopen dat een veelvoud is van de hulp die mondiaal gegeven wordt. In een recente getuigenis voor het Committee on Financial Services van het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden rekende deskundige Raymond Baker voor dat voor elke dollar die westerse regeringen aan ontwikkelingshulp geven "crooked Western banks, businesses and middlemen of various descriptions have been taking back up to ten dollars of illicit proceeds under the table". Zonder internationale actie en afspraken is hier niets tegen te ondernemen, dus actief bijdragen aan de totstandkoming daarvan kan meer bijdragen aan het tegengaan van corruptie en stimuleren van ontwikkeling dan een promille meer of minder voor hulp (Baker 2009; Bhat 2009; Christian Aid 2009; Cobham 2005; Kar en Cartwright-Smith 2009; Oxfam 2009; Task Force on Financial Integrity and Economic Development 2009).

Voedsel

Neem als volgende voorbeeld voedsel – ook dat is een onderwerp waar ontwikkelingshulp interfereert met ander beleid. De druk op de voedselvoorziening zal met het toenemen van de wereldbevolking en het veranderen van het dieet van miljoenen Aziaten, Afrikanen en Zuid-Amerikanen eveneens aanzienlijk toenemen. Om over veertig jaar 9,1 miljard mensen te kunnen voeden, moet de productie van de landbouw met zeventig procent omhooggaan, en in ontwikkelingslanden zelfs met honderd procent. De realisatie daarvan kent veel problemen. Voor een deel zijn die te herleiden tot de politieke en economische belangen van de rijke (en dus vooral de westerse) landen. Ze hebben echter ook te maken met de politieke, institutionele en technische infrastructuur in ontwikkelingslanden. Grote marginale rurale gebieden in Afrika en Azië worden momenteel gekenmerkt door de afwezigheid van technologie en markten, en door een sterk in aantal groeiende bevolking die afhankelijk is van lokale voedselproductie. Op veel plaatsen brengt dit een inefficiënt bodem- en watergebruik met zich mee, vaak zelfs roofbouw. Dat leidt vervolgens tot uitgeputte bodems en nog meer voedselschaarste en zo ontstaat een spiraal van alsmaar afnemende duurzaamheid. Door deze gebieden aan te sluiten op markten en de bevolking daarmee de mogelijkheid te bieden naast voedselgewassen ook hoogwaardige *cashcrops* te verbouwen en te verkopen, kan er surplus gecreëerd worden dat geïnvesteerd kan worden in kunstmestgebruik en betere

landbouwtechnologie. Daarmee is het mogelijk de neerwaartse spiraal van afnemende duurzaamheid te doorbreken en miljoenen hectares bodemvruchtbaarheid voor de toekomst te behouden. Alleen dan zullen deze gebieden ook niet langer afhankelijk zijn van voedselhulp, maar kan via een systeem van specialisatie in passende hoogwaardige exportproducten een efficiënte bijdrage geleverd worden aan de wereldvoedselvoorziening. Het is daarom ook in ieders belang dat gebieden met marginale landbouwproductie een productieslag gaan maken en aangesloten worden op een hen passende markt (FAO 2008; IAC 2004; Rabbinge en Bindraban 2005).

Waar we op dit moment mee te maken hebben, is een bijzonder fragiel mondiaal voedselsysteem. De regulering van de markt voor landbouwproducten – die zich heen en weer beweegt tussen protectionisme en versnelde liberalisering –, de mogelijkheden om te speculeren met de prijzen van landbouwproducten, de opkomst van de biobrandstoffen, het beleid met betrekking tot intellectueel eigendom (dat maakt dat gewassen steeds meer gepatenteerd raken), de noodzaak om tot een strategische afstemming te komen en de dreigende tekorten aan water, grond en kunstmest: dat geheel vraagt om een mondiaal perspectief en een ontwikkelingsbeleid dat veel verder reikt dan de klassieke ODA-instrumenten (Fresco 2009).

Klimaat

Een laatste voorbeeld van de noodzaak ontwikkelingshulp met andere thema's te verbinden, is het klimaatbeleid. De nationale en internationale inzet is er, idealiter, op gericht dat rijke en arme landen samen klimaat- én ontwikkelingsdoelen vaststellen, waarin industriebeleid in en overdracht van technologie en kennis naar ontwikkelingslanden een belangrijke plek krijgen, naast effectieve mechanismen voor emissiehandel en de verduurzaming van productie en consumptie in westerse landen. Daarbij dienen adaptatie en mitigatie geïntegreerd te worden tot wat de Wereldbank een "climate-smart development strategy" noemt, "that increases resilience, reduces the threat of further warming, and improves development outcomes". Bovendien is het noodzakelijk de negatieve bijkomende effecten van mitigatie in ogenschouw te nemen, want die kunnen ontwikkelingsdoelen tegenwerken. De Wereldbank noemt de reductie van CO_2 met biobrandstoffen van granen in dat kader twijfelachtig, en wijst erop dat de Verenigde Staten en de EU kunstmest voor voedsel naar de productie van biobrandstof hebben verplaatst en daarmee hebben bijgedragen aan hogere voedselprijzen en het vergroten van armoede.

Het is duidelijk dat dit alles om veel meer gaat dan wat klassieke ontwikkelingshulp vermag: het gaat om kennisbeleid en – overdracht en om technologiebeleid; om fondsen voor technologietransfer en capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden (zoals eerder onder het succesvolle Montreal Protocol tegen de aantasting van

de ozonlaag door cfk's); om intellectuele eigendomsrechten en de onderhandelingen in de WTO over TRIP's (*Trade Related Intellectual Property Rights*); om (potentiële) conflicten tussen handelsregels van de WTO en MEA's (*Multilateral Environmental Agreements*); om technieken en systemen voor energiebesparing en voor de opwekking van duurzame energie; om nieuwe financieringsinstrumenten met private partijen en overheden (al jaren circuleren voorstellen voor internationale belastingen en herverdeling); om het opzetten van adequate en inclusieve internationale instituties; en om het internationaal en in eigen land verder brengen van beleid dat coherent is in zijn effect op ontwikkeling. Energie en klimaat maken sinds 2007 onderdeel uit van het Nederlandse ontwikkelingshulpbeleid in het kader van millenniumdoel 7, waarbij wordt samengewerkt met ngo's (zoals Both Ends), maatschappelijke organisaties (zoals het Nederlandse Rode Kruis Klimaat Centrum) en het ministerie van VROM. Maar de omvattende agenda die hier de komende decennia voor nodig is, kan een minister voor Ontwikkelingssamenwerking onmogelijk vormgeven en bewaken, dus daar moeten net als voor andere mondiale kwesties nieuwe institutionele en bestuurlijke arrangementen voor ontwikkeld worden.

Daarnaast zal de organisatie en inrichting van de ontwikkelingshulp moeten worden toegerust om ontwikkelingslanden te ondersteunen bij de noodzakelijke langetermijnplanning voor onder meer het reduceren van fysieke en financiële gevolgen van onvoorspelbare en extreme weersomstandigheden; aanpassingen in de gezondheidszorg; het opzetten van verzekeringen en sociale bescherming voor de meest kwetsbaren; infrastructurele planning; een 'klimaatintelligente' benadering van stedenbouw; het liquide houden van overheden in landen die getroffen worden door rampen; een adequate voedselproductie; en de transformatie van de energievoorziening en het energiegebruik. Zowel de VN als de Wereldbank onderstrepen in recente rapporten dat daarbij nog minder dan bij ander ontwikkelingsbeleid sprake kan zijn van een algemeen toepasbaar model, omdat de verschillen tussen landen groot zijn en er nog maar weinig bekend is over hoe goed vormgegeven kan worden aan adaptatie. Niet alleen Nederland maar de hele internationale hulparchitectuur is hier onvoldoende op ingericht, want aldus de VN in hun *World Economic and Social Survey 2009*: "Despite the demonstrated effect of the Marshall Plan framework in Europe in the 1940s, 'aid' has developed over the years into a mixture of assistance for an assortment of specific projects and ad hoc responses to unexpected shocks with little apparent coherence, in respect either of the countries that receive it or of its global distribution. Donor conferences are driven more by what donors want to promote than by the desire to support specific multi-year national programmes. It is difficult to see how aid can ever be really effective without an articulation of macroeconomic objectives and detailed programmes for infrastructure investment, etc., and without a coherent account of priorities – what should be done and in what order – and a sense of the necessary complementarities among different investments and projects" (zie ook Lee et al. 2009;

Ockwell et al. 2009; OECD 2009, Srinivas 2009; UN 2009c; UNCTAD 2009d; World Bank 2009b).

5.5.2 ZOEKEN NAAR COHERENTIE

Grensoverschrijdende kwesties en de relatie tussen hulp en ander beleid hebben altijd de nodige aandacht gekregen binnen de wereld van ontwikkelingshulp. In beleidstermen zijn deze kwesties als 'beleidscoherentie voor ontwikkeling' (*Policy Coherence for Development*) gaandeweg hoger op de agenda gekomen. Daarbij gaat het erom enerzijds te voorkomen dat de positieve effecten van ontwikkelingshulp ondermijnd worden door de negatieve effecten van beleid op andere gebieden zoals handels-, migratie- of milieubeleid, en anderzijds te zorgen dat beleid op andere gebieden positieve spillovers heeft voor ontwikkelingslanden.

Beleidscoherentie voor ontwikkeling tot stand brengen verloopt in de praktijk echter moeizaam. Het bleek niet eenvoudig om er goede instrumenten voor te vinden. Dat had te maken met het functioneren van beleidssystemen (die kunnen beter overweg met beleidsvraagstukken die ieder een eigen organisatie en budget hebben), met belangentegenstellingen, maar ook met de complexiteit van de materie zelf. Coherentieonderwerpen zijn bovendien zo internationaal van karakter dat het moeilijk is voor individuele landen om er eigen beleid op te maken. Zo is in Europa handelsbeleid de exclusieve competentie van de Europese Unie; klimaat en financiële en fiscale stelsels zijn al evenzeer internationale aangelegenheden. Coherentie speelt dan ook heel nadrukkelijk in internationale gremia, al hebben ook individuele landen wel mogelijkheden om er inhoud aan te geven. Ze weten vaak slecht hoe.

In 2005 deden de Commissie en evaluatieafdelingen voor ontwikkelingsbeleid van de EU-lidstaten een gezamenlijke poging om inzicht te krijgen in de toepassing van de principes voor coördinatie, complementariteit en beleidscoherentie. Hieruit bleek dat coherentie voor ontwikkeling bij de diverse lidstaten duidelijk op de agenda is gekomen en dat er inmiddels een reservoir aan praktische ervaringen is opgebouwd doordat lidstaten er op pragmatische wijze mee aan de slag zijn gegaan. Een werkelijk systematische benadering ontbreekt echter. Het promoten van beleidscoherentie blijft 'work in progress', en daarvoor is permanente politieke steun op het hoogste niveau in de Europese Unie en in de lidstaten onontbeerlijk, luidde een belangrijke conclusie in de synthese van deze evaluaties (ECDPM en ICEI 2006; EUHES 2007).

Nederland geldt (ook) in dit opzicht als een voorloper. De coherentie-unit die sinds mei 2002 op het ministerie van Buitenlandse Zaken bestaat, is in menige internationale vergelijking als lichtend voorbeeld voor andere landen naar voren geschoven. In de Commitment to Development Index die het Center for Global

Development jaarlijks samenstelt prijkt ons land al enkele jaren in de top, en dat komt – met alle vraagtekens die bij deze index te plaatsen zijn – niet alleen door de hoge score op de hulpindex, maar ook door de bovengemiddelde scores op enkele van de andere zes indicatoren. Net als andere landen brengt Nederland regelmatig een coherentienota uit over de voortgang op dat gebied, en daaruit blijkt dat op concrete dossiers aandacht voor de ontwikkelingsdimensie is gekomen. De relatie van ontwikkelingsbeleid met andere thema's is echter vooralsnog primair een academische aangelegenheid. Veel van de gevoerde debatten hebben een voorspelbaar verloop. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking wil zich graag met bredere thema's inlaten – niet voor niets wordt er al lang gepleit voor het veranderen van de taakomschrijving van deze minister in de richting van een minister voor Internationale Samenwerking – maar andere departementen zijn daar niet erg happig op. En zodra de vraag gesteld wordt of dan ook een deel van de 0,8 procent van het bbp die voor ontwikkelingssamenwerking gereserveerd is, voor deze themagebieden ingezet kan worden, verstomt het debat al snel (Engel et al. 2009; Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006, 2008).

Een ander land dat internationaal als voorbeeld geldt is Zweden. Dit land kwam in 2003 tot de conclusie dat ontwikkelingssamenwerking opgebouwd moet zijn langs drie hoofdlijnen: klassieke hulp, beleidscoherentie en internationale publieke goederen. In maart 2008 stuurde de nieuwe Zweedse regering de nota *Global challenges – Our responsibility* naar het parlement met voornemens om geconstateerde tekortkomingen in de implementatie van beleidscoherentie voor ontwikkeling aan te pakken, en die benadering kon rekenen op brede politieke en maatschappelijke steun. Verbeteringen worden gezocht op het gebied van management, organisatie en follow-up, kennis en analyse in de departementen, samenwerking met diverse Zweedse actoren, en het werk van de EU voor beleidscoherentie. Daar wordt sindsdien aan gewerkt met contactpunten op departementen, interdepartementale werkgroepen op een aantal geprioriteerde thema's, en een speciale unit binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarmee is vooruitgang geboekt, maar institutionele structuren zijn geen antwoord op het gegeven dat belangen kunnen botsen. Zweden is bijvoorbeeld een grote exporteur van wapens maar in regeringsnota's over coherentie komt dit onderwerp niet voor (Government Offices of Sweden 2008; Odén 2009; Odén en Wohlgemuth 2007).

Europese coherentie

De Europese Unie, waar het vormgeven van coherentiebeleid net als dat van ander beleid ingewikkeld is omdat alles over veel schijven loopt, maar die wel in een serieuze positie is om er echt inhoud aan te geven, heeft zich meer recentelijk ook actief getoond op het coherentie dossier. In artikel 178 van het Verdrag van Maastricht (1992) was reeds de enigszins vage formulering opgenomen dat de Unie bij de uitvoering van beleid "likely to affect developing countries" de (in artikel 177 geformuleerde) ontwikkelingsdoelen in aanmerking moet nemen. Campagnes van

ngo's (met steun van Franse en Duitse ontwikkelingsministeries) tegen exportsubsidies voor vlees (1993) en (opnieuw met steun van het Duitse ministerie) visserijovereenkomsten (1996) zetten druk op de Commissie om met een rapport over coherentievragen te komen, maar dat leverde uiteindelijk niet veel op (Hoebink 2004). Al met al werd zo in de jaren negentig nog weinig vooruitgang geboekt op dit dossier, maar sinds enkele jaren is er serieuze aandacht voor coherentiebeleid. In haar eerste document over beleidscoherentie voor ontwikkeling stelt de Europese Commissie (2005) dat hulp belangrijk is, maar onvoldoende om ontwikkelingslanden in staat te stellen de Millenniumdoelen te halen. Zij selecteerde elf aandachtgebieden op coherentiegebied– onder andere handel, landbouw, visserij, transport en migratie – en nadat de General Affairs and External Relations Council (GAERC) daar klimaatverandering als twaalfde aan had toegevoegd, werden de ambities van de EU met beleidscoherentie voor ontwikkeling vastgelegd in de Europese Consensus voor Ontwikkeling, die de Raad, het Europees Parlement en de Commissie in december 2005 bekrachtigd hebben (Publicatieblad C46 van 24.2.2006).

Ondanks alle goede intenties betekent beleidscoherentie voor ontwikkeling in de praktijk echter nog weinig. Dat blijkt als Europa in februari 2009 besluit om de subsidie op zuivelproducten weer te verhogen. Juist dit soort landbouwsubsidies zijn de *casus belli* voor veel ngo's en academische onderzoekers: zij verwijten het Westen hypocrisie door in onderhandelingen over handelsliberalisering van ontwikkelingslanden te verlangen dat ze hun markten openen terwijl ze tegelijk hun eigen landbouw steunen. De rijke landen samen geven per dag zo'n 700 miljoen dollar uit aan landbouwsubsidies, en gedurende bijna alle afgelopen 25 jaren hebben de OESO-landen een bedrag aan landbouwsubsidies gespendeerd dat groter is dan het totale bruto binnenlands product van Sub-Sahara Afrika. In 1995 is in WTO-verband afgesproken alle landbouwexportsubsidies af te schaffen, en in 2005 is in Hongkong afgesproken dat dit eind 2013 gerealiseerd moet zijn. Of dat gehaald wordt is zeer de vraag. Tot die tijd kunnen binnenlandse producenten in ontwikkelingslanden in ieder geval geconfronteerd worden met oneerlijke gesubsidieerde concurrentie uit landen die sowieso al een voorsprong hebben omdat de productiviteit er veel hoger is. (Bourguignon et al. 2008; Bretherton en Vogler 2008; Carbone 2008; Dearden 2008; Egenhofer et al. 2006; Olsen 2008).

De Europese intenties over *policy coherence* blijken ook naar de achtergrond gedrongen bij de onderhandelingen van Europa met 77 arme landen over de vernieuwing van handelsakkoorden in de vorm van Economic Partnership Agreements (EPA's). Een groep ontwikkelingslanden in Afrika, de Caraïben en de Pacific en de Europese Unie onderhouden sinds 1964 preferentiële handelsrelaties en op 23 juni 2000 is in Cotonou de *ACP-EU Partnership Agreement* ondertekend die op 1 april 2003 inging met een looptijd van twintig jaar. Aangezien het Cotonouverdrag niet WTO-conform is – de ACP-landen krijgen zonder 'objectief criterium'

een voorkeursbehandeling boven andere ontwikkelingslanden – heeft de EU de ACP-landen in zes regio's ingedeeld om vervolgens te kunnen onderhandelen over regionale handelsakkoorden, oftewel *Economic Partnership Agreements* (EPA's), die wél WTO-proof zijn. De EU wilde deze onderhandelingen op 20 december 2007 afronden, maar toen waren slechts 35 van de 77 ACP-landen bereid een overeenkomst te tekenen. Slechts één EPA is tot nu toe bijna rond, die tussen de EU en CARIFORUM (het Caribisch gebied); voor de andere regio's zijn interim-overeenkomsten afgesloten. Veel ACP-landen en ngo's hadden kritiek op de opstelling van de EU in de onderhandelingen, onder meer omdat ontwikkelingslanden onder (tijds)druk werden gezet om akkoord te gaan, de EU de onderhandelingen wilde verbreden met onderwerpen die verdergaan dan de WTO-verdragen (vrijmaken dienstenhandel en zogenoemde *Singapore issues* op het gebied van mededingingsbeleid, buitenlandse investeringen, aanbestedingen en het faciliteren van handel), de EU een inperking wilde van de mogelijkheid voor ACP-landen om export te belasten, terwijl dat voor de overheidsinkomsten van deze landen van belang is, en de EU de mogelijkheid voor ACP-landen om economische sectoren te beschermen (*infant industry clauses*) wilde inperken. Uit een rapport van ICCO (2008) blijkt dat 9 van de 13 ACP-landen die werden ondervraagd, van mening waren dat de EPA-onderhandelingen geen steun betekenden voor regionale integratie. De onderhandelingen over volwaardige EPA's lopen op dit moment nog en onduidelijk is wanneer die afgerond zullen worden. De ministers van Financiën en Handel van de Afrikaanse Unie willen een aantal bepalingen in de voorlopige overeenkomsten herzien ter wille van hun eigen beleidsruimte (*policy space*), en de harmonisering van het EPA-proces met initiatieven voor regionale integratie blijft problematisch (Draper 2008; ECDPM 2009a; Lui en Bilal 2009; SER 2008a).

Coherentie wordt op Europees niveau dus gemakkelijker beleden dan gedaan. Dat blijkt ook uit de tweejaarlijkse rapportage van de Commissie. In het eerste rapport van september 2007 luidde het kritische oordeel over de lidstaten dat nog weinig sprake was van betrokkenheid bij coherentie voor ontwikkeling op andere departementen dan dat voor ontwikkelingssamenwerking. De mechanismen voor beleidscoherentie voor ontwikkeling waren in veel landen nog weinig systematisch en slecht geïnstitutionaliseerd, en er was een gebrek aan transparantie en verantwoording op dit terrein. De vooruitgang op Europees gebied werd in deze evaluatie als bevredigend beoordeeld. In de onlangs verschenen tweede evaluatie oordeelt de Commissie opnieuw dat sprake is van vooruitgang op Europees en nationaal niveau, maar dat het gebrek aan bewustzijn over ontwikkeling op lijndepartementen een obstakel is binnen de lidstaten en dat het vaak ook moeilijk is goed zicht te krijgen op de uiteindelijke impact van niet-ontwikkelingsbeleid op ontwikkelingslanden. Deze problemen op nationaal niveau werken volgens de Commissie vaak door op Europees niveau, en omgekeerd. De komende tijd wil de Commissie niet langer de eerder gekozen twaalf beleidsterreinen monitoren maar liever strategisch focussen op vijf centrale ontwikkelingsuitdagingen (European

Commission 2007, 2009a, 2009b). Sommigen gaat dat overigens niet ver genoeg: in een kritisch rapport over beleidscoherentie pleiten Europese ngo's bijvoorbeeld voor het uitbreiden in plaats van beperken van coherentie voor ontwikkeling naar onder meer maatregelen om speculatie met voedsel tegen te gaan en belastingontduiking aan te pakken (CONCORD 2009). Dat debat gaat nog voort, en na consultatie van de lidstaten en de relevante stakeholders wil de Commissie in 2010 een gericht en operationeel werkprogramma voor beleidscoherentie voor ontwikkeling vaststellen.

Mondiale regulering

Samenhangend beleid maken binnen de Europese Unie blijkt moeilijk, hoe dat mondiaal voor elkaar te krijgen is een nog veel groter vraagstuk. Dat is weer pijnlijk duidelijk geworden tijdens de recente financiële crisis. Deze crisis maakte twee zaken duidelijk: het reguleringskader voor financiële markten is inadequaat, en er is geen goed systeem voor *global economic governance*. De crisis van de jaren dertig, waarbij protectionisme hoogtij vierde en landen de problemen probeerden af te wentelen op hun buren, leidde tot het idee dat zoiets nooit meer mocht gebeuren. Dat resulteerde aan het einde van de Tweede Wereldoorlog in de oprichting (1944) van de Bretton Woods-instituties Wereldbank en IMF. Hier kwam iets later het VN-systeem bij, maar dat is op economisch en sociaal terrein nooit goed uit de verf gekomen. Toen de VN werden opgezet was de economische en sociale raad (ECOSOC), die in januari 1946 voor het eerst bijeenkwam, bedoeld als coördinerend orgaan voor economisch en sociaal beleid. Het IMF en de Wereldbank hebben zich anders dan bijvoorbeeld de in 1919 opgerichte ILO nooit onder de paraplu van ECOSOC willen scharen. Er zijn aparte stelsels ontstaan voor enerzijds economische regulering, met een centrale rol voor de Wereldbank, de WTO en het IMF, en anderzijds veiligheidsvraagstukken, met een centrale rol voor de Veiligheidsraad. De organisaties die deel uitmaken van het economische stelsel, zijn niet echt onderdeel van het VN-systeem en hebben een eigen *governance* structuur. VN-organisaties die actief zijn op sociaal en economisch gebied, zoals Unesco, Unicef, ILO, WHO, UNCTAD en UNDP, bevinden zich aan de rand van het sociaal-economisch institutionele systeem, terwijl het IMF, de WTO en de Wereldbank daar het centrum van vormen. De sociale agenda is mede daardoor niet goed belegd, terwijl de veiligheids- en de economische agenda los van elkaar functioneren.

Dat brede thema's van belang zijn is inmiddels gemeengoed in de wereld van ontwikkelingshulp. Het vinden van de passende arrangementen is tot op heden echter achtergebleven. Dat heeft te maken met de complexiteit van de materie – er zijn geen simpele manieren om inhoud te geven aan coherentie en mondiale regulering en het is al evenmin eenvoudig om bij alle mogelijke ingewikkelde aangelegenheden het ontwikkelingsperspectief voldoende recht te doen.

Tot slot

Ontwikkelingshulp is in zestig jaar uitgegroeid tot een omvangrijk en complex systeem. Dat systeem heeft specifieke kenmerken gekregen: armoedebestrijding in de vorm van directe hulp is steeds belangrijker geworden, en gerichte ondersteuning van groei is meer en meer op de achtergrond geraakt. Mede door het accent op directe hulp heeft zich een enorme proliferatie van organisaties voorgedaan. En voor zover er grootschalige veranderingsprogramma's worden voorgestaan, kenmerken die zich door een erg optimistisch geloof in de maakbaarheid van samenlevingen en het idee dat er simpele en universele antwoorden zijn voor alle ontwikkelingslanden tezamen. Ook ontbreekt een uitgewerkt perspectief op de vraag wanneer interveniëren zinvol en verantwoord is, en wanneer niet. Tot slot zijn de verbindingen met niet-klassieke beleidsterreinen die ontwikkelingsrelevant zijn, niet goed van de grond gekomen. Daarmee is een substantiële veranderingsagenda gegeven.

6 DE OPGAVE VOOR DE TOEKOMST

De geschiedenis van zestig jaar ontwikkelingshulp laat zich schrijven als die van een worsteling waarin burgers, overheden en multilaterale organisaties zochten naar manieren om greep te krijgen op een uiterst complex fenomeen, en daar maar voor een deel in slaagden. De vraag is welke conclusies daaraan te verbinden voor toekomstig beleid. Somberheid over wat er gerealiseerd is, kan immers leiden tot de conclusie dat voortzetting van ontwikkelingshulp niet gewenst of verantwoord is, terwijl berusten in het feit dat ontwikkeling nu eenmaal moeilijk is, al snel een vrijbrief wordt om door te gaan op de ingeslagen weg. Het materiaal dat in de vorige vijf hoofdstukken gepresenteerd is, impliceert echter noch opgeven noch onbekommerd doorgaan. Er valt een scherpere conclusie te trekken. Dat doen we in dit zesde hoofdstuk.

6.1 VERBINDINGEN WORDEN ONVERMIJDELIJKER

Waarom ontwikkelingshulp? In hoofdstuk 2 bespraken we twee typen motieven: morele motieven en motieven die herleid kunnen worden tot collectief eigenbelang. Voor individuen spelen morele motieven sinds jaar en dag een sleutelrol – ze zijn terug te vinden in het werk van missionarissen en zendelingen, klinken door in de geschriften van Multatuli, in hedendaagse benefietconcerten en in individuele hulpacties. De vraag is echter in welke mate de Nederlandse overheid dit motief in haar beleid moet laten meespelen. In de grondwet ligt weliswaar de opdracht besloten bij te dragen aan een betere internationale rechtsorde, maar dit laat open op welke wijze en in welke mate dat moet geschieden. Vanuit normatief oogpunt valt weliswaar te verdedigen dat ook overheden een morele opdracht hebben om solidariteit of naastenliefde inhoud te geven, maar in dat argument zijn politieke aannamen verdisconteerd. Of morele redenen volstaan om ontwikkelingshulp te verlenen, is dan ook een politieke keuze. Dat ligt minder uitgesproken als het gaat om collectief eigenbelang: de overheid dient te zorgen dat de belangen van de Nederlandse burgers ook op lange termijn zo goed mogelijk geborgd zijn – dat is in de grondwet verankerd als haar taak. En voor het realiseren van die belangen is Nederland voor een steeds groter deel aangewezen op een internationale orde. Collectief eigenbelang kan dan ook een krachtig argument zijn voor ontwikkelingshulp. Dan moet wel duidelijk zijn waar dat belang precies ligt.

Een argument dat in dit kader vaak naar voren wordt gebracht, is dat een gelijkwaardigere verdeling van kansen in de wereld voorkomt dat er grote migratiestromen op gang komen. Er is echter weinig empirische basis voor die redenering, eerder voor het tegenovergestelde (Bakewell 2008). Het is een mythe dat als ontwikkelingslanden zich ontwikkelen, migratie zal verminderen. Juist in landen die zich verder ontwikkelen, vertrekken boeren naar de stad, terwijl stedelingen

naar rijkere landen migreren. Als ontwikkelingslanden zich ontwikkelen, zal dit vooralsnog dan ook eerder leiden tot meer dan tot minder migratie naar het Westen (Adepoju et al. 2008; Faist 2008; De Haas 2007; Skeldon 2009; UNDP 2009). Pas in een volgende fase, wanneer de verwachtingen over de kansen in het thuisland stevig gegroeid zijn, treedt er weer migratie terug op. Zo keerden veel Grieken en Italianen die in de jaren vijftig naar Nederland waren gekomen, vijftien jaar later terug; een vergelijkbaar proces lijkt de laatste jaren op te treden bij jongvolwassen Nederlanders van Turkse afkomst.

Zo is ook het argument dat ontwikkelingshulp bijdraagt aan de bestrijding van terrorisme twijfelachtig. Het moge zo zijn dat extreme armoede er aan kan bijdragen dat terroristen niet eenvoudig te lokaliseren te zijn, maar dat heeft eerder te maken met het ontbreken van een goed overheidsapparaat dan met een causale rol van armoede. Armoede zelf is zelden de primaire aanjager van terrorisme, of zelfs maar van opstand. Onderzoek laat zien dat het recente terrorisme zijn wortels heeft in een beleving van achterstelling die eerder sociaal-cultureel dan economisch is (Burke 2007; Rashid 2006). De leiders hebben dan ook meestal een middenklasseachtergrond – Osama bin Laden komt zelfs uit de elite van Saoedi-Arabië. Dat was overigens niet anders bij de vele revoluties die Europa in de afgelopen eeuwen kende.

Ontwikkelingshulp zal dan ook weinig betekenen in het tegengaan van migratiestromen of van terrorisme, althans op korte termijn. De belangen van Nederland reiken echter verder. Zo heeft Nederland – met zijn open economie – bijvoorbeeld economisch belang bij een goed functionerende wereldmarkt. Afrika zou op termijn een interessante afzetmarkt kunnen vormen en is al een belangrijke leverancier van grondstoffen. De meest wezenlijke belangen van Nederland gaan echter verder. Op korte termijn liggen die bij het maken van afspraken over klimaatdoelstellingen, op iets langere termijn bij het mondiaal beheren van energie en voedsel, en op nog langere termijn bij een stabiele wereldorde. Klimaatdoelstellingen zijn immers niet te realiseren zonder landen uit het Zuiden en ook energie en voedsel zullen onontkoombaar op de internationale agenda verschijnen. Het energievraagstuk wordt nu nog besproken in termen van de milieubelasting, maar zal al vlug ook in het teken van schaarste staan. Voedsel kan de aarde in theorie voorlopig voldoende voortbrengen, maar dat vergt dan wel een veel zorgvuldigere mondiale coördinatie. Waterschaarste, biodiversiteit en het gebruik van schaarser wordende grondstoffen zijn, ten slotte, al evenzeer steeds nadrukkelijker internationale aangelegenheden aan het worden.

Op nog langere termijn wordt de wereldorde zelf precair. De wereld wordt zoveel drukker en rijker dat samenleven onder veel scherpere condities plaats zal moeten vinden. Leefden in 1950 nog 2,5 miljard mensen op de wereld, in 2050 zijn dat er naar verwachting 9,2 miljard, bijna vier keer zoveel. En die mensen zijn, als de

huidige ontwikkelingen aanhouden, straks heel veel rijker. Het gemiddelde bruto binnenlands product per inwoner in de wereld in 1950 was 2.109 dollar, in 2000 was dat 6.029 dollar (beide uitgedrukt in dollars van 1990, zie Maddison 2009). Niemand kan met enige zekerheid voorspellen of het inkomen in de eerste helft van de eenentwintigste eeuw opnieuw met een factor drie zal stijgen, maar het is wel bestuurlijke en politieke wijsheid om daar rekening mee te houden. Dat betekent dat we ervan uit moeten gaan dat er in 2050 vier keer zoveel mensen, die gemiddeld negen keer zo rijk zijn, op de wereld zouden kunnen zijn als er in 1950 waren.

Op deze imposante veranderingen zal een bestuurlijk en politiek antwoord gevonden moeten worden, want het is duidelijk dat er in een dergelijke drukke wereld onder veel strakkere condities samengeleefd zal moeten worden. Dat we ruimte en middelen met meer mensen zullen moeten delen, maakt het noodzakelijk om te zoeken naar mechanismen om de onvermijdelijke onderlinge spanningen niet te ver op te laten lopen. De geschiedenis heeft geleerd dat het versterken van onderlinge afhankelijkheden daarvoor waarschijnlijk het beste recept is. Zo zijn de ontvlambare arbeidsverhoudingen in het begin van de twintigste eeuw in het Westen gepacificeerd, en zo zijn ook de spanningen tussen Duitsland en Frankrijk na de Tweede Wereldoorlog gekanaliseerd met de oprichting van de EEG. Het zou hoog spel zijn om niet eenzelfde behoedzaamheid te betrachten op wereldniveau. Niet alleen om morele maar ook om functionele redenen moet het beleid er dan ook op gericht zijn landen en volkeren zoveel mogelijk 'bij elkaar te houden' – iets anders kunnen we ons niet permitteren.

Ingebedde globalisering

Een vermaatschappelijking van de globalisering zal niet lukken als de globalisering voortgaat zoals deze de afgelopen decennia vorm heeft gekregen, zoveel is inmiddels duidelijk. De financiële crisis heeft ook (voormalige) *cheerleaders* van globalisering met de neus op het feit gedrukt dat mondiale economische ontwikkeling niet simpelweg overgelaten kan worden aan markten en bedrijven. Wereldleiders als de Britse premier Brown en de Amerikaanse president Obama hebben de Washington Consensus inmiddels doodverklaard, en in allerlei (internationale) fora wordt nagedacht over de vraag hoe globalisering minder risicovol en vatbaar voor crises georganiseerd kan worden – *The Financial Times* organiseerde in haar kolommen maandenlang een discussie over "*The future of capitalism*". Daarbij gaat het niet meer alleen over betere en effectievere mondiale afspraken en toezicht. Minstens zo belangrijk is de vraag hoe – met een nieuw populair begrip – 'de veerkracht' (*resilience*) van nationale staten vergroot kan worden, zodat ze beter opgewassen zijn tegen besmetting (*contagion*) door crises (klimaat, voedsel, financieel) en mondiale (economische en andere) schokken (DFID 2009b). Dat leidt tot belangrijke vervolgvragen. De plotseling sterke terugkeer van overheden, die banken en nationale bedrijven overeind houden en met fiscaal beleid vraaguit-

val proberen tegen te gaan, "has reinforced the truism that without the state, market economies would not be able to thrive. Without public authorities capable of exercising legitimate coercion, capitalism would be impossible", aldus Hemerijck in de inleiding op een boek waarin prominente internationale wetenschappers en oud-politici hardop nadenken over de gevolgen van de financiële crisis op lange termijn (Hemerijck et al. 2009).

De vraag is langs welke lijnen een nieuwe wereldorde vorm gaat krijgen. Tijdens wat vaak de *gouden jaren van het kapitalisme* wordt genoemd – de naoorlogse periode met economische groei zonder historisch precedent, die eindigde met de oliecrisis van 1973 – werd de belangrijkste rol in het wereldsysteem toebedacht aan nationale staten. Overheden kregen daarom ook instrumenten in handen voor nationaal economisch beleid. Tijdens de internationale conferentie die in juli 1944 in het Mount Washington hotel in Bretton Woods plaatsvond om de opbouw van het internationale economische systeem na de oorlog voor te bereiden, werd de handel geliberaliseerd. Maar om een nieuwe wereldcrisis zoals in de jaren dertig te voorkomen, kregen landen beleidsruimte voor het maken van eigen keuzes – zoals een lagere rente voor meer werkgelegenheid. Grensoverschrijdend kapitaalverkeer, of wat tegenwoordig ook wel 'flitskapitaal' genoemd wordt, werd daartoe sterk gereguleerd en aan banden gelegd. Voor Keynes, tegenwoordig weer populair in het kielzog van de financiële crisis maar toentertijd hoofdrolspeler in Bretton Woods, waren die kapitaalcontroles het belangrijkste resultaat van deze conferentie.

Deze afspraken waren een duidelijke reactie op een eerdere periode. In zijn beroemde werk *The great transformation* (1944) betoogt Karl Polanyi dat het economisch liberalisme van de jaren twintig met haar geloof in een zelfregulerend marktmechanisme had geleid tot het elimineren van 'all interventionist policies which interfered with the freedom of markets', en de economie had losgemaakt (*disembedded*) van de samenleving. De toename van ongelijkheid, instabiliteit en onveiligheid die daar het gevolg van was, resulteerde in de recessie van de jaren dertig en de opkomst van het fascisme. Voor Polanyi, "the notion of embeddedness underlines the fact that economic activity is created and shaped by political decisions, social conventions, and shared norms and understandings. Although free markets are often misperceived as natural, sovereign, self-contained, and self-regulating, a market economy cannot exist independently of the society and rules in which it is located" (Hemerijck et al. 2009). John Ruggie, hoogleraar internationale politieke economie aan Harvard, noemde de bloeiperiode van het kapitalisme vanaf Bretton Woods dan ook "het compromis van het 'ingebed liberalisme'" (*embedded liberalism*).

Dit naoorlogse bouwwerk liep tegen zijn grenzen aan tijdens de internationale recessies van 1973-1974 en 1981-1982, en de gouden jaren van het naoorlogse kapitalisme werden gevolgd door de neoliberale decennia van Thatcher en Reagan en

de Washington consensus, met lagere groeicijfers. Inmiddels bevinden we ons in een transnationale fase waarin mondiale markten door nieuwe technologieën en liberalisering, privatisering en deregulering steeds losser (*disembedded)* zijn geraakt van samenlevingen en nationale staten. De afgelopen jaren is geleidelijk meer aandacht gekomen voor de schaduwzijden daarvan en voor de (potentiële) verliezers van de toenemende internationalisering van handel, financiële stromen en productie (zie bijvoorbeeld de World Commission on the Social Dimension of Globalization 2004). De financiële crisis en dreigende klimaat- en voedselcrises doen daar nog een schepje bovenop.

Onder de erkenning dat globalisering geen fataliteit is maar (her)vormbaar, roept dat fundamentele vragen op over de architectuur van de internationale economische en politieke verhoudingen (Findlay en O'Rourke 2007). Daarbij zijn twee parallelle bewegingen waar te nemen die op het eerste gezicht met elkaar in strijd lijken maar dat bij nader inzien niet hoeven te zijn. Aan de ene kant is sprake van een proliferatie van voorstellen om meer mondiaal te regelen en te organiseren – denk aan monitoring van nationale economieën en gedragsregels voor de financiële sector; oproepen en bescheiden initiatieven om belastingparadijzen aan te pakken; voorstellen voor mondiale belastingen zoals een heffing op financiële transacties of *Tobin tax* (Schmidt 2009); onderzoek van het IMF naar een verplichte verzekeringspremie voor banken om schade bij problemen te betalen; het voorstel van de Chinese Centrale Bank om tot een nieuwe mondiale reservemunt te komen (in plaats van de dollar); de in G20-verband overeengekomen uitgifte van nieuwe 'speciale trekkingsrechten' (SDR's) door het IMF; en, als laatste voorbeeld, activiteiten van verschillende VN-organisaties om te komen tot een mondiale "social protection floor" (ILO en WHO 2009). Aan de andere kant wordt meer ruimte gecreëerd door landen om zich afzonderlijk, ieder voor zich, tegen negatieve gevolgen van globalisering te beschermen – denk aan maatregelen om bedrijven of economische sectoren te beschermen; maatregelen om speculatie en negatieve gevolgen (hogere wisselkoersen) van volatiele internationale financiële stromen – *hot money* – tegen te gaan (zoals onder meer Brazilië en Taiwan in november 2009 zijn gaan doen); en, als laatste voorbeeld, de toegenomen inzet op regionale samenwerking, integratie en fondsvorming voor onderlinge financiële bijstand en meer beleidsruimte ten opzichte van mondiale organisaties en binnen de wereldeconomie (bijvoorbeeld het Chiang Mai initiatief van de ASEAN-landen, het Andean Reserve Fund, het Latin American Reserve Fund).

Deze pogingen om markten weer sterker nationaal in te bedden en nationale staten weer meer beleidsruimte te geven om zichzelf te beschermen tegen (de gevolgen van) internationale crises zonder de (potentiële) voordelen van globalisering te verliezen, vormen met elkaar een ingewikkelde balanceeract met veel onzekerheden en onbekende uitkomsten. Hoe deze 'ingebedde globalisering' eruit gaat zien weet nog niemand, dat wordt de komende tijd uitgevochten en daar zijn we

zelf bij. Maar omdat autarkie geen optie is en niemand op korte termijn een federale wereldstaat ziet ontstaan, als dat überhaupt al wenselijk zou zijn, dienen nieuwe internationale coördinatiemechanismen ontwikkeld te worden om interdependenties beter te managen, in mondiale publieke goederen te voorzien, grensoverschrijdende problemen op te lossen, en spelregels af te spreken die nationale staten voldoende beleidsruimte (*policy space*) geven om problemen die globalisering voor (delen van) hun bevolking kan veroorzaken, op te kunnen lossen.

Het loont de moeite dit algemene uitgangspunt de komende tijd verder uit te diepen en in dat verband ook de vraag te stellen waar de langetermijnbelangen van Nederland eigenlijk precies liggen en wat die betekenen voor de wijze waarop de internationale orde het best tegemoet getreden kan worden. In dat opzicht zou Nederland een voorbeeld aan Noorwegen kunnen nemen, dat onlangs de vraag thematiseerde waar op lange termijn de belangen van Noorwegen liggen. Het is tekenend dat deze exercitie werd ondernomen door een minister voor Ontwikkelingshulp die antwoord op die vraag wilde voor hij een beleidsnota over ontwikkelingshulp ging schrijven. Investeren in de wereldorde is nodig en heeft ook zin, en ontwikkelingshulp kan daarbij een instrument zijn, was ook zijn conclusie. In dat opzicht moeten we, zoals Nobelprijswinnaar Stiglitz het uitdrukte, "voorbij de schaamte van het welbegrepen eigenbelang". De ontwikkelingsopdracht is niet langer iets aardigs, maar wordt onontkoombaar.

6.2 DE OPGAVE: ONTWIKKELINGSGERICHTER EN BREDER ZIJN

Hoe deze opdracht in te vullen? Allereerst is het zaak om helder te zijn over wat er met ontwikkelingshulp beoogd wordt. Daarbij valt, althans in analytische zin, een driedeling in te maken. Hulp kan ten eerste gericht zijn op het verbeteren van de directe levensomstandigheden; ten tweede de ontwikkeling van mensen en landen gericht willen bevorderen; en ten derde mondiale goederen veiligstellen. Ieder doel kent een eigen type legitimiteit. Hulp die is gericht op de verbetering van directe levensomstandigheden valt in morele termen te verdedigen. Ontwikkeling nastreven is evenzeer moreel verdedigbaar, maar schept ook condities voor een stabielere wereldorde, en is in dat opzicht een vorm van welbegrepen eigenbelang. Werken aan mondiale thema's ten slotte is een duidelijke vorm van collectief eigenbelang.

Het lijkt zaak om aan hulp van het tweede en derde soort beter inhoud te geven. Het vergroten van de zelfredzaamheid van ontwikkelingslanden en het bevorderen van het gemeenschappelijk, mondiaal eigenbelang zouden centraler moeten staan in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. In abstracto geformuleerd is dat een stelling waar velen het ongetwijfeld hartgrondig mee eens zijn, maar het probleem is dat ontwikkelingshulp op een zodanige wijze geïnstitutionaliseerd is dat de aandacht systematisch uitgaat naar de meer

'palliatieve' vormen van hulp. Hulp is steeds meer in het teken komen te staan van het streven naar aansprekende resultaten die het goed doen in de media. Dat leidde tot een sterke concentratie op de sociale sectoren. Gerichte ontwikkelingsstrategieën ontbreken te vaak. Die zijn ook moeilijk te ontwerpen in een tijd waarin de nadruk ligt op aansprekende resultaten en waarin politieke successen snel geboekt moeten worden. En andere blik is echter nodig. Die veronderstelt een breuk met een aantal van de historisch gegroeide mantra's van ontwikkelingssamenwerking: het primaat van armoedebestrijding, de directe focus op de allerarmsten, en het sterke geloof in het belang van investeren in voorzieningen als drinkwater, basisonderwijs en gezondheidszorg.

Dat een duidelijker accent gelegd moet worden op ontwikkeling en mondiale thema's wil niet zeggen dat directe armoedebestrijding geen bestaansrecht heeft. De keuze tussen doelen van ontwikkelingshulp is echter altijd ook een keus tussen het hier en nu en de toekomst (Barder 2009a). Armoedebestrijding gaat over zaken die nu zichtbaar zijn, ontwikkeling over mogelijkheden voor de toekomst. Het maken van afwegingen tussen acute noden en toekomstige mogelijkheden, is een wezenskenmerk van politieke systemen. Alle regeringen moeten afwegingen maken tussen belangen van de huidige bevolking en belangen van toekomstige generaties. Dat is zoeken naar een balans. De ervaring leert dat in de meeste ontwikkelingslanden de politieke praktijk vaak leidt tot een keuze voor het nu verdelen van de (weinige) beschikbare middelen onder diverse behoeftige bevolkingsgroepen, en dat langetermijnontwikkeling dan op de tweede plaats komt – maar hetzelfde kan overigens gezegd worden van veel westerse landen. Neopatrimoniale structuren dragen bij aan de tendens het heden voorop te stellen. Ontwikkeling zal dan ook altijd min of meer bevochten moeten worden op een praktijk die eerder neigt naar het inzetten van middelen voor (her)verdeling over de nu aanwezige mensen. Overigens is het verlenen van prioriteit aan verdeling soms niet alleen politiek opportuun, maar ook functioneel. Verdeling draagt immers bij aan het bewaren van sociale stabiliteit, een doel dat op zichzelf van belang is om op termijn ontwikkeling mogelijk te maken. Bovendien is (te) grote ongelijkheid op zichzelf slecht voor economische groei en niet bevorderlijk voor ontwikkeling (Nissanke en Thorbecke 2006).

6.2.1 VOORBIJ DE ARMOEDEBESTRIJDING

Hoe moreel verdedigbaar en politiek begrijpelijk armoedebestrijding ook is, het zou niet het enige of primaire doel moeten zijn van ontwikkelingshulp. Het accent voor ontwikkelingshulp van overheidswege behoort te liggen op het vergroten van de ontwikkelingsmogelijkheden van landen en regio's. Banengroei voor het vergroten van bestaansmogelijkheden en inclusieve groei worden dan belangrijke parameters in het ontwikkelingsbeleid, evenals de versterking van specifieke economische sectoren, de diversificatie van de economie, de kwaliteit van institu-

ties, en de versterking van het lokale oplossend vermogen (zie ook Janssen 2009).

Groei

Dat groei in ontwikkelingslanden hard nodig is, is niet omdat groei inherent goed is of een doel op zich, maar omdat samenlevingen zich in de regel alleen constructief kunnen ontwikkelen als er perspectief is op 'meer' (zie Stiglitz et al. 2009). Men kan verdedigen dat voor zover westerse landen zich nog kunnen ontwikkelen dit vooral is door de nu beschikbare middelen beter te verdelen, en het valt ook te verdedigen dat de ontwikkeling van de wereld als geheel steeds meer een kwestie van (her)verdeling en van duurzaamheid wordt, en steeds minder van doen heeft met groei. Maar die optie bestaat niet voor ontwikkelingslanden omdat daar groei nodig is om vorm te kunnen geven aan verdere modernisering en om de materiële voorzieningen voor burgers te kunnen verbeteren.

Martin Ravallion, hoofd van de onderzoeksafdeling van de Wereldbank, heeft dat recent nog eens laten zien (2009b). Zijn startvraag was of ontwikkelingslanden via interne herverdeling een einde zouden kunnen maken aan absolute armoede (volgens de meest recente norm van de Wereldbank is dat een inkomen van 1,25 dollar per dag, in PPP van 2005). Herverdeling zou dan moeten plaatsvinden door mensen die meer verdienen dan wat in de Verenigde Staten als arm beschouwd wordt (13 dollar per dag) een hoger marginaal belastingtarief (MTR, *marginal tax rate*) op te leggen voor alle inkomsten boven die dertien dollar per dag. Met de zo gegenereerde belastinginkomsten zou een land vervolgens kunnen proberen de absolute armoede uit te bannen door inkomenstransfers en/of sociale programma's. Ravallions conclusie luidt dat er op dit moment twee categorieën landen zijn: in midden-inkomenslanden kan herverdeling productief zijn, maar in de meeste landen (en dat geldt zeker voor de minst ontwikkelde landen) met een inkomen van gemiddeld minder dan 2000 dollar per persoon per jaar is om te beginnen groei nodig, ook om sociale programma's te kunnen financieren. Om het concreet te maken: Brazilië zou aan een marginaal belastingtarief van één procent genoeg hebben om te kunnen herverdelen, China aan 37 procent. Zou China echter nog een stap vooruit willen zetten om de ruimere armoedegrens van twee dollar per dag te passeren, dan zou een MTR van honderd procent nodig zijn. En India zou zelfs bij een MTR van honderd procent (iets wat uiteraard niet kan) nog maar twintig procent van de absolute armoede kunnen wegwerken. Groei is, kortom, een absolute voorwaarde om in de meeste ontwikkelingslanden armoede te kunnen bestrijden. Als het gemiddelde inkomen zo laag is als het nu is in veel arme landen, kan herverdeling hoogstens leiden tot, in de woorden van Amartya Sen "het herverdelen van de ellende" (Krueger 2009).

Groei is, het kan niet genoeg benadrukt worden, geen doel maar een middel om ontwikkeling, opgevat als versnelde modernisering, mogelijk te maken. Weten-

schappers en VN-organisaties als de UNCTAD, het UNEP, de UNDP en de ILO hebben dit op alle mogelijke manieren proberen nader te duiden en verbreed met concepten als *growth with equity*, *inclusive growth*, duurzame groei en groei met specifieke aandacht voor vrouwen en het milieu. Ze wijzen er ook op dat groei gemeten wordt aan de hand van het nationaal inkomen. Dit geeft wel aan hoeveel middelen in een land beschikbaar zijn om de welvaart van de bevolking te verbeteren, maar zegt niets over de mate waarin een samenleving erin slaagt dat potentieel te verdelen. Er zijn dus gerichte maatregelen en institutionele waarborgen nodig om de meerderheid van de bevolking daadwerkelijk van economische groei te laten profiteren en om de ongelijkheid te kunnen verminderen (Stewart 2003). Maar zonder groei valt er niet genoeg te verdelen.

Trickle down

Groei kan behulpzaam zijn bij de aanpak van inkomensverschillen, maar is daar niet identiek aan. Angola bijvoorbeeld heeft de laatste jaren een enorme groei gekend, vooral dankzij de olie-export, maar die groei komt vooral ten goede aan een kleine bovenlaag. Hoe zit het met de inkomensverdelingseffecten van groei? Dat is een complex verhaal. Gedurende enige tijd was het adagium in de fameuze woorden van Wereldbankonderzoekers Dollar en Kraay "trade is good for growth and growth is good for the poor". Maar het onderzoek onder deze claim is inmiddels stevig bekritiseerd op methodologische en theoretische gronden. Op dit moment wordt in brede kringen van beleidsmakers en wetenschappers dan ook onderkend dat het gepostuleerde *trickle down*-proces in de praktijk niet materialiseert of te traag is om zonder aanvullende maatregelen voldoende effect te hebben. Of de armen in een land ook daadwerkelijk beter worden van groei is onder andere afhankelijk van het landbouw- en industrialisatiepatroon: economisch en sociaal beleid verbetert de situatie van armen als het gericht is op hogere opbrengsten van het werk van de arme bevolking, dus op landbouw of ongeschoold werk. Meer in het algemeen is de relatie tussen groei en armoede contingent. In de periode van 1984 tot 2001 kwam groei in ontwikkelingslanden in een kwart van de gevallen meer bij de rijken terecht, in een kwart van de gevallen meer bij de armen, en in de rest van de gevallen gelijkelijk bij iedereen. Niet groei op zich, maar het type ontwikkeling in een land en het gevoerde beleid zijn, kortom, bepalend voor de uitkomsten voor armen. (Adelman 2001; Demartino 2000; Dollar en Kraay 2001a, 2001b; Donaldson 2008; Jolly et al. 2004; Kaplinsky 2009; Kniivilä 2008; Nayyar 2003; Nissanke en Thorbecke 2006; O'Connor en Kjöllerström 2008; Rodrik 2000; Saad-Filho 2007; Sen 1999; Son en Kakwani 2008; Stanton 2007; Stewart 2003).

De vraag wat voor beleid en welk type groei effectief zijn om de armoede structureel terug te dringen, is niet in abstracto te beantwoorden. Kijken we bijvoorbeeld naar de 49 *least developed countries*, de armste landen in de wereld volgens de Verenigde Naties met samen ongeveer achthonderd miljoen inwoners, dan blijkt uit de jaarlijkse rapporten van de UNCTAD dat de groei in deze landen sinds 2000

nauwelijks significante positieve gevolgen heeft gehad voor het terugdringen van de armoede. Dat komt doordat deze landen hun groei primair danken aan export, en dat deze groei niet geleid heeft tot een toename van de consumptie. Andere oorzaken zijn de sterke groei van de bevolking en van de beroepsbevolking, en vaak ook is de inkomensverdeling ongelijker geworden. Zo constateerde Breman (2001) voor India dat integratie in de mondiale economie (vooralsnog) niet heeft geleid tot een afname van de tweedeling: aan de onderkant van de economie is sprake van een proces van informalisering, waardoor de levensstandaard verslechtert. Groei zal dus gepaard moeten gaan met een vorm van (her)verdeling om daadwerkelijk als positief effect te hebben dat de armoede afneemt.

6.2.2 EN WATERVOORZIENING, ONDERWIJS EN GEZONDHEIDSZORG DAN?

Minder accent leggen op sociale sectoren is voor velen contra-intuïtief. Het lijkt hier immers te gaan om diepte-investeringen in de ontwikkeling van een samenleving. Is dat ook zo?

Drinkwater en irrigatie

Een klassiek voorbeeld van de spanning tussen investeren in de verbetering van levensomstandigheden en investeren in ontwikkeling toont zich rond water. Wie waterinfrastructuur naar een ver afgelegen dorp in een ontwikkelingsland aanlegt, kan daar twee dingen mee doen: er een watervoorziening voor huishoudelijk gebruik van maken, of een irrigatiesysteem opzetten. Meestal valt de keuze op de watervoorziening voor huishoudelijk gebruik, in lijn met MDG 7c. Een aantal gezaghebbende waterinstituten, waaronder het International Water and Sanitation Centre (IRC), publiceerde onlangs een empirische studie waaruit blijkt dat investeren in een watervoorziening die zich ook op landbouwproductie richt, een vele malen grotere impact heeft op lokale ontwikkeling dan drinkwater en sanitaire services alleen. Aan de hand van acht casestudies in Azië, Afrika en Latijns-Amerika laten zij zien dat investeren in een waterinfrastructuur voor zowel huishoudelijke als gemeenschappelijke productiedoeleinden leidt tot meer inkomen, duurzamere productie en uiteindelijk minder armoede en betere hygiëne en drinkwater. Een dergelijke watervoorziening die verdergaat dan het leveren van 'services', maar ook betekenis heeft voor het gezinsinkomen wordt beter onderhouden. Het blijkt ook dat juist de armere bevolkingsgroepen water voor productiedoeleinden zelf belangrijker vinden dan water voor hygiëne; drinkwaterservices worden in de praktijk dan ook veelvuldig gebruikt voor productiedoeleinden terwijl ze daar vaak niet voor gedimensioneerd zijn (Van Koppen et al. 2009).

Irrigatie is een aanjager van agrarische productie. Vele studies wijzen uit dat het *multiplier* effect van een investering in irrigatie op de landbouwproductiviteit al snel 2,5 tot 4 bedraagt, waarbij de bijkomende inkomsten buiten de landbouw zelfs tweemaal zo hard kunnen groeien als de groei in de landbouw zelf. Deze

positieve impact wordt zichtbaar in een toename van werkgelegenheid, betaalbare voedselprijzen en betrouwbaardere oogsten (Molden 2007). Het is dan ook niet vreemd dat empirisch bewijs uit veertig landen laat zien dat één procent groei in landbouwproductiviteit in het verleden tevens één procent armen boven de armoedegrens heeft uitgetild (Irz et al. 2001). Het is daarbij interessant om te bedenken dat in Sub-Sahara Afrika slechts vier procent van het landbouwareaal geïrrigeerd wordt: de landbouwproductie is daardoor nog altijd slechts een fractie van wat deze onder geïrrigeerde omstandigheden zou kunnen zijn. In veel gevallen is het probleem niet de afwezigheid van water, maar het ontbreken van adequate investeringen in institutionele en fysieke infrastructuur (World Bank 2008a).

Onderwijs

Dat onderwijs altijd tot ontwikkeling leidt lijkt vanzelfsprekend. Nederlandse ontwikkelingsinspanningen zijn daar dan ook sterk op gericht: primair onderwijs krijgt een relatief groot deel uit het budget. Een van de MDG's gaat ook over universele toegang tot basisonderwijs. Alle kinderen moeten naar school, dan komt de rest vanzelf, zo luidt de redenering. Toch is dat niet het geval. Bijna ieder land ter wereld heeft sinds 1960 het onderwijs fors uitgebreid, maar niet ieder land vertoonde ook groei. Groeicijfers fluctueren bovendien sterk in de tijd, terwijl de investeringen in onderwijs een duidelijke opwaartse trend laten zien: er is geen zichtbare correlatie (Pritchett 2009a). Onderwijs draagt soms bij aan groei, soms echter is groei van andere zaken afhankelijk. Als er geen banen zijn, heeft een goed opgeleide beroepsbevolking, althans in economische zin, geen meerwaarde; de casus bij uitstek is Cuba. In een aantal gevallen kan er zelfs sprake zijn van te veel onderwijs: als de arbeidsmarkt mensen met een opleiding geen passende plek kan geven, ontstaat vooral frustratie. In menig Afrikaanse (universiteits)stad is dat dagelijks waar te nemen (Dietz en Van Zanen 2009).

Duidelijk is ook dat niet iedere vorm van onderwijs evenveel bijdraagt aan ontwikkeling. Sterker nog: de nadruk op primair onderwijs – de MDG 2– heeft in dat opzicht het nodige kwaad berokkend. Veel landen (en ngo's) zijn erop gericht zoveel mogelijk kinderen in de klas te krijgen; het doet er niet toe of ze er iets leren en wat ze er leren. Naar school gaan kan dan ook betekenen dat een kind met tweehonderd anderen in een klas zit: primair onderwijs is in een aantal landen in Sub-Sahara Afrika vooral kinderopvang. Het is ook vaak helemaal niet zeker dat een leerkracht daadwerkelijk les komt geven: in veel Afrikaanse landen ligt het opkomstpercentage van leraren onder de twintig procent. En als er al een leerkracht is, dan is de kwaliteit vaak heel slecht. Het resultaat van onderwijs wordt nu afgemeten aan het aantal kinderen in de schoolbanken en niet aan wat daadwerkelijk geleerd wordt. Het was beter geweest als de *Millennium Education Goal* de *Millennium Learning Goal* zou hebben geheten (Pritchett 2009b).

Niet onderwijs op zich, maar de kwaliteit van onderwijs is verbonden met ontwikkeling (Hanushek en Wößmann 2007). De vraag is dan wat goed onderwijs is en welke vorm van onderwijs ontwikkeling kan bevorderen. Onderwijs kan het menselijk kapitaal vergroten zodat de productiviteit toeneemt, het kan de innovatieve capaciteit van de economie vergroten, of de transmissie van bestaande kennis binnen een samenleving verbeteren. Onderwijs kan ook bijdragen aan de vorming van een kritische middenklasse, zodat er druk ontstaat op (democratische en overheids)instituties (Kapur en Crowley 2008). Het huidige onderwijssysteem in veel ontwikkelingslanden is hier echter niet op gericht. Lant Pritchett, een vooraanstaande onderwijseconoom, verwondert zich over het feit dat overal waar hij komt het onderwijs hetzelfde is, of het nu in Bangladesh, Vietnam of Ghana is – veel kinderen in een klaslokaal die rijtjes moeten stampen. Het onderwijs, waar ook ter wereld, is erop gericht kinderen klaar te maken voor de ambtenarij of voor op westerse leest geschoeide productieprocessen – aankomende arbeiders worden klaargestoomd voor werk in de fabriek.

Het is de vraag of dat onderwijsmodel het meest passende is. Ontwikkelingslanden hebben verschillende economieën en verschillende instituties, en bovendien zijn we meer dan honderd jaar verder dan toen het klaslokaal met banken in rijtjes werd uitgevonden. Hoe valt het onderwijs in ontwikkelingslanden aan te passen aan de lokale ontwikkelingskansen? De arme kinderen in de dorpen in Mali leren in de paar jaar dat ze naar school gaan nu wel het juiste gebruik van het *accent aigu*, maar niet hoe ze duurzame landbouw moeten bedrijven. Het is dan ook geen wonder dat de nadruk op primair onderwijs maar zelden geleid heeft tot ontwikkeling. In dat verband is het interessant dat de regering van India – een land met een hoog percentage analfabeten – zich in haar meest recente vijfjarenplan richt op het verbeteren van vaardigheden van kinderen in plaats van op het streven naar universele toegang tot primair onderwijs. Het accent ligt op de vraag wat men leert en niet waar. Een dergelijk functioneel perspectief op onderwijs zouden westerse donoren dienen uit te werken. Tot nu toe hebben ze dat verwaarloosd. Instanties als de Wereldbank en de VN fixeren zich op de MDG, en daarmee op de algemene toegang tot basisonderwijs; de Unesco richt zich primair op *high culture*; en de ILO houdt zich vooral bezig met arbeidsvoorwaarden. Ook investeringen in ICT ter wille van het onderwijs en in het centraal vervaardigen van goed onderwijsmateriaal bleven nagenoeg buiten het beeld van donoren.

Onderwijs kan tot ontwikkeling leiden als het aansluit bij wat een samenleving nodig heeft. Als ontwikkeling het doel is, dient er aandacht te zijn voor beroepsonderwijs en voor de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en ligt ook meer accent op tertiair onderwijs in de rede. Neem bijvoorbeeld de groene revolutie. In Azië was die veel succesvoller dan in Afrika, omdat de lokale technologische capaciteit daar veel groter was – lokale universiteiten en onderzoeksgroepen konden de nieuwe technologie aanpassen aan de lokale condities

(Kapur en Crowley 2008). Ondanks wereldwijde belangstelling voor 'kennis-economie' hebben bilaterale donoren en de Wereldbank ontwikkelingslanden sterk afgeraden om te investeren in hoger onderwijs: ze vonden dat Afrika eerst moest zorgen voor universele toegang tot primair onderwijs. De kwaliteit van het hoger onderwijs is mede daardoor in veel ontwikkelingslanden sterk gedaald, in Sub-Sahara Afrika voorop. Daar was in 2006 bovendien slechts vijf procent van de populatie hoger opgeleid. Dat is weliswaar veel vergeleken met de één procent van 1965, maar het is nog maar net zo hoog als in de westerse wereld veertig jaar geleden (Bloom et al. 2006). Heel weinig Afrikaanse landen hebben het minimale aantal wetenschappers dat nodig is om een functionerende wetenschappelijke gemeenschap te vormen. Minder dan één op de duizend uitvindingen en één op de tweehonderd wetenschappelijke publicaties komt uit Afrika, en voor zover er onderzoekscapaciteit is, zit die geconcentreerd in een paar landen, in het bijzonder Egypte en Zuid-Afrika (Pouris en Pouris 2009). Daarbij komt dat het aanbod van Afrikaanse universiteiten zelden is afgestemd op wat er nodig is voor de ontwikkeling in eigen land en regio.

Voor zover er hoger onderwijs is, sluit die in veel ontwikkelingslanden slecht aan op de arbeidsmarkt. Landen als Vietnam en Ethiopië hebben *life sciences* en landbouwmanagement nodig, terwijl de meeste studenten *business administration* willen studeren. In Ethiopië is men daarom onlangs overgegaan tot normering: zestig procent van de studenten moet een exact vak kiezen. Het probleem zit echter dieper. Net zoals het basisonderwijs is gemodelleerd naar het negentiende-eeuwse westerse klassikale onderwijs, zijn de universiteiten gemodelleerd naar de negentiende-eeuwse westerse universiteit. Het onderwijs krijgt de vorm van de klassieke kennisoverdracht van leraar naar leerling. Waar westerse universiteiten op alle mogelijke manieren zoeken naar verbindingen met de wereld om ze heen – geen Nederlandse universiteit zonder *Science Park* –, lopen veel Afrikaanse studenten nog niet eens stage. Universiteiten en R&D-instituten in ontwikkelingslanden staan ver af van de praktijk van ontwikkeling, productie en het vermarkten van producten. Dat is extra klemmend omdat innovatie in Afrika zelden voortkomt uit *Research and Development*, maar meestal ontstaat door reeds bestaande kennis beter toe te snijden op deze of gene specifieke doelgroep. Productieve kennisontwikkeling die veel directer aansluit bij de plekken waar ook kennis nodig is, is dan ook van groot belang (Juma 2006).

Gezondheidszorg

En gezondheidszorg dan? In gezondheidszorg wordt, zeker ook door Nederland, veel ontwikkelingsgeld gestoken. Dat dit niet zonder resultaat blijft, toont zich in de spectaculaire verbetering van de kindersterftecijfers. Voedingspatronen, gezondheid en cognitieve ontwikkeling van kinderen onder de vijf zijn cruciaal voor hun toekomst, en ook is het voor huishoudinkomens van belang om gezond te zijn. Toch hoeft een goede gezondheidszorg niet per se te leiden tot structurele

ontwikkeling. Want, zoals de Commission on Growth and Development (CGD 2009) moest concluderen: "Historical research, cross-sectional analysis, and innovative ways of integrating household factors into cross-country studies have pushed the methodological envelope, but the results remain inconclusive" (p. xii). Groei leidt wel vaak tot betere gezondheid, zo blijkt uit onderzoek, maar of het andersom ook zo werkt, is nog steeds de vraag. Wat geldt voor gezondheid in het algemeen, geldt overigens minder voor hiv/aids. Sinds 2000 is de aidsepidemie in Afrika gestabiliseerd, met name in Zuidelijk Afrika (Zuid Afrika, Swaziland, Botswana, Zimbabwe), maar wel nog op een hoog niveau. In dat gebied is ongeveer eenvijfde van de 15-tot 49-jarigen geïnfecteerd. Doordat aids vooral mensen in hun productieve jaren raakt, gaat veel *human capital* verloren. Bedrijven kunnen in Zuidelijk Afrika soms maar moeilijk aan goede werknemers komen, en overheden zien hun functionarissen wegvallen, vooral hun leraren. Bovendien is de zorg duur (UNAIDS 2008).

6.2.3 DE KWESTIE VEILIGHEID

Stabiliteit is een voorwaarde voor duurzame ontwikkeling – al is het er geen garantie voor. Wat betekent het om ontwikkelingsgerichter beleid te voeren in gebieden waar nauwelijks veiligheid en stabiliteit is? Klassieke concepten uit de ontwikkelingswereld zijn daar onvoldoende op toegerust (Voorhoeve 2007). Het goede nieuws is dat er een omgekeerde relatie lijkt te bestaan tussen het aantal publicaties over fragiele staten en de fragiliteit van staten. Zeker na de grote hoeveelheid gewapende conflicten in de jaren negentig, en de daaruit resulterende VN-vredesoperaties, zag een indrukwekkende serie studies het licht die reflecteren op de gebeurtenissen uit dit tijdperk en de rol van het Westen hierin – en die stroom lijkt nog even aan te houden: het *World Development Report 2011* zal ook gewijd zijn aan fragiele staten. Tegelijkertijd neemt het aantal landen in een conflictsituatie fors af. In het merendeel van de ontwikkelingslanden is inmiddels sprake van een min of meer stabiele situatie, al zal de toekomst moeten leren hoe broos die is. Dit alles laat onverlet dat er gebieden zijn die nog wel verscheurd worden door conflicten: Somalië, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Zuid- en West-Sudan, Zuid-Tsjaad, de Democratische Republiek Congo. Terwijl het aantal inter- en intrastatelijke conflicten gaandeweg afneemt – een proces dat al sinds de jaren zeventig bezig is als je de conflicten die begin jaren negenig opleefden beschouwt als 'uitgestelde conflicten' – neemt de bereidheid van de internationale gemeenschap om te interveniëren, toe. Het aantal VN-vredesmissies verdubbelde tussen 1987 en 1994, en ook daarna bleven de VN actief in conflictsituaties – momenteel nog in achttien landen.

Gaandeweg groeit het besef dat vredesoperaties ingebed moeten zijn in een breder pakket van maatregelen, waaronder structurele opbouw. Het 3D-concept (Defence, Diplomacy, Development) doet zijn intrede. Dat maakt de opgave wel

groter. De opbouw van instituties in postconflictsituaties is een moeizaam proces. De ervaring leerde dat landen waar heersende regimes zijn afgezet, zoals Irak en Afghanistan, veel lastiger zijn om te vormen dan velen hadden gedacht, aangezien instituties niet simpelweg uit de grond te stampen zijn. Tekenend is de evaluatie die Kaplan (2009) geeft van de Amerikaanse ervaringen in Irak: "The significant reduction in violence in Iraq since the middle of 2007 has been based largely on four years of hard-won knowledge of Iraq's complex tribal and sectarian politics that allowed local commanders to follow a template for governance in Iraq that has existed for centuries and which even dictators like Saddam Hussein had to rely on." Diezelfde ervaring geldt Afghanistan. De internationale gemeenschap is ook al een aantal jaren zonder groot succes in de weer om plannen en strategieën te formuleren voor '*fixing the failed state of Afghanistan*'. Men gaat daarbij te werk, zo schrijft Van Bijlert (2009) in een voorstudie voor dit rapport, alsof de staat een *tabula rasa* is. Er is geen oog voor de realiteit van de bestaande institutionele structuren, culturen, tradities en herinneringen. Zo bestaat er in Afghanistan wel een idee over de staat, maar dat is geïnformeerd door het verlichte leiderschap van koning Abdul Rahman Khan en herinneringen aan het communistisch systeem met coupons en subsidies. Een dergelijke staatsopvatting strookt niet erg met een westerse liberale democratie. Ook kan een Weberiaanse bureaucratie niet zomaar worden ingevoerd in een land met een sterk patronage-systeem, waarbij iedereen probeert de juiste (lees: machtigste) contacten (waseta's) te hebben en waarin het juist onethisch is om clanleden, familieleden, maar ook buren en collega's geen diensten te verlenen als je iets voor ze zou kunnen betekenen. Het politieke systeem is bovendien doordrenkt met een *insider-outsider* logica die slecht past bij een liberaal democratische staat. Insluiting vindt immers vooral plaats na dreiging en machtsvertoon. De oude krijgsheren en commandanten zijn zo opgenomen in het politieke systeem, bijvoorbeeld als parlementariër of minister. Ze gebruiken hun invloed vervolgens om hun (legale en illegale) handel vrij te stellen of hebben persoonlijke controle over delen van het veiligheidssysteem, niet zelden dankzij hun vermogen om grote aantallen gewapende mannen te mobiliseren. "Fixing Afghanistan' has thus largely become an intellectual exercise, with intelligent people drafting project designs – on issues such as governance, institutional reform, counter-narcotics, anti-corruption, social outreach or gender-equality – which posses an internal logic, but have very little relation to the realities on the ground" (Van Bijlert 2009: 166). Het is niet voor niets dat DFID in 2007, nadat de verwachte successen uitbleven, een project Understanding Afghanistan startte, waarbij cultureel antropologen werden ingevlogen met voldoende lokale kennis van bevolking en taal om te beschrijven hoe het land 'echt' functioneerde.

En ondertussen groeit het debat over de vraag of het überhaupt wel mogelijk is om met militaire interventies staten in te richten. Het succes van de wijze waarop de geallieerden zich na 1945 hadden bemoeid met de staatsopbouw in Japan gold lang

als lichtend voorbeeld, maar het is de vraag of die gang van zaken elders herhaald kan worden. Wat moet er dan wel gedaan worden in (post)conflictsituaties? Sommigen bepleiten inmiddels om helemaal af te zien van militair ingrijpen in falende staten, en lokale actoren zelf conflicten te laten beslechten, ook al betekent dat oorlog (Duyvesteyn 2009) of om hooguit vechtende partijen te scheiden, maar verre te blijven van staatsopbouw (Hellema 2007). Het op orde brengen van Afghanistan – of enig vergelijkbaar land – door een westerse macht die daar slechts enkele jaren aanwezig is, is volgens hen een illusie. Het is óf ergens lang en nadrukkelijk aanwezig zijn óf de eigen doelstellingen bijstellen tot veel bescheidenere proporties.

Hierin schuilt de les voor Nederland. Het realiseren van stabiliteit is een belangrijke bijdrage aan ontwikkeling – maar ook een hele lastige en belastende. Dat vergt een veel beter afwegingsproces dan tot op heden vorm gekregen heeft. Het lukt soms, met veel pijn en moeite, om vechtende partijen uit elkaar te halen. Dat leren bijvoorbeeld de ervaringen in Cambodja, waar de eer overigens vooral toekomt aan Vietnam dat in 1979 ingreep en het regime van Pol Pot verdreef. Daarna kon met internationale steun de opbouw beginnen. Dat is echter een lang en moeilijk proces, dat veel tijd en inspanning kost. Donoren blijken het nodige geduld vaak niet op te brengen: ze hopen dat alles in een paar jaar wel geregeld is.

Een goed afwegingskader voor wanneer en hoe in te grijpen in fragiele staten en (post)conflictsituaties ontbreekt vooralsnog. Een levensgroot probleem bij het opstellen daarvan is dat het beeld van de mogelijkheden de komende jaren vooral bepaald zal worden door de ervaringen in Afghanistan en Irak. Het heeft er alle schijn van dat zeker Afghanistan model zal staan voor de onmogelijkheid van snelle, extern gestuurde samenlevingsopbouw naar westers model. Dit zou er wel eens toe kunnen leiden dat de bereidheid van westerse samenlevingen om met militaire interventies stabiliteit te brengen zover afneemt dat er ook niet meer ingegrepen zal worden in conflicten in Afrika, waar dat wel zinvol zou kunnen zijn. In Afrikaanse landen ligt de situatie vaak wezenlijk anders. De interventies in Irak en Afghanistan waren primair ingegeven door geopolitieke en veiligheidsmotieven – de ontwikkelingsdimensie moest daar voor de goede orde aan worden toegevoegd. In Afrika is stabiliteit dikwijls op een veel lager niveau van het geweldsspectrum te realiseren. Machtsvertoon is daar soms al genoeg – denk aan de manier waarop operatie Pallister van de Engelsen in Sierra Leone werd uitgevoerd. De Engelsen deden niet veel meer dan het bezetten van het vliegveld en het afvuren van waarschuwingsschoten. Dat bleek in die specifieke context voldoende om de rust te herstellen. In Afghanistan en Irak ging het om Development *om* Defence te bereiken, in Afrika om Development *door* Defence.

Als er een ban komt op militaire interventies in Afrika, zou dat jammer zijn, omdat daar veel meer mogelijkheden tot succesvol optreden liggen dan in de extreem

complexe situaties van Irak en Afghanistan. Collier (2007) suggereert dat het goed was geweest als het Westen eerst eens was gaan 'oefenen' met militaire interventies in een land als Togo. Togo heeft zes miljoen inwoners, en kende verschillende staatsgrepen, de laatste in 2005. Hij doet in een volgend boek nog verdergaande suggesties (Collier 2009). In zijn ogen zou het meest effectieve instrument bestaan uit een garantie van de internationale gemeenschap aan (Afrikaanse) samenlevingen dat ze zal ingrijpen als de stabiliteit in gevaar komt. Dat lijkt een aanscherping van wat in VN-circuits al langer bekend staat als *responsibility to protect*. In theorie valt daar het een en ander voor te zeggen, maar in de praktijk is het zelden eenvoudig om goed te beoordelen wanneer ingrijpen op zijn plaats is – dat leert ook de ervaring van de VN-vredesmissies. Zo bleven de Fransen tijdens de genocide in Rwanda lang de kant van de Hutu's kiezen, ook toen de Canadese VN-commandant Dallaire al lang om ingrijpen had gevraagd. Veel Rwandesen hebben dat de Fransen nooit vergeven – het was ook een belangrijke drijfveer achter de recente beslissing van president Kagame om de voertaal van het land te veranderen van Frans in Engels, al vormde de verbetering van handelsrelaties met de belendende, Engelssprekende buurlanden het formele argument. Buitenlandse interventies die gericht zijn op het brengen van stabiliteit brengen de dilemma's rond interveniëren vaak nog scherper in beeld dan interventies die gericht zijn op ontwikkeling: hoe vies mogen je handen worden om welk doel te bereiken?

Nederland moet niet ambiëren om in zijn eentje stabiliteit te gaan brengen – dat is bij uitstek een activiteit die alleen in internationaal verband te ondernemen valt. Het lijkt wel wijsheid om de recente ervaringen goed te verwerken. Aan de ene kans luidt de les dat een geforceerd onderscheid tussen stabiliteit en ontwikkeling niet past, aan de andere kant dat niet eenvoudig gedacht moet worden over de mogelijkheden van export van democratie. De zwaarte van de interventie en de doelstellingen moeten op elkaar worden afgestemd – het heeft geen zin om een land van bijna nul af aan op te willen bouwen en er tegelijk maar enkele jaren te willen zitten. Het is dan ook van belang vooraf goed na te gaan of het mogelijk is in de periode van relatieve rust die mogelijkerwijs ontstaat na een militaire interventie, gedurende enkele decennia aanwezig te zijn. Als dat niet zo is, moet een eventuele interventie van meet af aan een bescheidener doel kennen.

6.2.4 GOEDE HULPMODALITEITEN

Hulp veronderstelt een goede reflectie op de inzet van instrumenten. Er heeft nog te weinig reflectie plaatsgevonden op het effect van hulp in ontvangende landen; de impliciete aanname is nog steeds dat alle hulp is meegenomen. We behoeven een uitgekristalliseerde interventiestrategie en ethiek die aansluiten op de doelstellingen van ontwikkelingshulp. Zo lang het doel 'armoedebestrijding' is, is iedere arme minder een positief resultaat. Wanneer de doelstelling verschuift naar het versterken van de zelfredzaamheid van landen en volken, dan wordt het de

vraag welke hulp daar precies aan bijdraagt. En behalve de vraag of hulp de zelfredzaamheid vergroot is dan van belang of, en hoe, negatieve tweede-orde-effecten van hulp vermeden worden. Daarnaast wordt het van belang om na te gaan in hoeverre hulp erin slaagt de onproductieve bestendiging van neopatrimoniale structuren te voorkomen. Dat die structuren bestaan is in veel ontwikkelingslanden een realiteit, en daarmee is het zaak na te gaan hoe ontwikkelingshulp zich ertoe verhoudt.

Voorkomen van hulpafhankelijkheid

Van veel vormen van hulp valt maar moeilijk vast te stellen of ze al dan niet tot hulpafhankelijkheid leiden, en hoe mogelijke negatieve en positieve effecten zich tot elkaar verhouden. Dat hier een opgave ligt is echter duidelijk. Neem het voorbeeld van de algemene begrotingssteun. Alhoewel er maar 3,7 procent van het Nederlandse hulpbudget voor deze vorm van hulp gereserveerd is, geeft deze vorm van hulp aanleiding tot felle discussie. Voor sommigen is begrotingssteun de ideale vorm van hulp: landen kunnen zo hun eigen keuzen maken en blijven gevrijwaard van naar neokolonialisme zwemende goede bedoelingen. Voor anderen daarentegen is begrotingssteun de gevaarlijkste vorm van hulp: overheden worden er gemakzuchtig van en zijn niet langer genoodzaakt om zich verstandig tot hun eigen bevolking te verhouden en geld op te halen via belastingen en verantwoording af te leggen via verkiezingen. De Ugandese president Museveni noemde begrotingssteun – waarschijnlijk toen zelf in betere tijden – "a life-support system for brain-dead regimes" (in Ellis en Ter Haar 2004). Algemeen geldige stellingnamen zijn echter niet op hun plaats. Er zijn landen die de afgelopen jaren hebben bewezen dat ze goed om konden gaan met begrotingssteun (Ghana is de casus bij uitstek), terwijl het nog een open vraag is hoe deze elders uitpakt (bijvoorbeeld in Tanzania en Uganda).

Er bestaan vormen van hulp die van het begin af aan proberen om negatieve tweede-orde-effecten te voorkomen. Om te vermijden dat hulp te veel afhankelijk maakt, valt de hoeveelheid hulp te beperkten tot een zeker niveau – bijvoorbeeld 15 procent van het bbp van een land. Ook is het mogelijk om over te gaan op een systeem van *matching budget*: het bedrag dat een land binnenhaalt met (in een of andere vorm geheven) belasting, wordt verdubbeld door de donoren. Verder is het mogelijk om varianten van *cash on delivery* uit te werken: er wordt dan betaald als een bepaalde, tevoren afgesproken doelstelling bereikt is. Al die varianten hebben voordelen, maar op papier zijn ze vaak fraaier dan in de praktijk – veel overheidssystemen in ontwikkelingslanden zijn onvoldoende toegerust om met de prikkel van output-financiering om te kunnen gaan.

Hulpafhankelijkheid voorkomen kan ook door de vraag te stellen wat het beste aangrijpingspunt is voor hulp. Dat kan de overheid zijn die steun krijgt bij het opzetten van voorzieningen, maar dat hoeft niet. Als een overheid weinig meer doet dan

hulpgeld omzetten in een slecht stelsel van landbouw, gezondheidszorg of onderwijs, kan het geld wellicht beter rechtstreeks gegeven worden aan de mensen die behoefte hebben aan diensten op het terrein van landbouw, gezondheidszorg of onderwijs. In Latijns-Amerika zijn successen geboekt met *cash transfer* programma's, waarbij burgers geld krijgen als ze bijvoorbeeld hun kinderen naar school laten gaan. Op deze manier wordt hulp direct gekoppeld aan resultaten, want zonder schoolresultaten krijgt men geen geld. Ook buiten Latijns-Amerika zijn de afgelopen tien jaar dergelijke programma's gestart. Het zijn er bij elkaar zeker zeventig verspreid over dertig landen en daarmee worden inmiddels 150 tot 200 miljoen begunstigden bereikt. In Latijns-Amerika en het Caribische gebied betreft het meer dan twaalf procent van de bevolking (Fiszbein en Schady et al. 2009; ILO en WHO 2009; Valencia Lomeli 2009). Nog een slag verder gaan constructies waarbij burgers vouchers krijgen die ze kunnen inwisselen bij de school of de kliniek van hun keuze (Easterly 2001a, 2008b). Dat zorgt voor druk op de aanbieders van diensten, al werkt een dergelijke constructie alleen als er ook echt iets te kiezen valt (en dat is af en toe het geval in urbane, maar zelden in rurale gebieden).

Een andere vorm van hulp die direct naar gebruikers van diensten gaat, is het opzetten van onderlinge verzekeringen, bijvoorbeeld voor de kosten van medische zorg of voor ongevallen. Dergelijke constructies zijn lastig, zeker niet overal mogelijk, en kosten veel tijd. Ze dragen wel bij aan sociaal beleid dat niet langer het karakter heeft van een eenmalige gift van donoren, maar dat tot onderdeel wordt van een consistent eigen beleid van een land. Er bestaat hier een parallel met de manier waarop goed honderd jaar geleden in Europa sociaal beleid van start ging. Nederland in het bijzonder kent een traditie waarin kleine onderlinge verzekeringen van werknemers en boeren ontstonden op het gebied van bedrijfsongevallen en ziektekosten, later voor invaliditeit en ouderdom, en nog later voor werkloosheid. Die onderlinge verzekeringen zijn in de loop van de tijd steeds omvangrijker geworden – wat ook nodig was vanuit het perspectief van *risk pooling* – en pas na de Tweede Wereldoorlog verstatelijkt tot algemene regelingen die ook voor niet-werknemers gingen gelden. Op een vergelijkbare wijze wordt ook in Aziatische landen sinds enkele decennia het sociaal beleid gaandeweg steeds meer een onderdeel van breder beleid en steeds meer erkend als investering (Mkandawire 2004).

Ook bij de vormgeving van specifieke hulpprogramma's zelf valt beter te letten op het voorkomen van hulpafhankelijkheid. Neem als voorbeeld de *productive safety nets* in Ethiopië – een variant van de elders al langer succesvolle Food for Work projecten. Ethiopië heeft de afgelopen decennia te maken gehad met perioden van grote droogte, die zo ernstig waren dat ze de voorpagina's van westerse kranten haalden. Om voorbereid te zijn op een mogelijke volgende droogte, was de verleiding bij donoren groot om via het World Food Programme van de VN grote hoeveelheden voedsel in reserve te houden. Er is inmiddels echter een intelligen-

ter concept ontwikkeld. In gebieden waarin de droogte om de zoveel jaren toeslaat, valt nog van alles te doen. Er is dan ook een systeem ontwikkeld waarbij boeren, als ze door de droogte niet meer op het land kunnen werken, tegen betaling kunnen komen werken aan infrastructurele voorzieningen. Met het geld dat ze zo verdienen, kunnen ze dan hun voedsel zelf kopen. Dat brengt met zich mee dat er geen voedsel in voorraad hoeft te zijn – dat is voldoende te koop –, maar dat er goede plannen voor infrastructurele werken klaar moeten liggen, en daarnaast enig gereedschap en bouwmaterialen. Op deze manier wordt hulpgeld dubbel productief gemaakt en worden mensen er niet passief van. Ze behouden hun trots en hun waardigheid, en de lokale markt wordt niet lamgelegd door grote hoeveelheden gratis voedsel.

Omgaan met neopatrimoniale verhoudingen

In ontwikkelingslanden zijn politieke systemen en overheidsstelsels vaak disfunctioneel. Er zijn neopatrimoniale structuren, overheden zijn gebureaucratiseerd geraakt of er zijn vele fracties die elkaars macht betwisten. Ontwikkelingslanden zijn nu eenmaal niet bevolkt met louter zielige mensen die simpelweg geholpen moeten worden. Er zijn tal van groepen die hun belangen doen gelden, waaronder vaak zichzelf verrijkende elites of schimmige warlords (Van Bijlert 2009; Chabal en Daloz 1999). In het gunstigste geval heeft de elite naast haar eigen belang ook de ontwikkeling van het land voor ogen en bestaan er enigszins functionerende *countervailing powers*, maar bijna nergens zijn die volledig effectief. In veel ontwikkelingslanden zijn de onderhandelaars met wie donoren van doen hebben, ook niet in staat zelf belangrijke andere partijen of ministeries naar hun hand te zetten: "ja" zeggen en niets (kunnen) doen is een strategie die veel voorkomt (Whitfield 2009). Dit betekent dat donoren een positie moeten innemen in de lokale machtsverhoudingen. Ontwikkelingshulp vindt altijd plaats in een politiek krachtenveld: "politiek handje drukken", zo karakteriseren Molenaers en Renard (2007) de verhouding tussen donoren en ontwikkelingslanden dan ook.

Het is dan gunstig voor donoren als ze een goede onderhandelingspositie hebben, maar dat is lang niet altijd het geval. Nederland wordt hier keer op keer mee geconfronteerd. Nederland is qua omvang van hulp de zesde donor in de wereld, maar door de toegenomen donordrukte doorgaans geen belangrijke speler op het niveau van een individuele ontwikkelingsland. De Wereldbank en, in mindere mate, de UNDP zijn vaak grotere spelers, maar hun onderhandelaars durven zich zelden politiek te bewegen. In het geval van de Wereldbank omdat ze dat van hun hoofdkwartier niet mogen, in het geval van de UNDP omdat het een VN-organisatie is en omdat ook de ontvangende landen lid zijn van de VN en geen inmenging dulden. De EU is in de meeste ontwikkelingslanden al evenzeer een tandeloze speler. En er zijn nog meer complicerende factoren. Doordat ze al bij voorbaat bereid zijn tot gulheid, hebben donoren sowieso een zwakke uitgangspositie. Bovendien willen donoren soms ook nog eens onderling concurreren: iedereen wil graag hulp

bieden in het land waar gemakkelijk resultaten te boeken zijn. Sinds de opkomst van de nieuwe donoren in het afgelopen decennium is de situatie nog complexer geworden. Het vermogen van China om te investeren in ontwikkelingslanden is zo groot dat de Wereldbank zich soms een nietige speler voelt. En China stelt geen vervelende eisen. Ten slotte is het zelfs in een situatie waarin een donor wel voldoende onderhandelingsmacht heeft niet eenvoudig die goed te gebruiken. In Suriname, waar Nederland veruit de belangrijkste donor was, lukte het ook niet altijd om op een slimme manier politieke druk uit te oefenen.

Dat ontwikkelingshulp politiek benaderd moet worden, betekent niet dat meer spierballenvertoon nodig is. Wie (relatief) klein is moet slim zijn. Dat kan door allianties te sluiten, niet te dreigen wanneer je je dreigementen niet waar kunt maken, en een scherp inzicht te verwerven in de zwakke en sterke kanten van de ander: politieke systemen en overheden in ontwikkelingslanden zijn uiteraard niet monolithisch. Politieker worden betekent ook preciezer zijn: kijken waar binnen systemen ruimte is voor verandering. Daarbij is het van belang om jezelf als donor goed uit te rusten en te zorgen dat je voldoende politieke *leverage* hebt. Dat kan bijvoorbeeld door alleen een rol als donor te vervullen als het beschikbare budget voldoende gewicht in de schaal legt, of door je engageren met andere donoren. Wat er ook bij hoort is een gepast financieringsmodel. In het model dat op dit moment in Nederland gebruikt wordt, zijn jaarlijkse bedragen begroot die niet langer beschikbaar zijn als ze niet besteed worden. De jaarlijkse bestedingsdruk heeft een perverterend effect op de beslissingen over de voortgang van hulp. Het ligt meer voor de hand om de middelen te behandelen als vormden ze een fonds. Gelden zouden voor een langere periode, bijvoorbeeld vijf jaar, maar liever nog tien jaar, ter beschikking moeten worden gesteld, waarbij de beslissing wanneer er hoeveel daadwerkelijk besteed wordt, decentraal wordt genomen.

Wat ten slotte bijzonder zinvol is, is om te werken aan het verbeteren van verantwoordingspraktijken in de landen zelf. Het is tekenend dat DFID, dat vaak vooroploopt in het beleidsdebat over ontwikkelingshulp, in zijn recente beleidsnota uit de zomer van 2009 aankondigt voortaan vijf procent van het budget van ieder project te reserveren voor het realiseren van *accountability*. Daarbij gaat het niet langer alleen om tellen en meten. Minstens zo belangrijk zijn andere vormen van verantwoording, zoals het steunen van organisaties die via internet transparant maken hoeveel geld een overheid waaraan precies uitgeeft en hoort uit te geven. Zo wordt het voor ieder schoolhoofd in een afgelegen stad mogelijk om te zien of zijn of haar school daadwerkelijk ontvangt wat die school volgens afspraak toekomt (*budget tracking)*.

Hulp is *dirty business*. Het is wijs om dat in het achterhoofd te houden. Niet alleen kan hulp onverhoopt ongewenste effecten hebben, ook in het beste geval betekent hulp altijd kiezen. Welke weg er ook wordt aangelegd, welke economische sector

ook wordt gestimuleerd of welke regio ook extra scholen krijgt, er is altijd een andere weg, sector of regio die niet profiteert. Impliciet wordt er dan ook altijd gekozen voor (en daarmee ook tegen) specifieke groepen. Ook sommige politieke fracties profiteren meer van hulp dan andere – meestal de fracties die in de regering zitten, want zij kunnen de resultaten van de hulp presenteren als hun eigen succes. In die zin is ontwikkelingshulp onvermijdelijk zelf politiek. Het heeft geen zin om dat te ontkennen. Het heeft al evenmin zin om te suggereren dat Nederland nooit geld geeft aan corrupte regimes. Wat wel zin heeft, is om er hard aan te werken hulp zo vorm te geven dat de positieve effecten van die hulp groter zijn dan de negatieve. Daar bestaat geen dwingende calculus voor, maar het is wel zaak hier steeds alert op zijn. Daarbij hoort het zoeken en blijven zoeken naar gepaste hulpmodaliteiten, en die zullen van land tot land verschillen.

Hoe verder

De opgave voor de toekomst van ontwikkelingshulp is met dit alles gegeven. Soms is het nodig om eerst in stabiliteit te investeren, en soms is het wenselijk om aan directe armoedebestrijding te doen, maar de uitdagingen liggen bij het stimuleren van langetermijnontwikkeling en het adresseren van mondiale vraagstukken. Dat dit niet eenvoudig is, moge duidelijk zijn, maar dat is geen reden het niet te proberen: ook beleid in westerse landen is ten slotte een kwestie van tasten en zoeken. Vertaald naar de organisatie van ontwikkelingshulp betekent dit dat twee bewegingen tegelijk gemaakt moeten worden. Om effectiever bij te dragen aan ontwikkeling moeten interventies meer op maat gemaakt worden, en dat betekent een verschuiving naar een (telkens lokaal gespecificeerd) landenperspectief. Mondiale kwesties daarentegen vragen juist om een verbreding. Daar zijn instrumenten voor nodig die op dit moment nog nauwelijks deel uitmaken van het ODA-repertoire.

Aan de ene kant is dus een beweging nodig naar professioneel maatwerk. Universele ideeën over ontwikkeling vormen geen goede basis voor lokale hulp. Maar al te vaak immers hebben algemeen toepasbaar geachte antwoorden weinig goeds gebracht. Wie de landspecificiteit en complexiteit van het fenomeen ontwikkeling (hoofdstuk 3) afzet tegen de beleidsmatige antwoorden (hoofdstuk 5) kan slechts constateren dat sprake is van een grote *mismatch.* Dat is wel begrijpelijk, er bestaan immers zowel morele motieven als eigenbelang motieven om ontwikkeling te bevorderen, en de druk om iets te doen is groot. ‘Beter een zwakke beleidstheorie dan wachten op het juiste antwoord’ is het uitgangspunt van iedere politicus die zich geconfronteerd ziet met een urgente opdracht. Inmiddels is deze mismatch echter wel erg groot en schrijnend geworden. En een nog groter probleem is dat het systeem van ontwikkelingshulp te weinig is ingericht op permanente bijstelling. Fouten maken is niet erg, er te weinig van leren is dat wel.

Terwijl het verder specificeren van hulp een schaalverkleining impliceert, is er aan de andere kant schaalvergroting nodig. Ontwikkeling is niet alleen landspecifiek,

maar hangt ook af van mondiale verhoudingen, regels en afspraken. Extreem geformuleerd is ontwikkelingshulp anders al vlug een doekje voor het bloeden, ontwikkelingslanden krijgen middelen toegestopt om goed te maken wat hen tegelijk op andere manieren wordt ontzegd. Om een voorbeeld te noemen: Mozambique verliest als gevolg van de suikerpolitiek van de EU bijna evenveel als het land aan Europese hulp ontvangt. Dit brengt met zich mee dat waarschijnlijk veel meer ontwikkelingswinst te halen valt buiten de wereld van de klassieke ontwikkelingshulp dan daarbinnen. Er zitten op dit moment onevenwichtigheden in het wereldhandelssysteem, in het stelsel van fiscale regelingen, in de wijze waarop kapitaalstromen worden gereguleerd, in de klimaatafspraken en in het (niet) vrije verkeer van mensen. De effecten daarvan op ontwikkeling zijn veel groter dan die van directe hulp, zoals we zagen in hoofdstuk 5. Ontwikkelingshulp moet daarom niet alleen specifieker worden, maar ook breder. Beide sporen werken we achtereenvolgens nader uit.

6.3 DE EERSTE CONSEQUENTIE: SPECIFIEKER ZIJN

Ontwikkelingshulp vereist op maat gemaakte interventies: de ontwikkelingsproblematiek in de diverse betrokken landen zelf moet het uitgangspunt zijn en niet de zoveelste universele ontwikkelingstheorie (rond infrastructuur, *civil society* of goed bestuur) en al evenmin mooi klinkende, door de VN afgesproken doelen (zoals de MDG's). Die laatste, mondiaal geformuleerde doelen zijn van belang voor de internationale consensusvorming en ze kunnen ook een mobiliserende werking hebben, maar ze schieten hun doel voorbij als ze tot een *one-size-fits-all* benadering leiden. Dat zo'n benadering slecht past op de heel diverse problemen waar landen in het Zuiden mee kampen, begint langzaam ook door te dringen in het denken over hulp, maar er worden nog te weinig beleidsmatige consequenties uit getrokken.

6.3.1 LANDEN- EN REGIODIFFERENTIATIE

De term 'derde wereld' zou per heden moeten worden afgeschaft. Gericht ontwikkelingsbeleid vereist een meer passende differentiatie van landen. Maar hoe landen precies te groeperen en in te delen? Dat blijkt niet eenvoudig. Er zijn classificaties in omloop die gerelateerd zijn aan inkomen, maar ook andere nationale performance ranglijsten – in 2008 telde de UNDP al 178 verschillende samengestelde indexen. Die doen echter geen van alle recht aan de complexiteit van ontwikkeling en aan de aard van de verschillen tussen landen (Harris et al. 2009). De Wereldbank, lang het toonbeeld van bbp-denken, noemt in zijn langetermijnstrategie Sub-Sahara Afrika, fragiele staten, inclusieve ontwikkeling in middeninkomenslanden, en mondiale en regionale publieke goederen als de vier kritische uitdagingen voor mondiale ontwikkeling. Bij elk van die uitdagingen past een andere opdeling van de wereld.

Vervolgens wordt het zaak om met verschillende landen ook verschillende relaties aan te gaan. Duitsland, dat eind jaren negentig in zijn ontwikkelingsbeleid van 120 partnerlanden naar 75 gegaan is (en dat wordt verder gereduceerd tot 60), onderscheidt bijvoorbeeld op grond van hun economisch gewicht en politieke invloed vijftien 'ankerlanden' (waaronder China, Brazilië, Turkije, Egypte en Nigeria), die een speciale benadering krijgen omdat ze belangrijk zijn voor het reduceren van armoede, duurzame economische ontwikkeling, vrede en veiligheid, *global governance*, en mondiale publieke goederen. Ook Nederland zal zijn relaties moeten differentiëren langs betekenisvolle lijnen. Met landen in Zuidoost-Azië en Latijns-Amerika kan een relatie bestaan die gericht is op onderlinge kennisuitwisseling, op afspraken over klimaat, op handel, op de diaspora en andere relevante zaken. Dat is een verhouding waarin het niet past – en meestal ook niet gepast gevonden wordt door de partnerlanden in kwestie – om te werken met de overdracht van geld. Terwijl de beoogde relaties in dit geval vooral gaan om het organiseren van verkeer van kennis, mensen en goederen, zijn er ook landen waarbij vooral het opbouwen van een relatie die gericht is op de grote geopolitieke vragen van belang is. Zo is China cruciaal voor het bewerkstelligen van mondiale publieke goederen. Binnen Afrika is het evenzeer zaak om zo specifiek mogelijk te zijn. De verschillen tussen Afrikaanse landen zijn groot, en er bestaat geen simpele mal die het antwoord levert op de vraag welk type relaties het beste aan te gaan.

Hoewel de meeste mensen onder de armoedegrens zich nog steeds in Azië bevinden, past met de meeste landen in dit werelddeel geen simpele 'hulpverhouding' meer. Overheden voelen zich verantwoordelijk voor hun eigen armen en tolereren niet zonder meer externe inmenging. Armoede waarbij westerse overheden een directe rol zouden kunnen spelen, concentreert zich steeds meer in Sub-Sahara Afrika. Van de dertig landen die het laagst op de Human Development Index van de UNDP staan, waar alle landen die samen de categorie *low human development* vormen, bijhoren, ligt er slechts één niet in Afrika (Oost-Timor, een land met één miljoen inwoners). Daarbij zij aangetekend dat Afghanistan geen score toebedeeld krijgt vanwege de bijzondere situatie daar. Wat betekent dit meer in detail? China is erin geslaagd vanaf 1980 500 miljoen mensen uit de armoede te halen, en met het huidige groeitempo zal daar binnen anderhalf decennium voor het overgrote deel van de bevolking een basaal bestaansminimum gerealiseerd zijn. Dat is niet het geval in India, dat feitelijk uit 29 landen bestaat. Ook in India is weliswaar groei, maar die leidt vooral tot groeiende tegenstellingen tussen het rijke westen en zuiden enerzijds en het arme oosten en noorden van het land anderzijds. Zeker omdat de bevolkingsgroei in India voorlopig nog fors zal zijn – in 2030 passeert het naar verwachting China als land met de meeste inwoners – zal dit probleem nog lang bestaan. Westerse donoren hebben er echter weinig te zoeken: niet omdat er geen problemen zijn, maar omdat de Indiase overheid geen prijs stelt op westerse donoren die symboliseren dat India een ontwikkelingsland is. Aan Nederland is in 2003 zelfs expliciet gevraagd om zich als donor terug te trekken –

India vond de Nederlandse opstelling te arrogant, al helemaal in verhouding tot het bedrag dat het doneerde.

Andere landen in Oost- en Zuidoost-Azië maken een snelle ontwikkeling door: Zuid-Korea en Taiwan hebben een westers inkomensniveau, landen als Thailand en Maleisië hebben een stevige middenklasse, en landen als Indonesië, Vietnam, Cambodja en Laos zijn goed op weg dat stadium te halen. De Filipijnen blijven nog achter, mede omdat de revolutie van de middenklasse tegen Marcos in 1986 niet gevolgd is door een gelijkwaardige verdeling van bezittingen, in het bijzonder land. Bangladesh verdient nog de meeste aandacht, al was het maar omdat dit land 160 miljoen mensen herbergt, Nederland er een lange ontwikkelingshulp-geschiedenis mee heeft en er grote opgaven liggen, onder meer op het gebied van waterbeheer. Afghanistan en Iran kennen heel bijzondere politieke omstandigheden De 'Stannen' (de voormalige Sovjetrepublieken in Centraal-Azië) hebben ruim voldoende grondstoffen om in principe voor zichzelf te kunnen zorgen. Benzine kost in Turkmenistan minder dan water: waterschaarste, overbegrazing en vervuiling zijn hier de meeste prangende problemen voor de bevolking die grotendeels in afgelegen gebieden woont. De merendeels sterk repressieve regimes zijn sterk gericht op het veiligstellen van hun eigen belangen, waardoor herverdeling en structurele ontwikkeling niet van de grond komen. Kortom: hoe verschillende landen er onderling ook zijn, ontwikkelingshulp in haar klassieke vorm is in Azië – wellicht met uitzondering van Bangladesh – nauwelijks nog aan de orde, althans voor de Nederlandse overheid. Wie binnen de burelen van de Wereldbank rondloopt, krijgt dat ook te horen: medewerkers van de Bank gaan graag naar Azië, omdat daar successen te behalen zijn, ze zitten er dan ook vooral omdat er successen getoond moeten kunnen worden, niet uit noodzaak.

Ook Latijns-Amerika kenmerkt zich door veel midden-inkomenslanden die in toenemende mate hun eigen weg vinden. Bolivia, en in mindere mate Colombia en Ecuador groeien nog onvoldoende mee, en ook Haïti is een bijzonder geval, maar in zijn algemeenheid vindt Latijns-Amerika zijn eigen weg op het wereldtoneel. Wel blijft de ontwikkeling van de regionale organisatie ter plekke, Mercosur, achter bij andere regionale verbanden. Dat komt ten dele doordat hier minder dan bijvoorbeeld bij ASEAN, de Zuidoost-Aziatische regionale organisatie, al een duidelijke onderlinge oriëntatie bestaat. Voor een ander deel heeft het te maken met grote politieke verschillen (Chavez is niet overal geliefd) en met het indrukwekkende overwicht van Brazilië in het gezelschap. Veel landen in Latijns-Amerika kenmerken zich door grote inkomensverschillen, maar er zijn signalen dat die ongelijkheid afneemt. Tussen 2000 en 2006 daalde de Gini-coëfficiënt in twaalf van de zeventien Latijns-Amerikaanse landen onder meer dankzij een vermindering van het inkomensverschil tussen geschoolde en laaggeschoolde werknemers (als gevolg van hoeveelheids- en prijseffecten) en als gevolg van progressieve *transfers in cash* en natura van de overheid (Lopez-Calva en Lustig 2009).

Voor Nederland zijn twee vragen aan de orde met betrekking tot Latijns-Amerika. Nederland heeft een goede *track record* als het gaat om de bevordering van de democratie in Latijns-Amerika. Toen in de jaren tachtig de militaire regimes nadrukkelijk aanwezig waren in deze regio, heeft Nederland, veelal via ngo's, geïnvesteerd in relaties met maatschappelijke organisaties, waaronder vakbewegingen, politieke organisaties en vrouwenbewegingen. Dat heeft veel opgeleverd – president Lula van Brazilië koestert nog warme herinneringen aan Nederlandse ngo's. Alhoewel het tijdperk van de militaire regimes voorbij is, is het democratiseringsproces zeker nog niet voltooid. De continuering van deze lijn is dan ook een serieuze optie. De vraag is of we dat willen en zo ja, wat daarvoor de beste vorm is.

De andere vraag voor Nederland betreft de toekomstige relatie met Suriname. In 2010 is het verdrag dat Nederland in 1975 sloot bij de onafhankelijkheid van Suriname afgelopen. In totaal is nu 4,3 miljard gulden aan Suriname geschonken (uitgedrukt in euro's van nu overigens een bedrag van rond de 4 miljard euro). Dat heeft Suriname niet slechter gemaakt, maar ook niet rijker: het huidige bruto binnenlands product is per inwoner ongeveer gelijk aan dat in 1975. Het heeft Suriname wel veranderd, want die financiële bijdrage maakte een stelsel mogelijk waarin een brede schakering van politieke partijen vreedzaam ging co-existeren omdat er voldoende middelen waren voor iedereen. Of daar ook de condities voor groei mee gecreëerd zijn, valt echter sterk te betwijfelen.

Blijft over Sub-Sahara Afrika, een sterk *onderbevolkt* continent, met de economie van de omvang van die van een land als Nederland of een stad als Chicago. Groei is daar veel minder opgetreden en veel wijst er ook op dat het nog wel even zal duren voordat dit continent geheel voor zichzelf zal kunnen zorgen. Afrika kreeg een valse start. De natievorming moet plaatsvinden op basis van indelingen die niet of nauwelijks passen bij bestaande sociale verbanden, en de institutionele structuur die achtergelaten is door de kolonisatoren was in veel gevallen te zwak om de landen te kunnen dragen. Politieke partijen betekenen weinig, en bijna alle overheden hebben duidelijke patrimoniale kenmerken. Het natie- en staatsvormingsproces is ook zeker nog niet ten einde – verwacht mag bijvoorbeeld worden dat nog verschillende Afrikaanse landen uiteen zullen vallen, te beginnen met Sudan in 2011. De condities voor hulp worden echter beter in Afrika want de toestand wordt er stabieler. Begin jaren negentig waren 26 Afrikaanse landen in een proces van oorlog of grote gewelddadigheden die de staat bedreigden. Tegen 2007 stonden er nog vijf in brand, en in twee (Darfur en Oost-Congo) was sprake van min of meer permanente gevechten. Een aantal landen lijkt een indrukwekkende vooruitgang te boeken (Ghana, Tanzania, Mozambique en Rwanda), al zijn er ook steeds weer voorbeelden van terugslagen (het afgelopen jaar in Madagaskar, Zimbabwe, Guinee en Gabon).

Ook binnen Afrika past verdere differentiatie. In een beperkt aantal landen functioneert de overheid de facto niet, en kan de betrokkenheid van Nederland bescheiden zijn – en gericht op het verstrekken van humanitaire hulp, al dan niet via ngo's of ambitieuzer – door in multilateraal verband te pogen een staatsvormingsproces op gang te brengen dat een redelijk draagvlak heeft in de eigen sociale structuren. Het merendeel van de landen in Afrika kent echter een vorm van institutievorming die in ieder geval leidt tot enige stabiliteit. Daar valt vervolgens alleen op landenniveau een professioneel oordeel te vellen over wat nodig is.

6.3.2 INSTRUMENTENDIFFERENTIATIE

Om de paar jaar kent de wereld van ontwikkelingshulp weer een nieuwe mode, die steevast enkele jaren later weer door een volgende wordt vervangen. Dat mechanisme ontstaat doordat er steeds generieke oplossingen en instrumenten voor specifieke problemen worden gepropageerd. Er zijn altijd overtuigende voorbeelden te geven van situaties waarin zo'n oplossing of instrument werkt, maar al vlug volgen er tegenvoorbeelden van situaties waar het kwalijke effecten heeft. Dan presenteert na enige tijd iemand een nieuw algemeen concept, geënt op weer nieuwe eigen voorbeelden, en zo gaat het door.

Met grote regelmaat klinkt in het ontwikkelingsdebat bijvoorbeeld de stellingname dat het verstandig is om toch vooral in te zetten op de overheid als bron voor ontwikkeling. Een onverdachte bron van bezinning op deze stelling is de recente encycliek *Caritas in veritate* van paus Benedictus XVI, waarin gepleit wordt voor een herwaardering van de rol van de staat op de plekken waar deze functioneel is voor ontwikkeling. Maar of overheden de beslissende factor zijn bij het opzetten van gezondheidszorg en onderwijs, of dat de dynamiek op dit punt eerder komt van het middenveld of van private partijen, is een vraag die niet in zijn algemeenheid te beantwoorden valt. Het antwoord hangt af van het land in kwestie, en kan in de loop van de tijd variëren. Het is direct gerelateerd aan de vraag of hulp productief of destructief werkt. In een land met een prille staatsstructuur is het bijvoorbeeld vaak verstandig om de opbouw van een stelsel van gezondheidszorg en onderwijs vooral in handen te geven van de overheid – het opzetten van parallelle structuren holt de legitimiteit van de overheid immers al snel uit. Maar als overheden te veel in dienst staan van specifieke (politieke of etnische) fracties kan het juist wel zinvol zijn om bij het opbouwen van gezondheidszorg en onderwijs buiten de overheid om te gaan. Overigens is het verstandig om onderscheid te maken in de verschillende taken van een overheid. In veel Afrikaanse landen zou een onderscheid tussen financier en uitvoerder wel eens een productief effect kunnen hebben op de kwaliteit van de gezondheidszorg of het onderwijs.

Op vergelijkbare manier is het zaak niet te simpel te denken over de vraag hoe economische bedrijvigheid tot stand te brengen valt. Het kan dat die begint bij

bedrijven, maar dat is niet altijd het geval. Soms is het nodig dat de overheid faciliteit schept voor bedrijven – denk aan goede kredietfaciliteiten voor het midden- en kleinbedrijf, die in veel Afrikaanse landen ontbreken – soms is er vooral fysieke infrastructuur nodig, soms juridische infrastructuur, en soms ook nog weer iets anders. Als we iets kunnen leren van zestig jaar ontwikkelingsbeleid is het wel dat het zaak is daar niet op voorhand een (veelal nogal ideologische) positie over in te nemen, maar specifiek te onderzoeken wat in een concrete landspecifieke context het belangrijkste knelpunt is en hoe het valt weg te nemen.

Interventies zullen dus zorgvuldig gekozen moeten worden. In een enkel geval is dat relatief eenvoudig. Landen met grondstoffen hebben niet primair behoefte aan geld maar aan ondersteuning bij het managen van die grondstoffen, inclusief de opbouw van een institutioneel systeem dat daartoe in staat is, en het inzetten op diversificatie van de economie omdat de grondstoffenhoeveelheid eindig is. In sommige gevallen ligt investeren in landbouw meer voor de hand. Landen met vruchtbare grond, en dat zijn er veel in Afrika, hebben vaak hun landbouwpotentieel nog nauwelijks ontwikkeld, niet voor het voeden van de eigen bevolking en al evenmin voor het ontwikkelen van een exportmarkt. Voor dat laatste zijn goede redenen: het grondstofrijke Midden-Oosten heeft een groot tekort aan goede landbouwgrond, en dat geldt ook voor China, waar maar zeven procent van de grond geschikt is voor akkerbouw.

Ook in het geval van landbouw is het de vraag wat het juiste aangrijpingspunt is. Investeringen in kunstmest, irrigatie en betere gewassen, in hygiënische voedselopslag, in elektriciteit en wegen, en in een goede financiële sector liggen voor de hand, inclusief de ontwikkeling van handelsketens. Soms kan het accent echter beter liggen op kennisontwikkeling en -diffusie. Na de introductie van nieuwe landbouwtechnologie in Azië, Latijns-Amerika en Afrika in de jaren zestig en zeventig (de groene revolutie) hebben zich verder weinig grootschalige innovaties voorgedaan in de Aziatische landbouw, en na het mislukken van deze groene revolutie in Afrika deden zich daar überhaupt geen grootschalige stijgingen van de voedselproductie voor. Deze relatieve stilstand is maar in beperkte mate te wijten aan onmogelijkheden van de fysieke omgeving of beperkingen van de technologie: het is vooral een gebrek aan toegepaste kennisontwikkeling, in het bijzonder het ontbreken van een wetenschappelijk netwerk dat lokale innovaties faciliteert (IAC 2004). Met de komst van grote gecentraliseerde kennisinstituten als het International Rice Research Institute en het International Maize en Wheat Improvement Centre (CIMMYT) werd het fundament gelegd voor de innovaties in teelttechnieken die aan de basis stonden van de groene revolutie in Azië, maar het gevolg was ook dat innovatie in de landbouw steeds sterker gecentraliseerd en verwetenschappelijkt raakte, en daarmee verder af kwam te staan van de mogelijke gebruikers van kennis en technieken De gecentraliseerde wetenschappelijke kennis is losgeraakt van de diverse alledaagse praktijken en kennis- en technologieontwik-

keling sluit dan ook vaak niet aan op de specifieke condities van de landbouwpraktijk. Omgekeerd worden de vele kleinschalige innovaties van boeren in het veld niet voldoende opgepakt en te weinig gefaciliteerd door passende wetenschappelijke inbedding van voldoende schaal (Maat 2008).

Ook kennisontwikkeling- en diffusie veronderstelt maatwerk. Voor een groene revolutie in Afrika, of beter gezegd voor een grootschalige groei in de Afrikaanse landbouwproductie, is meer nodig dan een gecentraliseerde technologie-interventie. Vanwege het sterk gefragmenteerde karakter van de Afrikaanse landbouw met zijn tientallen teeltsystemen en vele honderden subteeltsystemen, elk aangepast aan specifieke omgevingsfactoren, is het van belang dat innovatie een coproductie is van wetenschap en praktijk. Wetenschappelijk onderzoek zal per teeltsysteem moeten zoeken naar de *bottlenecks* en de kansen voor productieverhoging en juist de bestaande lokale innovaties moeten begrijpen om daarbij aan te kunnen sluiten met wetenschappelijke technologieontwikkeling (Richards et al. 2009). Een dergelijke innovatie zal door haar contextspecifieke karakter fundamenteel verschillen van de *one-size-fits-all* innovatie die ten grondslag lag aan de groene revolutie in Azië. Door de vele landbouwspecifieke contexten van Afrika is er een regenboog aan lokaal specifieke revoluties vereist om de Afrikaanse landbouwproductie te verhogen (IAC 2004).

6.4 DE TWEEDE CONSEQUENTIE: BREDER ZIJN

Westers ontwikkelingsbeleid is vaak een januskop: we geven landen (financiële) steun, maar voeren tegelijkertijd beleid dat ontwikkeling kan ondermijnen. De centrale vraag zou dan ook moeten zijn hoe te voorkomen dat de positieve effecten van ontwikkelingshulp ondermijnd worden door negatieve gevolgen van beleid op andere gebieden zoals handels-, migratie- of milieubeleid. Dat is helaas geen simpele technische bijstelling van beleid. Er zijn op nationaal niveau vaak tegengestelde belangen in het geding en veel van het betreffende beleid is bovendien niet op nationaal niveau te veranderen. Handelsbeleid valt bijvoorbeeld onder de EU, en over milieubeleid worden op mondiaal niveau afspraken gemaakt. Beleidscoherentie, want daar gaat het dan om, kan meer ontwikkeling opleveren voor ontwikkelingslanden dan hulp, maar daar concreet vorm aan geven is een lastige opgave.

Het belang van (*joined-up*) samenwerking met partijen buiten het klassieke ontwikkelingsdomein om een bijdrage te leveren aan ontwikkeling en aan het oplossen van mondiale problemen wordt inmiddels ook breed onderkend. De vraag is nog wel hoe dat eruit gaat zien. De praktische implementatie van beleidscoherentie is nog niet erg vergevorderd, zo bleek in hoofdstuk 5. Tegelijk zijn de mogelijkheden groot. Recentelijk kwam de Europese Commissie met de oproep aan de lidstaten om extra financiering vrij te maken voor ontwikkeling, waarbij het de bedoeling was om met elke euro aan ontwikkelingshulp vijf euro te mobili-

seren voor activiteiten die officieel geen ontwikkelingshulp zijn, maar bijvoorbeeld overdracht van technologie, handelsfinanciering of particuliere investeringen. Op deze wijze ontstaat *development leverage*, en dat is op zijn minst een intrigerend idee (European Commission 2009a).

De consequentie van deze redenering is ook dat het ODA-begrip minder krampachtig moet worden gehanteerd dan tot op heden het geval is. *Non-development actors*, die specifieke internationale gremia vaak beter kennen dan traditionele ontwikkelingsorganisaties, zouden evenzeer ontwikkelingstaken moeten uitvoeren, en dus ook voor een deel op basis van ODA-middelen gefinancierd moeten kunnen worden. Internationaal wordt in dat opzicht met interesse gekeken naar de werking en impact van het International Climate and Forest Initiative van Noorwegen en het International Climate Initiative van Duitsland, waarin klimaatbeleid en ontwikkeling met elkaar worden verbonden en waar ook officiële ontwikkelingshulp (ODA) voor wordt ingezet. Een belangrijke les uit eerdere ervaringen, aldus Paul Engel, directeur van het European Centre for Development Policy Management (ECDPM), moet in al dit soort gevallen echter zijn dat "development objectives should be leading, or at least demonstrated beyond reasonable doubt. No matter what other objectives international actors may define for their cooperation, development impact must be the single criterion guiding the use of ODA". Bij een goed plan hoort daarom dat er mogelijkheden zijn geschapen voor een voortgaande dialoog tussen alle betrokkenen over de resultaten, waarbij ook donoren verantwoording af moeten leggen (ECDPM 2009b; European Commission 2009a, 2009c).

Mondiale publieke goederen

De verbreding van ontwikkeling gaat verder dan het betrekken van andere beleidsinstrumenten bij ontwikkelingswerk. Ontwikkelingslanden en landen als Nederland hebben namelijk ook steeds meer directe gemeenschappelijke belangen. Wij hebben immers allemaal baat bij 'mondiale publieke goederen' zoals een stabiel klimaat, kennis, en financiële stabiliteit.

Een steeds groter deel van het brede scala aan onderwerpen dat over nationale grenzen heen speelt, betreft niet belangen die (potentieel) botsen en daarom gemodereerd moeten worden door middel van coherentiebeleid, maar gemeenschappelijke belangen. Deze belangen bieden mogelijkheden om ontwikkelingsbeleid te verbinden met thema's die ook in het belang zijn van rijke landen. Dit is in 1999 door de UNDP op de internationale beleidsagenda gezet met de introductie van het begrip mondiale publieke goederen (*global public goods*). Bij internationale publieke goederen gaat het niet om het verdelen of afwentelen van de gevolgen van binnenlands beleid over de landsgrenzen (*spillovers* of externaliteiten), maar om baten voor iedereen in de wereld (bij mondiale publieke goederen) of betreffende regio (bij regionale publieke goederen), die alleen door gerichte actie en samenwerking te realiseren of te behouden zijn.

Binnen nationale staten zijn publieke goederen een al langer bekende categorie diensten en goederen waarvan niemand uitgesloten kan worden (non-exclusiviteit) en waarvan het gebruik door de ene persoon niet ten koste gaat van dat door anderen (non-rivaliteit) – vrede en goed macro-economisch beleid zijn bekende voorbeelden. Zulke publieke goederen komen niet vanzelf in voldoende mate via de markt beschikbaar, want iedereen kan ervan profiteren zonder er aan mee te betalen (*free riders*). Zonder coördinatie ontstaat een 'collectief actieprobleem' waarbij iedereen wacht op actie van anderen om iets te doen, met ondervoorziening van publieke goederen als resultaat. Het 'publieke' van publieke goederen zit in het feit dat deze in principe iedereen raken of voor iedereen beschikbaar zouden moeten zijn, maar dat zegt niets over de wijze waarop daarin voorzien moet worden. Hoe dat gebeurt, kan van geval tot geval verschillen en het werk zijn van (combinaties van) zowel private als publieke partijen.

Inmiddels correspondeert het nationale karakter van publieke goederen niet meer met de wereld waarin we leven, want grensoverschrijdende publieke goederen zoals het tegengaan van de opwarming van de aarde en financiële stabiliteit, zijn van steeds groter belang voor het collectieve welzijn. Bovendien ontstaan door globalisering nieuwe internationale publieke goederen. Denk hier aan het voorkomen van mondiale publieke *bads* als internetmisdaad en fraude, of de verspreiding van ziektes door handel en reisverkeer, en aan mondiale publieke *goods* als de internationale regimes voor grensoverschrijdend transport en communicatie, handel, internationaal monetair beleid, of geharmoniseerd fiscaal beleid. Alleen door gerichte actie of samenwerking is het mogelijk om de opwarming van de aarde tegen te gaan of om te proberen negatieve gevolgen van interdependentie te verhinderen, zoals bijvoorbeeld de verspreiding van besmettelijke ziekten via internationaal personenverkeer. Dit grensoverschrijdende perspectief zorgt er niet alleen voor dat wij een andere verhouding krijgen met ontwikkelingslanden, het brengt ook de opdracht met zich mee om onze aandacht meer te richten op *global governance* (ITFGPG 2006; Kanbur 2001; Kaul et al. 1999; Kaul en Conceição 2006; Kaul en Mendoza 2003; Morrissey et al. 2002; Rajan 2009; Sandler 2002b; Went 2010).

Het verbinden van de ontwikkelingsagenda met andere terreinen is op zich niet nieuw, maar kansrijker en urgenter dan ooit nu potentiële mondiale en regionale schaarsten (water, voedsel, grondstoffen) en het toenemend belang van internationale publieke goederen (klimaat, financiële stabiliteit, voorkomen van pandemieën) hoog op de nationale en internationale agenda's staan. Binnen een internationale samenwerkingsagenda wordt ontwikkelingsbeleid steeds meer geacht ook een bijdrage te leveren aan het adresseren van mondiale issues waarvan de oplossing niet technisch is, maar waarover door verschillende spelers wordt getwist. Over het gewenste beleid met betrekking tot handel, veiligheid, migratie, klimaat, governance, voedsel of de mondiale financiële sector bestaan

uiteenlopende meningen en er staan grote belangen bij op het spel. Dat biedt nieuwe kansen voor ontwikkelingsbeleid op positieve synergie met ander beleid en om het draagvlak voor zulk beleid te vergroten.

Alle westerse landen – en die daarbuiten – worstelen op dit moment met de vraag wat hun positie in de wereld is, en langs welke lijnen ze mee willen werken aan de totstandkoming van transnationale arrangementen. Gegeven de toegenomen interdependenties wordt het ook voor Nederland onvermijdelijker om zich te richten op mondiale ontwikkeling. Dat zoekproces zal nog de nodige tijd in beslag nemen, maar dat ontwikkelingsbeleid daar een wezenlijk onderdeel van moet zijn, is wel duidelijk. Op meer borden kunnen schaken wordt een kerneis waaraan ontwikkelingsbeleid steeds meer zal moeten voldoen. Als niet meer alleen morele motieven tellen maar ook collectief eigenbelang, wordt de ontwikkelingsopgave onontkoombaarder. Dat stelt hoge eisen aan de vormgeving.

Van opgave naar beleid

Ontwikkelingsbeleid moet ontwikkelingsgerichter, en dat kan door het langs twee sporen vorm te geven. Aan de ene kant moet het beleid specifieker – meer maatwerk – worden in en voor ontwikkelingslanden en afdalen naar de plek waar ontwikkeling gericht inhoud moet krijgen. Niet op basis van grote westerse schema's, maar gerelateerd aan de specifieke situatie. Aan de andere kant moet het beleid juist algemener worden: ontwikkeling moet mede vorm krijgen op terreinen waar traditioneel 'niet-ontwikkelingsactoren' actief zijn. De antwoorden liggen hier niet alleen of primair in de besteding van ODA-middelen: die kunnen hooguit handig ingezet worden om andere partijen mee te krijgen. Ontwikkelingsbeleid wordt zo tegelijk specifieker en breder of, met een ander beeld, kleiner en groter. Dat heeft consequenties voor de inrichting.

Over de vraag hoe dit alles aan te pakken gaan de volgende hoofdstukken. Hoofdstuk 7 gaat over het specifieker maken van hulp, en bevat een schets van de wijze waarop de Nederlandse overheid een systeem van hulp op kan zetten dat daadwerkelijk gericht is op ontwikkeling die zijn aangrijpingspunt vindt in lokale situaties. In hoofdstuk 8 komt aan bod wat het voor de overheid betekent om juist een bredere kijk te hebben en met coherentiebeleid, een strategie voor internationale publieke goederen en *global governance* grensoverschrijdende vraagstukken als oriëntatiepunt te nemen. En in hoofdstuk 9 wordt vervolgens de vraag gesteld wat dit alles betekent voor de rol van bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties.

7 SPECIFIEKER ZIJN: HULP PROFESSIONALISEREN

Wat vergt het om een serieuze bijdrage te leveren aan ontwikkeling? Op die vraag, zo hebben we hiervoor gezien, bestaat geen Groot Antwoord: samenlevingen zijn niet te *fixen*. Hulp bij ontwikkeling dient gericht te zijn op het vergroten van zelfredzaamheid, en dient zich te richten op de specifieke situatie van een land en op de precieze problemen die aan de orde zijn. Wie die uitgangspunten serieus neemt, komt niet uit op (weer) een nieuwe grootse universele theorie van ontwikkeling, maar op een heterogene, beter onderbouwde en gerichte verzameling van lokale beleidspraktijken. De organisatievorm die daarbij past kan het beste aangeduid worden met de term 'professioneel', in de inhoudelijke en eigentijdse betekenis van het woord. Het gaat bij deze professionaliteit om het vermogen om op basis van gedegen kennis zo te werk te gaan dat een concreet doel dichterbij gebracht wordt, daarbij steeds te leren van onderweg verworven inzichten, en verantwoording af te leggen aan betrokkenen (beneficianten en financiers). Tegelijk is het perspectief dat de (hulp)afhankelijkheid van ontvangers vermindert.

Wat professionaliteit impliceert voor de organisatie van een hulpverleningssysteem is vrij duidelijk te benoemen. Allereerst dienen er weloverwogen keuzes gemaakt te worden op basis van een gedegen diagnose. De uitvoering van de hulp dient programmatisch vorm te krijgen. Het systeem moet vervolgens zo opgebouwd zijn dat nieuwe inzichten verworven kunnen worden en bestaande kennis over ontwikkeling kan worden bijgesteld. Er moet een goede vorm bestaan voor het verantwoorden van de ondernomen activiteiten. Dat alles veronderstelt een adequate organisatie van de Nederlandse ontwikkelingshulp in strikte zin en een doordachte positionering in de internationale arena van donoren. In dit hoofdstuk komen deze kwesties in meer detail aan de orde.

7.1 KIEZEN

Professioneel bijdragen aan ontwikkeling betekent allereerst dat nauwkeurig per land gekeken wordt hoe het zich ontwikkelt om tot op maat gesneden inspanningen te kunnen komen. Op dit moment is ontwikkelingshulp nog te weinig contextafhankelijk en landenspecifiek. Institutionele hervormingen die gepropageerd worden door internationale organisaties – en die vaak worden nagevolgd door bilaterale donoren – zijn nog steeds geënt op een *best practice* model. Dat gaat ervan uit dat het mogelijk is om ex ante één unieke set passende institutionele arrangementen af te leiden uit een praktijk die goed loopt en elders voor te schrijven. Dit resulteert al snel in een demoraliserende lijst met aanpassingen die allemaal belangrijk zijn. Het vereenvoudigt weliswaar het maken van vergelijkingen tussen landen en *benchmarken*, maar doet geen recht aan de complexe realiteit en aan verschillen tussen en binnen landen. De ontwikkelingstrajecten van rijke

landen (Chang 2009b) en zes decennia ontwikkelingsbeleid laten zien dat er geen kopieerbare voorbeelden of algemeen geldige recepten bestaan voor ontwikkeling. Daar wel van uitgaan kan maar al te gemakkelijk averechts uitwerken (Fukuyama 2007; Grindle 2001, 2004; Rodrik 2008a).

Dat betekent echter niet dat er niets zinnigs te zeggen valt over het bevorderen van ontwikkeling. Tussen universele claims en '*anything goes*' liggen handige richtlijnen voor economisch beleid en '*good enough*' instituties, die op diverse manieren – en niet alleen de onze – kunnen worden uitgewerkt. Neem bijvoorbeeld het succes van de Chinese Township and Village Enterprises, die eigendom zijn van lokale gemeenschappen. Deze laten zien dat een dynamische economie niet per definitie afhankelijk is van het toekennen van formele eigendomsrechten aan private partijen. Kennis over ontwikkeling op andere plaatsen en tijden is van belang, maar professionele ontwikkelingshulp zoekt naar contextuele invullingen die rekening houden met de specifieke geschiedenis, omstandigheden en padafhankelijkheden van landen. Oftewel: professionele ontwikkelingshulp vereist maatwerk (Adelman 2001; Chang 2002, 2005, 2007; Evans 2004; Ho 2005, 2009; Mansfield en Snyder 2001; Paris 2004; Rodrik 2007, 2008a, 2008b).

De lastige vraag is vervolgens: hoe weten we welke interventies bijdragen aan de verdere ontwikkeling van een land? Waar ontwikkelingshulp zich laat vangen in een verlammende 'alles hangt met alles samen ideologie', waaiert hulp alle kanten op en is de doelstelling de algehele transformatie van hele samenlevingen. Om de inzet van tijd, geld en kennis te kunnen concentreren zijn keuzes dan ook onvermijdelijk. In plaats van een charitatieve houding – alle hulp is meegenomen – is een pragmatische opstelling gewenst, die vertrekt vanuit de vraag met welke inzet het meest bereikt kan worden.

Diagnostiek

Professionele 'hulp bij ontwikkeling' is vergelijkbaar met de wijze waarop goede artsen te werk gaan wanneer zij hun patiënten helpen. Het gaat daarbij om te beginnen om het vakkundig, met een getraind oog, per land of regio diagnosticeren waar de meest essentiële pijn zit en waar die door veroorzaakt wordt, om vervolgens te kunnen bedenken wat doeltreffende middelen zouden kunnen zijn om daar wat aan proberen te veranderen (Collier 2007; Hausmann et al. 2005; Hausmann et al. 2008; Lindauer en Pritchett 2002; Pritchett en Woolcock 2008; Reinert 2007b; Rodrik 2007; Sachs 2005).

Een 'diagnostische' benadering van ontwikkeling vergt dus het zo precies mogelijk proberen na te gaan wat in een land de grootste ontwikkelingsbarrières zijn. Die kunnen liggen in de sfeer van de economie (bijvoorbeeld te beperkte kredietmogelijkheden voor bedrijven of gebrek aan goede infrastructuur), op het niveau van de overheid en de staat (bijvoorbeeld onveiligheid, of onvoldoende *rule of*

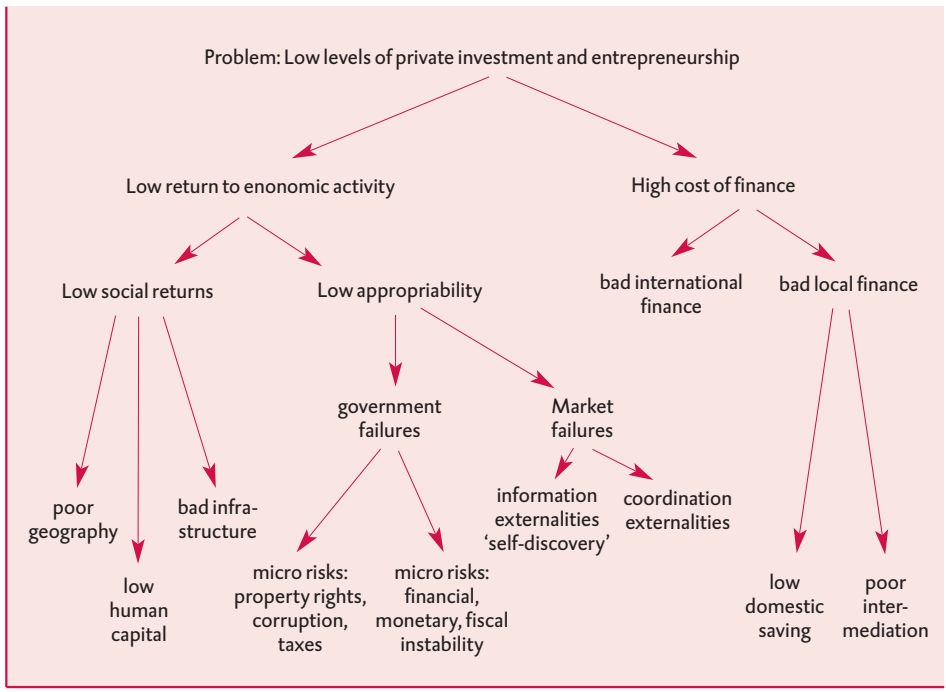
law) of binnen de samenleving als geheel (bijvoorbeeld onvoldoende mensen met de juiste opleiding, of gebrek aan vertrouwen of sociaal kapitaal). Een volgende stap is bepalen welke van deze *binding constraints* het belangrijkste is en het eerst aangepakt zou moeten worden. Daarna gaat het erom te bezien hoe dat in deze specifieke context het beste aan te pakken valt. Al met al wordt ingrijpen door deze werkwijze gerichter en ontstaat er volgtijdelijkheid (*sequencing*) in plaats van dat alles even relevant of urgent lijkt en op gelijkvormige wijze wordt aangepakt.

In plaats van de wensen, ervaringen en preoccupaties van donoren en kiezers in het Westen wordt zo de situatie in het ontwikkelingsland uitgangspunt voor hulp bij ontwikkeling. In de praktijk is dat geen vanzelfsprekendheid. In de jaren vijftig en zestig bijvoorbeeld lag het accent van veel hulp op de ondersteuning van boeren – die toen ook in Europa gesteund werden – maar de laatste decennia is bij ontwikkelingshulp de landbouw verwaarloosd en is vooral geïnvesteerd in sociale sectoren – net zoals dat in het Westen gebeurde. Ontwikkelingsbeleid wordt bovendien gekenmerkt door modes als gevolg van de onuitroeibare gewoonte om algemene antwoorden te willen geven ook al zijn de problemen specifiek. Het is echter hoog tijd daar afscheid van te nemen. Een landenspecifieke strategie leidt tot een gerichte inzet van kennis, geld en andere middelen, houdt rekening met de verschillen tussen en binnen landen, en heeft als bijkomend voordeel dat ontwikkelingslanden niet meer alles tegelijk hoeven te veranderen: Djibouti hoeft niet – en kan ook helemaal niet – op stel en sprong een soort Denemarken of Nederland te worden. Anders dan bij de (weinig succesvolle) grote utopische aanpassings- en hervormingsprogramma's die in de jaren tachtig en negentig de ontwikkelingsagenda domineerden, gaat het er komende tijd om te werken aan een precieze en gerichte inzet: daarbij passen bescheidenheid en realiteitszin.

In zowel de wetenschappelijke literatuur als de beleidspraktijk zijn inmiddels diverse voorbeelden van een dergelijke diagnostische benadering te vinden. Naast onderzoekers zijn verschillende internationale instellingen – zoals de Asian Development Bank (ADB) en de Inter-American Development Bank (IADB) – en donoren – zoals de Millennium Challenge Corporation (MCC) van de Verenigde Staten en het Britse ministerie van Ontwikkelingssamenwerking DFID – met *groei*diagnostiek aan de slag gegaan. De logische structuur die hiervoor door de pioniers van deze aanpak is uitgewerkt, is schematisch weergeven in de beslisboom in figuur 7.1 (op de volgende bladzijde). Door deze van boven naar beneden door te lopen, zo is het idee, kom je achter de op dit moment, in deze context, belangrijkste hindernis voor groei. Is het probleem een te lage opbrengst van investeringen of te hoge financieringskosten? Als er aanwijzingen zijn voor het eerste, komt dat dan doordat de maatschappelijke opbrengsten van investeringen te laag zijn (zo ja waardoor: een slechte infrastructuur of een tekort aan menselijk kapitaal?) of doordat de private opbrengsten voor investeerders te gering zijn (zo ja waardoor: marktfalen of overheidsfalen?). En wanneer het aannemelijker is dat

de financieringskosten te hoog zijn en er te weinig betaalbaar kapitaal voorhanden is, komt dat dan door een gebrekkige toegang tot internationale kapitaalmarkten, of juist door binnenlandse problemen (een lage spaarquote bijvoorbeeld, of een onontwikkelde financiële sector)? In de meeste ontwikkelingslanden spelen veel van deze problemen, maar niet altijd allemaal tegelijk, of in dezelfde mate. Ze zijn dan ook niet in alle gevallen allemaal even knellend. Door hier gericht onderzoek naar te doen en er met diverse betrokkenen over in gesprek te gaan, kan duidelijke worden welke beperkingen het meest knellen, en waar met voorrang iets aan gedaan zou moeten worden om de kans op meer groei te vergroten.

Figuur 7.1 Groeidiagnostiek



Bron: Rodrik 2007a

Deze beslisboom is, om misverstanden te voorkomen, geen toveraanpak waarmee altijd en overal hét grote obstakel voor ontwikkeling geïdentificeerd kan worden. De kans dat met het aanpakken van één grote, knellende beperking alle problemen in een land kunnen worden opgelost is sowieso nihil. Het zal steeds nodig zijn nieuwe obstakels te identificeren en volgtijdelijk aan te pakken. Evenmin zijn alle vragen en problemen in één schema te vangen. Dit schema gaat over economische groei; de Asian Development Bank experimenteert met sociale analyses in vier Aziatische landen en ontwikkelde bovendien een analyseboom voor het maken

van een armoedediagnose op de Filipijnen. Zo zijn er uiteraard nog veel meer mogelijkheden denkbaar. Het Britse DFID heeft een Drivers of Change analyse ontworpen om haar begrip en dat van andere donoren te vergroten over hoe verandering in ontwikkelingslanden optreedt, vanuit het idee dat donoren meestal beter weten *wat* veranderd moet worden dan *hoe* dat moet gebeuren. Ook in het Nederlandse ontwikkelingshulpbeleid wordt blijkens de *Resultatenrapportage 2007-2008* onderkend dat het alleen mogelijk is afgewogen in te spelen op de lokale dynamiek in partnerlanden als daar door politieke analyses inzicht in bestaat (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009c). Eenvoudig blijkt dat echter niet: volgens Unsworth (2008) hebben meer politieke analyses nog nauwelijks tot wijzigingen in het gedrag van donoren geleid. Dat is overigens ook weer niet zo vreemd, want het gaat vaak om machtsverhoudingen en verworven posities, aldus Hausmann et al. (2008a) in een *Mindbook* over het opzetten van groeidiagnostiek: "Big constraints on growth are there for a deep reason and they are not always easy to affect, even when they are clearly identified. Vested interests may be present and the political economy of change may be difficult" (zie ook Asian Development Bank 2007).

Diagnostiek kan ook behulpzaam zijn op politiek en institutioneel terrein. Met name in fragiele staten lijkt alles een prioriteit: infrastructuur, sanitatie, voedsel, ordehandhaving, werkgelegenheid, onderwijs, …, alles is een probleem. De vele internationale actoren werken dan ook tegelijkertijd op alle fronten, maar hun overvolle ontwikkelingsagenda's kunnen onmogelijk met succes gerealiseerd worden (Cousens en Kumar 2001 in Van der Borgh 2009; Patrick 2007). Steeds vaker dringt daarom door, aldus Grindle (2007), dat de eerste prioriteit dient te zijn dat er prioriteiten worden gesteld. Dat kan bijvoorbeeld door, zoals in figuur 7.2 op blz. 204, eerst nauwkeurig te kijken welke vorm een falende staat heeft (gaat het bijvoorbeeld om een postconflictstaat of is sprake van alleenheerschappij?), daarna de veranderingsmogelijkheden in kaart te brengen, en vervolgens in te schatten hoeveel moeite elke afzonderlijke verandering zal kosten. Ook hier geldt dat landen niet zo snel mogelijk hoeven te voldoen aan wat de norm is in Nederland of Denemarken: *good enough governance* is goed genoeg.

Behalve op economisch en politiek terrein kan diagnostiek ook helpen om beredeneerd te kiezen en prioriteiten te stellen op sociaal terrein. Ook hier lijkt altijd alles van even groot belang: kindersterfte, onderwijs, gezondheidszorg, schoon water, malaria, hiv/aids – het is bijna onethisch om te kiezen. De Millenniumdoelen impliceren een generieke aanpak over alle landen op een veelheid aan sociale dimensies, en zijn dus eigenlijk het tegendeel van kiezen. Instrumenten van de Wereldbank en bilaterale organisaties voldoen evenmin als sociale diagnostiek. De Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP's) die ontwikkelingslanden moeten maken, worden weliswaar met de jaren beter, maar zijn meestal vooral wensenlijstjes van *spending departments*, in het bijzonder voor onderwijs, gezondheids-

Figuur 7.2 Politieke diagnostiek

Governance kenmerken	Postconflict staten	Alleenheerschappij	Minimaal geïnstitutionaliseerde staten	Geïnstitutionaliseerde, niet-competitieve staten	Geïnstitutionaliseerde, competitieve staten
Persoonlijke veiligheid is gegarandeerd	P	P			
Systemen van conflictbeslechting aanwezig	P	P	P		
Overeenstemming over de regels voor politieke opvolging		P	P		
Overheid in staat tot het uitvoeren van administratieve basistaken		P	P		
Overheid in staat tot het garanderen van dienstverlening voor meerderheid bevolking			P	P	P
Overheid in staat tot garanderen van gelijkheid voor de wet en toegang tot dienstverlening				P	P
Openbare besluitvormings- en implementatieprocessen aanwezig				P	P
Overheid staat open voor inspraak van georganiseerde groepen en burgerparticipatie				P	P
Overheid is volledig verantwoordelijk voor haar beslissingen en de consequenties daarvan					P

P = prioriteit

Bron: Grindle 2007

zorg en landbouw. De PRSP's van verschillende landen lijken bovendien verdacht veel op elkaar, alle terreinen van sociale ontwikkeling worden *gecoverd*, en in ongeveer elk plan staat dat de overheid het onderwijs voor meisjes in afgelegen gebieden wil verbeteren. Analyses over de verdeling van vermogen, bezittingen, inkomen en macht zul je er niet in aantreffen, net zo min als voorstellen voor de bestuurlijke en politieke inrichting. De private sector ontbreekt bijna altijd, en dat geldt ook voor de rol van decentrale overheden. De implementatieparagraaf, tot slot, is meestal mager.

Economische, politieke en sociale diagnostiek zijn hulpmiddelen om tot een landspecifieke ontwikkelingsstrategie te komen, maar geen technocratisch instrument dat zonder discussie tot 'juiste' uitkomst leidt. Het gaat niet om harde wetenschap, situaties kunnen verschillend beoordeeld worden. Ook hier is de analogie met medische diagnostiek verhelderend, want terwijl de mate van objectiveerbaarheid daar stukken groter is dan bij ontwikkelingsdiagnostiek, wordt de mogelijkheid van een *second opinion* er als een groot goed gezien. Analoog hieraan is het essentieel om een adequate structuur te vinden om verschillende diagnoses

met elkaar te vergelijken. Een diagnostische benadering moet er ook aan bijdragen dat alternatieve interpretaties en modellen ter inspiratie worden voorgelegd aan diverse betrokkenen, en dat beter in kaart gebracht kan worden wat de voor- en nadelen (*trade offs*) en eventuele risico's zijn van verschillende manieren om de gediagnosticeerde problemen aan te pakken. Diagnostiek is – het kan niet genoeg benadrukt worden – dus geen zoektocht naar een heilige graal, maar een methode om bewust en gericht prioriteiten te stellen en af te wegen wat een goede landenspecifieke ontwikkelingsstrategie is. De prioriteiten in Mali zullen anders zijn dan die in Burkina Faso, simpelweg omdat de concrete problemen en politieke en institutionele situaties in deze landen verschillen, ook al zijn het buurlanden die ook veel overeenkomsten hebben.

Een belangrijke eis die vervolgens aan donoren gesteld kan worden, is dat zij inzichtelijk maken hoe hun afwegingsproces over de inzet van hulp vorm heeft gekregen. Dergelijke informatie is in Nederland, maar niet alleen daar, opvallend afwezig. Intern binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken vinden ongetwijfeld afwegingen plaats, maar op de website, in beleidsdocumenten of in de omvangrijke *Resultatenrapportage 2007-2008* van het departement zijn maar weinig redeneringen en argumenten onder specifiek gemaakte keuzes te vinden. Dat maakt het moeilijk om in Nederland over die keuzes te discussiëren, en het publiekelijk te hebben over de vraag waarom we in een specifiek land bepaalde activiteiten wel en andere niet ondernemen. Sommige andere donorlanden zijn verder: de Noren, Zweden en Britten hebben specifiekere landen- en regiostrategieën geëxpliciteerd, hoewel ook daar nog verbeteringen mogelijk zijn. Het zou bovendien goed zijn om internationaal van elkaar te leren en daarbij niet alleen wetenschappers en maatschappelijke organisaties in donorlanden te betrekken bij ontwikkelingshulp, maar ook mensen uit de diaspora en uiteraard overheden, intellectuelen en belangenorganisaties in de ontwikkelingslanden waar het om draait.

7.2 PROGRAMMATISCH ORGANISEREN

Specifieker zijn en diagnostisch te werk gaan omdat er geen *quick fixes* voor ontwikkeling bestaan, impliceert langdurige relaties waarin voldoende specifieke deskundigheid en verschillende instrumenten in samenhang worden ingezet. Neem de landbouw. Om die te ontwikkelen, kan het bijvoorbeeld zaak zijn relaties te onderhouden met kennisorganisaties, zowel in Nederland als in het ontvangende land, niet alleen ten behoeve van *research and development* maar ook op verschillende niveaus van beroepsuitoefening, en scholing, zo nodig tot en met het basisonderwijs. Het kan evenzeer verstandig zijn handelstechnische belemmeringen te verminderen, waarvoor interactie nodig is met ministeries en soms ook met juristen deskundig op het gebied van importbepalingen in afzetmarkten. Het kan daarnaast goed zijn om transportmogelijkheden te verruimen, of aandacht te besteden aan de beschikbaarheid van kunstmest en zaden. Private

firma's die voedsel verpakken of bewerken of die afzetmarkten bedienen, en lokale boerenorganisaties zijn evenzeer relevante partners. Om met hen samen te werken kan het essentieel zijn te weten hoe corporaties te organiseren of verzekeringssystemen op te zetten. En wie van klassiek landbouwbeleid over wil stappen op een de *value-chain*-benadering dient kennis van de afzetmarkt te generen die voor boeren bruikbaar is als vertrekpunt voor de vraag wat te produceren. (OECD/DAC 2009c). Het is, kortom, zaak om de keten in zijn volle omvang te benaderen, of in ieder geval een beredeneerd deel ervan.

Professionele ontwikkelingshulp betekent daarom niet alleen – of zelfs steeds minder – het geven van financiële hulp, maar vergt diepgaande expertise en langdurige betrokkenheid bij lokale actoren. Dat is wat ontwikkelingslanden ook steeds meer van donoren zullen vragen, zeker de midden-inkomenslanden. De Inter-American Development Bank heeft daarom onlangs een paar honderd mensen met kennis over leningen vervangen door deskundigen die weten hoe grote programma's georganiseerd moeten worden. Het geld, zo was de redenering, is ook op de internationale kapitaalmarkt te halen, al is dat met de financiële crisis moeilijker geworden. De achterliggende gedacht is dat het voor donoren verstandig is om een klein financieel aandeel te hebben in grote projecten en daar verder deskundigen op in te zetten. Zo geven ze immers een kwaliteitskeurmerk af dat private financiers over de brug haalt om ook in te stappen. De verschuiving in de richting van het zoeken naar deskundigheid is ook bij lage-inkomenslanden merkbaar. Zo is China niet meer geïnteresseerd in geld uit het Westen, maar in kennisuitwisseling en de begeleiding van *pilot* projecten op het terrein van institutionele veranderingen; het wil bijvoorbeeld leren over de voor- en nadelen van het Nederlandse kadastrale stelsel (Ho 2009). Ook in landen als Uganda of Ethiopië is men steeds meer geïnteresseerd in bijdragen waarin geld gekoppeld wordt aan deskundigheid.

Dat alles staat en valt met het vermogen om relaties te beheren, binnen het ontvangende land, en binnen Nederland. De opdracht wordt eerder om op het juiste moment de juiste partijen erbij te halen dan om alles zelf uit te voeren. De situatie in het ontvangende land moet daarbij uitgangspunt zijn. Echter, daar moet in 'Den Haag' ruimte voor gemaakt worden. Tot nu toe zijn er nog maar erg weinig allianties voor ontwikkeling aangegaan binnen en tussen ministeries. De ministeries van Buitenlandse Zaken en Landbouw kwamen in 2008 met een gemeenschappelijke nota over de versterking van de landbouw in ontwikkelingslanden. Daarin wordt een allereerste begin gemaakt in het samenbrengen van verschillende initiatieven (zowel ODA als non-ODA) – van partnerschappen rond voedsel en ecosystemen in Zuid-Afrika en Mozambique tot nieuwe landbouwverzekeringen. Dat is een veelbelovend begin. Programmatisch samenwerken tussen andere ministeries blijkt lastiger. Een gemeenschappelijk programma rond hoger onderwijs tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het

ministerie van Onderwijs komt bijvoorbeeld nog niet echt van de grond. En dan te bedenken dat programmatisch samenwerken nog veel meer relaties zal moeten behelzen, bijvoorbeeld met universiteiten, hogescholen, of banken en verzekeraars.

7.3 KENNEN

Om keuzes te kunnen maken, goed te diagnosticeren en specifiek te kunnen zijn, is het nodig om te beschikken over kennis over ontwikkelingsprocessen en over de sociale, politieke en economische situatie in een land. Interventies moeten bovendien samengaan met kennisontwikkeling over wat er gedaan wordt en wat dat teweegbrengt (Easterly 2006), en dat geheel moet worden vastgelegd en toegankelijk gemaakt: het institutioneel geheugen moet georganiseerd zijn. Zo opgeschreven lijkt dat een open deur, maar het is opvallend dat Nederland weinig investeert in kennis over ontwikkeling. Voor onderzoek is slechts een klein bedrag beschikbaar en er bestaan weinig gezaghebbende kenniscentra die zich concentreren op ontwikkeling, zeker vergeleken met de Verenigde Staten of het Verenigd Koninkrijk. Nederland heeft wel een hoge score voor *commitment to development* op de jaarlijkse ranglijst van het Center for Global Development in Washington, maar de *commitment to knowledge* is hier laag en het institutioneel geheugen beperkt.

Ooit had Nederland een leidende positie op het gebied van ontwikkelingsdeskundigheid. Met India bestond bijvoorbeeld het INPAD-programma en er werd ook geïnvesteerd in spraakmakende organisaties als het Institute of Social Studies (ISS) en het Afrika Studiecentrum (ASC). Onder minister Herfkens (1998-2002) werd de gangbare gedachte echter dat internationale organisaties, in het bijzonder de Wereldbank, ruim voldoende kennis in huis hebben. Zo beschrijft De Vos, tegenwoordig ambassadeur in Zuid-Afrika, dat in 2003, toen hij verantwoordelijk werd voor het ministeriële kennisbeleid, de interesse in wetenschappelijke kennis gering was en ook speciaal op de eigen beleidsvorming afgestemde kennis niet werd gezocht of opgebouwd. Het ministerie had vooral belangstelling voor de onderzoeken van de Wereldbank: "Men vond dat de Nederlandse Universiteiten alleen maar geld kwamen halen dat eigenlijk bedoeld was voor het Zuiden. De themadirecties waren nauwelijks bezig met kennisontwikkeling. De onderzoeksdirectie DCO was totaal geïsoleerd" (De Vos in Heres en Bieckmann 2007). Nederlandse universiteiten, die intussen onder steeds grotere druk kwamen te staan om externe financiering te verwerven, hebben hun inspanningen op dit gebied op hun beurt laten versloffen. Een aantal van hen zetten hun kaarten liever op een meer ondernemende aanpak in de richting van China (alwaar ze vervolgens ontdekken dat ze vaak achteraan in de rij moeten aansluiten). Recentelijk is er hernieuwde beleidsmatige aandacht voor kennis voor ontwikkeling ontstaan (Molenaar et al. 2009; Koenders 2009) en zijn ook enige concrete

stappen gezet – denk aan de IS-academie (een samenwerkingsverband van het ministerie van Buitenlandse Zaken, ngo's en kennisinstellingen in Nederland), het DPRN (een netwerk van onderzoekers op het gebied van ontwikkelingsvraagstukken), WOTRO (een onderdeel van NWO dat specifiek gericht is op ontwikkelingsvraagstukken) en *The Broker* (een tijdschrift met internationale allure). De omvang van de meeste van deze activiteiten is vooralsnog echter beperkt, mede doordat de beschikbare middelen karig zijn. De vraag is daarom vooral wat het ambitieniveau moet zijn. Binnen andere maatschappelijke sectoren, zoals de gezondheidszorg en het onderwijs, worden aanzienlijke bedragen in *research and development* gestoken. Het ministerie van VWS heeft meer dan een half miljard euro voor kennisontwikkeling op de begroting staan, terwijl daarnaast ook universitaire ziekenhuizen en private partijen, waaronder farmaceutische bedrijven, aanzienlijke bedragen in onderzoek steken – alles bij elkaar in ieder geval meer dan zes procent van het totale budget voor de gezondheidszorg. Zulke investeringen zijn bovendien al erg lang gaande. Gegeven het feit dat ontwikkelingshulp een veel 'zoekender' activiteit is, zou zes procent een ondergrens moeten zijn, oftewel zo'n 300 miljoen euro per jaar. Nu wordt jaarlijks zo'n 200 miljoen euro besteed aan kennisontwikkeling in brede zin en daartoe worden dan ook trainingen gerekend, en andere activiteiten met een aanwijsbare kenniscomponent, plus de uitgaven van capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden. Naar echte onderzoeksprogramma's gaat slechts 40 miljoen euro (Molenaar 2009). Bij de invulling van zijn onderzoeksbudget zou Nederland een voorbeeld kunnen nemen aan het Britse DFID. Deze organisatie financiert aan universiteiten gelieerde onderzoekscentra die met onderzoek bijdragen aan haar ontwikkelingsstrategie. Voorbeelden zijn de kenniscentra rond *governance* (University of Manchester), *the future state* (University of Sussex) en sinds kort ook het kennisnetwerk International Growth Centre. DFID verwacht veel van diagnostische groeianalyses en gaat gedurende de periode 2008-2013 jaarlijks tien miljoen Britse pond alleen al aan groeionderzoek besteden. Het totale onderzoeksbudget van DFID voor deze periode bedraagt een miljard pond, aldus de Britse *research strategy*.

Nederland ontbeert ook een kenniscentrum dat de verbinding tussen beleid en wetenschap kan maken. Waar de Britten kunnen terugvallen op ODI (Overseas Development Institute), de Duitsers op DIE (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik), de Amerikanen op het CGD (Centre for Global Development) en de Noren op NORAD (The Norwegian Agency for Development Cooperation) heeft Nederland een beperkt en versnipperd kennislandschap. Investeren in de versterking van onze *research and development* door middel van een coördinerend instituut of het goed organiseren van kennisnetwerken is van groot belang voor een goed Nederlands ontwikkelingsbeleid.

Bijdragen aan kennis op het gebied van ontwikkeling betekent ook ruimte bieden

aan diversiteit. Ontwikkeling is gebaat bij dissonante geluiden en verschillende ontwikkelingsparadigma's. Landen in het Zuiden moeten kunnen nadenken over verschillende ontwikkelingspaden en die naar eigen inzicht kunnen ombuigen en invullen. Het Centre for Policy Research in Delhi spreekt in dat kader over de noodzaak van een bredere 'conceptuele infrastructuur'. In de praktijk heeft de Wereldbank nu vaak een quasimonopolie op het palet aan beleidsopties waaruit ontwikkelingslanden kunnen kiezen: zij biedt landen – in de woorden van Ha-Joon Chang – het 'Henry Ford principe van diversiteit'. Veel bilaterale donoren, ook Nederland, zijn op hun beurt te veel georiënteerd op Washington, vaak bij gebrek aan een alternatief. Zowel in Europa als in ontwikkelingslanden wordt het denken over ontwikkeling gedomineerd door Angelsaksische auteurs. Kennis over alternatieve ontwikkelingspaden en bijbehorende interventies is er niet of nauwelijks – meer pluriformiteit in het onderzoekswerk en het adviesaanbod van internationale instellingen, donoren en deskundigen is dan ook hard nodig.

Dat heeft als beleidsmatige consequentie dat bestaande internationale instituties geen monopoliepositie moeten hebben. Ontwikkeling is gebaat bij een mozaïek van organisaties in verschillende regio's, die zowel met elkaar concurreren op ideeën als verbonden zijn in netwerken en van elkaar leren (Sabel en Reddy 2007). De wereld is niet gebaat bij één Wereldbank die fungeert als mondiaal kennisinstituut, maar behoeft drie of vier 'kennisbanken' met een taakstelling die lijkt op die van de Wereldbank: kennis, financiering, en projectuitvoering. Er is veel voor te zeggen dat één daarvan in Afrika en één daarvan in Azië komt. Nederland zal dan ook niet alleen moeten investeren in eigen en/of Europese instituties en netwerken, maar ook de kennisinfrastructuur in individuele ontwikkelingslanden op de been moeten helpen. Met name in Sub-Sahara Afrika en in (voormalige) conflictgebieden is die kennisinfrastructuur sterk verschraald (Wagner 2008). Goede ontwikkelingsdiagnoses en professionele interventies zijn alleen mogelijk als in ontwikkelingslanden het kennispeil en daarmee het vermogen om steeds op grond van onderzoek het eigen beleid bij te stellen, verbeteren. Ontwikkeling kan immers niet worden uitgedokterd in Washington of New York; dat kan alleen ter plekke. Hausmann en Rodrik (2006) spreken in dat verband over *self-discovery*: landen moeten hun eigen specifieke ontwikkelingspad 'ontdekken'.

In plaats van verkokerd in de 'disciplines' zoals die in de negentiende en twintigste eeuw in het Westen gegroeid zijn, dient de op te bouwen kennisinfrastructuur disciplinair divers en gemêleerd te zijn. Economie en antropologie, kennis over landbouw en sociale geneeskunde, ze zijn naast en vaak door elkaar heen nodig. De investeringen in de vereiste interdisciplinaire kennisinfrastructuur kunnen verschillende vormen aannemen. Nederland kan simpelweg kennisinstellingen en kennisnetwerken in het Zuiden financieren, maar het is ook mogelijk om samenwerkingsrelaties meer te bevorderen. Zo wordt al geruime tijd het SANPAD-traject gesubsidieerd, een innovatief samenwerkingsproject met Zuid-Afrika: Afrikaanse

wetenschappers bestuderen samen met wetenschappers aan Nederlandse universiteiten problemen die relevant zijn voor de ontwikkeling van het land, en volgen daarbij een uitgebreid trainingsprogramma (Box 2009). Dergelijke relaties overstijgen de achterhaalde notie van 'kennisoverdracht': innovatie ontstaat door lerend te werk te gaan bij het zoeken naar lokale toepassingen van elders ontwikkelde techniek en door terugkoppeling van deze lessen. Met de grotere mogelijkheden voor toegang tot internationale kennis die er op dit moment bestaan, neemt immers juist de vraag naar contextspecifieke kennis en innovatie sterk toe, maar het aanbod is beperkt. Hoogleraar innovatie Soete (2009) stelt daarom voor alle Nederlandse universiteiten te koppelen aan universiteiten in het Zuiden, of tenminste ontwikkeling te gaan rekenen tot de doelstellingen van alle universiteiten. Dat laatste is al de praktijk in België, waar een deel van het ontwikkelingsbudget ingevuld wordt door universitaire ontwikkelingssamenwerking.

Een kennisstrategie hoort, tot slot, ook rekening te houden met het gegeven dat niet alleen ngo's, medewerkers van ministeries en internationale organisaties en wetenschappelijk onderzoekers kennis produceren, maar ook andere partijen zoals bijvoorbeeld gebruikers van diensten en private ondernemingen. Elke sector vraagt een ander 'type' kennis en een ander zoekpatroon: handel vergt technische expertise, terwijl verbeteringen in het onderwijs gebaat zijn bij consultatie (Jones et al. 2009). Bij industrie- en landbouwpolitiek zijn private partijen cruciaal, en is het van belang niet zozeer de directe vraag te stellen welke activiteiten moeten worden aangemoedigd of welke instrumenten het beste werken, maar hoe vormgegeven kan worden aan het ontdekken van zinvolle doelen en het uitvinden van passende instrumenten. De uitdaging hier is om te leren hoe producenten constant duwtjes in de rug te geven om te diversifiëren, te upgraden en samen te werken met buitenlandse bedrijven (Hausmann 2008; Hausmann et al. 2008; Lin 2009b; Rodrik 2007b; Wade 2009b).

7.4 VERANTWOORDEN

Het hoort bij professionele ontwikkelingshulp dat er verantwoording wordt afgelegd. Dat spreekt voor zich omdat het om belastinggeld gaat, maar bij ontwikkelingshulp gaat het bovendien om interventies op andermans grondgebied. De vraag is hoe dat het best is te verantwoorden en aan wie. In het huidige publieke debat worden directe armoedebestrijding en bijdragen aan langetermijnontwikkeling op één hoop gegooid. Ontwikkeling is echter een langdurig proces waarbij resultaten soms pas na vele jaren zichtbaar zijn. De papierfabriek vlakbij Hanoi waar de Zweden jarenlang – dachten ze – tevergeefs geld ingepompt hebben, draait nu uitstekend. En de spoorlijn in Suriname van 'niets naar nergens' die eind jaren zeventig met Nederlands geld is aangelegd, was een schoolvoorbeeld van falend beleid, maar inmiddels zijn er weer plannen om de rails opnieuw in gebruik te nemen. Politici en burgers hebben meestal niet zo'n lange adem. Direct resultaat

telt, en het liefst wordt daarbij ingezoomd op het gezicht van kinderen: zielig en hongerig of juist stralend omdat ze hulp kregen.

Het afleggen van verantwoording wordt extra gecompliceerd door het feit dat bij ontwikkelingshulp 'vuile handen' worden gemaakt. Politieke elites met een onduidelijk blazoen kunnen niet altijd omzeild worden, en er is bijna geen ontwikkelingsland zonder vormen van corruptie. In Kameroen, Liberia, Sierra Leone en Uganda geeft de helft van de burgers aan de afgelopen twaalf maanden smeergeld te hebben betaald, in geen enkel ontwikkelingsland ligt dat percentage onder de zes procent (Transparency International 2009). Veel parlementariërs en burgers in Nederland kunnen echter moeilijk accepteren dat 'goed doen' niet altijd 'netjes' kan verlopen. De publieke en politieke verantwoording vervalt daarom al snel in extreme vraagstellingen: moeten we nog wel verder gaan met helpen? De vraag hoe hulp beter kan raakt zo op de achtergrond of wordt helemaal niet meer gesteld. In het verlengde hiervan is de verantwoording van partijen aan de minister in een foute groef terechtgekomen. Op de ambassades in ontwikkelingslanden is een bureaucratisch beoordelingskader uit Den Haag voelbaar, en Nederlandse ngo's zijn in een te strak verantwoordingsjasje geperst om maar zoveel mogelijk op safe te spelen. Iedere organisatie moet haar plannen tot in detail uitschrijven en aan het ministerie van Buitenlandse Zaken melden wat de te bereiken doelstellingen, resultaten en effecten van programma's zijn. Ook de zuidelijke partners moeten aan dit soort verantwoordingseisen voldoen. In 2006 leverden 116 ngo's daarom gemiddeld twee kilo papier bij het ministerie aan over wat ze in 2010 zouden willen doen en dachten dat de resultaten van hun werk zouden zijn. Het ministerie moest werkstudenten inhuren om die stukken zelfs maar te kunnen lezen; uiteindelijk werden zo 58 organisaties gefinancierd (Derksen en Verhallen 2008).

Uiteraard moet er verantwoording worden afgelegd, dat is het probleem niet. Het probleem is dat er op dit moment geen goed verantwoordingskader is. Dat toont zich allereerst inhoudelijk: er bestaat geen duidelijke relatie tussen het soort verantwoording dat gevraagd wordt en het doel van de hulp. Het verbeteren van levensomstandigheden (humanitaire hulp) vergt een ander verantwoordingsproces dan het streven naar ontwikkeling. Bij directe hulp moet gekeken worden of het afgesproken schoolgebouw inderdaad gebouwd is en of de kinderen naar school gaan. Die vorm van verantwoording gaat over *output* en is een 'technische exercitie' die lijkt op die van een accountant. Aan investeringen in ontwikkeling moeten andere eisen worden gesteld, want daarbij gaat het om effecten, geen *output* maar *outcome* oftewel *impact*. Het is hier zaak aannemelijk te maken dat met de uitgevoerde programma's of activiteiten daadwerkelijk bijgedragen is aan structurele politieke, sociale en economische ontwikkeling. Bij ontwikkeling zou het dus niet moeten gaan om 'afrekenen' maar om het afleggen van politieke verantwoording. Men dient zichtbaar te maken waarom te verwachten viel dat de

gepleegde interventies goed zouden uitwerken, en vervolgens in alle openheid te beschrijven wat ervan geworden is, niet om te onderstrepen hoe goed men het allemaal gedaan heeft, maar juist om te kunnen leren van zowel geslaagde als minder geslaagde interventies.

Het ontbreken van een goed kader toont zich ook in de vormgeving van het verantwoordingsproces. De huidige beleidsdocumenten zijn erg globaal in beide betekenissen van het woord, en gaan over allerlei thema's, meestal de prioriteiten van de zittende minister of de organisatie die het document uitbrengt (multilaterale organisaties, ngo's). Daarnaast komen veel kleine evaluaties beschikbaar alsmede majeure resultatenoverzichten. Dit geheel nodigt niet uit tot een debat op hoofdlijnen; veel materiaal lijkt niet gelezen te worden of lokt vooral marginale wijzigingsvoorstellen uit. Een soberdere maar vooral ook gerichtere verantwoordingsrapportage, die specifiek ingaat op de strategische doelen per land, kan er wezenlijk aan bijdragen dat het debat beter gefocust wordt. Ook hier kan Nederland een voorbeeld nemen aan het Verenigd Koninkrijk, waar landenstrategieën openbaar zijn, zodat een echte discussie plaats kan vinden over de vraag wat precies de inzet is in elk land. Bij de voorbereiding van die strategieën kan aan zowel *stakeholders* in de betreffende landen als betrokkenen in eigen land om input gevraagd worden, bijvoorbeeld door mensen uit te nodigen om te reageren op een conceptversie die op een website beschikbaar is. Ook kunnen parlementaire delegaties, zoals in het Verenigd Koninkrijk gebeurt, het debat verrijken door zich in ontwikkelingslanden een beeld te vormen van de sterke en zwakke kanten van de strategie, de prioriteiten en de instrumenten van Nederland ter plekke.

Verantwoording in ontwikkelingslanden

Ontwikkelingshulp is een interventie op andermans grondgebied. Dat vraagt om verantwoording ten opzichte van het land waar het uiteindelijk om gaat, maar in de praktijk werkt dit nauwelijks. Degenen die geld geven en stemmen zijn westerse burgers; burgers in ontwikkelingslanden hebben weinig te zeggen. Ook ontwikkelingsorganisaties hebben meer prikkels om westerse kiezers te behagen dan om rekenschap af te leggen aan de mensen om wie het te doen is. Dat geldt zowel voor de vele ngo's die hun financiering ontvangen vanuit donorlanden, als voor het IMF en de Wereldbank (Easterly 2008b). Het is cynisch dat veel ontwikkelingshulp democratisering tot doel heeft, terwijl hulp juist een verzwakking van democratische verhoudingen kan betekenen – Mkandawire (2001) noemt dat de 'democratieparadox'. Aan parlementen, maatschappelijke organisaties en media in ontwikkelingslanden zou actief inzicht geboden moeten worden in de gegeven hulp, het doel, de methode en de gevolgen. Er kan daarbij niet voetstoots van uitgegaan worden dat de overheid of regering de stem van 'het volk' representeert. Dat is nu niet het geval in het Rwanda van Kagame of het Uganda van Museveni, en dat was ook niet zo in het Suriname van 1975 toen Nederland vooral oor had voor de Surinaamse regering die op dat moment zeker

niet namens de Surinaamse bevolking sprak. Het is daarom van belang dat donoren hun interventiebeleid actief bespreken en zoeken naar methoden om burgers in ontwikkelingslanden daarbij te betrekken, zonder democratische structuren en verhoudingen te ondermijnen.

Wat uit deze verantwoordingscyclus komt zou een groot gewicht moeten hebben bij politieke beslissingen in Nederland. In de Verklaring van Parijs (2005) en later in Accra (2008) is het belang van *mutual accountability* weliswaar benadrukt, maar de betekenis daarvan is vooral dat *overheden* elkaar wederzijds rekenschap verschuldigd zijn, en in de praktijk kent dit principe nog weinig operationele mechanismen (OECD/DAC 2008a). Voorbeelden die er wel zijn laten vooral zien hoe moeilijk het is om goede instrumenten te ontwikkelen: soms leidt dat tot een specialistisch en technisch proces (zoals in Vietnam), en soms ontstaat een nieuwe parallelle structuur in de vorm van een 'parlement' van *stakeholders* dat is opgezet naast de bestaande structuren (zoals in Mozambique) (Steer en Wathne 2009). Dat laatste is de Wereldbank overigens ook van plan. Nederland zou ook meer kunnen experimenteren met dergelijke vormen van verantwoording: waarom zou bijvoorbeeld niet gewerkt kunnen worden met een evaluatieverslag van een lokale ombudsman?

Onder professionals: leren

Professionele ontwikkelingshulp veronderstelt dat uitvoerders meer speelruimte krijgen en daarover op hoofdlijnen verantwoording verontschuldigd zijn aan de geëigende politieke gremia, zowel hier als daar. Dat veronderstelt dat sprake is van onderlinge, professionele verantwoording, en dat er geleerd wordt van wat er goed en fout gaat. Na zestig jaar hulp mag een professionele interventie-ethiek over hulp worden verwacht, met een idee waarom of wanneer je mag interveniëren en wanneer je dat beter kan laten. In de ontwikkelingshulpsector is echter een tekort aan professionele uitwisseling en kritische reflectie op interventies. Hoe aan het vereiste lerend vermogen vorm te geven?

In het Verenigd Koninkrijk wordt in dit kader wel gesproken over gedragscodes voor ontwikkelingsorganisaties, met name om perverse gevolgen van hulp tegen te gaan. Zo speelt de vraag of lokaal personeel in dienst van een door een donor gefinancierde ngo maximaal evenveel betaald zou mogen krijgen als overheidspersoneel. Daarover (en over vergelijkbare kwesties) onderlinge afspraken maken is belangrijk, en dat zou in internationaal verband moeten gebeuren. Nog essentiëler is het dat verantwoording een bijdrage zou moeten leveren aan een leerproces. Alleen door te leren van zowel successen als mislukkingen kunnen interventies verbeteren, en dat betekent dat keer op keer bekeken moet worden of verwachte uitkomsten van interventies inderdaad optreden. Als dat niet het geval blijkt te zijn, moet worden uitgezocht waarom niet en wat er dan anders is gegaan dan verwacht werd. Dit wordt wel verticale *feedback* genoemd: kennis en

ervaringen uit de lokale praktijk moeten voortdurend teruggekoppeld worden 'naar boven'. Ook de terugkoppeling van ontvangers van de hulp horen bij dit leerproces, maar daaraan ontbreekt het nu nog vaak. Aan hulpontvangers wordt zelden iets gevraagd, meestal wordt dankbaarheid verondersteld (Dietz et al. 2009; Easterly 2006, 2008b; World Bank 2003). Daarnaast is de uitwisseling tussen ontwikkelingsorganisaties en initiatieven onderling, oftewel horizontale *feedback,* van belang. Zo kan op geaggregeerd niveau inzicht verkregen worden in wat werkt in een specifieke context. Door de versnippering van hulp is het steeds moeilijker om van elkaars ervaringen te leren, en zelfs de Nederlandse ontwikkelingsorganisaties (inclusief het ministerie van Buitenlandse Zaken) kennen nauwelijks mechanismes om onderling op het niveau van afzonderlijke landen ervaringen uit te wisselen, terwijl ontwikkeling daar begint. Ook in Nederland zelf is van een lerend systeem nauwelijks sprake (zie Dietz et al. 2006).

Een lerend systeem moet ook de mogelijkheid openlaten om fouten te maken. Het gaat bij leren immers niet alleen om het evalueren en bijstellen van bestaande technieken, maar ook om het ontwerpen van nieuwe dingen. Leren omvat wat Argyris en Schön (1978) noemen *single loop* en *double loop* leren. Bij ontwikkelingshulp zijn onorthodoxe beleidsinitiatieven soms de meest succesvolle, maar op voorhand valt niet te zeggen welke het best uitpakken. Om de experimenteerruimte te bewaken en nieuwe dingen te kunnen leren, moet sprake zijn van *feed-forward*-mechanismen die ruimte bieden aan innovatie en daarbij dient er vertrouwen te worden gesteld in experimenteerders (zie WRR 2006a). Anders gezegd: fouten maken is niet erg, als daar maar van geleerd wordt. Easterly (2006) heeft het in dit verband over het belang van 'zoekers'. Het beeld dat hij daarvan schetst is iets te veel dat van innovatieve eenlingen, maar zoeken is essentieel. Een verantwoordingscultuur is pas professioneel als ruimte wordt geboden aan (institutioneel) zoeken, waarbij vallen vooraf gaat aan opstaan.

7.5 EVALUEREN

Een essentieel onderdeel van leren en het afleggen van rekenschap is evalueren wat er gebeurd is. Het is daarbij nuttig om een onderscheid te maken in drie manieren waarop ontwikkelingshulp de maat genomen kan worden: onafhankelijk onderzoek naar de effecten van hulp, de evaluatie van interventies en de inspectie van de praktijk van ontwikkelingshulp.

Onafhankelijk onderzoek naar de gevolgen van interventies ontbreekt veelal. Birdsall (2008) noemt het een van de zeven doodzonden van ontwikkelingshulp, en zij staat daarin niet alleen (Banerjee en He 2008; Duflo en Kremer 2008; Easterly 2008b; Gunning 2005). Aan onafhankelijk onderzoek naar westers onderwijs of westerse gezondheidszorg wordt veel tijd en geld besteed, maar dat geldt niet voor ontwikkelingshulp. Er zijn verschillende redenen voor deze lacune. Soms is het

politiek niet opportuun om goed onderzoek te doen naar ontwikkelingshulp, omdat genomen beslissingen zo onder vuur kunnen komen te liggen. Bovendien kunnen grote (institutionele) belangen op het spel staan, bijvoorbeeld de werkgelegenheid in de sector of het voortbestaan van ngo's. Daarnaast is het – we zagen dat in hoofdstuk 4 – vaak een complexe aangelegenheid om goed onderzoek te doen naar het effect van hulp. Ook de charitatieve sfeer rondom hulp zit goed onderzoek in de weg, want als het geld bij de allerarmsten terecht moet komen, lijkt geld voor onderzoek een vermijdbare kostenpost. Toch is onafhankelijk onderzoek van groot belang. Het is nodig om te bepalen of er voldoende kwaliteit wordt geleverd, en om het politieke debat in zowel donor- als ontwikkelingslanden te voeden. Goede onafhankelijke evaluaties kunnen leiden tot betere beslissingen over de bijdrage die wij kunnen leveren (Savedoff en Levine 2006).

Wat goed onderzoek is heeft alles te maken met de vraag wat de doelstellingen van hulp zijn. Is verbetering van levensomstandigheden het doel, dan gaat het vooral om *output*-metingen; is ontwikkeling de doelstelling, dan dient het onderzoek inzicht te geven in de *impact* en *outcome.* Onderzoek naar deze laatste categorie is in Nederland schaars, hoewel er steeds meer vraag naar komt. Vanuit het ministerie wordt weinig impactonderzoek uitgezet en langer bestaande plannen van ngo's om standaard één procent van programmabudgetten hiervoor te reserveren, zijn nog steeds geen realiteit. De meeste internationale organisaties kennen ook geen goede vorm van onafhankelijk onderzoek; de Wereldbank, de Asian Development Bank en het IMF zijn gunstige uitzonderingen (Banerjee en He 2008). Veel pleit ervoor dit type onderzoek gezamenlijk te organiseren. In lijn met de Verklaring van Parijs zal immers steeds meer ontwikkelingsgeld gepoold gaan worden, wat vraagt om meer collectieve onderzoeksprogramma's: het zal dan steeds lastiger worden om de bijdragen van individuele landen te isoleren (OECD/DAC 2009b). Ook Birdsall (2008) bepleit een collectieve oplossing voor het 'onderzoeksprobleem' met onafhankelijke internationale fondsen. Met bijdragen van donoren kunnen multilaterale organisaties een fonds oprichten, en bilaterale donoren kunnen voor programma's hetzelfde doen. Daarnaast is er veel voor te zeggen impactanalyses vaker te laten doen door onderzoekers en organisaties in het ontvangende land zelf (Savedoff en Levine 2006).

Daarnaast is het mogelijk om in bredere zin terug te kijken op het verloop van een interventie. Nederland slaat internationaal geen slecht figuur bij de tweede categorie, het evalueren van interventies, constateert de OESO/DAC (2009b). Dit zijn meestal analyses van het proces van ontwikkelingshulp, die ingaan op het verloop van een project, vaak een sterkte-zwakteanalyse maken en het beleid doorlichten. Niet zelden is hierbij sprake van zelfevaluatie. Bij de IOB, de inspectiedienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken, staan inmiddels meer dan driehonderd evaluaties in de kast. Het belangrijkste van dergelijke evaluaties is dat ervan geleerd wordt. Dat is echter niet altijd het geval. Kritische studies worden uit angst

voor verlies aan 'draagvlak' niet altijd op prijs gesteld en liever niet breed uitgemeten. Zo verscheen er bijvoorbeeld in 2004 een evaluatie van het Nederlandse hulpbeleid (1975-2000) voor Suriname (Kruijt en Maks 2004), met de bedoeling dat deze studie de opstap zou vormen tot een veel gedetailleerder en diepgaander onderzoek naar de aard en impact van de relatie tussen de twee landen. Politieke commotie heeft elk vervolgonderzoek echter in de kiem gesmoord – en dat terwijl een analyse van de ruim 4 miljard gulden die Nederland sinds de onafhankelijkheid aan Suriname heeft gegeven, toch een bron van lessen zou moeten zijn. De meer recente 'Afrika-evaluatie' (IOB 2008a) die binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken zelf gemaakt is, lijkt eenzelfde lot beschoren.

Tot slot is het mogelijk om ontwikkelingshulp met een echte inspectiedienst uit te rusten. Inspecties zijn organisaties die zich primair richten op het kwaliteitsstelsel als geheel, en die nagaan of degenen die zij inspecteren beschikken over normen voor adequaat handelen, hun eigen kwaliteit monitoren, en een systeem kennen voor het signaleren van misstanden. Ze zetten uitvoerende instanties aan tot transparantie; en in geval van twijfel laten ze thematische onderzoeken uitvoeren. Goede inspecties waken ervoor om zelf de uitvoering van kwaliteitscontrole en bevordering ter hand te nemen: ze leggen het primaat daarvoor bij de betrokkenen en zien toe op de kwaliteit van dat stelsel. Alleen steekproefsgewijs en in bijzondere situaties voeren ze zelf onderzoek uit, al was het maar om geen moeilijke gesprekken te hoeven voeren over de onafhankelijkheid van de uitkomsten. Daarnaast houden ze in de gaten of er met evaluaties vervolgens ook voldoende gebeurt.

In de Nederlandse praktijk van ontwikkelingshulp is er naast een overdaad aan evaluatie weinig echt onafhankelijk onderzoek, en evenmin veel inspectie. Daarom is het nodig af te stappen van het huidige model waarin een eigen directie van het ministerie de facto functioneert als interne onderzoeksafdeling en niet als een echte inspectie, ondanks de naam (de IOB). Er moet worden geïnvesteerd in onafhankelijk onderzoek en in een onafhankelijke inspectiedienst die zich richt op de totstandkoming en naleving van goede verantwoordingskaders.

7.6 VERSCHIL MAKEN: SELECTEREN EN SPECIALISEREN

Hoe past een professionele aanpak van Nederlandse ontwikkelingshulp in de internationale hulparchitectuur die meer en meer tekenen van versplintering vertoont? In de Verklaring van Parijs (2005) is afgesproken dat donoren hun inspanningen moeten harmoniseren en coördineren, hun taken moeten verdelen en per land een *lead donor* moeten aanwijzen. Dat zou als praktische consequentie moeten hebben dat Nederland zijn financiële middelen voor sommige sectoren in een specifiek land doorsluist naar bijvoorbeeld DFID (andersom mag natuurlijk ook) en daarbij ook de politieke beslissingen over dat geld overdraagt. In de

praktijk is op dit punt echter nog weinig vooruitgang geboekt, en voor zover de krachten gebundeld zijn, is er vooral operationele en geen politieke samenwerking tot stand gebracht. Middelen poolen is iets anders dan politieke zeggenschap overdragen. Daadwerkelijke overdracht van bevoegdheden – het *joint strategic behaviour* – komt moeizaam van de grond: hoofdsteden van donoren kunnen zich maar moeilijk schikken in op landenniveau gemaakte strategische afspraken. Dat het afleggen van verantwoording nog steeds op nationaal niveau gebeurt, maakt dit er ook niet eenvoudiger op (Hoebink 2010; Ministerie van Buitenlandse Zaken 2007a; OECD/DAC 2008a; Whitfield 2009).

Als er voor elk ontwikkelingsland één gezamenlijk fonds zou bestaan met één kantoor, zouden fragmentatie, duplicatie en ongerichte interventies voorkomen worden. Bovendien kan dan door donoren met één mond gesproken worden met de vertegenwoordigers van dit land. Riddell (2007) stelt dit voor als ontsnappingsroute uit het huidige 'hulpgedrocht' en ook Birdsall (2008) stelt dat voor, hoewel zij beducht is voor het helemaal uitschakelen van het concurrentieprincipe. Zo'n multilateraal per land georganiseerd fonds is echter een ideaal dat nog veel politieke (nationale) struikelblokken kent, en heeft vooralsnog weinig kans van slagen – al zou Nederland er goed aan doen gelijkgestemde donoren te zoeken die eraan willen meewerken.

Via de EU?

Is de EU wellicht het geëigende kader om een dergelijk gemeenschappelijk fonds te vormen? Sinds het Verdrag van Maastricht (1992) is ontwikkelingshulp een gedeelde verantwoordelijkheid van de Europese Gemeenschap en de lidstaten, en bestaat Europees ontwikkelingshulpbeleid naast nationaal ontwikkelingshulpbeleid (Van Schaik en Maes 2008). De EU krijgt nu circa acht procent van het Nederlandse ontwikkelingsbudget: een deel gaat naar het ontwikkelingsfonds (EOF), een ander deel naar regionale en thematische hulpinstrumenten (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009b). Door de contributies van haar groeiend aantal leden is de EU inmiddels de grootste donor na de Wereldbank en de hulp van de EU met de EU-lidstaten samen is goed voor zo'n zestig procent van de mondiale ontwikkelingshulp. In theorie zou de Europese Unie dan ook een coördinerender rol op zich kunnen nemen en op het niveau van ontwikkelingslanden kennis en financiële middelen van de lidstaten kunnen bundelen. Aan de mogelijkheden voor zo'n rol zitten grenzen – niet alle lidstaten zijn belangrijke donoren, en bovendien is een aantal belangrijke donoren als Zwitserland, Noorwegen en Canada geen lid van de EU –, maar tegelijk is het zinvol om de mogelijkheden die er wel zijn verder uit te werken. Een overkoepelender rol voor de EU op het niveau van afzonderlijke ontwikkelingslanden zou ook goed passen bij andere verwikkelingen (Grimm et al. 2005). De EU wordt, zeker vergeleken met Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, gezien als betrekkelijk 'politiek neutraal', waardoor onderhandelingen minder beladen zijn. De EU intervenieert bovendien ook op andere cruciale ontwikke-

lingsterreinen, zoals migratie en handel; de Europese Commissie onderhandelt namens de lidstaten in de WTO en voert vrijhandelsbesprekingen met landen en regio's. Bovendien beschikt de EU over een breed palet aan instrumenten – leningen, maar vooral subsidies – waarmee een integrale benadering mogelijk is. Er is echter (nog) weinig politieke wil bij de lidstaten om de EU een centrale rol te geven op het terrein van ontwikkelingshulp. In plaats van overkoepelende organisatie is de EU veeleer een toegevoegde donor geworden, waardoor ze bijdraagt aan de verdere versnippering van hulp. Het is de vraag of het combineren van de rol van coördinator van het beleid van de lidstaten met het zelf optredende als (28ste) donor wel zo gelukkig is.

Toch liggen er kansen. Een daarvan is het tot stand brengen van een soort Europese Wereldbank, die dan ongetwijfeld Europe Bank zal gaan heten. De EU heeft zich inmiddels gespecialiseerd in wat gezien wordt als 'minder politieke' domeinen, zoals infrastructuur en regionale economische ontwikkeling (Grimm et al. 2005). En nu al wordt via EuropeAid ruim acht miljard euro per jaar verstrekt, wat de Europese Commissie tot de op een na grootste donor voor humanitaire hulp maakt en tot de derde donor voor ontwikkelingshulp. Die toegenomen rol is echter niet gekoppeld aan een goede kennisinfrastructuur, zoals de Wereldbank die wel heeft, en evenmin aan grootschalige kredietverstrekking – dat doen de Europese Investeringsbank (EIB), die vooral binnen Europa werkzaam is, en de European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), die nog vooral op de voormalige Sovjetstaten is gericht, los van het beleid van EuropeAid. Bundeling en uitbouw van deze Europese banken kan grote kansen bieden voor een echt Europees ontwikkelingsbeleid.

Ook het Verdrag van Lissabon kan Europees buitenlands beleid een nieuwe impuls geven, met een herkenbare politiek verantwoordelijke persoon (de nieuwe High Representative of the Union for Foreign Affairs) en met eigen vestigingen (European External Action Services) in andere landen. Hoeveel dit gaat betekenen moet de komende jaren duidelijk worden. Velen vrezen dat de EU voorlopig vooral een *groot Zwitserland* zal blijven als het gaat om buitenlands beleid, omdat Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk niet genegen lijken hun eigen buitenlands beleid in substantiële mate in Europees buitenlands beleid op te laten gaan. De rol van ontwikkelingsbeleid in verhouding tot het klassieke buitenlandse beleid (veiligheid en handel) zal nog nader vastgesteld moeten worden – sommigen vrezen dat ontwikkelingshulp vooral als smeergeld voor buitenlands beleid ingezet zal gaan worden.

Er zijn, kortom, kansen, maar vooralsnog lijkt het erop dat de EU hooguit een beperkte rol heeft bij de harmonisatie en de coördinatie van beleid. Pogingen tot meer lijken vooral ambtelijk gedragen te worden, vaak met steun van de Commissie, maar zelden met steun van de Europese Raad. Die pogingen zijn overigens

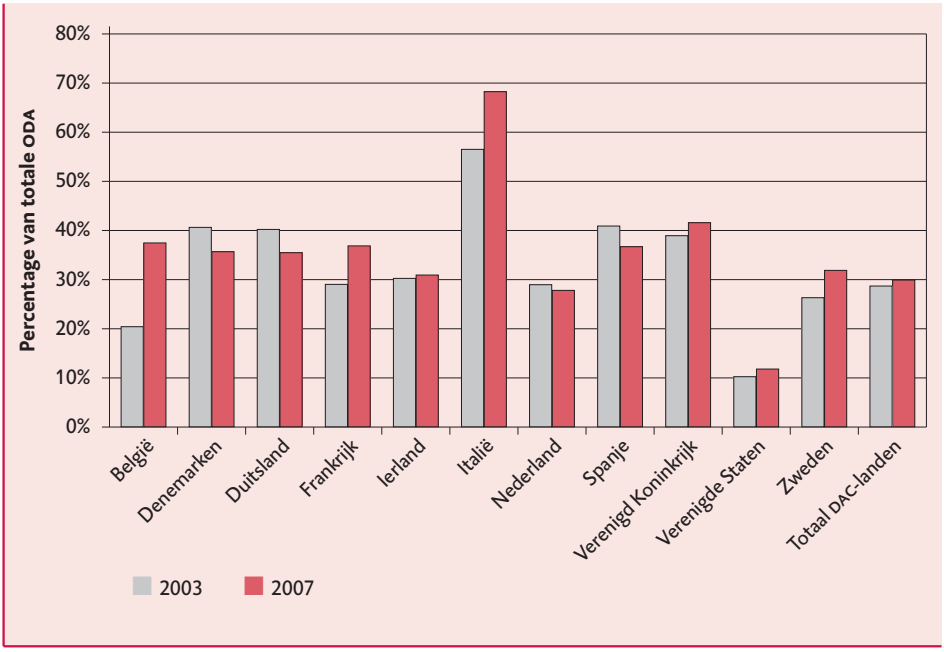
zeker niet betekenisloos – op sommige punten gaan ze wel degelijk verder dan afspraken die gemaakt worden binnen de DAC, het Development Assistance Committee van de OESO, waarin de belangrijkste donoren vertegenwoordigd zijn. Zo bracht de EU in 2005 een *European consensus on development* en in 2007 een *Code of conduct on division of labour* uit, en in 2007 en 2009 verschenen omvangrijke rapporten over beleidscoherentie – allemaal innovatieve documenten. De doorwerking van deze documenten is echter beperkt, niet alleen binnen de lidstaten maar ook binnen de EU zelf. Diepe overeenstemming tussen de Europese lidstaten zal nog lang op zich laten wachten, al is het maar door de verschillen in oriëntatie: de nieuwe lidstaten richten zich bijvoorbeeld liever op Centraal-Azië dan op Afrika, voor een deel omdat ze migratie uit die gebieden tegen willen gaan, voor een deel ook omdat ze vanuit hun recente geschiedenis goed weten wat er in de landen in die regio speelt. Europa is, zoals op wel meer gebieden, op het terrein van ontwikkelingshulp vooralsnog dan ook vooral een belofte.

Of meer multilateraal?

Als de EU niet in staat blijkt in de nabije toekomst de krachten te bundelen, moet hulp dan meer overgelaten worden aan mondiale multilaterale organisaties? Tot 1963 liep het overgrote deel van de Nederlandse hulp langs deze weg, met uitzondering van hulp aan de voormalige koloniën, en op dit moment wordt een kwart van ons ontwikkelingsbudget overgedragen aan multilaterale organisaties als de Wereldbank en de Verenigde Naties. Daarmee scoort Nederland op het eerste gezicht relatief laag: het Verenigd Koninkrijk besteedt bijna de helft van haar budget via multilaterale organisaties en Italië meer dan de helft (zie figuur 7.3 op de volgende bladzijde). Gelijkgezinde landen zoals Denemarken en Zweden geven ook een groter deel van hun budget aan multilaterale organisaties, maar Nederland speelt een belangrijke rol door het hoge totaalbedrag aan ODA.

Hoewel de Wereldbank en de Verenigde Naties nog meer donoren omvatten dan de EU, kennen ook deze organisaties hun beperkingen als coördinerend orgaan. De redenen daarvoor verschillen per organisatie. De Wereldbank heeft twee evidente beperkingen. Ten eerste heeft ze een geschiedenis die maakt dat ze in een aantal ontwikkelingslanden gewantrouwd wordt, vooral vanwege het *one-size-fits-all* beleid dat in het verleden gevoerd werd. Ook het IMF kampt met een serieus imagoprobleem. Dat is ook niet zo vreemd: beide organisaties werkten lange tijd langs precies dezelfde lijnen, waarbij steun vanuit de Wereldbank slechts verleend werd als het IMF een verklaring afgaf dat het desbetreffende land aan de gestelde voorwaarden voldeed. Hoewel enige divergentie van beleid heeft plaatsgevonden, is die binding nog steeds intensief (zelfs op het meest praktische niveau – medewerkers van de ene organisatie kunnen met hun eigen pasje via een tunnel naar het gebouw van de andere organisatie, dat zich precies aan de andere kant van de straat bevindt). De Wereldbank wordt nog steeds sterk geassocieerd met de Washington Consensus. Dat is niet geheel terecht – de praktijk van de verschillende *country*

Figuur 7.3 Percentage ODA aan multilaterale organisaties



Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens OESO/DAC

offices loopt fors uiteen – maar het is wel een gegeven, en het is gezien de traagheid van institutionele veranderingen niet aannemelijk dat dit beeld snel zal veranderen. Het tweede nadeel is dat de Wereldbank zelf uitvoerder van beleid is; het combineren van een regisseurstaak met de rol van belangrijkste uitvoerder is bijna een onmogelijkheid. Dat neemt overigens niet weg dat de Wereldbank ook een aantal plussen heeft. De Wereldbank heeft veel macro-economische kennis en is goed in staat tot het managen van bijvoorbeeld budgetsteun en infrastructurele projecten. Meer dan in andere organisaties staat bij de Wereldbank bovendien kennisontwikkeling voorop, en er vinden ook interne en externe evaluaties plaats, ook al zijn er nog te weinig *feedbackloops* tussen de kennis- en onderzoeksafdelingen en de landenkantoren, en legt de Wereldbank weinig verantwoording af over haar interventies aan donoren en ontvangers van hulp (Hoebink 2010).

In theorie ligt het daarom meer voor de hand de Verenigde Naties tot hoeder van landenspecifieke professionele ontwikkelingshulp te maken. De VN hebben immers als voordeel dat zij, anders dan de EU of de Wereldbank, alle landen en dus ook de ontwikkelingslanden omvatten. Bovendien wordt hun legitimiteit minder betwist. De VN hebben de laatste decennia echter aan invloed ingeboet en zijn vooral belangrijk geweest voor het genereren van wervende en kritische concep-

ten en invloedrijke ideeën, zoals de Human Development Index en het concept *global public goods*, en zijn ook waardevol gebleken voor het uitwerken en stellen van wereldwijde normen. De VN blinken helaas niet uit in politieke en regisserende macht. Een ruimere regisserende rol voor ontwikkelingshulp in brede zin is vooralsnog een brug te ver: het is de vraag of het in juli 2007 opgerichte Development Corporation Forum, dat binnen de VN de ontwikkelingsinspanningen moet bundelen, meer wordt dan een praatcollege.

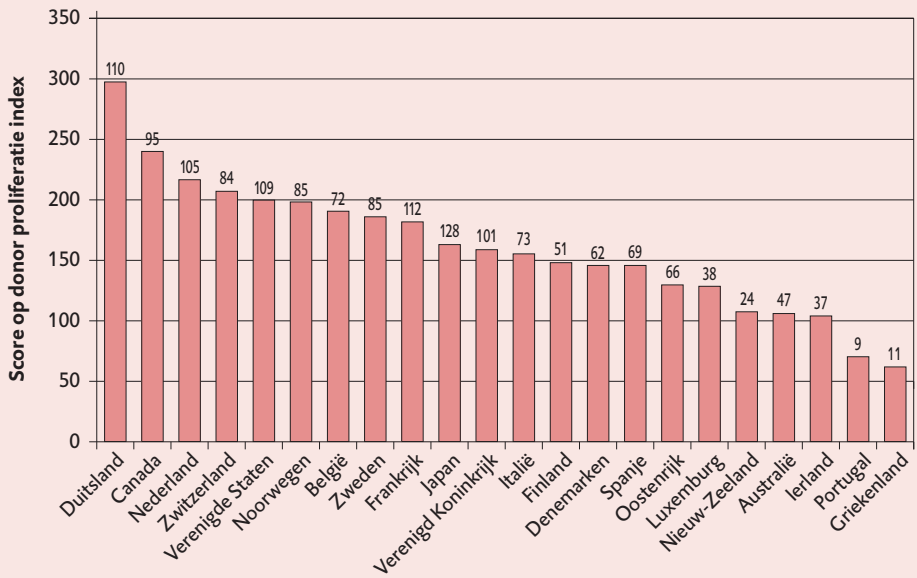
Ondertussen is binnen de VN een waaier van uitvoerende diensten ontstaan. Zo is het een versnipperde organisatie geworden, de pogingen van de VN om tot *ONE UN* te komen ten spijt. Ook hebben uitvoeringsorganisaties zoals de UNDP op zijn zachtst gezegd gemengde resultaten. Het had meer voor de hand gelegen om van de UNDP geen uitvoerder, maar een regisseur te maken. Dat zou passen bij een overkoepelende rol van de VN. Dat streven is echter vastgelopen. In de huidige politieke realiteit is vooral de vraag aan de orde waar de uitvoerende rollen van de VN precies liggen. Zeker bij hulp bij rampen zou Nederland de VN als eerste optie voor de uitvoering moeten zien: het is beter om noodhulp niet door talloze afzonderlijke ngo's en individuele landen te laten uitvoeren. De VN komen dan in beeld, zeker als de overheid van het ontvangende land niet politiek geïnvolveerd is in het ontstaan van de ramp en geen grote eenzijdige politieke belangen heeft bij de wijze waarop er geïntervenieerd wordt – en dat is vaak zo bij klassieke natuurrampen. Bij *man-made* rampen hebben interventies meestal een grotere politieke lading, en dat beperkt de VN, die zich immers tot overheden moeten zien te verhouden. In dat soort gevallen kunnen interventies beter vorm krijgen via grote professionele internationale organisaties als het Rode Kruis of Artsen Zonder Grenzen.

Selecteren van landen, specialiseren op thema's

Wat kan Nederland doen om meer slagkracht te krijgen zolang (nog) geen sprake is van een gezamenlijke professionele landspecifieke ontwikkelingsstrategie? Het antwoord ligt voor de hand: streng kiezen tussen landen en onderwerpen, zodat het mogelijk wordt om langdurig en met kennis van zaken en van lokale verhoudingen relaties aan te gaan met een overzichtelijke aantal landen, waarbij in elk land een veelheid van instrumenten ingezet kan worden en een veelheid van partijen een rol kan spelen. Zo ontstaat meer politieke *leverage* en draagt Nederland vanzelf al bij aan meer arbeidsdeling tussen donoren. Op dit moment besteedt Nederland ongeveer veertig procent van zijn hulpbudget aan bilaterale hulp. Deze hulp wordt over de hele wereld uitgestrooid, hoewel het landenlijstje al veelvuldig is ingekort. Dat heeft wel wat opgeleverd, want in de jaren negentig stonden er nog meer dan honderd landen op dat lijstje en op dit moment zijn er 'partnerrelaties' met 36 regeringen. Daar komen wel de vele contacten tussen Nederlandse en zuidelijke ngo's weer bij, waardoor we in totaal toch meer dan honderd landen in het vizier hebben. Uit figuur 7.4 (blz. 222) blijkt dat Nederland

na Duitsland en Canada de bronzen medaille verdient voor het versnipperen van (bilaterale) hulp (Acharya et al. 2003; zie ook Easterly en Pfutze 2008). Ook recentere gegevens van de OECD/DAC (2009a) laten zien dat Nederland haar hulp naar verhouding nog steeds relatief weinig concentreert.

Figuur 7.4 Index donorproliferatie (gemiddelde van 1999-2001)



Cijfers boven de staafdiagram geven aantal landen aan dat hulp ontving.

Bron: Acharya et al. 2003

Noot: De donorproliferatie-index is het omgekeerde van een Theil-index, vermenigvuldigd met 100 om decimalen te vermijden. Er is meer donorproliferatie (hulpverspreiding) als de hulp van een donor wordt toegewezen aan een groter deel van het totaal aantal potentiële hulpontvangers, en wanneer elke ontvanger een relatief gelijk deel van het totaal van de hulp van de donor ontvangt.

Nederland verspreidt zijn hulp niet alleen over veel landen, maar ook over veel thema's en sectoren (OECD/DAC 2009a). Dat zien we terug in de organisatiestructuur van het ministerie van Buitenlandse Zaken waar maar liefst elf brede themaafdelingen bestaan voor onder andere mensenrechten en goed bestuur, duurzame economische ontwikkeling, sociale ontwikkeling, en sinds kort fragiliteit en vredesopbouw. We zien het ook aan de uitgaven: er gaat een beetje geld naar infrastructuur, economische productie, staatsopbouw en maatschappelijke organisaties, wat meer naar gezondheidszorg, en het meest naar onderwijs, vooral naar primair onderwijs. Van alle donoren geven we daar het meeste geld aan uit. Toen

Nederland na de Verklaring van Parijs probeerde zich te concentreren op een beperkt aantal sectoren, zette het voornamelijk in op primair onderwijs en gezondheidszorg omdat die inzet de Millenniumdoelen dichterbij zou brengen (IOB 2008a; OECD/DAC 2009a).

Al met al wordt er weinig gekozen. De gemaakte keuzen zijn bovendien discutabel. Het grote accent op onderwijs is merkwaardig, aangezien Nederland nauwelijks een kennistraditie heeft op het terrein van primair onderwijs, laat staan veel weet over onderwijs in ontwikkelingslanden – we hebben op dit terrein geen spraakmakende onderzoeksnetwerken of universitaire centra. Nederland is eveneens koploper met investeringen in het maatschappelijk middenveld, terwijl we, ondanks de Nederlandse verzuilingsgeschiedenis, niet uitblinken in kennisontwikkeling over dat onderwerp. Nog merkwaardiger is dat ons land wel een internationaal beroemde landbouwuniversiteit heeft, maar de laatste decennia erg weinig geld uittrekt voor landbouw: in 2007 was dat volgens de OECD/DAC slechts 1,3 procent van het totale hulpbudget. Statistieken van Nederlandse ministeries komen voor 2006 op een iets hoger, maar nog altijd bescheiden, percentage uit: 7,7 procent. Maar daarbij worden ook subsidies meegeteld aan ngo's (de helft van het budget) en internationale organisaties (Wereldbank, EU en VN) (Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Landbouw 2008).

Met de verdunning van hulpgeld en de *mismatch* tussen onze expertise en financiële inzet trapt de leeuw twee keer op zijn eigen staart. Op het niveau van een ontwikkelingsland vermindert het de politieke slagkracht, en zelf kunnen we ons nauwelijks inhoudelijk specialiseren en verdiepen in de sociale, culturele, politieke en economische structuren van een land. Verschil maken vergt ten eerste dan ook een strengere selectie van landen, waarbij eerder aan tien dan aan dertig landen gedacht moet worden. In landen waar Nederland de eerste of tweede donor is, zoals Burkina Faso, is het effect van de Nederlandse bijdrage groter en kunnen betere en langer durende betrekkingen worden aangegaan. Om werkelijk bij te dragen aan ontwikkeling is het ten tweede noodzakelijk dat Nederland zich inhoudelijk specialiseert: ontwikkelingshulp is het meest effectief wanneer het gebaseerd is op kennis en overige expertise. Noorwegen is al eerder die weg ingeslagen. Het heeft zich onder andere gespecialiseerd in vrede en verzoening, en laat gezondheidszorg en onderwijs over aan anderen (maar financiert daar soms wel aan mee). Dat leidt ertoe dat in veel ontwikkelingslanden vrede en verzoening bijna vanzelfsprekend wordt overgelaten aan de Noren. De werkverdeling die is afgesproken in Parijs (en daarna in de EU) en die zo moeizaam vorm krijgt, vindt als vanzelf plaats als donoren er net als de Noren zelf een krachtig begin mee maken. Daarbij leiden deze inhoudelijke keuzes ertoe dat Noorwegen vooral actief is in het Midden-Oosten, Sudan, Sri Lanka en Guatemala. Behalve in onderwerpen waarop ze gericht kennis opbouwen, specialiseren de Noren zich in onderwerpen waar ze zelf veel ervaring mee hebben

in eigen land. Om die reden hebben ze een omvangrijk *Oil for development* programma, waarbij in Noorwegen opgedane kennis op dat gebied wordt uitgewisseld met olierijke ontwikkelingslanden.

Deze aanpak heeft als bijkomend voordeel dat ontwikkelingshulp weer het gezicht krijgt waar veel Nederlandse burgers om vragen: door een sterkere verbinding met onze eigen kennis en tradities wordt ontwikkeling dichter bij huis gehaald. Vanzelfsprekend is een debat mogelijk over de vraag waar Nederland de meeste toegevoegde waarde heeft. Behalve bij landbouw liggen bijvoorbeeld aanknopingspunten op het terrein van water. Beide sectoren zijn cruciaal voor ontwikkeling, en hebben het laatste decennium niet de aandacht gekregen die ze verdienen. Het Innovatieplatform heeft water en voedsel bovendien aangewezen als Nederlandse kennissleutelgebieden. Daarin investeren heeft bovendien als voordeel dat dit kan leiden tot productieve en duurzame relaties die niet alleen gunstig uitpakken voor ontwikkelingslanden maar ook voor onszelf. Veel opkomende landen en een brede groep demografisch snel groeiende landen (waaronder Indonesië, Pakistan en Nigeria) groeien immers uit tot (toekomstige) bronnen van kennis en innovatie (AWT 2009). Andere sectoren die in aanmerking komen zijn de rechtsstaat (Den Haag als 'Residence of Peace and Justice') en hiv/aids. Zelfs maatschappijopbouw (*civil society*) zou in aanmerking kunnen komen. Geen land investeert zoveel in maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden als het onze, maar die kennis en ervaring worden niet gebundeld en op een hoger plan getild. Dat biedt kansen.

De keuze van de tien landen, waar overigens ook een regio of metropool bij kan zitten, moet in belangrijke mate geïnspireerd zijn door een inhoudelijke focus. Onze inspanningen zouden vooral gericht moeten zijn op landen waar nadere diagnose leert dat de grootst mogelijke toegevoegde waarde van Nederland ligt – dat zegt dan iets over onze specifieke kennis, over het ontwikkelingsniveau van een land en over de mate waarin andere donoren het land laten liggen – de zogenaamde 'aid orphans' mogen niet vergeten worden. Het is, kortom, belangrijk dat Nederland zich concentreert op situaties waar het daadwerkelijk verschil kan maken.

7.7 EEN PROFESSIONELE ORGANISATIE

Wat betekent deze landenspecifieke ontwikkelingsstrategie voor de uitvoeringsstructuur? In deze paragraaf staat de organisatievorm van de overheid centraal, en in hoofdstuk 9 komt de rol van maatschappelijke organisaties, burgers en het bedrijfsleven aan de orde. Professionele ontwikkelingshulp kan niet zonder een professionele organisatie van die hulp. De Britten gaan in navolging van EuropeAid en het Amerikaanse USAID hun organisatie UKAID noemen, en misschien moeten we de nieuwe Nederlandse organisatie van hulp dan ook maar NLAID

(of NethAid) noemen. Hoe ziet een nieuwe professionele organisatie voor deze hulp eruit? NLAID heeft in een select aantal landen of regio's – maximaal tien – een kantoor met eventueel verschillende regionale dependances. Een duidelijke scheiding is aangebracht tussen beleid en uitvoering, zoals ook het geval is bij de Zweedse en Noorse hulporganisaties, en de landenkantoren krijgen veel meer vrijheid dan de ambassades nu. De landenkantoren zijn verantwoordelijk voor de diagnostiek en de strategie. Ook het politieke handwerk wordt overgelaten aan professionals ter plekke. Zo raakt het ministerie van Buitenlandse Zaken meer naar buiten gericht. Op dit moment is twee keer zoveel personeel in Den Haag gestationeerd dan in ontwikkelingslanden – zeshonderd versus driehonderd (OECD/DAC 2009b), maar in de nieuwe opzet zal het zwaartepunt in de ontwikkelingslanden zelf moeten liggen. Nederlandse ngo's als SNV en ICCO zijn de overheid daarin overigens al voorgegaan.

De uitvoeringsorganisaties in ontwikkelingslanden vormen gezamenlijk een aparte eenheid binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat levert een combinatie van afstand en nabijheid op, zowel binnen het ministerie als in ontvangende landen. NLAID en de ambassade of het consulaat bevinden zich in elkaars buurt, maar zijn niet identiek: het gaat immers om het combineren van politieke *leverage* met professionaliteit om programma's in inhoudelijke en organisatorische samenhang te kunnen managen. Het ministerie brengt de politieke dimensie van ontwikkeling binnen, die onmisbaar is binnen moderne ontwikkelingshulp. De nieuw op te richten landenkantoren onderhouden nauwe functionele betrekkingen met andere ministeries, bijvoorbeeld op het terrein van milieu, gezondheidszorg, landbouw en water. Welke dat zijn, zal van geval tot geval en van land tot land verschillen, afhankelijk van de context en de ontwikkelingsproblematiek. Het landenkantoor van NLAID heeft binnen de afgesproken landenstrategie de vrijheid om de relaties met andere donoren en de Nederlandse en zuidelijke ngo's te managen.

Ontwikkelingshulp nieuwe stijl betekent ook een cultuurverandering. De nieuwe organisatie moet geen bureaucratische, ambtelijke organisatie zijn, maar een professionele waarin leren centraal staat. Landenkantoren wisselen intern en onderling ervaringen uit over gehanteerde interventies, en het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag wordt vooral een makelaar en schakelaar van kennis, zowel intern als extern. Landspecifieke kennis en langdurige betrokkenheid van professionals moeten daarvoor weer in ere worden hersteld. Een goede econoom of ingenieur in Nederland is niet als vanzelf ook een goede econoom of ingenieur in Namibië, inzicht in de context maakt het verschil. Bovendien verhoudt vrijblijvendheid zich slecht tot professionaliteit. Kennis ontstaat door langdurige betrokkenheid en vasthoudendheid, zodat inzichten voortdurend kunnen worden heroverwogen. Daarbij gaat het er niet alleen om het land te kennen, maar ook om gekend te worden. Professionele ontwikkelings-

hulp veronderstelt het opbouwen van vertrouwen door lang te blijven en verstand te hebben van zaken. Op dit moment is roulatie in plaats van specialisatie de drager onder het personeelsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar dat past niet bij een nieuwe professionele organisatie van ontwikkelingshulp.

Een professionele ontwikkelingsorganisatie zal bovendien interdisciplinaire vakinhoudelijke kennis moeten koesteren. Waren tot de jaren tachtig nog veel ontwikkelingsprofessionals ingenieur, medicus, econoom, landbouwdeskundige of veearts, nu hebben veel mensen die werkzaam zijn op ambassades niet eens een ontwikkelingsachtergrond. Bij Zweden en Britten is dat anders. Economen spelen sowieso sinds eind jaren zeventig, toen de Nederlandse hulp 'verzachtte', nauwelijks nog een rol, en als gevolg van de toegenomen aandacht voor budgetsteun bestaat nu de neiging om te specialiseren in *accountancy*, *monitoring* en het *management* van financiële stromen. Dat is echter iets heel anders dan macro-economische deskundigheid of kennis op het gebied van *business development*; een professionele organisatie zal gebouwd moeten zijn op de vele disciplines die nodig zijn om het complexe proces van ontwikkeling te begrijpen.

Bijdragen aan ontwikkeling betekent, tot slot, ook kunnen laveren tussen lokale praktijk en ontwikkelingstheorie. Er zijn creatieve manieren nodig om bestaande ideeën uit te proberen en nieuwe ideeën uit de praktijk te destilleren. In een professionele organisatie gaat het erom te koesteren wat Scott (1998) *metis* noemt. Vergelijk een kok met iemand die een kookboek volgt: hij kent de 'regels' van het koken, maar zal zich voortdurend verhouden tot het seizoen, de gasten en zijn ingevingen. Mensen die werkzaam zijn in ontwikkelingslanden kunnen ook niet blind varen op vuistregels of *best practices*, het klakkeloos kopiëren van bestaande recepten leidt tot slechte interventies. Niet alleen experimentele ruimte binnen de organisatie, maar ook personeel met creativiteit en durf is daarom een vereiste. De nieuwe ontwikkelingsorganisatie NLAID kan niet alleen opgebouwd worden met bestaand ambassadepersoneel, maar zal ook mensen moeten rekruteren die nu werkzaam zijn binnen ngo's en bovendien mensen van buiten de sector – ontwikkelingshulp vereist immers de inzet van professionals.

7.8 GOED DOEN KAN EN MOET BETER

Als militaire interventies plaatsvonden zoals ontwikkelingshulp georganiseerd is, zou de opdracht vanuit het Pentagon luiden "Go and shoot some Iraqi's", aldus een voormalige architect van USAID. Ontwikkelingshulp is nu vergelijkbaar met een schot confetti: goed bedoeld, maar zelden in de roos. Dat moet en kan professioneler: helpen bij ontwikkeling is een vak.

Ontwikkeling is een complex en landenspecifiek proces dat zich niet verdraagt met universele theorieën en een bureaucratische uitvoeringsorganisatie. In plaats daarvan is het nodig de hulp te professionaliseren, zodat van ervaringen geleerd kan worden en met kennis van zaken kan worden gehandeld. Zo'n nieuw, professioneel systeem koestert het belang van context en landenspecificiteit en vertrekt vanuit het gegeven dat helpen bij ontwikkeling het maken van keuzes betekent. In de diverse landen moet gediagnosticeerd worden waar de belangrijkste pijn zit, om daar vervolgens een op maat gesneden remedie voor te zoeken. Permanent leren en pluriforme kennis zijn voorwaarden om tot een effectieve ontwikkelingsstrategie te komen. Een en ander betekent dat de professionele uitvoering meer armslag moet krijgen, terwijl de politieke discussie moet gaan over de grote vragen. Verantwoording vindt dan plaats op hoofdlijnen, zowel in Nederland als in het ontwikkelingsland. Evaluatieonderzoek, impactanalyses en inspectie zijn integrale onderdelen van zo'n professioneel systeem, en moeten gericht zijn op leren.

Tot slot is van belang dat professionele hulp werkelijk in staat moet zijn om verschil te maken, enerzijds door politiek gewicht in de schaal te kunnen leggen, anderzijds door veel (eigen) expertise in te kunnen brengen. Dat is van groot belang gezien het krachtenveld waarin ontwikkelingshulp opereert: donoren concurreren met elkaar, en de verhoudingen in ontwikkelingslanden zijn vaak een mijnenveld. Professionele ontwikkelingshulp betekent een programmatische organisatie die met langdurige en deskundige betrokkenheid ter plekke een veelheid van spelers kan mobiliseren om toegevoegde waarde te bieden.

De beleidsmatige en organisatorische implicaties van deze benadering zijn dat meer geïnvesteerd wordt in kennis en onderzoek in eigen land en elders, dat een adequatere verantwoordingscyclus (inclusief een echte inspectiefunctie) wordt opgetuigd, dat de EU en andere donoren aangezet worden tot een gezamenlijke donorstrategie, dat een beperkt aantal landen geselecteerd wordt en specialisatie wordt bevorderd op een aantal thema's waar Nederland veel toegevoegde waarde heeft, en – tot slot – dat een professionelere organisatie van hulp ontstaat in NLAID.

8 BREDER ZIJN: VOORBIJ HULP KIJKEN

Ontwikkeling is verweven met bredere mondiale en regionale issues. Dat wordt steeds duidelijker het geval en ook steeds duidelijker erkend. Het brengt met zich mee dat ook van veel nationaal en Europese beleid dat niet tot het klassieke ontwikkelingsdomein behoort de vraag gesteld moet worden welke impact het heeft op ontwikkelingslanden. Dit hoofdstuk schetst hoe dat aan te pakken. Het begint met de vraag hoe coherentie voor ontwikkeling verder te brengen valt, en vervolgt dan met een benadering van internationale publieke goederen. Aan het eind wordt stilgestaan bij de vraag wat de groeiende noodzaak tot coördinatie en strategische integratie van beleid met grensoverschrijdende gevolgen betekent voor *global governance*.

8.1 COHERENTIE VOOR ONTWIKKELING

Ondanks mooie intenties, uitgesproken op bijeenkomsten en vastgelegd in verklaringen en rapporten, vallen de concrete resultaten van coherentiebeleid voor ontwikkeling tot dusver behoorlijk tegen. Zonder afbreuk te willen doen aan wat bereikt is, moet toch gezegd worden dat ook volgens veel betrokkenen de potentiële baten nog maar matig verzilverd zijn. Een belangrijke hindernis is dat het creëren van coherentie een relatief nieuwe taak is, waar nog geen enkel land echt ervaring mee heeft. Maar dat is niet het enige probleem. De huidige *chief economist* van het Britse ministerie van Ontwikkelingssamenwerking DFID, Alan Winters, schreef in een vorige functie dat coherentie een emotioneel begrip is waar niemand tegen kan zijn: wie wil er nou van incoherentie beschuldigd worden? De harde werkelijkheid leert, zo stelde hij, dat een zekere mate van incoherentie onvermijdelijk is, omdat het bij coherentiebeleid om afwegingen en keuzes gaat waarbij verschillende doelen en belangen in het geding zijn.

Het is mode om van alles en nog wat als win-winsituatie te beschouwen, maar bij veel coherentie-issues is dat niet mogelijk. Volledige coherentie is in een pluralistische samenleving waarin verschillende belangen, percepties en waarden naast elkaar bestaan onrealistisch. Of in een concreet geval sprake is van coherentie hangt af van je gezichtspunt. Een verbod op wapenhandel naar arme landen is coherent met het streven naar stabiliteit en incoherent met het belang van ondernemers en werknemers in de wapenindustrie, en met het verlangen van departementen die internationale handel willen bevorderen. Er zijn wel gevallen waarin daadwerkelijk sprake is van win-winsituaties – zoals op het terrein van kennis-, wetenschaps- en innovatiebeleid (AWT 2009) –, maar in het algemeen zijn incoherenties niet te vermijden en komt het dikwijls voor dat legitieme belangen op elkaar botsen (Carbone 2008; Odén 2009; Winters 2001).

Dit valt nog concreter te maken door te kijken naar de huidige praktijk. Nederland doet het goed in internationale vergelijkingen over coherentie voor ontwikkelingsbeleid, maar de keuzes die daarbij worden gemaakt tussen de verschillende belangen die meespelen, zijn niet per se de keuzes die je maken zou als het ontwikkelingperspectief voorop zou staan. Niet voor niets zette een coalitie van grote ngo's in de aanloop naar de laatste Europese verkiezingen een aantal thema's op het web – onder andere handel in illegaal gekapt hout, medicijnen, migratie, militaire exportkredieten en wapendoorvoer – waarop Nederland en de EU naar hun mening de belangen van ontwikkelingslanden schaden. Ook is er een spanning tussen het aantrekkelijk houden van Nederland als vestigingsland voor multinationals en de prijs die daarvoor in andere landen betaald wordt. Onderzoekers van de Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO) schatten bijvoorbeeld dat ontwikkelingslanden dankzij het Nederlands fiscaal regime jaarlijks 640 miljoen dollar (oftewel 15 procent van het Nederlandse hulpbudget) aan middelen mislopen die zij anders aan gezondheid, onderwijs of andere publieke goederen of voorzieningen hadden kunnen besteden (Weyzig en Van Dijk 2008).

Coherentiebeleid voor ontwikkeling is, kortom, geen technische exercitie, maar een politiek proces waarin beleidsmakers veelal conflicterende belangen en uiteenlopende taxaties van de potentiële gevolgen van beleid tegen elkaar moeten afwegen. Door het ontwikkelingsbelang daarbij vaker te laten prevaleren, zou Nederland een grotere bijdrage kunnen leveren aan de groei, ontwikkeling en structurele armoedebestrijding in arme landen dan met klassieke hulp. Of Nederland dat ook daadwerkelijk gaat doen, is uiteraard een politiek besluit. Daar kan en zal verschillend over gedacht worden.

In het licht van het bovenstaande is de institutionele vormgeving van coherentiebeleid voor ontwikkeling beslist moeilijk, en niet alleen in Nederland. Uit de ervaringen tot nog toe blijkt dat vier met elkaar verweven zaken van belang zijn voor het organiseren van coherentiebeleid voor ontwikkeling: politiek commitment, coördinatie tussen en bruggenhoofden op departementen, het opbouwen van kennis en expertise, en tot slot monitoring en evaluatie (Odén en Lundquist 2007). Laten we deze vier zaken stuk voor stuk toelichten.

Politiek commitment

Zonder politiek commitment op een zo hoog mogelijk niveau komt het streven naar meer coherentie voor ontwikkeling niet van het papier, zoveel is duidelijk uit zowel de Nederlandse als de internationale ervaringen tot nu toe. Omdat er in de relevante beleidsorganen niemand is die de belangen van ontwikkelingslanden direct vertegenwoordigt, zijn er zonder voldoende politieke druk en betrokkenheid weinig prikkels om daar desalniettemin rekening mee te houden. In Zweden is om die reden voorgesteld om het coherentiebeleid direct onder de minister-

president te laten vallen, al is daar uiteindelijk om pragmatische redenen niet voor gekozen. Coherentiebeleid is daar nu binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken gepositioneerd, net als in Nederland, maar over de vraag of dat een wijs besluit was, verschillen de meningen nog steeds. Een coördinerende rol voor de premier past goed bij de toegenomen rol die regeringsleiders hebben in internationale fora en meer algemeen bij het thematiseren van mondiale kwesties. Een minister-president kan echter bezwaarlijk alle grote, mondiale vraagstukken direct voor zijn of haar rekening nemen. Dat coherentiebeleid alleen serieus van de grond komt als het hoog op de politieke agenda staat, is duidelijk. Op de vraag hoe dat het beste georganiseerd kan worden, zijn echter geen pasklare antwoorden.

Coördinatie en bruggenhoofden

Om handen en voeten te geven aan coherentiebeleid is een adequate architectuur nodig. Vereisten hiervoor zijn transparantie en flexibiliteit. Van belang zijn de mogelijkheid tot snelle aanpassingen aan gewijzigde verhoudingen, het vermogen incoherenties te signaleren, en een cultuur waarin sectoren samenwerken, met elkaar in dialoog gaan en geschillen oplossen in plaats van uitvechten. Dat kan verschillende vormen aannemen. In Finland is één minister verantwoordelijk voor zowel handel als ontwikkeling. Sommige landen experimenteren met gemeenschappelijke directies, zoals het Verenigd Koninkrijk waar een gemeenschappelijke directie van het ministerie voor Handel en het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking zich buigt over het handelsbeleid en de Britse inzet in de Doha-onderhandelingen van de WTO (International Development Committee 2007, 2008), terwijl een *stabilisation unit* de inspanningen van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie rond landen als Irak en Afghanistan vormgeeft. En de Zweden, die internationaal het voortouw hebben genomen met een integrale benadering van mondiale ontwikkeling, zoeken hun heil in *whole of government approaches*, waarin de samenhang van het overheidsbeleid een algehele regeringsverantwoordelijkheid is. Ook de Noren hebben daarmee een start gemaakt. De Europese Commissie wil inmiddels eveneens naar een *whole-of-the-Union* benadering, maar wat dat concreet betekent, is nog niet erg duidelijk (Anten et al. 2008; Carbone 2008; European Commission 2009b, 2009c; IBO 2003; OECD/DAC 2008b; OECD 2009).

In Nederland is het coherentiebeleid voortvarend opgepakt door een kleine eenheid op het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar er zijn grenzen aan wat zes mensen, hoe toegewijd ook, kunnen doen om het rijksbeleid coherenter te maken met het ontwikkelingsbeleid. Voor de komende tijd ligt het voor de hand om contactpunten of coherentie-eenheden op andere departementen op te zetten, die kennis kunnen opbouwen en issues kunnen signaleren. Een coördinerende rol zou daarbij weggelegd zijn voor een unit met meer menskracht op Buitenlandse Zaken, die via de bewindspersoon voor ontwikkelingssamenwerking ook direct

toegang heeft tot het kabinet. Het rijksbrede netwerk dat zo ontstaat kan ook gebruikt worden om coherentievragen te bespreken met ontwikkelingslanden waarmee de klassieke hulprelatie afloopt. De Zweden hebben een interessante pilot lopen waarbij ze samen met een land waaraan zij de financiële hulp afbouwen, zoeken hoe ze op een andere wijze een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling te plekke. De opdracht daarbij is om in plaats van simpelweg te vertrekken uit dat land soepel van register te veranderen.

Er valt winst te boeken door na te gaan hoe coherentievraagstukken in ieder geval zichtbaarder gemaakt kunnen worden. Een voor de hand liggende vorm is om de verantwoording van de besteding van ontwikkelingshulpmiddelen op te laten gaan in een bredere verantwoording waarin ook het beleid op andere gebieden wordt meegenomen. Dat is praktisch ook realiseerbaar als wordt aangesloten bij het beleid dat in het voorgaande hoofdstuk is voorgesteld, namelijk een stevige concentratie op enkele landen of regio's. Per gebied wordt dan in kaart gebracht wat er aan beleid gevoerd wordt, niet alleen in termen van de besteding van ODA-middelen, maar ook in termen van beleid met betrekking tot handel, migratie, kennis, klimaat etc.

Ook valt er in het geval van nieuw beleid te denken aan ontwikkelingseffectrapportages (naar analogie met milieu-effectrapportages). Als van elke voorgenomen beleidsmaatregel de effecten voor ontwikkeling in kaart worden gebracht en openbaar gemaakt, kunnen afwegingen tussen de verschillende belangen uitdrukkelijk gemaakt worden en eventuele alternatieve opties nader worden verkend. De verplichting om bij elk dossier de coherentie vraag aan de orde stellen, is een paardenmiddel dat gemakkelijk kan leiden tot meer bureaucratie en het afvinken van weer een vereiste aan stukken die naar de Kamer en ministerraad gaan. Daar staat tegenover dat zo'n formele regel maatschappelijke organisaties kan helpen om coherentie-issues in een vroeg stadium boven water te krijgen en er invloed op uit te oefenen. Bij de ambtelijke voorbereiding van het Nederlandse standpunt over nieuwe voorstellen van de Europese Commissie schijnt een vergelijkbare werkwijze volgens een recente evaluatie positieve effecten te hebben (Engel et al. 2009). Binnen de wereld van het milieubeleid is het instrument van een second opinion krachtig gebleken – ook daar kan aan gedacht worden.

Kennis en expertise opbouwen

Inhoudelijke deskundigheid en betrokkenheid van departementen is uiteraard onmisbaar. Uit twee opeenvolgende evaluaties van de Europese Commissie blijkt dat gebrek hieraan vaak een belangrijk obstakel is voor de uitbouw van coherentiebeleid (European Commission 2007, 2009b, 2009c). Daarom zal expertise met betrekking tot de relatie tussen diverse beleidsterreinen en ontwikkeling werkenderwijs vergaard en verdiept moeten worden. Voor het

voortbrengen en mobiliseren van de relevante kennis zijn bovendien meer verbindingen nodig met kennisinstituten, wetenschappers en maatschappelijke organisaties die deskundig zijn op specifieke deelterreinen, in eigen land en in ontwikkelingslanden. Dat laatste mag niet vergeten worden, want *stakeholders* in ontwikkelingslanden zelf hebben tot nu toe nog maar erg weinig in te brengen. De Europese Commissie heeft onlangs aangekondigd dat zij hier de komende jaren meer werk van wil maken voor de Unie, en ook voor nationaal beleid is dat een logische stap.

Meer expertise opbouwen betekent ook het actief bevorderen van *tegenbinding*. Meer debat over coherentie kan de kennis mobiliseren die daarover op allerlei plaatsen aanwezig is. Het maakt bovendien ngo's, burgers, belangenorganisaties en experts meer betrokken bij beleid en deze betrokkenheid als *countervailing powers* is van belang, omdat ontwikkelingslanden zelf niet aan tafel zitten bij de ambtelijke en politieke weging en besluitvorming over coherentievragen (zie onder meer Evert Vermeer Stichting 2009; Worldconnectors 2007).

Monitoring en evaluatie

Omdat ook de verwachtingen over de (al dan niet beoogde) effecten van beleid die bij keuzes in coherentiedossiers een rol spelen vaak omstreden zullen zijn, zijn monitoring en evaluatie onmisbaar als sluitstuk van een adequate aanpak van coherentiebeleid voor ontwikkeling. Niet alleen kunnen we hieruit leren voor de toekomst, maar bovendien wordt het zo mogelijk om gaande een traject corrigerend op te treden wanneer er zich onvoorziene, kwalijke (neven)effecten blijken voor te doen. De Noorse minister van Internationale Ontwikkeling gaf wat dat betreft een mooi voorbeeld toen hij in 2006 besloot om unilateraal en zonder voorwaarden het equivalent van tachtig miljoen dollar in Noorse kronen kwijt te schelden aan schulden die Egypte, Ecuador, Peru, Jamaica en Sierra Leone bij Noorwegen hadden uitstaan. Deze landen hadden met dit geleende geld schepen van Noorwegen gekocht vanuit de aanname dat die schepen goed zouden zijn voor hun ontwikkeling. Dat bleek bij een evaluatie achteraf echter niet het geval te zijn (Ministry of Foreign Affairs Norway 2008).

Naast het monitoren van afzonderlijke activiteiten, is het goed om bijvoorbeeld eens per twee jaar een onafhankelijke evaluatie uit te laten voeren van het totale coherentiebeleid, om beleidsmakers scherp te helpen houden en te kunnen leren van successen en mislukkingen. In haar recente *peer review* van het Zweedse ontwikkelingsbeleid brengt het Development Assistance Commitee (DAC) van de OESO deze aanbeveling opnieuw onder de aandacht van de Zweedse regering, die zo'n onafhankelijke review nog niet heeft ingevoerd. Nederland heeft dat trouwens tot nu toe nog evenmin gedaan. Ook bij een algemene evaluatie van het coherentiebeleid zouden deskundigen uit ontwikkelingslanden zelf overigens een belangrijke rol horen te spelen (Odén 2009; OECD/DAC 2009c).

De volgende stap

Goed vorm geven aan coherentiebeleid zal de komende jaren nog een zoekproces zijn – hier en elders. In Nederland lijkt een logische vervolgstap om allereerst de activiteiten van de vakdepartementen die een substantiële ontwikkelingsdimensie hebben, te vervlechten met het ministerie van Buitenlandse Zaken. Voor de hand liggende modellen daarvoor zijn gemeenschappelijke directies die rapporteren aan twee ministers of programmadirecties, maar ook andere organisatievormen die de vriendelijke uitwisseling van informatie substantieel overstijgen, zijn denkbaar. Daarnaast ligt het in de rede om op elk departement een bruggenhoofd voor coherentiebeleid voor ontwikkeling in te stellen, met een coördinerende rol voor een sterke eenheid bij Buitenlandse Zaken.

8.2 INTERNATIONALE PUBLIEKE GOEDEREN

Internationale publieke goederen worden een steeds belangrijker oriëntatiepunt van internationaal beleid. Daarmee rijst de vraag hoe verstandig inhoud te geven aan hun ontwikkelingsdimensie (Wijffels 2008). Veel, misschien soms te veel, wordt gerekend tot de internationale publieke goederen en niet alle publieke goederen zijn (even) relevant voor ontwikkeling. Er is dan ook een strategie nodig om te voorkomen dat budgetten en energie versnipperd worden, en om de interne coherentie van het ontwikkelingsbeleid te bevorderen. In zo'n strategie horen in elk geval vijf elementen thuis. Allereerst is het nodig om te zoeken naar een balans tussen nationale, regionale en mondiale publieke goederen, die helpt voorkomen dat ontwikkelingslanden van de regen in de drup belanden. Daarna komt het erop aan goed te kijken naar mogelijkheden om, al dan niet samen met anderen, katalyserende initiatieven te nemen. Daarbij zal het, als derde, vaak ook nodig zijn nieuwe financieringsmechanismen te ontwikkelen. En ten vierde is het van belang verantwoording af te leggen over de gekozen inzet en gemaakte keuzes. Als laatste is een coördinatiepunt nodig waar prioriteiten worden gesteld.

Publieke goederen op verschillende schaal

Het is belangrijk de juiste balans te zoeken tussen publieke goederen op verschillende schaal, want die hebben elkaar wederzijds nodig (Hettne en Söderbaum 2006). Er wordt weinig mee gewonnen als donoren de benodigde middelen voor mondiale publieke goederen, zoals klimaatbeleid of het beschermen van de biodiversiteit, onttrekken aan budgetten die tot dan toe bestemd waren voor nationale publieke goederen in ontwikkelingslanden, zoals onderwijs of grenscontroles, of voor regionale publieke goederen, zoals waterbeheer of regionale infrastructuur in ontwikkelingslanden. Eveneens moet worden voorkomen dat ontwikkelingslanden onder druk worden gezet om de inzet voor regionale publieke goederen (bijvoorbeeld een schoon meer) op te offeren aan de inzet op mondiale publieke goederen (bijvoorbeeld het tegengaan van de opwarming van de aarde) die topprioriteit hebben in de ogen van donoren.

Ontwikkelingslanden hebben publieke goederen op nationale en regionale schaal niet alleen nodig voor hun verdere ontwikkeling, maar ook om te kunnen profiteren van en bij te kunnen dragen aan mondiale publieke goederen.

Nationale publieke goederen in ontwikkelingslanden zijn onmisbaar voor economische groei en ontwikkeling (UNCTAD 2009b) en in principe bekend terrein voor donoren. Als landen diagnosticeren waar de belangrijkste interne knelpunten voor hun ontwikkeling zitten, wordt het mogelijk een bijdrage te leveren aan het wegnemen van die knelpunten, bijvoorbeeld met geld of kennis. Zo kunnen tekortschietende nationale publieke goederen worden aangevuld. Moeilijker ligt het wanneer de ontwikkeling van een land geremd wordt doordat de beschikbaarheid van bepaalde mondiale publieke goederen onvoldoende is, of doordat bepaalde regionale publieke goederen onvoldoende beschikbaar zijn – bijvoorbeeld een gebrekkige fysieke infrastructuur met omliggende landen. Unilaterale acties van nationale overheden zijn in de regel onvoldoende om in zulke publieke goederen te voorzien; daarvoor is samenwerking tussen landen nodig en dat vereist een andere dan de klassieke 'landenbenadering' van ontwikkelingssamenwerking (Arce en Sandler 2002; Estevadeordal et al. 2002; Kanbur 2002; Te Velde et al. 2006).

Katalyserende initiatieven nemen

Wat voor rol kan een middelgroot land als Nederland daarbij spelen? De geschiedenis laat zien dat katalyserende initiatieven van groot belang zijn voor het faciliteren van mondiale en regionale publieke goederen. Dergelijke initiatieven kunnen afkomstig zijn van regeringen of multilaterale organisaties, maar ook van bedrijven en andere niet-gouvernementele partijen. Het legale kader voor mensenrechten is bijvoorbeeld niet alleen het resultaat van activiteiten van nationale staten, maar ook van de inzet van de Verenigde Naties en van civiele organisaties die mensenrechten promoten, zoals Amnesty International en Human Rights Watch. Voor internationale normen en standaards voor arbeidsrechten speelt de tripartiete (overheden, werkgevers en werknemers) International Labour Organization (ILO) al sinds 1919 een onmisbare rol. Voor het voorkomen en behandelen van hiv/aids zijn behalve nationale gespecialiseerde organisaties en de VN ook private groepen zoals de Rockefeller, Ford en Bill and Melinda Gates stichtingen en tal van ngo's van belang. De biodiversiteit wordt in stand gehouden dankzij de inzet van nationale staten, multilaterale instellingen en een groot aantal private spelers, zoals Greenpeace en het Worldwatch Institute. Het landmijnenverdrag werd een succes dankzij de samenwerking van enkele middelgrote landen en ngo's. En, om een laatste voorbeeld te noemen, bedrijven en investeerders kunnen een belangrijke rol spelen bij internationale convenanten samen met ngo's, deskundigen, overheden en multi-laterale organisaties voor het tot stand komen van mondiale normen en standaarden, zoals het Global Reporting Initiative (GRI), het Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), en het Kimberly Initiative voor diamanten (Collier 2007; International Task Force on Global Public Goods 2006; Zadek 2008).

Het toekennen van een hoge prioriteit aan het bevorderen van ontwikkelingsrelevante internationale publieke goederen brengt niet alleen hard werk met zich mee in internationale gremia en instellingen, maar vereist ook dat gezocht wordt naar mogelijkheden om zelfstandig of met gelijkgezinde andere landen en partijen relevante initiatieven te entameren. Of dat het beste kan door te focussen op enkele niches waarin publieke en private deskundigheid en middelen productief kunnen worden gebundeld, is een nog te beantwoorden vraag bij het ontwikkelen van deze strategie. Daarvoor zal ook meer capaciteit georganiseerd en gemobiliseerd moeten worden voor onderzoek en expertise. Nederland loopt internationaal niet voorop qua kennis over mechanismen en instrumenten om regionale en mondiale publieke goederen te bevorderen, maar daar liggen uitgelezen mogelijkheden om een relevante rol te spelen. Met de oprichting van een *Global Issues* centrum, dat zich erop toelegt om nieuwe en reeds bestaande kennis over internationale publieke goederen te combineren en bevorderen, zou ook internationaal voorzien worden in een lacune.

Nieuwe instrumenten ontwikkelen

Niet altijd maar wel vaak is voor internationale publieke goederen financiering nodig. Hoe die te organiseren valt, verschilt van geval tot geval want publieke goederen zijn er in allerlei soorten en maten. Neem publieke goederen waarvan ook niet-betalers meeprofiteren, zoals maatregelen die bijdragen aan het tegengaan van de opwarming van de aarde. Om die te financieren zijn initiatieven van de internationale gemeenschap nodig, bijvoorbeeld in de vorm van belastingen of lidmaatschapsgelden. Dat ligt anders bij zogenoemde *zwakste schakel* publieke goederen, die erg afhankelijk zijn van de activiteiten van degene die de geringste inspanning levert (bijvoorbeeld voor het bestrijden van besmettelijke ziektes). In zulke gevallen is het een optie dat partnerschappen tussen private en publieke partijen regelen dat overal een acceptabele inspanning wordt geleverd. Dergelijke partnerschappen kunnen ook voor de nodige financiën zorgen van zogenoemde *best shot* publieke goederen, waarvan iedereen profiteert zodra er op één plek in de wereld in voorzien is (bijvoorbeeld vaccins). Een laatste voorbeeld zijn de zogenoemde *clubgoederen* waarbij het mogelijk is mensen van de voordelen van het publieke goed uit te sluiten (bijvoorbeeld satellietcommunicatie). Daar liggen de prikkels dan ook opnieuw anders: de 'leden van de club' (gebruikers) kunnen in dergelijke gevallen een privaat collectief vormen dat voor de financiering zorgt (Arce en Sandler 2002; Sandler 2002a, 2002b, 2006).

Deze voorbeelden geven aan dat het de moeite loont goed na te denken over de concrete dimensies van elk internationaal publiek goed. Niet alle mondiale publieke goederen hoeven veel publiek geld te kosten, en het is niet altijd nodig om met initiatieven te wachten tot alle landen mee willen doen. G*lobal contracts* en *charters* kunnen soms heel effectief zijn zonder dat ze veel geld kosten, en het is zaak slim in te spelen op prikkels die overheden of private partijen ertoe kunnen

aanzetten om een bijdrage te leveren aan regionale en mondiale publieke goederen. Wanneer financiering voor publieke goederen georganiseerd moet worden, kan gedacht worden aan (combinaties van) drie strategieën.

– *Betere mobilisatie van middelen.* Internationale afspraken over de verdeling van lasten waaraan iedereen zich houdt, waarbij rekening wordt gehouden met de uiteenlopende capaciteit van landen om bij te dragen en met de verdeling van de baten van het publieke goed. Internationale organisaties die in het betreffende mondiaal publiek goed voorzien, kunnen zo verzekerd worden van voorspelbare inkomsten.
– *Samenwerking met de private sector en civil society.* Overheden kunnen meer doen om de gespecialiseerde kennis van de private sector en *civil society* af te tappen en te versterken, en om met reguleringskaders en prikkels nieuwe initiatieven te faciliteren en stimuleren op het gebied van gezondheidzorg, milieu, en kennis.
– *Innovatieve financieringsmechanismen.* Er bestaan allerlei ideeën om additionele middelen voor ontwikkeling en mondiale publieke goederen te genereren waar in de praktijk nog weinig of niets mee gedaan wordt. Voorbeelden zijn het inmiddels door het IMF in onderzoek genomen idee voor een belasting op financiële transacties, het uitgeven van *global development bonds*, het Britse idee voor een *International Finance Facility* die op basis van langetermijntoezeggingen van donoren obligaties uitgeeft waarmee geld direct beschikbaar komt, en nieuwe financieringsmechanismen als *advanced market commitments*, zoals die gebruikt worden voor vaccins voor mensen in arme landen en landstreken. Over dit laatste voorbeeld volgt hieronder meer, omdat het een goed voorbeeld van een innovatieve aanpak is.

Advanced market commitments (*AMC*'s) pogen een antwoord te zijn op het probleem dat vergeleken met de maatschappelijke behoefte maar weinig aan *Research en Development* (*R&D*) wordt besteed voor vaccins en geneesmiddelen tegen ziektes in arme landen, zoals malaria of tuberculose. Een veel geciteerd feit van de World Health Organization (WHO) is dat de helft van de *R&D* in de gezondheidssector in 1992 werd gedaan door de private sector, maar dat minder dan vijf procent daarvan werd besteed aan ziekten die specifiek zijn voor arme landen. Biochemische en farmaceutische bedrijven die winst moeten maken, zijn huiverig om te investeren in *R&D* voor dit soort ziektes als zij vrezen dat ze de ontwikkelde vaccins niet kunnen afzetten tegen een kostendekkende prijs. Michael Kremer, de 'Bill and Melinda Gates Professor of Developing Societies and Economics in Harvard', heeft een innovatieve oplossing voor dit probleem bedacht door te focussen op de vraagkant, die altijd als hopeloos werd gezien. Het basisidee achter zijn voorstel om meer *R&D* naar vaccins voor armen uit te lokken is dat één of meer sponsors zich ertoe verplicht(en) een minimumprijs te betalen voor elke persoon die effectief immuun gemaakt wordt voor een bepaalde ziekte door een nog te ontwikkelen product, totdat een bepaald aantal individuen is

bereikt. Als geen bruikbaar vaccin wordt ontwikkeld, wordt dus ook niets betaald. *AMC*'s zijn inmiddels omarmd door de Wereldbank, Gordon Brown en de paus, om enkele bekende fans te noemen. Ook hebben de regeringen van onder meer Italië, Canada en Noorwegen en de Gates Foundation 1,5 miljard dollar bij elkaar gebracht voor het eerste *AMC*-project, te weten onderzoek naar longziekten, in de hoop dat dit leidt tot vaccins waarmee tot 2030 de dood van 5,8 miljoen kinderen kan worden voorkomen. De discussie over de voor- en nadelen van deze aanpak gaat intussen door (Berndt et al. 2006; Light 2009).

Het ligt voor de hand dat Nederland, dat immers een relatief sterk ontwikkelde financiële sector heeft, ook een rol voor zichzelf ziet weggelegd bij het helpen ontwikkelen van nieuwe financieringsmechanismen voor internationale publieke goederen. Er komen immers steeds meer *global funds* voor klimaatbeleid, gezondheidzorg en andere publieke goederen, en dat brengt het gevaar van versnippering met zich mee. Het is daarom eerst nodig goed in kaart brengen waar mogelijkheden en behoeften liggen, en behalve mondiale publieke goederen verdienen regionale publieke goederen dan specifieke aandacht, omdat de financiering daarvan extra problematisch is. Regionale publieke goederen kunnen moeilijk te organiseren zijn, omdat onduidelijk is hoe de attributie van baten over verschillende landen zal zijn, en derhalve ook hoe de kosten ervoor verdeeld moeten worden. Omdat donoren zich op landen oriënteren en focussen op 'ownership', bestaat bovendien het risico dat zowel ontvangende landen als donoren regionale publieke goederen minder aantrekkelijk vinden dan mondiale en nationale. Het kan daarom nodig zijn creatieve oplossingen te bedenken wanneer er geen regionale entiteit is die leningen voor regionale publieke goederen aan kan gaan of daar een onderpand voor kan geven (Birdsall 2006; Estevadeordal et al. 2002; Kanbur 2001; Sandler 2005, 2007; UNIDO 2008).

Verantwoording

Tot slot is het nodig om passende verantwoordingsvormen op te zetten voor geld dat wordt ingezet voor internationale publieke goederen. Omdat de beschikbare middelen begrensd zijn, moet bij de inzet van extra financiële middelen goed afgewogen worden waar die vandaan zullen moeten komen. Het zal soms 'nieuw' of 'extra' geld zijn dat niet uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking komt, maar het kan ook ten koste gaan van budget voor de verbetering van levensomstandigheden in arme landen of voor regionale of nationale publieke goederen in ontwikkelingslanden. Om hier weloverwogen mee om te gaan is internationaal wel eens voorgesteld dat landen in hun nationale budgetmechanismes bij zouden moeten gaan houden hoeveel zij aan mondiale en regionale publieke goederen uitgeven. De OESO zou deze informatie vervolgens in haar statistieken kunnen verwerken, zoals ze ook al doet voor ontwikkelingshulp. Als Nederland deze suggestie zou oppakken, wordt het niet alleen mogelijk zicht te krijgen op onze inzet voor internationale publieke goederen en de eventuele verschuivingen

daarin, maar geven we ook internationaal een signaal af (Dervis 2005; International Task Force on Global Public Goods 2006). Ook uit de jaarlijkse nota over de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), die in 1997 is ingesteld als budgettaire constructie binnen de rijksbegroting, is deze informatie nog niet te halen. De HGIS-lijst brengt weliswaar de buitenlandactiviteiten van verschillende departementen in kaart, maar het betreft voor driekwart uitgaven voor officiële ontwikkelingssamenwerking (ODA) en er vallen niet veel inzichten uit te halen over hoe de grote hoeveelheid deelterreinen van departementen zich tot elkaar verhouden of tegen elkaar af gewogen zijn (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009d).

In het verlengde hiervan ligt een interessante uitdaging om alvast te gaan nadenken over wat er na de MDG's moet komen. Langzaam begint internationaal het gesprek op gang te komen over de agenda voor ontwikkeling na 2015, wanneer de Millennium Development Goals bereikt zouden moeten zijn. Doordat de twijfel toeneemt over de haalbaarheid van zelfs maar een deel van deze MDG's, komen daarbij al snel fundamentele vragen op tafel, soms opnieuw. Zo is de relatie tussen de MDG's en economische groei en ontwikkeling onduidelijk. Evenzeer niet helder is de relatie tussen MDG's en internationale publieke goederen. Daarnaast bestaat nog steeds onduidelijkheid over de scope van de MDG's, en over de vraag wie eigenlijk 'eigenaar' is van de MDG's, of dat zou moeten zijn (DFID 2009a; Manning 2009). Het ontwikkelen van een referentiekader dat conceptueel beter in elkaar steekt, is zeker niet eenvoudig, maar wel een inspirerende uitdaging om straks productief richting te kunnen geven aan het debat over de wijze waarop ontwikkeling bevorderd moet worden.

Politieke sturing

Internationale publieke goederen zijn niet alleen van belang voor ontwikkelingsbeleid en veronderstellen van geval tot geval specifieke inhoudelijke kennis. Daarom ligt het niet voor de hand om de algemene verantwoordelijkheid voor deze goederen te leggen bij de bewindspersoon en het departement van ontwikkelingssamenwerking. In plaats daarvan ligt het meer in de rede dat vakdepartementen op hun eigen specifieke werkterrein verantwoordelijkheid nemen voor internationale publieke goederen, en omdat niet alles tegelijk kan worden aangepakt en er dus prioriteiten gesteld moeten worden, zal ergens op hoog niveau een coördinatiepunt moeten zijn waar prioriteiten worden gesteld en verantwoord. Daarbij moeten de belangen van ontwikkelingslanden expliciet worden verwoord. Dat in moderne politiek-bestuurlijke verhoudingen voor deze coördinatiefunctie het ministerie van Algemene Zaken nadrukkelijker aangesproken zal worden, lijkt duidelijk. Of de invulling van die rol verloopt via een speciale onderraad voor mondiale ontwikkeling, bij een nieuw te vormen entiteit wordt gelegd, of op nog andere wijze vorm krijgt, is een kwestie van verdere uitwerking.

8.3 GLOBAL GOVERNANCE

Kritische reflecties op het functioneren van multilaterale organisaties vanuit de Nederlandse regering zijn er de afgelopen zestig jaar niet of nauwelijks geweest, dat constateert ook de nota die onlangs over multilaterale ontwikkelingssamenwerking is verschenen (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009b). In een voorstudie voor dit rapport karakteriseert Paul Hoebink (2010) Nederland vanwege zijn gebrek aan eigen visie als een "uitermate naïeve supporter van internationale organisaties". De wereld van vandaag vraagt om herbezinning – en een kleine bijstelling hier en daar zal niet volstaan. Tektonische veranderingen in de mondiale configuratie van invloed en macht hebben geleid tot een multipolaire wereld waarin niet langer één supermacht de dienst uitmaakt. Het grotere gewicht van China, India, Brazilië, Rusland (BRIC's) en andere ontwikkelingslanden zal vroeg of laat moeten leiden tot nieuwe verhoudingen binnen en tussen internationale organisaties, en tot nieuwe vormen en gedachten over *global governance*. Een land dat niet achter de feiten aan wil hollen, maar mee wil doen bij het vormgeven van de nieuwe wereld, zal ook hiervoor innovatieve ideeën en voorstellen moeten ontwikkelen.

Westerse landen worden relatief minder belangrijk in de nieuwe wereld en hebben nog veel moeite om aan die nieuwe verhoudingen te wennen. Nederland vormt daar geen uitzondering op, en probeert bij belangrijke internationale bijeenkomsten – zoals van de G8 of de G20 – met alle macht een zetel te bemachtigen. Op langere termijn lijkt die benadering onhoudbaar, want andere kleine landen proberen hetzelfde, waardoor de concurrentie toeneemt om in de smaak te vallen bij het gastland. Bovendien geeft Nederland aan opkomende landen die (nog) niet mee mogen praten, impliciet het signaal af dat het vasthoudt aan posities uit voorbije tijden. Dat is een nogal defensieve benadering voor een land dat internationaal mee wil blijven tellen.

Een nieuwe visie op de plaats van Nederland in de wereld en de daarbij passende inzet in de internationale orde is daarom nodig. De WRR heeft het voornemen hierover nog in 2010 een advies uit brengen. Binnen een dergelijke ontwikkelingsagenda voor de toekomst dringen zich in ieder geval vier onderwerpen aan; de samenstelling van internationale gremia is een al langer lopend thema waar dringend een visie op nodig is, en dat geldt ook voor (het gebrek aan) multilaterale coherentie van economisch en sociaal beleid, maar een representatieve en daadkrachtige mondiale orde moet zeer diverse landen en mensen in zich verenigen, en dat vereist tegelijkertijd een visie op de relatie tussen mondiale en regionale coördinatiemechanismen, en op de wijze waarop ruimte gemaakt kan worden voor pluriformiteit en diversiteit. Over deze vier punten, volgt hieronder meer.

Samenstelling internationale gremia

Een niet meer te vermijden kwestie is op welke basis de *samenstelling* van belangrijke internationale gremia bepaald wordt. In de algemene vergadering van de VN – de G192 – tellen alle landen, groot of klein, even zwaar mee, maar voor het gewicht van landen in het IMF en de Wereldbank zijn alleen de economische omvang en de financiële bijdrage van landen relevant. En de G20 is in vergelijking met de G7 en G8 weliswaar representatiever, maar hoewel alles bij elkaar meer dan tachtig procent van de wereldeconomie zich daar om de tafel schaart, is een aanzienlijk deel van de wereldbevolking niet vertegenwoordigd. Er zijn daarom de afgelopen tijd voorstellen gedaan om bij het bepalen van het gewicht van landen in multilaterale organisaties een combinatie van de economische omvang en de populatie in aanmerking te nemen, en om eventueel ook mee te wegen in welke mate landen een bijdrage leveren aan mondiale publieke goederen. Het is hoog tijd voor een fundamenteel debat over hoe we hier mee om willen gaan (Dervis 2005; Rueda-Sabater et al. 2009).

Daarbij kan Nederland ook vragen over zijn eigen positie in het IMF en de Wereldbank niet veel langer meer ontwijken. Nederland heeft met 2,3 procent van de stemmen nog steeds meer te zeggen in het IMF dan het zoveel grotere India (1,9 procent van de stemmen), en in beide organisaties is Nederland oververtegenwoordigd met een directeur in het bestuur. Gezamenlijk zijn Europese landen met 9 van de 24 zetels in het bestuur en 34 procent van de stemmen ook zwaar oververtegenwoordigd in het IMF. Die vertegenwoordiging zal dan ook omlaag moeten om meer ruimte te bieden aan nieuw opkomende landen. Als we onze steun voor meer representatieve multilaterale organisaties serieus nemen en naar de rest van de wereld willen uitstralen dat Nederland zich realiseert dat de wereld wezenlijk is veranderd, zullen we er niet omheen kunnen een deel van onze positie op te geven ten gunste van opkomende landen die nu ondervertegenwoordigd zijn. Dat betekent dat één of twee vertegenwoordiger(s) van de Europese Unie zal moeten volstaan. Daardoor zal de vertegenwoordiging en standpuntbepaling van de EU in multilaterale organisaties vanzelf ook meer aandacht krijgen in de beleidsvoorbereiding en het politieke en maatschappelijke debat.

Mondiale coherentie

Vanuit ontwikkelingsperspectief is vervolgens ook de mondiale *coördinatie en coherentie* (of het tekort daaraan) van zowel economisch als sociaal beleid van belang voor de stabiliteit in ontwikkelingslanden; ook – denk aan de financiële crisis – voor de rest van de wereld is dit overigens een belangrijke kwestie (UN 2008). Geen van de multilaterale instituties heeft op dit moment de positie en de legitimiteit om hier invulling aan te geven: de ECOSOC van de VN heeft weinig tanden en krijgt geen greep op het IMF, de Wereldbank en de WTO, die op hun beurt een legitimiteitsprobleem hebben. Het vacuüm tussen zwakke internationale instituties en de groeiende behoefte aan *global governance* wordt gevuld door

allerhande informele instituties, publiek-private, overheids- en ngo-arrangementen en gespecialiseerde organisaties. Dat heeft echter een keerzijde, want zo ontstaat een proliferatie aan internationale, regionale en subregionale standaarden en initiatieven die de absorptiecapaciteit van veel landen ver te boven gaan. Waar rijke landen, die beschikken over veel middelen en honderden officials, denktanks en lobbygroepen al problemen hebben om het geheel aan governance gremia te overzien en er hun weg in te vinden, staan armere landen met een veel beperktere capaciteit helemaal voor een onmogelijke opgave. De implicatie voor landen in Afrika, stelt Cilliers (2008), is dat regionale organisaties nog sneller en selectiever moeten zijn om niet irrelevant te worden, en dat regeringen duidelijker prioriteiten moeten stellen en vaardiger en slimmer moeten worden om effectief hun weg te kunnen vinden in de veranderende wereld.

Initiatieven ter wille van de multilaterale coherentie kunnen alleen in de deelnemende nationale staten beginnen, maar het probleem daarmee is treffend geformuleerd door Alan Winters, *chief economist* van het Britse DFID: "Individual governments do not define precisely what they want from the world system and so the various organizations end up with conflicting goals or, at least, conflicting weights on different goals" (2001). Een *task force* van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties die werd geleid door Nobelprijswinnaar economie Joseph Stiglitz, heeft voorgesteld om als alternatief voor de G20 en G8 een gekozen representatieve Global Economic Coordination Council in het leven te roepen. Dit nieuwe onderdeel van de VN zou de coherentie en consistentie in het multilaterale stelsel moeten bevorderen, onder andere op jaarlijkse bijeenkomsten van staatshoofden en regeringsleiders. De discussie hierover is nog niet afgerond, maar gezien de verwevenheid van verschillende internationale crises zullen dit soort voorstellen de komende tijd wel vaker op tafel komen (UN 2009d; Went 2009).

Multilateraal én regionaal

Het derde onderwerp waar fundamenteel over nagedacht moet worden is de schaalgrootte waarop coördinatie en grensoverschrijdende initiatieven het beste georganiseerd kunnen worden. De trend is nu om zoveel mogelijk onderwerpen mondiaal te agenderen of aan te pakken in multilateraal verband, en dat lijkt ook logisch in het licht van globalisering en de toename van interdependenties tussen landen. Het nationale niveau is immers niet voldoende voor grensoverschrijdende kwesties, en het mondiale is vaak onvoldoende georganiseerd en politiek te heterogeen om een deuk in een pakje boter te slaan. Tegelijk spelen regio's en regionale samenwerkingsverbanden een steeds grotere rol in het aanpakken van grensoverschrijdende problemen en uitdagingen, of zouden dat moeten doen. De versterking van regionale samenwerking kan ook interessant zijn omdat op dat niveau gemakkelijker politieke wil en inspanningen voor gezamenlijke actie te mobiliseren zijn, denk aan de EU. Wanneer mondiale coördinatie nodig is, kan die afhankelijk van het onderwerp wellicht ook getrapt worden georganiseerd in een samen-

werking van regionale instituties. Als daarbij in aanmerking wordt genomen dat voorzien in regionale publieke goederen vaak op specifieke problemen stuit, is duidelijk dat het nodig is een visie te ontwikkelen op de relaties tussen multilaterale en regionale niveaus (Hettne en Söderbaum 2006; Hettne et al. 2008; Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009b; Ocampo 2002; UNCTAD 2009e).

Diversiteit en pluriformiteit

Het bevorderen van meer coördinatie en coherentie betekent niet dat alle landen hetzelfde moeten doen of tot in detail voorgeschreven zouden moeten krijgen welke economische en institutionele keuzes zij moeten (of mogen) maken, integendeel. Niet alleen – zoals hoofdstuk 3 laat zien – omdat landen van elkaar verschillen qua historie, cultuur, tradities, instituties en ontwikkelingsniveau en omdat ontwikkelingstrajecten specifiek zijn voor ieder land, maar ook omdat beleidskeuzes niet technisch zijn maar politiek, en omdat vaak niemand weet wat het beste werkt of hoe de 'goede' instituties gemaakt kunnen worden. Daarom is "(p)olicy diversity as important for development as bio-diversity is for the survival of the ecosystem" (Storm 2005). De implicatie is dat we elke poging moeten opgeven "to spread a single variety of capitalism through the WTO, the IMF and the World Bank" (Wade 2009a).

Niet 'diepe' maar 'ondiepe' (*shallow*) integratie zou het devies moeten zijn van multilaterale instituties en samenwerking. Dat immers geeft landen voldoende beleidsruimte (*policy space*) voor het maken van keuzes. Ook in dat opzicht kan een voorbeeld genomen worden aan de wijze waarop binnen de EU gemeenschappelijk handelen gecombineerd is met vormen van soevereiniteit en beleidsvrijheid voor individuele landen. Ontwikkelingslanden hebben dat nodig om al doende te leren en waar nodig (tijdelijke) beschermende maatregelen te kunnen nemen om nieuwe dynamische economische sectoren tot ontwikkeling te brengen. Nationale ontwikkelingsstrategieën kunnen alleen werken als internationale regimes en *governance* structuren en mechanismen voldoende beleidsruimte en flexibiliteit faciliteren en bijvoorbeeld uitzonderingen toestaan op algemene regels en standaards. De vraag hoe globalisering productiever gecombineerd kan worden met nationale staten met voldoende beleidsruimte en regionale samenwerkingsverbanden ligt sinds de financiële crisis overal op tafel, en nadere reflectie op wat wellicht 'ingebedde' of 'vermaatschappelijkte' globalisering genoemd kan worden is onvermijdelijk (UNCTAD 2009b; UNDP 2003).

8.4 VOORBIJ INTERNATIONALE SAMENWERKING

De wereld is ingrijpend veranderd. In het verleden hadden internationale relaties een 'Newtoniaans' karakter: staten waren soeverein, losten geschillen op met kracht, en werden de maat genomen op grond van massa – territorium, populatie, industrie, natuurlijke bronnen en militaire kracht. Het huidige tijdperk is anders:

staten kunnen niet langer worden beschouwd als autonome afgesloten eenheden, verliezen het monopolie op economische, politieke en militaire macht, en delen die in toenemende mate met transnationaal opererende organisaties als multinationals, ngo's, politieke multilaterale organisaties, maar ook criminele en terroristische organisaties. Mondiale interdependenties nemen toe en internationaliserende handel, financiële stromen en productie (economische globalisering), grensoverschrijdende communicatie en mondiale uitdagingen zetten landen die met elkaar concurreren er tevens toe aan om gemeenschappelijke belangen na te streven. Dat gebeurt in een wereld die niet langer gedomineerd wordt door één grootmacht, maar die in toenemende mate verschillende belangrijke regionale en nationale machtscentra kent (Gu et al. 2007).

Ontwikkelingdoelen raken hierdoor ook meer verknoopt met ander beleidsterreinen, en van ontwikkelingsbeleid wordt vaker gevraagd om niet alleen aan 'pure' ontwikkelingsdoelen bij te dragen maar tevens een partner te worden in internationale samenwerking voor andere doelen, en daarvoor samen te werken met niet traditionele ontwikkelingsactoren in Noord en Zuid. Idealiter kan dit ertoe leiden dat de *leverage* van ontwikkelingshulp effectiever gebruikt wordt om op andere beleidsterreinen tot oplossingen te komen voor mondiale problemen die positief zijn voor ontwikkeling, maar dat is geen vanzelf-sprekendheid. Cofinanciering en de gezamenlijke inzet van ontwikkelingshulp en financiële middelen van andere partijen kunnen daarbij aan de orde zijn, en dat heeft mogelijk gevolgen voor de definitie van wat tot officiële ontwikkelingshulp ODA gerekend mag worden (ECDPM 2009b). Het is zaak daar zorgvuldig maar constructief naar te kijken (Severino en Ray 2009). Hoe donorlanden omgaan met de in 1970 in de VN afgesproken (en sindsdien veelvuldig herbevestigde) 0,7 procent ODA-norm, wordt internationaal gezien als "indicatie voor de bereidheid van regeringen om te voldoen aan internationaal overeengekomen verplichtingen met betrekking tot de sociale en economische ontwikkeling van ontwikkelings-landen" (Stokke 2009: 512). Tegelijkertijd zijn definities van ODA niet voor eeuwig gegeven; ze dienen een reflectie te zijn van het denken over wat een verantwoorde ontwikkelingsstrategie is. Ze variëren ook sinds de DAC van de OESO het in 1969 voor het eerst eens werd over wat tot ODA gerekend mag worden. Over de definitie lopen ook nu verschillende discussies. Zo deed de inspectiedienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken IOB in haar omvangrijke Afrika-evaluatie de aanbevelingen, tot nog toe zonder succes, om de kwijtschelding van exportkredietschulden niet langer ten laste te brengen van de begroting van ontwikkelingssamenwerking, en om bij schuldkwijtschelding aan ontwikkelingslanden de begroting van ontwikkelingssamenwerking met het betreffende bedrag te verhogen, conform de Monterrey-consensus die zegt dat "resources provided for debt relief should not detract from ODA resources intended to be available for developing countries".

Terwijl 'internationale samenwerking' past bij de tijd waarin staten soevereine externe relaties met elkaar onderhielden, drukt het begrip 'mondiale ontwikkeling' uit dat nationaal beleid steeds vaker gevolgen heeft in andere landen, dat vragen en problemen op nationale agenda's frequenter gekleurd en beïnvloed worden door ontwikkelingen en activiteiten van over de grens, en dat ontwikkeling plaatsvindt in een mondiale context waarin verschillende actoren opereren. Omdat we na zestig jaar ontwikkelingshulp *sadder* en *wiser* zijn over wat daar van buitenaf mee bereikt kan worden, en weten dat het belang van hulp voor het overgrote deel van de zich ontwikkelende landen sterk moet worden gerelativeerd, worden onderwerpen als financiële stabiliteit, handelsbeleid en migratie belangrijker voor de ontwikkelingsagenda. Een oriëntatie op mondiale ontwikkeling betekent niet dat we ons de megalomane pretentie aan moeten meten om vanuit Nederland de hele wereld te ontwikkelen. Het betekent wel dat we systematisch(er) in kaart brengen wat de grensoverschrijdende gevolgen van ons beleid en handelen zijn, om daar bewuster mee om te gaan bij coherentiebeleid voor ontwikkeling en bij gerichte steun en initiatieven voor internationale publieke goederen. Daar met vallen en opstaan serieus inhoud aan proberen te geven is een langetermijninvestering in adequate sturings- en beïnvloedingsmechanismen voor een nieuwe wereld. Hoe dat precies moet heeft geen enkel land nog volledig onder de knie.

Het veronderstelt het opnieuw doordenken van de verhouding tussen het binnenland en buitenland, en, in het verlengde daarvan, van de instituties die vorm moeten geven aan die verhouding. Dat geldt in het bijzonder het doorontwikkelen van de structuur en functioneringswijze van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het onderhouden van *de* relaties met het buitenland en het internationaal verdedigen van *de* nationale belangen via één transmissiepunt is een negentiende-eeuws construct uit de tijd waarin staten nog autonome afgesloten eenheden waren en diplomatieke processen mede afhingen van de snelheid van de postkoets. Departementen die 'het buitenland doen' en leven bij de fictie dat zij *de* grensoverschrijdende relaties regisseren of zelfs controleren, passen niet meer bij de vraagstukken die de wereld van nu stelt. Ook veel internationale organisaties hebben een functioneringswijze uit de tijd waarin vliegtuigen, internet en telecommunicatie nog niet bestonden.

Een blauwdruk voor een nieuw systeem om grensoverschrijdende relaties te managen is niet te maken, omdat doorontwikkeling nodig zal blijven. Het ligt wel erg voor de hand externe vertegenwoordigingen en multilaterale instellingen af te slanken en te veranderen in netwerken waarin nationale en internationale experts samenwerken op basis van domeinkennis en expertise, en gebruikmaken van nieuwe organisatorische vormen en technologie. Landbouwdeskundigen in plaats van diplomaten wisselen dan voorstellen en informatie met elkaar uit over de onderwerpen waar zij verstand van hebben. Dat is niet alleen kosteneffectiever,

maar ook goed voor de kwaliteit van de gedachtewisselingen en besluitvorming in internationale organisaties. Die zullen aan inhoud winnen wanneer niet langer diplomaten hun schriftelijk voorbereide interventies aan elkaar voorlezen, maar deskundigen samenwerken aan het oplossen van problemen. Diplomaten kunnen dan doen waar ze goed in zijn: aanreiken hoe het proces van samenwerking ingericht kan worden.

Rest de vraag naar de coördinatie en strategische integratie van het mozaïek van grensoverschrijdende relaties en netwerken dat geleidelijk aan het ontstaan is. Het ministerie van Buitenlandse Zaken houdt zich bezig met professionele diplomatie maar kan in de huidige vorm die inhoudelijke rol op een aantal terreinen niet vervullen. Het ligt in de rede om dit veel explicieter te organiseren. Een voor de hand liggende stap is de portefeuille van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking bij te stellen. Deze nieuwe minister heeft twee belangrijke aandachtsgebieden. Aan de ene kant is hij verantwoordelijk voor NLAID, aan de andere kant voor een globaliseringagenda waarin hulp, coherentiebeleid en internationale publieke goederen integraal benaderd worden vanuit een visie op mondiale ontwikkeling. Zo'n minister functioneert dan, net als overigens de minister van Buitenlandse Zaken, vooral als een verlengde arm van de minister-president, en minder als iemand met een 'eigen' territoir. In aansluiting hierop ligt in de rede om vervolgens de gehele verkaveling van het 'buitenlandthema' binnen de minsteriele taakverdeling opnieuw te toetsen op de vraag of deze past bij de uitdagingen van de eenentwintigste eeuw.

Breder denken

"The ones most likely to 'save Africa' are Africans themselves", concludeert William Easterly (2008a) in een uitgebreide evaluatie van westerse pogingen om Afrika te redden. Iedereen is het erover eens dat landen en volkeren alleen zichzelf kunnen ontwikkelen en dat financiële hulp van buiten daarbij hoogstens helpt en erop gericht moet zijn zo snel mogelijk niet meer nodig te zijn. Van groot en blijvend belang voor de mogelijkheden tot ontwikkeling zijn de internationale context waarbinnen arme landen hun plaats moeten zien te vinden en de grensoverschrijdende gevolgen die zij kunnen ondervinden van handelingen in de rest van de wereld. In ontwikkelingsbeleid is daarom veel aandacht nodig voor goed functionerende en stabiele financiële markten, coördinatie tegen belastingontduiking, migratiebeleid, kennisoverdracht en -deling, een ontwikkelingsvriendelijk handelsregime, en beleidsruime (*policy space*) voor landen om eigen ontwikkelingstrajecten uit te zetten. Toch gaat nog steeds vrijwel alle aandacht uit naar de besteding van het officiële budget (op dit moment 0,8% van het bbp) dat jaarlijks door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking wordt uitgeven, het materiële bewijs dat Nederland wil bijdragen aan een betere wereld. De publieke, politieke, ambtelijke en journalistieke interesse in andere mechanismen waarmee we positief of negatief invloed hebben op ontwikkeling, is nog steeds (veel te) beperkt.

Daarmee bewijzen we de zich ontwikkelende landen geen dienst, want niet coherent ander beleid kan het effect van ontwikkelingshulp meer dan tenietdoen. Met de geringe aandacht voor grensoverschrijdende externaliteiten van nationaal beleid doen we bovendien onszelf tekort, omdat de actieve betrokkenheid van ontwikkelingslanden onmisbaar is om in belangrijke mondiale publieke goederen te voorzien die ook in ons eigen belang zijn; het uitbannen van besmettelijke ziektes, het tegengaan van financiële instabiliteit en het klimaatbeleid om de verdere opwarming van de aarde te verhinderen, zijn actuele voorbeelden die iedereen kent. Naast hulp zijn coherentiebeleid voor ontwikkeling, een strategie voor internationale publieke goederen, en een op de nieuwe verhoudingen in de wereld toegesneden visie op *global governance* onmisbaar voor het leveren van een bijdrage aan mondiale ontwikkeling binnen een globaliseringagenda.

9 DE ROL VAN ANDERE BETROKKENEN

Global governance is niet alleen een kwestie van relaties tussen staten, maar ook van (netwerken van) ngo's, bewegingen van burgers en transnationale ondernemingen. Dat concludeerde de Commission on Global Governance (CGG) in haar in 1995 gepubliceerde rapport *Our Global Neighbourhood*. In de vorige twee hoofdstukken werd uitgewerkt hoe de Nederlandse overheid haar ontwikkelingsopdracht vorm kan geven, maar behalve de overheid zijn er in Nederland nog veel meer partijen die zich kunnen en willen inzetten voor ontwikkeling. Meer algemeen hebben niet alleen formele instituties mogelijkheden om mondiale samenwerking, vrede, duurzame ontwikkeling en democratie te bevorderen, maar zijn daarbij juist ook informele arrangementen van belang. Dit hoofdstuk gaat hier nader op in: wat kunnen bedrijven, burgers en ngo's precies doen, en hoe kan overheidsbeleid deze activiteiten faciliteren?

9.1 BEDRIJVEN VOOR ONTWIKKELING

Ter wille van hun eigen ontwikkeling en om de armoede onder burgers te bestrijden, moeten landen hun economie zien te versterken en hun productieve sector vormgeven en upgraden. Dat klinkt logisch, maar op de vraag hoe dat moet is (zie hoofdstuk 3) geen algemeen antwoord te geven. De regering van een arm Afrikaans land die voorstelt om de eigen concurrentiekracht en het investeringsklimaat te verbeteren om de economische groei aan te jagen, zal internationaal en nationaal op veel instemming kunnen rekenen. Maar hoe gaat zij dat doen? Het World Economic Forum beoordeelt de concurrentiekracht van landen in zijn *Global Competitiveness Report* op meer dan honderd indicatoren en de Wereldbank scoort de kwaliteit van het investeringsklimaat in landen op de Doing Business Index met in totaal eveneens meer dan honderd variabelen. Concurrentiekracht is dus een complexe aangelegenheid, waar bijkomt dat dit soort ranglijsten niet eens zekerheid bieden, op de samenstelling ervan is immers veel kritiek mogelijk (IEG 2008; Moore en Schmitz 2008). Alle lage scores die ontwikkelingslanden in dit soort indexen hebben, zijn bovendien onmogelijk allemaal tegelijk aan te pakken, maar een lijst maakt niet duidelijk wat in een concreet land prioriteit zou moeten hebben. Bij gevolg worden prioriteiten voor hervormingen vaak bepaald op basis van wat internationaal in de mode is in de ontwikkelingsgemeenschap of wat op een zeker moment geldt als *best practice*, zonder dat er gedetailleerd rekening gehouden wordt met de lokale situatie. Het zou veel effectiever zijn om eerst met een diagnostische analyse (zie hoofdstuk 7) te bepalen wat op een specifieke plaats en tijd de belangrijkste problemen zijn, daar vervolgens op maat gesneden oplossingen voor te zoeken, en bijkomende problemen even te parkeren voor later. Wat de belangrijkste knelpunten zijn zal in de tijd verschuiven, ontwikkelen is dan ook een dynamisch proces. Alleen door te experimenteren en te leren

van successen en mislukkingen is het mogelijk om strategieën te vinden die in deze of gene concrete context werken (Hausmann 2008; Hausmann et al. 2008; Rodrik 2007).

De vraag is vervolgens hoe gestimuleerd kan worden dat Nederlandse bedrijven in ontwikkelingslanden daadwerkelijk bijdragen aan duurzame groei en economische ontwikkeling. Ons land is immers een open economie met veel ondernemingen die over de landsgrenzen heen actief zijn, ook in ontwikkelingslanden, en beschikt over een uitgebreid instrumentarium met regelingen om de handel, investeringen en publieke infrastructuur met en in ontwikkelingslanden te bevorderen: zeven procent van de voor 2010 begrote uitgaven voor ontwikkelingshulp gaat naar (regelingen voor) het bedrijfsleven en zes procent naar exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009d).

Meer of betere bedrijvigheid?

Hoewel de financiële crisis recent tot een relatieve daling geleid heeft, zijn de grensoverschrijdende investeringen (FDI) in de wereld sinds 1980 enorm toegenomen. Tussen 1982 en 2008 steeg de waarde van grensoverschrijdende investeringen van 58 miljard naar 1.697 miljard dollar, oftewel met ruwweg dertig procent per jaar (UNCTAD 2009c). Het aantal multinationale ondernemingen is inmiddels gegroeid tot circa 82.000. Dat is in principe goed nieuws, want bedrijvigheid is cruciaal voor ontwikkeling. Buitenlandse directe investeringen zijn stabieler dan andere financiële stromen en zijn de belangrijkste externe financieringsbron voor ontwikkelingslanden, die daar overigens in zeer ongelijke mate van profiteren. Maar buitenlandse investeringen zijn slechts één en nooit de dominante vorm van investeringen in een economie, stelde de European Round Table of Industrialists (ERT) in een survey van de veranderingen in overheidsbeleid in ontwikkelingslanden ten aanzien van investeringen. FDI wordt soms gezien als het medicijn voor alle kwalen in een economie, maar dat is ten onrechte, aldus de 48 voorzitters van Europese grote bedrijven in 17 landen, verenigd in de ERT, op dat moment onder voorzitterschap van Morris Tabaksblatt (ERT 2000).

Daar komt bij dat niet alle investeringen ook even goed zijn voor ontwikkeling. Ontwikkelingslanden zijn niet alleen gebaat bij meer maar vooral ook bij betere investeringen. De betrokkenheid van multinationals bij winningsindustrieën kan zowel positieve als negatieve effecten voor het ontwikkelingsland hebben, concludeerde de UNCTAD (2007). Aan de ene kant kunnen deze bedrijven bijdragen aan "higher levels of efficiency, productivity and innovation in the industries concerned. On the other hand, their activities may also generate or increase economic, environmental and social costs." Het is mogelijk om veel geld te verdienen in ontwikkelingslanden zonder dat dit leidt tot ontwikkeling, en dat geldt niet alleen voor de grondstoffenindustrie (Collier 2007; UNCTAD 2005). In *Economic devel-*

opment in Africa: rethinking the role of foreign direct investments constateert de UNCTAD (2005) dat het een wijdverspreid misverstand is dat dit continent geen investeerders aantrekt. Het probleem is vooral dat veel van deze investeringen niet leiden tot economische ontwikkeling. Bij ontwikkelingsgerichte investeringen vindt duurzame overdracht plaats van vaardigheden, technologie en innovatie, en worden economische activiteiten versterkt die zich kenmerken door toenemende schaalopbrengsten, dynamische comparatieve voordelen en snelle technologische vooruitgang. In veel Afrikaanse landen die proberen investeringen aan te trekken met belastingvoordelen of door bedrijven een geprivilegieerde status aan te bieden, is dit aspect nagenoeg buiten beeld gebleven.

De ervaringen in een aantal Aziatische landen die voordeel hebben gehad van FDI leren bovendien dat buitenlandse investeringen vooral zin hebben als ze ingepast zijn in een breder industrie- en landbouwbeleid. De minst ontwikkelde landen (*least developed countries*, LDC's) hebben nog nauwelijks grootschalige industrie, en voor zover er industriële productie plaatsvindt, gaat het om laagtechnologische en arbeidsintensieve producten: in 2006-2007 bestond gemiddeld negentig procent van de industriële export van LDC's uit laagwaardige fabricaten, zoals voedsel, drinken en textiel. De UNCTAD stelt dan ook dat internationale en nationale beleidsmakers dienen te erkennen dat in de minst ontwikkelde landen structurele veranderingen nodig zijn die dynamische groei en toenemende schaalopbrengsten mogelijk maken. Dat vereist geëigende kennis en innovaties. De beleidsmakers in deze landen moeten de tijd en de ruimte krijgen om prioriteiten te bepalen, te ontdekken welk beleidsmix in hun situatie het beste werkt, en instituties en gedragsconventies aan te passen aan veranderende omstandigheden en evoluerende politieke en sociale preferenties (UNCTAD 2009b). Van belang daarbij is ook het uitwerken van regionale samenwerking om waar mogelijk gemeenschappelijke actie te ondernemen.

Volgens de UNCTAD hoort het tot de belangrijke uitdagingen voor de eenentwintigste eeuw om in Afrikaanse en andere minst ontwikkelde landen meer aandacht te besteden aan de kennis die bij kan dragen aan groei en ontwikkeling. Zo leert onderzoek tot nu toe dat groei en structurele transformaties vaak bevorderd worden als een economie divers is en niet alleen op industrialisering gebaseerd. Een belangrijke vraag is vervolgens hoe beter gebruik te maken valt van de interactie tussen binnenlands en buitenlands kapitaal. (UNCTAD 2005, 2009b; Wade 2009b). Investeringen leiden naar ontwikkeling als ze een katalyserende en positieve werking hebben op de bestaande economische infrastructuur en het midden- en kleinbedrijf (mkb). Maar zo'n positieve werking spreekt niet vanzelf: *business linkages* naar voren, naar achteren en zijwaarts kunnen immers zowel positieve als negatieve consequenties hebben (UNCTAD 2005). Multinationals kunnen in arme landen werkgelegenheid creëren voor het midden- en kleinbedrijf (waar ook in Nederland nog steeds het overgrote deel van de ondernemingen toe gerekend

wordt) en technologie en kennis aan zulke bedrijven overdragen, maar ze kunnen het lokale mkb ook uit de markt concurreren. En transnationale ondernemingen kunnen goedkopere producten leveren aan burgers, maar ze kunnen ook het aanbod versmallen (Coghlan en Poskitt 2009). Om te kunnen beoordelen of investeringen ontwikkelingsgericht zijn moet de hele 'keten' langsgelopen worden, zo staat het ook geformuleerd in de OESO-richtlijn en de ILO-verklaring met betrekking tot maatschappelijk verantwoord ondernemen. Ook de duurzaamheid van ketens krijgt overigens steeds meer aandacht. "A promising way to improve the sustainability of production chains", aldus het Planbureau voor de Leefomgeving in een recent rapport "is by international agreements between companies, ngo's en governments to set criteria for the sustainability of these production chains" (Netherlands Environmental Assessment Agency 2009b).

Ontwikkelingsgericht ondernemen is de meest verregaande variant van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), aldus Van Tulder en Fortanier (2009), die vier verschillende benaderingen van MVO onderscheiden: een inactieve, een reactieve, een *active-go-it-alone* en een proactieve. Amerikaanse bedrijven zijn in het algemeen geneigd tot de meer inactieve en reactieve varianten. Dat houdt dan in dat ze een deel van hun winst afstaan voor hulpprojecten, bijvoorbeeld rond microkrediet of hiv/aids. Dit heeft meer met public relations te maken dan met ontwikkeling. Het gaat meestal om projecten die als het meezit armoede helpen bestrijden. In Europa bestaat meer de neiging om proactief te zijn en sociale doelstellingen en het winstoogmerk te integreren. Dit is veelbelovend en geeft aanleiding tot de vraag hoe bedrijven ondersteund kunnen worden bij deze proactieve ontwikkelingsgerichte benadering en hoe de overheid, op haar beurt, meer gebruik kan maken van wat bedrijven te bieden hebben.

Zelfregulering

Het beleid van de Nederlandse regering met betrekking tot maatschappelijk verantwoord ondernemen is sinds 2001 gebaseerd op zelfregulering, samenwerking en facilitering. Uitgangspunt is dat bedrijven primair zelf in dialoog met hun maatschappelijke omgeving invulling moeten geven aan maatschappelijk verantwoord ondernemen en aan het daarbij behorende verantwoord ketenbeheer. Transparantie en overleg met de relevante *stakeholders* worden daarbij van groot belang geacht (zie Staatssecretaris van Economische Zaken 2008). Deze benadering past in de internationale trend (SER 2000, 2008a, 2008b). '*Soft law* benaderingen' van maatschappelijk verantwoord ondernemen kunnen op meer steun rekenen dan wet- en regelgeving. In dit kader past ook het Global Compact, waarover de VN die het Compact initieerde in 2002 verklaarde dat: "there was great potential for the goals of the United Nations – promoting peace and development – and the goals of business – creating wealth and prosperity – to be mutually supportive" (Therien en Pouliot 2006). Tegen het einde van 2005 hadden zo'n 2.400 bedrijven deze Global Compact getekend. Zij verklaarden dat

ze, binnen hun invloedssfeer, vrijwillig de tien principes zouden onderschrijven die gedistilleerd waren uit vier grote internationale verdragen, waaronder de Universal Declaration of Human Rights. Veel van de VN-organisaties volgen nu de lijn van private sector partnerships (Ruggie 2007; Ryngaert 2007; UNCTAD 2008a). Onomstreden is de grote nadruk op zelfregulering overigens niet: in Nederland werken 34 ngo's (waaronder de grote vakcentrales, de Consumentenbond, Amnesty International e.a.) samen in het MVO Platform dat benadrukt dat vrijwillig en bindend maatschappelijk verantwoord ondernemen elkaar niet uitsluiten, en dat zich ervoor beijvert MVO te verankeren in nationale wetgeving, internationale regelgeving en breed geaccepteerde principes van goed bestuur en verantwoord maatschappelijk gedrag.

In Nederland speelt de Sociaal-Economische Raad (SER) een codificerende rol bij het verder brengen van MVO. In het advies *De winst van waarden* (2000) stelt deze raad dat ondernemingen zelf moeten bepalen hoe zij zich hierin positioneren, maar dat ze zich daarbij dienen te realiseren dat dit geen vrijblijvende keus is, alleen al omdat ze gevolgen kan hebben voor de toekomstige positie van het bedrijf. De SER ziet MVO als maatwerk, dat is gebonden aan tijd, plaats, problematiek en partners. Wetgeving wordt gekarakteriseerd als "geen adequaat instrument" en zou volgens de SER zelfs contraproductief kunnen werken omdat door wetgeving de verantwoordelijkheid en het initiatief bij de onderneming worden weggenomen. Ondernemingen dienen zich echter altijd aan de bestaande wetgeving te houden, daarover is voor de SER "geen discussie mogelijk" (SER 2000, 2008a).

In zijn recente advies over duurzame globalisering hanteert de raad als normatief kader voor internationaal MVO een aantal internationale verklaringen, richtlijnen en aanbevelingen van de ILO, de OESO, de Raad voor de Jaarverslaggeving en de Internationale Kamer van Koophandel (ICC) (SER 2008a). Essentieel is volgens de SER niet alleen hoe bedrijven omgaan met dit in de Verklaring Internationaal Maatschappelijk Ondernemen (SER 2009) beschreven normatieve kader, maar ook hoe zij verantwoording daarover afleggen. Daarbij gaat het volgens de SER om transparantie, onafhankelijkheid en een klachtensysteem. Onlangs verscheen voor het eerst de voortgangsrapportage die de SER voortaan jaarlijks op gaat stellen over het aantal bedrijven dat rapporteert langs de in deze Verklaring geschetste lijnen, over de onderwerpen waarover gerapporteerd wordt, over *good practices*, en over de al dan niet gesignaleerde knelpunten en problemen (SER 2008a, 2008b, 2009). In reactie op de eerste *Voortgangsrapportage initiatief Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen* heeft de staatssecretaris van Economische Zaken de werkgevers en werknemers in de SER opgeroepen meer ambitie te tonen omdat de waarde van dit initiatief anders onduidelijk blijft. Hij verwacht een plan van aanpak met concrete doelen om onder andere iets te doen aan het feit dat Nederlandse bedrijven gemiddeld slechts

1,7 op een schaal van 10 scoren voor het leveren van informatie over hun toeleveringsketen.

Overheid: inzicht, opsporing en initiëren van partnerschappen

Welke rol heeft de overheid als het gaat om MVO? Het aandringen op en faciliteren van *soft law* kan een taak van de overheid worden als het bedrijfsleven daarin tekortschiet. Zo heeft de Engelse overheid het Extractive Industry Transparency Initiative (EITI) geïnitieerd, samen met het bedrijfsleven en ngo's, dat beoogt te voorkomen dat grondstoffen uit Afrika illegaal in de handel worden gebracht. De overheid kan er daarnaast op toezien dat bedrijven zich aan de wet houden en zou in dat kader bijvoorbeeld meer werk kunnen maken van het opsporen van illegale kapitaaltransacties. Dit probleem verdient met spoed meer aandacht en actie nu de bewijzen zich opstapelen dat ontwikkelingslanden gigantische schade oplopen door illegale financiële stromen, belastingontduiking, en het gebruik van 'creatieve' transferprijzen binnen multinationals (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006, 2008, 2009e). Een door de Noorse regering ingestelde Commission on Capital Flight from Developing Countries (2009) doet in haar rapport aan de (Noorse) regering de interessante aanbeveling te onderzoeken of het mogelijk is multinationals te verplichten in hun jaarverslagen uitgebreider te rapporteren *voor elk land waarin zij actief zijn* over de omvang van de activiteiten, het aantal personeelsleden, en de betaalde belasting als percentage van de belastbare winst. Daar kunnen maatschappelijk verantwoorde bedrijven overigens ook zelf direct al mee beginnen zonder af te wachten of de overheid inderdaad met wet- en regelgeving komt, aldus deze commissie.

Mogelijk gaan de recente besluiten van de G20 om vanaf maart 2010 indien nodig in actie te komen tegen belastingparadijzen het een en ander ten gunste van ontwikkelingslanden veranderen. Wel blijft het een gemiste kans dat niet tegelijk 'meegenomen' is dat er transparantie moet komen over de bankrekeningen die onder andere Afrikaanse leiders aanhouden in Zwitserland en andere landen met een bankgeheim – dat zou tot de nodige dynamiek binnen diverse Afrikaanse landen hebben kunnen leiden. Transparency International houdt het erop dat Afrikaanse elites zo'n 700 miljard dollar elders aanhouden (Glennie 2008) en ook Acquaah Gaissie (2006) komt tot een schatting in die orde van grootte. Alleen al Nigeria's Economic and Financial Crimes Commission heeft sinds 2003 meer dan vijf miljard dollar teruggehaald en 82 mensen veroordeeld. Dat was het topje van de ijsberg en kostte veel moeite: Zwitserse banken hebben pas na veel druk het meeste geld terugbetaald dat Abacha, dictator in Nigeria, in de jaren negentig, gestolen had.

De minimale eis die aan bedrijven gesteld kan worden is dat ze transparant zijn en zich houden aan de wetten van de landen waar ze werken. Daarnaast kunnen overheden proberen ondernemingen te betrekken bij ontwikkelingsdoelstellingen. Sinds de World Summit on Sustainable Development in Johannesburg (2002) is

sprake van een toename van sectoroverstijgende partnerschappen – het secretariaat van de VN registreerde eind 2006 ruim driehonderd bipartite en tripartite partnerschappen –, maar over de aard, dynamiek en effectiviteit van deze partnerschappen is nog weinig bekend. Duidelijk is al wel dat ze kunnen helpen om leemtes op te vullen op het gebied van *governance*, kennis en investeringen, maar niet in staat zijn alle andere actoren in het ontwikkelingsveld te vervangen. De voor ontwikkeling benodigde capaciteiten en competenties zijn immers divers (zie ook Edwards 2009a). Op het relatief nieuwe terrein van partnerschappen voor ontwikkeling kan de overheid soms een initiërende rol spelen; de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in Nederland deed dat bijvoorbeeld in juni 2007 met initiatieven die in het Verdrag van Schokland werden ondertekend, zoals het Initiatief Duurzame Handel.

Intussen maakt de overheid nog maar in beperkte mate actief gebruik van de kennis en competenties van het bedrijfsleven. Zeker waar in Nederland expertise bestaat, zou de overheid vaker allianties kunnen aangaan met marktpartijen. Neem bijvoorbeeld de problemen rond de publieke dienstverlening in ontwikkelingslanden. Bilaterale donoren willen nog steeds de onveranderlijke dienstverlening, zoals gezondheidszorg of onderwijs, door overheden laten uitvoeren in plaats van laten regisseren. In Nederland zelf doen intussen verschillende publiek-private mengvormen goede diensten, denk bijvoorbeeld aan 'persoonlijke budgetten' en de rol van verzekeraars in de zorg. Ook elders zouden dit soort organisatievormen kunnen helpen om de dienstverlening te verbeteren. Veelbelovend in dat verband zijn initiatieven waarbij samengewerkt wordt met verzekeraars, zoals het Health Insurance Fund. Ook zou het goed zijn als de overheid publiek-private initiatieven zou initiëren rond technologie en kennisontwikkeling. In Nederland ontstaat innovatie niet langs gescheiden wegen, maar werken universiteiten nauw samen met de industrie. Het is niet meer dan logisch dat hiervoor ook in ontwikkelingslanden meer publiek-private samenwerkingsrelaties ontstaan.

Financiële instrumenten

In welke mate is het zinvol om op financiële instrumenten in te zetten om het Nederlandse bedrijfsleven te bewegen tot ondernemen in ontwikkelingslanden? Het effect van zulke instrumenten moet allereerst niet overschat worden. Van regelingen die vanaf de jaren zestig werden opgezet om Nederlandse bedrijven te verleiden tot investeringen in ontwikkelingslanden is vooral door wat kleinere bedrijven – en dan nog maar mondjesmaat – gebruikgemaakt, en vanuit het bedrijfsleven zijn nooit veel creatieve voorstellen gekomen om daar meer dynamiek ten faveure van ontwikkelingslanden in te brengen. Het is hoogstonwaarschijnlijk dat een Nederlands agrarisch bedrijf enthousiast in bijvoorbeeld de hoogvlakten van Ethiopië zou gaan investeren, alleen omdat het daarvoor een bijdrage voor zou krijgen uit de Nederlandse ontwikkelingspot. De meeste bedrijven die iets dergelijks op zich nemen, zouden een financiële bijdrage uiteraard

prettig vinden, maar nemen hun investeringsbeslissingen uiteindelijke op andere gronden. Cruciaal voor de investeringsbeslissing van een bedrijf is of een land duidelijke rechtsregels kent, bijvoorbeeld rond eigendomsrechten, of het juridische procedures heeft, een goed draaiende arbeidsmarkt, een adequaat functionerende infrastructuur en een staat die de (fysieke) veiligheid garandeert. Daar zouden de Nederlandse ontwikkelingsinspanningen dan ook primair op gericht moeten zijn als het doel is de investeringen in bijvoorbeeld Sub-Sahara Afrika te vergroten.

Voor zover met financiële stimulansen wordt gewerkt, zou dat moeten zijn omdat deze tot meer en betere investeringen leiden in ontwikkelingslanden. Positieve effecten op de werkgelegenheid en de mogelijke overdracht van kennis en technologie die de productieve capaciteit van een land versterken, zouden relevante parameters kunnen zijn om te besluiten tot garantiestellingen en leningsfaciliteiten, zeker ook gezien de positieve evaluaties van de FMO (Capgemini 2004). Daarbij is het de vraag of er gezocht moet worden naar generale regelingen die het bedrijfsleven uitnodigen om breed te investeren in ontwikkelingslanden, of naar veel specifiekere instrumenten. Waar hier steeds betoogd wordt dat specifieke landen en hun specifieke situaties het uitgangspunt van ontwikkelingsbeleid moeten zijn, ligt het voor de hand om ook de instrumenten specifiek te maken – in het ene land kan het heel wel zinvol zijn om investeringen in pak weg de vervoersector of juist de voedingssector uit te lokken, terwijl dat in het andere land in het geheel niet tot de prioriteiten ten aanzien van ontwikkeling behoort.

De kern van het vergroten van de bedrijvigheid in ontwikkelingslanden moet echter liggen bij de bedrijvigheid ter plekke. Ontwikkelingshulp is immers niet bedoeld voor Nederlandse bedrijven maar voor het versterken en ontwikkelen van de economie van deze landen. Deze algemene beleidsrichting behoeft de komende tijd verdere vertaling naar concrete instrumenten. Bestaande regelingen zoals het Private Sector Investeringsprogramma (PSI), voorheen het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM), met het doel vernieuwende investeringsprojecten in opkomende markten te ondersteunen, de Ontwikkelingsrelevante Infrastructuurontwikkeling (ORIO) regeling, sinds 2009 de opvolger van de omstreden Regeling voor Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET) om de ontwikkeling van publieke infrastructuur in ontwikkelingslanden te stimuleren, en het Minst Ontwikkelde Landen (MOL) fonds van de FMO voor mkb-investeerders in private of publiek-private infrastructuur in de minst ontwikkelde landen, zouden nog eens goed tegen het licht gehouden moeten worden op mogelijkheden tot verbetering of aanscherping om de ontwikkelingsimpact te optimaliseren. Bovendien dient bekeken te worden of het huidige instrumentarium als geheel voldoende mogelijkheden biedt om zinvolle activiteiten van bedrijven voor meer groei en duurzame ontwikkeling van ontwikkelingslanden te helpen stimuleren.

Daarbij lijkt in ieder geval extra aandacht nodig voor een stelsel dat voorziet in voldoende financieringsinstrumenten voor bedrijven in ontwikkelingslanden. Dat is nu veelal nog onvoldoende ontwikkeld: een goed bankensysteem ontbreekt vaak, en risicovolle investeringen zijn vaak lastig te realiseren. De hele *private equity* industrie in Afrika is opgezet door investeringsbanken, maar de FMO en andere investeringsbanken voorzien slechts in een deel van het tekort, ook al doen ze erg nuttig werk. Er bestaan de nodige additionele mogelijkheden die nog niet (voldoende) verkend zijn. Voor zover Nederland hier een extra bijdrage aan zou willen leveren, zou het bijvoorbeeld interessant zijn om te verkennen of in overleg met de Nederlandse pensioenfondsen en de FMO een vervolgstap gezet kan worden door een 'Fund-of-Funds' op te zetten dat kan investeren in commerciële investeringsfondsen in ontwikkelingslanden, met name als deze gericht zijn op de landbouwsector en het mkb. Nederlandse pensioenfondsen hebben ervaring met en een groeiende belangstelling voor direct investeren in opkomende markten, beleggen al in microkrediet en duurzame energie, en toonden zich eerder bereid hun sociale gezicht te laten zien toen bleek dat een deel van hun middelen in de wapenindustrie belegd was. Er zouden daarnaast ook investeringsfondsen ontwikkeld kunnen worden waar private Nederlandse vermogensfondsen in participeren. Dergelijke *revolving fund* constructies passen niet in het standaard-repertoire van ontwikkelingshulp (ze gelden ook niet als officiële ODA-uitgaven, omdat het om investeringen gaat die in principe renderend zijn, en niet om uitgaven om niet), maar kunnen erg effectief zijn en een grote *leverage* hebben. In datzelfde kader kan, tot slot, overwogen worden om burgers meer mogelijkheden te geven om te participeren, bijvoorbeeld door de bestaande fiscale regeling die het aantrekkelijk maakt voor burgers om te beleggen in sociaal-ethische fondsen die investeren in ontwikkelingslanden, te verruimen. Nu zijn nog slechts drie kleine fondsen (ASN-Novib fonds, het Triodos Fair Share Fund en het Oikocredit Nederland Fonds) hiervoor beschikbaar, die zich alle alleen richten op microkredieten.

9.2 BURGERS VOOR ONTWIKKELING

Een groeiend aantal mensen wil zelf graag 'iets goeds doen'. Op scholen vinden projecten plaats voor een weeshuis in Ghana. Werknemers zetten zich binnen hun organisaties in voor een waterproject in Tanzania. Via *twinning*-projecten werken gemeenten en organisaties samen met counterparts in ontwikkelingslanden: de politie in Amsterdam heeft een samenwerkingsrelatie met de politie in Paramaribo. Via 'Europa's grootste uitzendbureau voor de inzet van professionele vrijwilligers' PUM worden senior-experts voor de periode van enkele weken naar ontwikkelingslanden uitgezonden. Daarnaast start een groeiend aantal mensen na een vakantie een stichting: een MONGO (My own NGO). Vaak gaat het om simpel handwerk: het bouwen van een school of het verschepen van medicijnen. De initiatiefnemers van de MONGO's zijn veelal bemiddeld, hoger opgeleid en vijftig+, en geloven vaak niet dat de bestaande hulproutes via de overheid en Nederlandse

ngo's voldoende efficiënt zijn. Als ze het zelf doen, weten ze zeker dat 'er niets aan de strijkstok blijft hangen'. Ze handelen vanuit een gevoel van solidariteit en hopen er vaak levenservaring voor terug te krijgen. Hoeveel mensen 'doe-het-zelven' is niet met zekerheid te zeggen: het onderzoekscentrum op dit terrein, het CIDIN, houdt ongeveer zesduizend aan. Een deel van dit particulier initiatief wordt, heel Nederlands, indirect gesubsidieerd via de overheid, onder andere via grotere ngo's. In 2008 ging het om ongeveer 40 miljoen euro (Kinsbergen en Schulpen 2010). Ondersteuning en bundeling van deze initiatieven krijgt steeds meer vorm, onder andere via Linkis (een loket opgezet door een aantal MFO's), COSsen (regionale steunpunten) en de koepelorganisatie voor het particulier initiatief Partin.

De betrokkenheid en morele energie van deze burgers voor ontwikkelingsbeleid leidt tot allerlei resultaten: "Het weeshuis is gebouwd, het ziekenhuis gerenoveerd, de school uitgebreid met drie lokalen en een inkomensgenererend geitenproject gaat van start" (Kinsbergen en Schulpen, 2010: 33). Dat wil niet zeggen dat daarmee sprake is van duurzame en structurele ontwikkeling, zo blijkt uit onderzoek van Schulpen (2007a) naar de particuliere praktijk in Ghana en Malawi. Het nieuwe particuliere initiatief kan dan ook het beste worden gezien als humanitaire hulp en niet als *ontwikkelings*hulp. Veel fouten uit het verleden worden bovendien herhaald: projecten sluiten weinig aan bij de vraag in de landen zelf, er is vaak sprake van kleinerend paternalisme, er vindt nauwelijks overdracht plaats, en duurzaamheid is vaak ver te zoeken. Ook zijn 'doe-het-zelvers' zich er veelal slecht van bewust dat er andere actoren in het spel zijn, zoals (lokale) overheden. En als mensen beseffen dat hun hulp afhankelijkheid in de hand kan werken, weten ze niet precies hoe ze daar iets tegen kunnen doen.

'Goed doen' kan daarom het beste benaderd worden als onderdeel van 'humanitaire hulp'. Daarom zou het *do no harm* beginsel ook hier van toepassing moeten zijn: burgers moeten niet alleen beseffen dat hun interventies onbedoeld schadelijke gevolgen kunnen hebben, ze moeten ook proberen die te voorkomen. Anders bestaat het risico dat verwachtingen worden gewekt die niet worden waargemaakt, terwijl projecten die niet worden afgestemd met lokale overheden democratische principes dreigen te schenden. Een gedragscode lijkt dan ook een minimale vereiste. Zowel de Nederlandse overheid als de maatschappelijke (ontwikkelings)organisaties kunnen daar een rol bij spelen.

Consumenten voor ontwikkeling

Burgers zijn ook consumenten, en in die rol houden zij zich eveneens steeds meer bezig met ontwikkeling. Zo is sinds de jaren vijftig *fair trade* een steeds wijder verbreid begrip geworden. In 2008 kocht al 28 procent van de Nederlandse huishoudens één of meer fair trade levensmiddelen; sinds 2006 is sprake van een kopersgroei met 55 procent. Op dit moment zijn het (nog) vooral mensen uit

hogere sociale klassen en mensen in de Randstad die zich op deze manier inzetten voor ontwikkeling, en het marktaandeel van fair trade artikelen is nog steeds klein (Hamers en Mathijssen 2008). Na twintig jaar heeft het Max-Havelaarlabel in Nederland bijvoorbeeld slechts drie procent van de koffieverkoop en twee procent van de bananenverkoop in handen. In andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, is dat percentage hoger (Quak 2009).

De feitelijke consumentendruk lijkt dus (nog) niet zo groot, maar er is bedrijven wel steeds meer aan gelegen om een goed imago te hebben en te houden – niet alleen omdat consumenten zich anders tegen hun producten kunnen keren, maar ook omdat bedrijven hun hogere en middenkader aan zich willen binden. Werknemers willen niet graag werken bij een bedrijf dat bekendstaat als vervuiler of als uitbuiter. Bovendien zien ook steeds meer bedrijven de voordelen van bijvoorbeeld duurzame grondstoffen, ook al hanteren zij niet zelf het *fair trade* label. Tot slot vergroten campagnes en internetsites de druk op de reputatie door inzicht te bieden in de duurzaamheid en ontwikkelingsgerichtheid van bedrijven. Alleen al op het terrein van elektronica zijn er drie van dit soort initiatieven: makeITfair, GoodElectronics en procureITfair.

Ondanks die toegenomen informatie is het niet altijd gemakkelijk voor consumenten om te weten wat wel en niet verantwoord is om te kopen. Niet alle informatie is betrouwbaar, en afwegingen zijn soms lastig te maken. Is het bijvoorbeeld wel of niet ontwikkelingsgericht om producten te kopen uit een fabriek die haar personeel weliswaar het in dat land geldende minimumloon betaalt, als dat loon onvoldoende is om van te leven? Ook staan soms duurzaamheid en ontwikkeling op gespannen voet met elkaar: vanuit milieuoogpunt is het onverstandig om landbouwproducten uit Afrika in te vliegen, maar vanuit ontwikkelingperspectief is een afzetmarkt in Europa juist gunstig voor Afrika (Quak 2009).

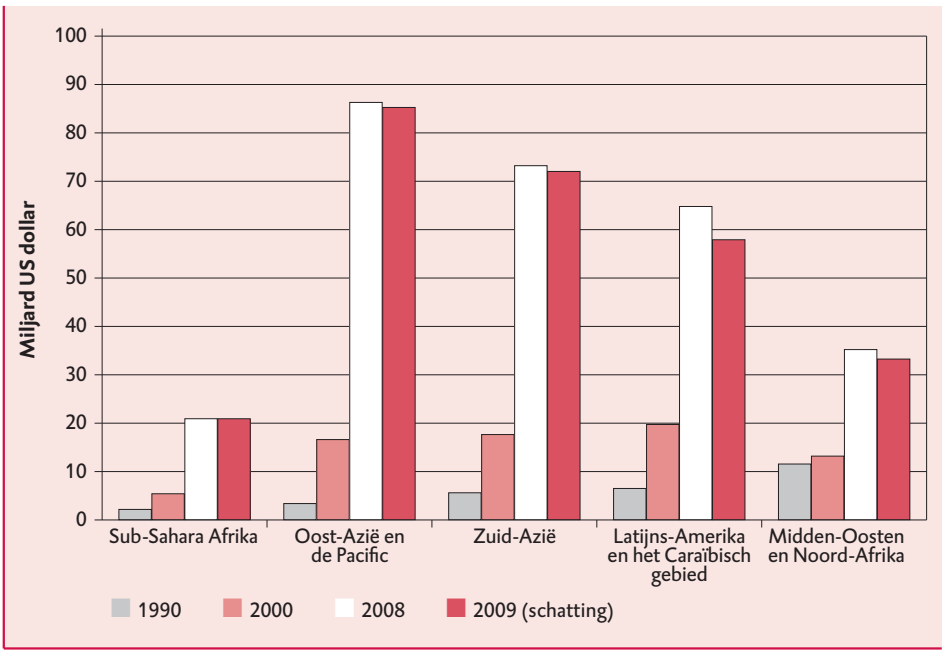
Migranten

Een heel andere categorie van betrokken burgers wordt gevormd door migranten. De Wereldbank schat dat vanuit Nederland in 2006 door migranten die hier wonen 6,7 miljard dollar aan *remittances* werd overgemaakt. Daarmee staat Nederland niet alleen in de toptien van de wereld, maar sturen mensen vanuit hier net zoveel als een land als Bangladesh of Indonesië aan *remittances* ontvangt (World Bank 2008b). Veel van het geld uit Nederland gaat naar Marokko, Turkije, Somalië, Kaapverdië, Ghana en vooral ook Suriname, dat alleen al 150 miljoen dollar ontvangt (Van der Meer 2004; UNDP 2009). Op wereldschaal sturen migranten inmiddels drie- tot viermaal zoveel geld naar ontwikkelingslanden als alle officiële hulp bij elkaar. Voor sommige ontwikkelingslanden is die financiële instroom een aanzienlijk deel van het bbp, die bovendien minder fluctueert dan andere stromen (World Bank 2006). Voor het verbeteren van de levensomstandigheden – humanitaire hulp – zijn migranten onontbeerlijk, temeer omdat migranten extra geld naar

huis sturen als hun 'thuisland' in nood is. Tijdens de financiële crisis is hun bijdrage in vergelijking met officiële ontwikkelingshulp en buitenlandse investeringen dan ook relatief weinig gedaald (UNDP 2009): transnationale familiebanden zijn een stuk betrouwbaarder dan bilaterale of multilaterale banden tussen landen.

Migranten alleen kunnen de ontwikkeling van hun land echter niet redden, afgezien misschien van enkele kleine landen die voor het grootste deel op geldovermakingen draaien zoals Tadzjikistan (45%), Tonga (35%) en Lesotho (29%). Vaak gaat het overgemaakte geld op aan consumptie, en juist de landen die het hardst inkomsten kunnen gebruiken, met name in Sub-Sahara Afrika, ontvangen het minst – het Matteüseffect ('wie heeft zal nog meer krijgen, maar van wie niets heeft, zal zelfs wat hij heeft nog worden afgenomen') werkt ook hier (zie figuur 9.1). Dat komt omdat het meestal niet de allerarmste mensen zijn die vertrekken, maar degenen die het net iets beter gaat, en deze mensen komen meestal ook niet uit de allerarmste landen. Geld vloeit daardoor grotendeels naar landen waarvan de migranten goed geslaagd zijn en waar al ontwikkeling plaatsvindt, zoals in India en China. En als er geld gestuurd wordt om te investeren, dan gebeurt dat als het al beter gaat in het ontvangende land en er duidelijk zicht is op economische voorspoed: financiële investeringen worden liever op vruchtbare bodem gedaan

Figuur 9.1 Geldovermakingen naar ontwikkelingslanden



Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens Wereldbank

dan in dorre aarde. Daarom sturen migranten het geld ook liever naar de stad dan naar het (armere) platteland (Adepoju et al. 2008; De Haas 2007; Faist 2008; Mazzucato 2008; Skeldon 2009; World Bank 2006).

Het *geld* van migranten leidt dus niet per se tot ontwikkeling, maar migranten zetten wel aan tot ontwikkeling langs twee andere wegen. Zij functioneren vaak als bruggenbouwers in mondiale kennisnetwerken en zijn vaak goed in staat om in de internationale arena kennis te vinden die lokale kennishiaten kan vullen (Saxenian en Sabel 2008). Zuid-Korea is bijvoorbeeld via diasporanetwerken in staat geweest technologische kennis binnen te halen, en Indiase ondernemingen in de dienstensector hebben veel baat gehad bij goede contacten met vrienden en familieleden bij Amerikaanse bedrijven (Kuznetsov 2006). Daar komt bij dat migranten vaak ook aansturen op institutionele hervormingen in hun 'thuisland'. Vaak promoten mensen in de diaspora specifieke waarden als *accountability*, democratisering, transparantie en verantwoordelijkheid. Dit is het sterkst bij transnationale migranten die niet alleen geld aan hun familieleden overmaken, maar ook investeren in bedrijven in het land van herkomst. Veel banksystemen zijn verbeterd onder druk van ondernemende migranten en in India heeft de transnationale IT-branch vooral op lokaal politiek niveau transparantie en goede regelgeving afgedwongen (Global Commission on International Migration 2005; UNDP 2009; World Bank 2006). Soms hebben mensen in een diaspora overigens een negatief effect op ontwikkeling (Kapur 2007). Met hun geld en ideeën kunnen ze conflicthaarden in stand houden – denk aan de rol van Israeli, Palestijnen, Ieren en de Tamil Tijgers in het buitenland. Omdat ze niet zelf de kosten van het conflict hoeven te dragen, zoeken mensen in de diaspora soms gemakkelijker de confrontatie dan de mensen in het land zelf – ze worden dan ook wel 'the nursery of nationalism' genoemd (Faist 2008).

Migratie wordt inmiddels overwegend als bevorderlijk voor ontwikkeling gezien. Lange tijd was dat anders en werd migratie gelijkgesteld aan *braindrain*. Dit is echter slechts een probleem in een klein aantal landen zoals Malawi en Zambia, en ook in Suriname. Voor de meerderheid van de grote arbeidexporterende landen gaat het om minder dan tien procent van de hoogopgeleide bevolking, een percentage dat vergelijkbaar is met het aantal Britten en Amerikanen dat elders werkt (De Haas 2007; Skeldon 2009). Een groter probleem is dat er *braindrain* is in specifieke sectoren, met name in de gezondheidszorg. Schattingen zijn dat zo'n twaalf procent van de in India getrainde artsen in het Verenigd Koninkrijk werkt, in Ghana blijft slechts eenderde van de daar opgeleide artsen in het land, en de helft van de Zuid-Afrikaanse afgestudeerde artsen is vertrokken (World Bank 2006). In diezelfde landen is de werkloosheid onder academici vaak hoog, en weinigen van hen willen in de gezondheidszorg werken omdat de arbeidsomstandigheden daar slecht zijn. *Braindrain* is dus eerder een symptoom dan een oorzaak van falende systemen (De Haas 2007; Skeldon 2009; UNDP 2009).

Er zijn een paar pogingen gedaan om de *care drain* te verminderen, vooral in het Verenigd Koninkrijk. De NHS (National Health Service) heeft bijvoorbeeld besloten om in 154 landen en gebieden niet actief mensen te werven en om een ethische code te hanteren bij het aanstellen van personeel. Interessant is ook dat verschillende ministeries (Health, Foreign Affairs, DFID) in 2003 gezamenlijk een overeenkomst tekenden met de regering van Zuid-Afrika om de stroom gezondheidswerkers uit dat land in goede banen te leiden. De partijen streefden ernaar om de Britse gezondheidszorg zelfvoorzienend te maken, de relevante actoren ethisch bewustzijn bij te brengen, informatie en kennis uit te wisselen, technische bijstand te verlenen in Zuid-Afrika, samenwerking tussen gezondheidsinstellingen te bevorderen, en in tijd gelimiteerde uitwisseling te ondersteunen. Het programma is nog niet geëvalueerd, maar tussen 2000 en 2006 is het percentage Zuid-Afrikaanse verpleegkundigen en vroedvrouwen in het Verenigd Koninkrijk wel aanzienlijk gedaald (Chappell en Glennie 2009). Een ander idee om de kwalijke effecten van braindrain te verminderen (bedacht door Baghwati in de jaren zeventig), bestaat eruit migranten niet alleen belasting te laten betalen in het land waar ze wonen en werken, maar ook in hun 'herkomstland'. Dat hebben de Filipijnen een tijd gedaan, maar al snel bleek het onwerkbaar en onrechtvaardig: veel migranten hadden hun eigen opleiding betaald en ze stuurden ook al veel geld naar huis terug.

Om de voordelen van migratie te behouden en de negatieve gevolgen van *braindrain* te bestrijden, pleiten verschillende internationale organisaties en academisch onderzoekers inmiddels voor 'rotatie' oftewel *brain circulation* (Global Commission on International Migration 2005; UNDP 2009; World Bank 2006). De gedachte is dat mensen naar ontwikkelende landen komen om hun vaardigheden en kennis te *upgraden*, en vervolgens terugkeren om de handen in hun thuisland uit de ontwikkelingsmouwen te steken. Het is een briljant idee, op papier. Echter, als een migrant eenmaal geproefd heeft van een goed salaris, dienstverlening en zekerheid, blijkt terugkeer in de praktijk lastig (Adepoju et al. 2008; Faist 2008; De Haas 2007). Voor een bijdrage aan ontwikkeling in het 'herkomstland' is dat echter geen onoverkomelijk probleem, want het overbrengen van vaardigheden, kennis, waarden en ideeën kan vele transnationale vormen aannemen. Anders gezegd: migranten hoeven niet noodzakelijk te 'roteren' om een positief effect te hebben op ontwikkeling, als de mogelijkheid maar bestaat tot grensoverschrijdende stromen. Transnationale gezinnen, *home town* associaties, kennisgemeenschappen van experts en wetenschappers, en diaspora- kennisnetwerken zijn vaak zeer functioneel voor ontwikkeling (Faist 2008; De Haas 2007; Saxenian en Sabel 2008).

Een logische consequentie hiervan is dat Nederland zijn beleid rond migratie en integratie serieus tegen het licht zou dienen te houden vanuit zijn ontwikkelingsdoelstelling. Dat betekent niet meteen dat de grenzen wijd open moeten, maar wel

dat er meer ruimte zou moeten zijn voor selectieve migratie van hoger opgeleiden, waarbij de uitdaging vooral is om mensen uit Sub-Sahara Afrika hierbij te betrekken. Er bestaan in andere westerse landen al interessante bilaterale migratieprogramma's die gericht zijn op ontwikkeling: Nieuw-Zeeland kent een tijdelijk migratieschema op het terrein van landbouw, Canada en Jamaica hebben een innovatief programma waarbij lokale quota's worden gehanteerd, en Spanje is bezig een coproductie voor ontwikkeling op te zetten met haar belangrijkste migratiepartners (Pritchett en Fanjul 2009). Ook in Nederland wordt overigens inmiddels op zeer beperkte schaal geëxperimenteerd met migratieprojecten vanuit een ontwikkelingsdoelstelling (Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Justitie 2008).

De huidige bilaterale programma's kennen echter hun beperkingen, al was het maar door hun beperkte schaal. De vraag is of arbeids- en studiemigratie niet beter past in een systeem van afspraken op mondiaal niveau. Migratiebeleid behoort niet alleen onderdeel te zijn van nationale of Europese beleidscoherentie, het vrije verkeer van personen zou onderwerp van mondiale betrokkenheid moeten zijn. Bij de Doha-ronde van de WTO is niet voor niets door veel zuidelijke landen bepleit om (binnen de GATS, de General Agreement on Trade in Services) een betere regeling te treffen voor arbeidsmigratie, waar de westerse landen vooral vrije dienstverlening wilden en geen vrij personenverkeer. Ook is voorgesteld om een mondiale organisatie voor migratie op te zetten, die omvattender is dan de huidige International Organisation for Migration (IOM), om een General Agreement on Labor Migration te ontwikkelen, en om een meer fluïde en lerend systeem op te zetten waarin meerdere partijen (migranten, vakbonden, werkgevers) naast overheden hun inbreng kunnen hebben (Pritchett en Fanjul 2009). Interessant in dit kader zijn het in 2008 gestarte Colombo proces en de Abu Dhabi dialoog, gericht op regionale afspraken tussen Zuid-Aziatische landen en de Golfstaten (UNDP 2009).

Het is van belang dat migratie diverse vormen kan aannemen. Migratie mag niet rechteloos plaatsvinden, maar hoeft ook niet per se te leiden tot nationaal burgerschap. De ontwikkeling van landen in het Zuiden is vooral gebaat bij het erkennen van transnationalisme en van het belang van grensoverschrijdende stromen. Dat impliceert dat het gemakkelijker moet worden om heen en weer te reizen, zodat er meer uitwisseling van kennis en ideeën kan plaatsvinden. Het zou bovendien goed zijn om diasporanetwerken meer te ondersteunen met daarbij ontwikkeling als oogmerk. Het gaat dan zowel om politieke als om bedrijfsmatige en om wetenschappelijke netwerken van migranten, die niet alleen betrokken zijn maar ook getalenteerd (Kuznetsov 2006; zie ook UNDP 2009). De Noorse overheid heeft hiermee een begin gemaakt en legt momenteel een diasporabestand aan om voor geselecteerde landen na te gaan of, en zo ja hoe, de ontwikkelingsrelatie via de diaspora verdiept kan worden.

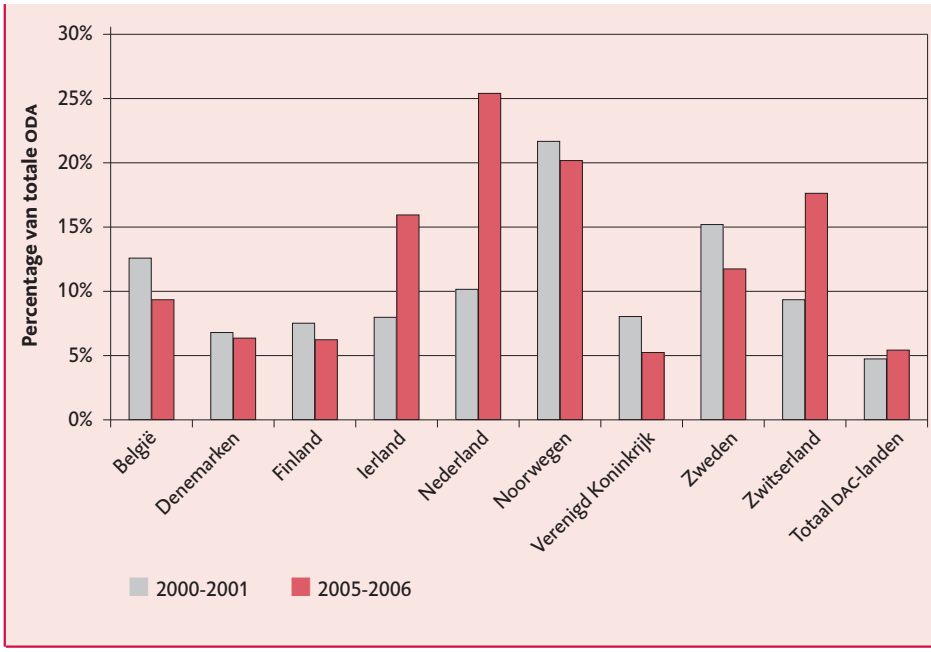
9.3 NGO'S VOOR ONTWIKKELING

Nadat vanaf midden jaren tachtig duidelijk was geworden dat de ontwikkelingsinterventies die aangrepen op markt of staat niet het gewenste resultaat opleverden, werd de hoop steeds meer gevestigd op de *civil society*. Dat werd wetenschappelijk gelegitimeerd door de sociaal-kapitaalthese, die benadrukte dat een stevige *civil society* een voorwaarde is voor democratisering en ontwikkeling. Ook zou de markt beter functioneren met tegenkrachten in de samenleving. Voor ngo's in het Noorden zowel als in het Zuiden braken twee gouden decennia aan: op grote schaal ontvingen zij geld van individuele burgers, nationale overheden en beroemdheden. Inmiddels loopt op wereldschaal maar liefst dertig procent van al het geld dat publiek en privaat voor hulp wordt uitgetrokken via ngo's (Riddell 2007).

Nederland kan in deze internationale arena gezien worden als 'koploper maatschappelijk middenveld', zeker vergeleken met andere Europese landen (Dietz et al. 2006) (zie figuur 9.2 op blz. 265). Ons land herbergt naar schatting driehonderd ngo's. Bovendien bestaat er een internationaal gezien vrij uniek systeem van medefinanciering dat teruggaat tot 1965, toen drie grote organisaties (het katholieke Cebemo, het protestante ICCO en het 'neutrale' Novib) voor het eerst een deel van het ontwikkelingsbudget ontvingen (Hoebink 2010). Inmiddels ontvangen vijf grote en nog eens 69 kleinere Nederlandse organisaties financiering (zie IOB 2009), een aantal dat in de toekomst tot 30 zal verminderen (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009a). Het budget dat via Nederlandse ngo's wordt uitgegeven, is in de loop van de tijd alleen maar toegenomen. Ontvingen ze, inclusief humanitaire organisaties, in 1965 nog 2,4 miljoen euro (nominale prijzen), in 2005 was dat 418 miljoen, en in 2008 684 miljoen. Het percentage van het ontwikkelingsbudget dat aan ngo's wordt besteed, is gegroeid van 4 procent in 1970 via 11 procent rond de eeuwwisseling tot 20 procent in 2010 (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009a, 2009d; Schulpen 2007b).

Ondanks het grote (financiële) vertrouwen in ngo's, worstelen vooral de westerse ngo's, de Nederlandse in het bijzonder, met hun taak, vorm en functie (Bebbington et al. 2008; Biekart en Fowler 2008; Grotenhuis 2009; Lister 2004; Riddell 2007; De Wal 2009). Dat komt allereerst door veranderingen in het Zuiden. Er is sprake van een enorme toename van zuidelijke ngo's. Het onderscheid tussen westerse en zuidelijke ngo's vervaagt bovendien, BRAC uit Bangladesh is actief in Afrika en onlangs nog werd Oxfam India opgericht, een manier om mensen uit India hulp in hun eigen land te laten steunen (Lewis en Kanji 2009; Lister 2004). De zuidelijke ngo's hebben de westerse ngo's ook niet altijd meer nodig. Volgens Ruben en Schulpen (2009) kan het niet anders dan dat de Nederlandse medefinancieringsconstructie op zijn laatste benen loopt. Steeds vaker zullen zuidelijke ngo's hun geld direct uit andere bronnen ontvangen dan van de westerse ngo's, bijvoorbeeld van filantropen, verticale fondsen of hun

Figuur 9.2 Percentage ODA aan ngo's



Bron: Nijs en Renard 2009

Noot: Het totaal aan financiering van westerse en zuidelijke ngo's

eigen overheid, zoals nu deels in India en Brazilië het geval is. Grotenhuis (2009) wijst ook op de effecten van de capaciteitsversterking bij de ngo's in het Zuiden. Nu de 'eigen' ngo's steeds sterker worden, is de vraag aan de orde wat de toegevoegde waarde is van de Nederlandse ngo's.

Veranderingen in (beleidsmatig) Nederland spelen ook een rol. Nederlandse maatschappelijke organisaties, zeker die organisaties die financiering van de overheid ontvingen, werden de afgelopen decennia nadrukkelijk aangesproken om rekenschap af te leggen. Veel organisaties gingen daar graag op in om zo hun legitimiteit aan te kunnen tonen. De nadruk op het presenteren van resultaten, monitoring en (zelf)evaluatie heeft ook nadelige gevolgen: ngo's worden bureaucratischer in plaats van professioneler. Professionalisering betekent immers dat er voldoende speelruimte is om in te springen op de dynamiek in landen zelf, om te experimenteren, om onderdeel te zijn van een lerend systeem en verantwoording af te leggen over de grote lijn van de interventie, niet over de details ervan. Ook zuidelijke ngo's die financiering van westerse ngo's ontvingen, hebben soms te leiden onder de 'last van het afrekenen' – ook hun ontwikkelingsdoelstelling verdwijnt naar de

achtergrond (Lewis en Kanji 2009; Bebbington et al. 2008). Bovendien ontstaat de neiging om vooral grotere al bestaande organisaties te financieren, zeker als deze successen kunnen tonen. De institutionele logica lijkt dwingender dan de ontwikkelingslogica (Edwards 2004).

De institutionele logica brengt ook met zich mee dat Nederlandse ngo's moeten aantonen dat ze draagvlak hebben in de Nederlandse samenleving. Ze krijgen slechts financiering als ze 25 procent 'uit de markt' halen – een regeling van minister Van Ardenne uit 2007. Dat leidt ertoe dat Nederlandse ngo's naast dikke rapporten met 'verwachte resultaten' voor het ministerie ook beeldmateriaal van zielige of juist door hulp opgefleurde kinderen aan Nederlandse burgers gaan presenteren. 'Voor slechts een paar euro's per maand kan Shanti weer naar school' – een dergelijke stijlvorm levert aantoonbaar de meeste donateurs op. Riddell (2007) spreekt in dit kader over 'de grootste leugen van ontwikkelingshulp'. In tegenstelling tot wat de verkooppraatjes suggereren is ontwikkeling een grillig proces. De meeste ngo's weten dat ook. Ze zijn vaak helemaal niet in de weer met Shanti, maar met het ministerie van Onderwijs of de lokale dorpshoofden. De vraag is welke effecten het ter wille van het draagvlak toch maar verspreiden van deze 'leugen' heeft op de Nederlandse ngo's. Hoe verhoudt hun inspanning om 'maatschappelijk draagvlak' te creëren in Nederland', zich tot andere mogelijkheden, zoals streven naar verdere professionalisering en het zoeken van hun legitimiteit in de ontwikkelingslanden zelf (zie ook Dietz et al. 2006)?

De opkomst van zuidelijke ngo's, een ver doorgevoerde bureaucratische logica en een hybride opdracht in Nederland: dat alles roept de vraag op wat de toekomst is van de westerse ngo's. Van het antwoord op deze vraag hangt af of deze ngo's in de toekomst aan mondiale ontwikkeling zullen kunnen bijdragen, en of ze daarbij dan nog een eigen, toegevoegde waarde zullen hebben.

9.3.1 ONTWIKKELING VAN LANDEN: SPECIFIEKER ZIJN

Het antwoord op de vraag naar de meerwaarde van Nederlandse ngo's begint bij het antwoord op de vraag naar de betekenis van ngo's in ontwikkelingslanden zelf. Net als bij eerdere ontwikkelingsparadigma's is inmiddels gebleken dat ook het *civil society* paradigma niet zaligmakend is. Uit onderzoek komt steeds weer naar voren dat de rol van ngo's niet onderschat, maar ook niet overschat moet worden (Bebbington et al. 2008; Biekart 2008; Bräutigam 2000; Edwards 2004, 2009b; Lewis en Kanji 2009; Molenaers en Renard 2007, 2009; Rahman 2006; Riddell 2007; Roy 2008). *Civil society* en sociaal kapitaal kunnen niet simpelweg gelijkgeschakeld worden aan ngo's – het zijn geen synoniemen. Ngo's doen niet per se 'goed' (Grotenhuis 2009). Bovendien is het een extreem heterogene categorie, of, zoals Carothers het zegt: "Civil society everywhere is a bewildering array of the good, the bad and the outright bizarre" (in Molenaers en Renard 2007: 262). De

evaluatie van het medefinancieringsstelsel uit 2006 roept op tot realisme: "no one should have any romantic illusions about the non-governmental sector" (Dietz et al. 2006: 16).

Een maatschappelijk middenveld kun je, net als een staat, moeilijk van buitenaf opbouwen, en financiering kan zelfs leiden tot een kunstmatige *civil society* waarbij geld entrepreneurs aantrekt. Soms leidt dat tot onwaarschijnlijke grote aantallen ngo's: Bangladesh en Nepal hebben bijvoorbeeld meer dan honderd ingo's (Internationale ngo's) en respectievelijk 1800 en 5978 lokale ngo's (Mayhew 2005). Dit leidt niet alleen tot onwerkbare donordrukte, duplicatie en gebrek aan efficiency, maar het roept ook vragen op over de binding die ngo's hebben met de samenleving. In Uganda, waar zevenduizend ngo's staan geregistreerd, wordt zelfs gezegd dat de ngo's de *civil society* hebben gekaapt. Daar komt bij dat het concept van een ngo zoals dat door de westerse financiers gehanteerd wordt, niet in iedere samenleving past. Er kan maatschappelijke dynamiek zijn die niet te gieten valt in een (gemakkelijk subsidieerbare) organisatievorm. In weer andere gevallen past een organisatie niet bij het westerse plaatje van een 'goed' maatschappelijk middenveld; denk aan radicale islamitische organisaties of op clans gebaseerde organisaties. Deze organisaties kunnen in sommige gevallen desalniettemin heel wel een bijdrage leveren aan ontwikkeling (Edwards 2004, 2009b; Fowler 2007; Molenaers en Renard 2009; Rose 2009).

Bovendien kunnen overheden in ontwikkelingslanden lang niet altijd goed overweg met de ngo's in hun land. De theorie van sociaal kapitaal veronderstelt dat binnen ngo's vertrouwen wordt geleerd, zodat een gezonde maar spanningsvolle band ontstaat tussen de samenleving en de staat. Of mensen ook echt vertrouwen leren als overheden vooral wantrouwen uitstralen, zoals in Bangladesh, Iran of Ethiopië, is de vraag. Te zwakke, maar ook te autoritaire overheden laten zich niet beïnvloeden door ngo's (Radelet 2005). De bijdrage van ngo's aan ontwikkeling is daarom niet in elk land en te allen tijde even groot. In verschillende landen die zich de laatste decennia snel hebben ontwikkeld, zoals Botswana, China, of Taiwan, hebben ngo's nauwelijks een rol van betekenis gespeeld. In landen zoals Brazilië en Zuid-Korea na de democratisering, spelen ngo's weer wel een rol. Net als de markt of de staat kunnen ngo's samenlevingen niet in hun eentje transformeren; er zijn vele krachten in het spel (Bräutigam 2000; Chabal en Daloz 1999; Edwards 2009b; Molenaers en Renard 2007; Rose 2009).

Voor het schatten van de bijdrage die ngo's kunnen leveren is het van belang om een onderscheid te maken tussen de verschillende functies die ze kunnen vervullen. In dit rapport onderscheiden we er drie: dienstverlener, waakhond en begeleider van maatschappelijke processen. Andere auteurs, en ook het ministerie van Buitenlandse Zaken, stellen zich eveneens op het standpunt dat het voor een juist begrip van ngo's in ontwikkelingslanden van belang is onderscheid in functies te

maken, maar maken net wat andere indelingen met vaak net een andere inhoud (Edwards 2004; Fowler 2000; Korten 1990; Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009a; De Wal 2009).

De eerste rol die ngo's in ontwikkelingslanden kunnen spelen is die van *dienstverlener*, bijvoorbeeld door het uitdelen van voedsel of het opzetten van een ziekenhuis. Deze rol lijkt op de oude missie, maar ook op de wijze waarop ngo's de laatste twee eeuwen functioneerden in continentaal Europa. Deze functie was vooral dominant in de jaren tachtig en negentig toen veel hulp op projectbasis werd gegeven. Dienstverlening komt in het bijzonder tot haar recht als een overheid verstek laat gaan of als specifieke groepen mensen lastig te bereiken zijn. Sommige overheden erkennen dat ook. In India bijvoorbeeld heeft de regering het laatste decennium het geld voor ngo's verviervoudigd om de dienstverlening aan gemarginaliseerde groepen te verbeteren (Riddell 2007).

Kritiek op dienstverlenende ngo's is er echter ook. Ze kunnen onderdeel worden van patronagesystemen. Ze kunnen ook de taak en verantwoordelijkheid van de overheid ondermijnen. In sommige landen ontstaan zelfs parallelle systemen. Zo werd in het Uganda van de jaren negentig de helft van de gezondheidszorg in de lucht gehouden door ngo's (Bräutigam 2000). Hetzelfde verwijt geldt BRAC uit Bangladesh: deze ngo heeft niet alleen 97.000 werknemers in dienst, maar biedt ook bijna aan de gehele bevolking gezondheidszorg, waardoor er sprake is van een quasigouvernementele organisatie (Thomas 2008). Omdat dergelijke ngo's zich vooral richten op dienstverlening, en (vaak kritiekloos) de taken van de overheid overnemen, verandert er te weinig aan de structurele oorzaken van het achterblijven van ontwikkeling, zo luidt de (interne) kritiek (Edwards 2004, 2009b; Fowler 2000; Molenaers en Renard 2009; Rahman 2006; Riddell 2007).

Door externe kritiek en zelfreflectie op dit soort dienstverlening hebben veel ngo's zich een andere rol aangemeten (Thomas 2008). Een nieuwere, meer Angelsaksische rol is die van *waakhond* en beleidsbeïnvloeder. Ngo's in ontwikkelingslanden proberen het nationale overheidsbeleid en bestuur te volgen en (liefst) te veranderen, en steeds vaker functioneren ngo's ook als waakhond van lokale en internationale bedrijven, met name als het gaat om maatschappelijk verantwoord ondernemen. Deze ngo's zijn politiek(er) van aard en proberen beleid te corrigeren. Waakhonden zijn te herkennen aan de codewoorden transparantie, responsiviteit en *accountability*. Ook richten ze zich vaak op onderzoek en informatieverschaffing en zetten *budget tracking* systemen op. Deze kritische ngo's proberen stem te geven aan een (nog) niet bestaande middenklasse. Ze zijn ook populair bij de financiers: vanuit Nederland worden de laatste jaren vooral 'de waakhonden' ondersteund (Dietz et al. 2006; Guijt 2008).

Volgens Riddell (2009) krijgen ngo's op het terrein van institutionele ontwikke-

ling relatief veel voor elkaar, zeker vergeleken met bilaterale druk. Succes is echter niet in elk land verzekerd. In een aantal Indiase deelstaten bijvoorbeeld is ondanks stevige druk van talrijke ngo's het bestuur niet verbeterd (Roy 2008). De paradox is dat een kritische 'waakhondfunctie' alleen zin heeft als er een functionerende staat bestaat en als die op den duur ook bereid en in staat is om te veranderen (Molenaers en Renard 2009; Radelet 2005). Zo is het niet toevallig dat waakhondngo's vooral in Latijns-Amerika aan sociale rechten en de opbouw van een *civil society* hebben bijgedragen (Biekart 2008).

De laatste functie die ngo's kunnen vervullen is die van *begeleider van maatschappelijke processen* – in de internationale context heet het meestal *community development*. Hieronder valt een breed scala aan taken dat in de loop van de jaren ook aan verandering onderhevig is geweest – niet zelden omdat donoren andere prioriteiten afkondigden. Zo werden er in het verleden veel inspanningen verricht in de landbouwsector om boeren te begeleiden, vaak via coöperaties. In de jaren tachtig en negentig kwam vooral *empowerment* van achtergestelde groepen, zoals vrouwen en etnische minderheden, centraal te staan. De laatste jaren is er bij ngo's meer aandacht voor de ontwikkeling van de private sector, in het bijzonder via kleine producenten en het organiseren van microkrediet (Helmsing en Knorringa 2009). Ook groeit de aandacht voor conflictbemiddeling. In etnisch of religieus gefragmenteerde samenlevingen zijn ngo's van belang die een functioneel verbindende rol spelen, zoals voetbalclubs of vakbonden. Die kunnen helpen om geweld te voorkomen, zoals blijkt uit Indiaas onderzoek (Varshney 2002). Ook religieuze organisaties, moslim of christelijk, treden steeds vaker op als verzoener, terwijl hun dienstverlenende functie afneemt (zie ook Biekart 2008). Maar ook hier past een kanttekening. Als ngo's te veel gericht zijn op *bonding* in plaats van *bridging* – zoals in Rwanda – kunnen ze het vuurtje zelfs opstoken (Narayan 1999).

Ngo's hebben dus verschillende rollen, en het ligt aan het land en de context waarin zij opereren of en hoe zij kunnen bijdragen aan ontwikkeling. Per land dient bekeken te worden of ngo's een rol kunnen spelen bij de verdere ontwikkeling van een land, en zo ja welke. Bij iedere rol past vervolgens ook een ander beoordelingskader. Een dienstverlenende ngo heeft over het algemeen vooral een meerwaarde in een fragiele of zwakke staat. Om de dienstverlening in dit soort staten te financieren, past een model van *tendering*, waarbij ngo's samen met anderen dingen naar een specifieke opdracht die ook in concrete resultaten te benoemen valt: het aantal burgers dat de diensten ontvangt, de kwaliteit daarvan, en, in het kader van het tegengaan van de perverse gevolgen van hulp, de inzet om de dienstverlening uiteindelijk over te dragen aan de (lokale of nationale) overheid. Een ngo als waakhond is vooral effectief als sprake is van een redelijk goed functionerende staat. Hier is een tendering-financiering niet op zijn plaats, omdat de inbedding en legitimiteit van de ngo van groot belang zijn. Het verantwoordingskader moet dan ook in die termen gegoten worden. De rol van begeleider van

maatschappelijke processen, ten slotte, moet niet de wensen van de donorgemeenschap reflecteren, maar aansluiten bij bestaande ontwikkelingen in de lokale samenleving. Conflictbemiddeling is vooral nodig in samenlevingen die etnisch of religieus gefragmenteerd zijn en waar een pacificerende overheid ontbreekt (Narayan 1999), terwijl de *empowerment* van vrouwen alleen zinvol is als al veel beweging op dit gebied bestaat. In dat laatste geval zal het toetsingskader vooral draagvlak en kwaliteit zijn.

De rol van Nederlandse ngo's: land of thema

Ontwikkelingsbeleid moet landenspecifiek zijn. De situatie in een specifiek land moet het uitgangspunt zijn en niet de laatste mode of de bestaande kanalen (multilateraal, bilateraal of ngo). Anders gezegd: de centrale vraag is 'wat kan leiden tot maatschappelijke dynamiek en ontwikkeling in een land?' en niet 'wat kunnen we vanuit Nederland doen?' In die benadering past het om zuidelijke maatschappelijke initiatieven of organisaties direct vanuit Nederlandse belastingmiddelen te financieren, maar enkel wanneer ze passen in de Nederlandse landenstrategie. Dat betekent het einde van de vanzelfsprekende medefinanciering. Wat betekent dat voor de Nederlandse ngo's? Voor een deel van de ngo's betekent het weinig, want zij zijn niet afhankelijk van overheidsfinanciering. Zij kunnen zich (blijven) richten op het werven van fondsen en uitvoeren van taken die passen bij hun doelstelling. Voor organisaties die in overwegende mate afhankelijk zijn van overheidsfinanciering, luidt de hoofdboodschap: specialiseren en professionaliseren.

Net als de Nederlandse overheid zouden Nederlandse ngo's zich allereerst kunnen specialiseren in specifieke landen. Nederlandse ngo's zouden zich kunnen richten op een beperkt aantal landen waarmee en waarin ze langdurige en diepgaande relaties onderhouden. Op die manier bouwen ze goede landenspecifieke kennis op. Nu waaiert de aandacht van Nederlandse ngo's' nog uit over een groot aantal landen, net zoals dat bij de Nederlandse overheid het geval is. Cordaid schrijft bijvoorbeeld op haar website dat zij meer dan veertig landen bedient en Oxfam Novib noemt er zestig. Beide organisaties hebben al aangekondigd dat zij teruggaan in het aantal landen waaraan ze hulp geven. Bovendien investeren Nederlandse ngo's – uitzonderingen daargelaten – ondanks hun claim dat ze heel anders werken dan de overheid voor zover die bilateraal te werk gaat, veelal in dezelfde landen en zitten ze daar bovendien vaak met andere ngo's op een kluitje (Koch et al. 2009; Koch en Loman 2009). De meerwaarde van Nederlandse ngo's kan vergroot worden als ze zich richten op de maatschappelijke dynamiek in landen waar NLAID geen relatie mee aan kan gaan. Soms immers wíl Nederland liever geen intensieve politieke relatie opbouwen met een land, of er is helemaal geen regering.

Een tweede mogelijkheid tot specialisatie is thematisch. In hoofdstuk 7 is bepleit dat Nederland zich inhoudelijk zou moeten specialiseren en een aanzienlijk deel van het ontwikkelingsbudget zou moeten besteden aan programma's op terreinen

waar Nederland goed in is en expertise op heeft. Het zou dan kunnen gaan over programma's op het terrein van landbouw, water, de rechtstaat of hiv/aids en seksualiteit. In zo'n programma kunnen specialistische ngo's een belangrijke rol spelen, samen met ministeries, het bedrijfsleven, universiteiten en kennisinstituten. Die bijdrage kan er bijvoorbeeld uit bestaan kennis en methoden rond participatie van burgers in te brengen en verder te ontwikkelen, of de politieke dimensie van een dergelijk programma mede vorm te geven.

De Nederlandse overheid zou dit professionaliseringsproces kunnen faciliteren. Over de vraag hoe investeringen in *civil society* bij kunnen dragen aan ontwikkeling, is in Nederland opvallend weinig kennis aanwezig – de weinige goede teksten komen vooral uit het Angelsaksische cultuurgebied. Een beleidstheorie over maatschappijopbouw is dan ook een belangrijk aandachtspunt. Daarbij past de vraag wat ngo's precies bij kunnen dragen aan *civil society*. Ook de vraag welke organisaties verschil kunnen maken, is interessant. Niet zelden missen westerse ngo's de maatschappelijke dynamiek in ontwikkelingslanden. Daar zijn religieuze organisaties bijvoorbeeld een bron van dynamiek. Er bestaan echter weinig contacten tussen westerse ngo's en deze organisaties, zoals de Pinkstergemeente of de islamitische broedergemeenschappen (Edwards 2009). Ten slotte mag van een echt *civil-society*-programma verwacht worden een duidelijke interventie-ethiek te ontwikkelen. Nu is er, ook binnen maatschappelijke organisaties, nog weinig bewustzijn over de averechtse gevolgen van hulp. Als Nederland speerpunten gaat formuleren, zoals in hoofdstuk 7 is voorgesteld, zou *civil society* er een van kunnen zijn.

Wat van de Nederlandse overheid gevraagd mag worden – investeren in professionaliteit – mag ook gevraagd worden van de Nederlandse ngo's, althans als ze gefinancierd worden uit het ontwikkelingsbudget. Ook ngo's moeten daarom onderdeel worden van een lerend systeem. Van Nederlandse ngo's wordt inmiddels gevraagd hun inspanning te monitoren en te evalueren en daar vervolgens lering uit te trekken en een deel van hen slaagt daar ook in. Er is echter nauwelijks sprake van uitwisseling van kennis tussen ontwikkelingsorganisaties en initiatieven onderling: de horizontale *feedback* schiet schromelijk tekort, enkele recente initiatieven daargelaten (zie ook Dietz et al. 2006).

9.3.2 MONDIALE ONTWIKKELING: BREDER ZIJN

'Goed doen' kan niet alleen beter, maar moet ook breder. Ontwikkelingsmogelijkheden hangen immers samen met internationale handelsverhoudingen, toegang tot financiële markten en het beschikken over de geëigende kennis en technieken. Bovendien is het voor ontwikkelingslanden net als, en soms meer dan, voor de rest van de wereld van belang dat mondiale publieke goederen, zoals het klimaat, beschermd worden. Op al deze vlakken is de kracht van ngo's onmisbaar. Cohe-

rentie van beleid is gebaat bij ngo's die niet alleen bestaande incoherenties in bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van migratie of wapenhandel blootleggen, maar die bovendien alternatieven aandragen. Michael Edwards (2008), voormalig directeur van de Ford Foundation, ziet hierin zelfs de voornaamste taak van ngo's. Hij erkent het belang van landenspecifieke activiteiten, maar acht de vorming van een mondiale *civil society* gericht op het bijstellen van internationale regels, afspraken en normen een nog belangrijkere voorwaarde voor bestendig ontwikkelingsbeleid. Het gaat dan om zaken als het speelveld eerlijker maken, ruimte bieden aan stemmen uit het Zuiden, en het creëren van een achterban die mondiale veranderingen in consumptiepatronen kan helpen bewerkstelligen.

Op het punt van mondiale regelgeving hebben ngo's aantoonbare successen geboekt (Edwards 2008; Lewis en Kanji 2009; Riddell 2007). Zo heeft de Britse regering in 2005 onder de voortdurende druk van de ngo's haar standpunt gewijzigd ten aanzien van tariefmuren en handelsbescherming en erkent nu dat een *one-size-fits-all* benadering van handel slecht kan uitpakken voor (sommige) ontwikkelingslanden (Riddell 2007). Ook internationale organisaties zijn bevattelijk voor de druk van ngo's. De Wereldbank erkent dat zij dankzij ngo's in de jaren tachtig en negentig 'groener' is geworden en dat de internationale campagnes van ngo's voor schuldenkwijtschelding hebben geleid tot het HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) programma voor schuldenreductie. En de geschiedschrijvers van de VN concluderen dat door de jaren heen sprake is van een langzame maar gestage groei van de invloed van ngo's in het VN-systeem. Ze karakteriseren 'ngo's en consultants' zelfs als 'derde VN' naast de eerste (van regeringen) en de tweede (van internationale secretariaten) (Jolly et al. 2004; Jolly et al. 2009; Stokke 2009). Er blijven echter nog wel een paar uitdagingen over. Zo lukt het ngo's bijvoorbeeld wel om 'zachte' thema's te adresseren (armoede of landmijnen), maar niet om 'harde' veranderingen af te dwingen op het terrein van de economie of defensie. Ook blijft het moeilijk om innovatieve of werkbare alternatieven aan te dragen (Lewis en Kanji 2009).

Als coherentie van beleid en mondiale publieke goederen cruciaal zijn voor ontwikkeling, dan zouden ook ngo's er goed aan doen hun aandacht verder in die richting te verschuiven. Dat vereist een verdere en doelgerichte professionalisering. Goede voorbeelden en aanzetten zijn er al. Zo is Oxfam Novib onderdeel van het netwerkinitiatief taxjustice.nl en heeft het een traditie in *fair trade*, richt ICCO zich op internationale ondernemingen en verantwoord ketenbeheer, en voert Hivos met anderen campagne op EU-niveau. Bovendien zijn sommige Nederlandse organisaties geheel gericht op mondiale problematiek, zoals Pax Christi. De evaluatie van het Nederlandse medefinancieringsstelsel stelt dan ook dat ons land 'is well positioned to play a leading role in global civil society development (Dietz et al. 2006: 94) en ook Grotenhuis (2009) voorziet een toekomst waar ngo's zich meer richten op mondiale vraagstukken.

Persoonlijke coherentie

Grote mondiale vraagstukken zijn onlosmakelijk verbonden met ieders 'kleine' persoonlijke leven. Mondiale ontwikkeling raakt immers onmiddellijk aan de belangen en wensen van westerse burgers – wij willen graag goedkope kleding en elektronica en dragen onevenredig bij aan de opwarming van de aarde door ons energiegebruik en onze honger naar vlees. Beleidscoherentie kent zijn pendant in 'persoonlijke coherentie'. Nederlandse ngo's kunnen daarbij een belangrijke rol spelen. Ze kunnen de taak op zich nemen om grote mondiale vraagstukken te verbinden met particuliere wensen en keuzes en proberen om mensen in Nederland ontwikkelingsbewuster te maken. Ze kunnen proberen ons zowel aan te spreken als burger, als consument en als iemand die mede verantwoordelijkheid draagt op het bedrijf of de instelling waar we werken. Het vergroten van de beleidsruimte voor ontwikkelingslanden kan immers ten koste gaan van bepaalde Nederlandse producenten, en eerlijker handel kan leiden tot duurdere producten. Bovendien kunnen ngo's burgers die begaan zijn met mondiale ontwikkeling samenbrengen – een van de grondslagen van het maatschappelijk middenveld – en erop die manier aan bijdragen dat internationale organisaties, bedrijven en nationale staten de tegenbinding krijgen die ze nodig hebben.

Waakhond voor Nederland

Ten slotte wacht ngo's nog een andere taak. Met name de ngo's die financiering van de overheid ontvangen, hebben steeds meer een verstatelijkt karakter gekregen. En terwijl de Nederlandse organisaties heel goed in staat zijn de Wereldbank of de EU te bekritiseren, is hun zelfstandige commentaarrol in Nederland zelf in de verdrukking geraakt: ze wagen het niet om de hand die hen voedt hard te bijten. Dat gaat ten koste van het noodzakelijke publieke en politieke debat over hulp en vermindert de kwaliteit van het beleid. Nederland ziet graag dat er in ontwikkelingslanden waakhonden zijn, maar die rol past evengoed in eigen land: ook de Nederlandse overheid moet worden bewaakt en gevoed met nieuwe ideeën. De recente ervaringen suggereren dat het verstandig is om deze functie apart te organiseren en te financieren, dat voorkomt spanningen tussen het vervullen van taken in ontwikkelingslanden of het agenderen van mondiale vraagstukken enerzijds, en het kritisch volgen en met een onbevangen blik inspireren van de Nederlandse overheid anderzijds.

Het comparatief voordeel op het terrein van ngo's dat Nederland volgens de laatste evaluatie van het medefinancieringsstelsel heeft wordt op dit moment niet helemaal waargemaakt, zo werd er aan die constatering toegevoegd (Dietz et al. 2006). De uitdaging is dan ook: nog beter inspelen op de veranderingen in de wereld die meer specialisatie en professionaliteit vergen, en de horizon verder te verbreden naar ander voor ontwikkeling relevant beleid.

Global Neighbourhood

Nederland maakt, in termen van de Commission on Global Governance (CGG 1995) steeds meer deel uit van een *Global Neighbourhood*. Deze term beoogt uit te drukken dat, net als in een wijk, ook in de wereld de activiteiten van heel diverse actoren met elkaar verknoopt en van elkaar afhankelijk zijn. In dat licht is ook voor het bevorderen van ontwikkeling alles en iedereen van belang. Voor het bedrijfsleven, dat niet alleen meer zou mogen investeren, maar vooral zou moeten zoeken naar betere investeringen, met een positief effect op de werkgelegenheid en de productieve investeringen in ontwikkelingslanden zelf. Ook burgers willen en kunnen een bijdrage leveren aan ontwikkeling, en die morele energie, betrokkenheid en kennis moeten gekoesterd worden. Bovendien biedt de aanwezigheid van migranten in een land als Nederland grote kansen aan ontwikkelingslanden. Niet zozeer door de financiële *remittances,* maar vooral ook door sociale *remittances*. Ngo's in het Zuiden kunnen een rol spelen, als dienstverlener, waakhond of begeleider van maatschappelijke processen. Nederlandse ngo's moeten hun bestaansrecht niet vinden in vanzelfsprekende medefinanciering, maar in een traject van specialisatie en professionalisering. Dat impliceert ook een accentverschuiving richting mondiale issues – zonder ngo's komen coherentiebeleid en internationale publieke goederen onvoldoende van de grond – en op het organiseren van burgers en hun initiatieven, in Nederland. Daarbij hoort ook het kritisch volgen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, en het daarin inspireren van burgers, bedrijven en de overheid.

10 CONCLUSIE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10.1 DOELEN HERWEGEN

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

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

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

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

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

Ontwikkeling weer centraler

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

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

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

10.2 ONTWIKKELING PROFESSIONEEL GEORGANISEERD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En anderen dan?

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

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

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

Waar en wat?

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

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

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

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

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

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

10.3 VOORBIJ KLASSIEKE HULP

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

De nieuwe wereld die zo ontstaat vergt innovatieve manieren van omgang met de samenhang tussen verschillende beleidsinstrumenten. Om een voorbeeld te noemen: een land dat serieus wil helpen om de uitstoot van CO_2 zowel hier als in ontwikkelingslanden te verminderen, krijgt te maken met kennisbeleid en kennisoverdracht, technologiebeleid en technologietransfers, intellectuele eigendomsrechten en onderhandelingen daarover in de WTO, technieken en aan de lokale

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

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

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

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

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

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

10.4 MINDER PRETENTIE, MEER AMBITIE

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

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

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

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

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

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

LITERATUUR

Acharya, A., A. Fuzzo de Lima and M. Moore (2003) *The proliferators: transactions, costs and the value of aid*, IDS working paper, Sussex, UK: Institute of Development Studies.

Acquaah Gaisie, G. (2006) 'Stealing from the poor: securing integrity in African public services in the twenty-first century', in Konadu-Agyemang, K. Panford (2006) *Africa's development in the twenty-first century: pertinent socio-economic and development issues*, Aldershot, UK: Ashgate.

Adelman, I. (2001) 'Fallacies in development theory and their implications for policy', in G. Meier and J. Stiglitz (eds.) *Frontiers of development economics: the future in perspective*, New York: Oxford University Press.

Adepoju, A., T. van Naerssen and A. Zoomers (2008) *International migration and national development in sub-Saharan Africa. Viewpoints and policy initiatives in the countries of origin*, Leiden: Brill.

AIV (Adviesraad Internationale Vraagstukken) (2004) *De Verenigde Naties en de rechten van de mens*, AIV-advies no. 38, The Hague: AIV.

Alkire, S. (2007) 'The missing dimension of poverty data', *Oxford development studies*, 35 (4): 347-359.

Allan, J. (1999) 'Productive efficiency and allocative efficiency: why better water management may not solve the problem', *Agricultural water management*, 40: 71-77.

Allan, J. (2001) 'Virtual water – Economically invisible and politically silent: a way to solve strategic water problems', *International water and irrigation journal*, November.

Alston, P. (2005) 'Ships passing in the night: the current state of the human rights and development debate seen through the lens of the Millennium Development Goals', *Human rights quarterly*, 27: 755-829.

Amsden, A. (2007) *Escape from empire: the developing world's journey through heaven and hell*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Anderson, M. (1999) *Do no harm: how aid can support peace – or war*, Boulder: Lynne Rienner.

Anten, L., M. van Beijnum and E. Kets (2008) *Towards a whole-of-government approach to security system reform,* CRU occasional paper, The Hague: Clingendael.

Arce, D. and T. Sandler (2002) *Regional public goods: typologies, provision, financing, and development assistance*, Stockholm: Expert Group on Development Issues.

Argyris, C. and D. Schön (1978) *Organizational learning: a theory of action perspective*, Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Arndt, C., S. Jones and F. Tarp (2009) *Aid and growth: have we come full circle?*, Discussion paper no. 05, Helsinki: UNU-WIDER.

Asian Development Bank (2007) *Philippines: critical development constraints*, Manila: ADB.

AWT (Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid) (2009) *Kennis zonder grenzen: kennis en innovatie in mondiaal perspectief*', AWT advies 3045, The Hague: AWT.

Ayittey, G. (2006) *Africa unchained: the blueprint for Africa's future*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bacchetta, M., E. Ernst and J. Bustamente (2009) *Globalization and informal jobs in developing countries: a joint study by the International Labour Office and the secretariat of the World Trade Organization*, Geneva: ILO and WTO.

Bairoch, P. (1993) *Economics and world history: myths and paradoxes*, Chicago: Chicago University Press.

Baker, R. (2009) *The context within which corruption thrives and how to curtail the global problem*, Testimony before the Committee on Financial Services United States House of Representatives (May 19), Washington DC: Global Financial Integrity.

Bakewell, O. (2008) '"Keeping them in their place": the ambivalent relationship between development and migration in Africa', *Third world quarterly*, 29 (7): 1341-1358.

Banerjee, A. (2007) *Making aid work*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Banerjee, A. and E. Duflo (2008) 'What is middle class about the middle classes around the world?', *Journal of economic perspectives,* 22 (2): 3-28.

Banerjee, A. and R. He (2008) 'Making aid work', in W. Easterly (ed.) *Reinventing foreign aid*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Barbone, L., L. Cord, K. Hull and J. Sandefur (2007) 'Democracy and poverty reduction: explorations on the Sen conjecture', in N. Dinello and V. Popov (eds.) *Political institutions and development: failed expectations and renewed hopes,* Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Barder, O. (2009a) *What is poverty reduction?*, Working paper no. 170, Washington DC: Center for Global Development.

Barder, O. (2009b) *Beyond planning: markets and networks for better aid*, Working paper no. 185, Washington DC: Center for Global Development.

Bates, R. (1981) *Markets and states in tropical Africa: the political basis of agricultural policies*, California series on social choice and political economy, Berkeley: University of California Press.

Bates, R. (2001) *Prosperity and violence: the political economy of development*, New York: W.W. Norton.

Bates, R. (2008) *When things fell apart: state failure in late-century Africa*, Cambridge studies in comparative politics, New York: Cambridge University Press.

Baulch, B. and E. Masset (2003) 'Do monetary and nonmonetary indicators tell the same story about chronic poverty? A study of Vietnam in the 1990s', *World development*, 31 (3): 441-453.

Bebbington, A., S. Hickey and D. Mitlin (eds.) (2008) *Can NGOs make a difference? The challenge of development alternatives*, London: Zed Books.

Becker, K. (2004) *The informal economy: fact finding study*, Stockholm: SIDA.

Berendsen, B. (ed.) (2008) *Democracy and development,* Amsterdam: KIT.

Berger, P. (2008) 'Faith and development', *Society*, 46 (1): 69-75.

Berndt, E., R. Glennerster, M. Kremer, J. Lee, R. Levine, G. Weizsacker and H. Williams (2006) *Advance market commitments for vaccines against neglected diseases:*

estimating costs and effectiveness, Working paper no. 98, Washington DC: Center for Global Development.

Beunders, H. (2007) 'Van riksja naar revolutie en terug. Ontwikkelingssamenwerking in historisch perspectief', in F. Van der Velden (red.) *Wereldburgerschap. Handreikingen voor vergroting van betrokkenheid bij mondiale vraagstukken*, Assen: Van Gorcum.

Bhargava, V. (2006) *Global issues for global citizens*, Washington DC: The World Bank.

Bhat, G. (2009) *Transfer pricing, tax havens and global governance*, DIE discussion paper no. 7, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Biekart, K. (2008) 'Learning from Latin America: recent trends in European NGO policymaking', in A. Bebbington, S. Hickey and D. Mitlin (eds.) *Can NGOs make a difference? The challenge of development alternatives*, London: Zed Books.

Biekart, K. and A. Fowler (eds.) (2008) *Civic driven change. Citizen's imagination in action*, The Hague: Institute of Social Studies.

Bijlert, M. van (2009) 'Imaginary institutions: state building in Afghanistan', in M. Kremer, P. van Lieshout and R. Went (eds.) *Doing good or doing better: development policies in a globalising world*, WRR-verkenning, Amsterdam: AUP.

Birdsall, N. (2006) 'Overcoming coordination and attribution problems: meeting the challenge of underfunded regionalism', in I. Kaul and P. Conceição (eds.) *The new public finance: responding to global challenges*, Oxford: Oxford University Press.

Birdsall, N. (2007a) *Do no harm: aid, weak institutions, and the missing middle in Africa*, Working paper no. 113, Washington DC: Center for Global Development.

Birdsall, N. (2007b) *Reflections on the macro foundations of the middle class in the developing world*, Working paper no. 130, Washington DC: Center for Global Development.

Birdsall, N. (2008) 'Seven deadly sins: reflections on donor failings', in W. Easterly (ed.) *Reinventing foreign aid*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Birdsall, N., D. Rodrik and A. Subramanian (2005) 'How to help poor countries', *Foreign affairs*, 84 (4): 136-153.

Birdsall, N. and A. Subramanian (2009) *Energy needs and efficiency, not emissions: re-framing the climate change narrative*, Working paper no. 187, Washington DC: Center for Global Development.

Bloom, D., M. Hartley and H. Rosovsky (2006) 'Beyond private gain: the public benefits of higher education', in Z. Tadmar (ed.) *Transition to mass higher education systems: international comparisons and perspectives*, Haifa: S. Neaman Institute.

Boekestijn, A.J. (2009) *De prijs van een slecht geweten*, Soesterberg: Aspekt.

Bolt, J. and D. Bezemer (2009) 'Understanding long-run African growth: colonial institutions or colonial education?', *Journal of development studies*, 45: 24-54.

Bolton, G. (2007) *Aid and other dirty business*, London: Ebury Press.

Borgh, C. van der (2009) 'Postwar peace-building: what role for international organisations?', in M. Kremer, P. van Lieshout and R. Went (eds.) *Doing good or doing better: development policies in a globalising world*, WRR-verkenning, Amsterdam: AUP.

Bourdieu, P. (1985) 'The forms of capital', in J. Richardson (ed.) *Handbook of theory and research for the sociology of education,* New York: Greenwood Press.

Bourguignon, F., A. Bénassy-Quéré, S. Dercon, A. Estache, J.W. Gunning, R. Kanbur, S. Klasen, S. Maxwell, J.-P. Platteau and A. Spadaro (2008) *Millennium Development Goals at midpoint: where do we stand and where do we need to go?*, Background paper for the European Commission, available on http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/mdg_paper_final_20080916_en.pdf

Box, L. (2009) *Are we ready for radical changes? Preface*, in H. Molenaar, L. Box and R. Engelhard (eds.) *Knowledge on the move: emerging agendas for development-oriented research,* Leiden: International Development Publications.

Brainard, L. and D. Chollet (eds.) (2008) *Global development 2.0: can philanthropists, the public, and the poor make poverty history?*, Washington DC: Brookings Institution Press.

Bräutigam, D. (2000) *Aid dependence and governance*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International for the Swedish Ministry of Foreign Affairs.

Breman, J. (2001) *Op weg naar een slechter bestaan: verwijdering van industriële arbeid uit de formele sector van de economie*, Amsterdam: Vossiuspers.

Bretherton, C. and J. Vogler (2008) 'The European Union as a sustainable development actor: the case of external fisheries policies', *European integration*, 30 (3): 401-417.

Broad, R. and J. Cavanagh (2006) 'The hijacking of the development debate: how Friedman and Sachs got it wrong', *World policy journal*, 23 (2): 21.

Brown, S. and P. Kaiser (2007) 'Democratisations in Africa: attempts hindrances and prospects', *Third world quarterly,* 28 (6): 1131-1149.

Bruhn, M. and F. Gallego (2008) *Good, bad, and ugly colonial activities studying development across the Americas*, Policy research working paper no. 4641, Washington DC: The World Bank.

Brunnschweiler, C. and E. Bulte (2008) 'Linking natural resources to slow growth and more conflict', *Science*, 320: 616-617.

Burke, J. (2007) *Al-Qaeda: the true story of radical Islam*, London: Penguin.

Burnside, C. and D. Dollar (1997) *Aid, policies and growth*, Policy research working paper no. 1777, Washington DC: The World Bank.

Burnside, C. and D. Dollar (2000) 'Aid, policies, and growth', *American economic review*, 90 (4): 847-868.

Burnside, C. and D. Dollar (2004) *Aid, policies, and growth: revisiting the evidence*, Policy research working paper no. 3251, Washington DC: The World Bank.

Bussolo, M., R. de Hoyos and D. Medvedev (2008) *Is the developing world catching up? Global convergence and national rising dispersion*, Policy research working paper no. 4733, Washington DC: The World Bank.

Calderesi, R. *(2006) The trouble with Africa: why foreign aid isn't working*, New York: Palgrave Macmillan.

Capgemini (2004) *Waarde in ontwikkeling;* e*indrapport evaluatie* FMO, Utrecht: Capgemini Nederland B.V.

Carbone, M. (2008) 'Mission impossible: the European Union and policy coherence for development', *European integration*, 30 (3): 323-342.
Carothers, T. (1999) *Aiding democracy abroad: the learning curve,* Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
Carothers, T. (2002) 'The end of the transition paradigm', *Journal of democracy*, 13 (1): 5-21.
CGD (Commission on Growth and Development) (2008) *The growth report: strategies for sustained growth and inclusive development*, Washington DC: The World Bank.
CGD (Commission on Growth and Development) (2009) *Health and growth* (eds. M. Spence and M. Lewis), Washington DC: The World Bank.
CGG (Commission on Global Governance) (1995) *Our global neighbourhood*, Oxford: Oxford University Press.
Chabal, P. (2009) *Africa: the politics of suffering and smiling*, London: Zed Books.
Chabal, P. and J.-P. Daloz (1999) *Africa works: the political instrumentalization of disorder*, Bloomington: Indiana University Press.
Chabal, P. and J.-P. Daloz (2006) *Culture troubles: politics and the interpretation of meaning*, London: Hurst.
Chandler, D. (2006) *Empire in denial: the politics of state-building*, London: Pluto Press.
Chang, H.-J. (2002) *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*, London: Anthem.
Chang, H.-J. (2005) *Why developing countries need tariffs? How WTO NAMA negotiations could deny developing countries right to a future*, Geneva: South Centre.
Chang, H.-J. (2007) *Bad Samaritans. Rich nations, poor policies and the threat to the developing world*, London: Random House.
Chang, H.-J. (2009a) 'Je begint te rijden en ondertussen repareer je', Interview door M. Kremer en J. van der Meer, *De Helling*, 1: 24-26.
Chang, H.-J. (2009b) 'Under-explored treasure troves of development. Lessons from the histories of small, wealthy European countries', in M. Kremer, P. van Lieshout and R. Went (eds.) *Doing good or doing better: development policies in a globalising world*, WRR-verkenning, Amsterdam: AUP.
Chang, H.-J. (2009c) *Industrial policy: can we go beyond an unproductive confrontation*?, Paper for the annual World Bank conference on development economics (22-24 June), available on http://siteresources.worldbank.org/INTABCDESK2009/Resources/Ha-Joon-Chang.pdf
Chappell, L. and A. Glennie (2009) *Maximising the development outcomes of migration: a policy perspective*, London: Institute for Public Policy Research.
Chatterjee, D. (2004) *The ethics of assistance: morality and the distant needy*, Cambridge Studies in Philosophy and Public Policy, Cambridge: Cambridge University Press.
Chen, S. and M. Ravallion (2008) *The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty*, Policy research working paper no. 4703, Washington DC: The World Bank.
Cheru, F. (2006) Building and supporting PRSPs in Africa: what has worked well so far? What needs changing? *Third world quarterly,* 27 (2): 355-376.

Christian Aid (2009) *False profits: robbing the poor to keep the rich tax-free*, London: Christian Aid.

Cilliers, J. (2008) *Africa in the new world. How global and domestic developments will impact by 2025,* Tshwane (Pretoria): Institute for Security Studies.

Clark, G. (2007) *A farewell to alms: a brief economic history of the world*, Princeton: Princeton University Press.

Clark, M. (2009) 'Securing the future in a connected planet', *Speech by the chief executive of the Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation*, Canberra: CSIRO.

Clemens, M., S. Radelet and R. Bhavnani (2004) *Counting chickens when they hatch: the short-term effect of aid on growth*, Working paper no. 44, Washington DC: Center for Global Development.

Cobham, A. (2005) *Tax evasion, tax avoidance and development finance*, Oxford department of international development QEH working paper no. 129, Oxford: University of Oxford.

Coghlan, M. and A. Poskitt (2009) *Getting back on the rails: the private sector and development – A Christian Aid report*, London: Christian Aid.

Cohen, J. and W. Easterly (2009) 'Introduction: thinking big versus thinking small', in J. Cohen and W. Easterly (eds.) *What works in development? Thinking big and thinking small*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Coleman, J. (1990) *Foundations of social theory*, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University.

Collier, P. (2007) *The bottom billion. Why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford: Oxford University Press.

Collier, P. (2009) *Wars, guns, and votes. Democracy in dangerous places*, New York: Harper Collins Publishers.

Commission on Capital Flight from Developing Countries (2009) *Tax havens and development: status, analyses and measures*, Oslo: Norad.

CONCORD (2009) *Spotlight on policy coherence*, Brussels: O. Consolo, CONCORD.

Cornia, G., R. Jolly and F. Stewart (1987) *Adjustment with a human face. Volume 1: protecting the vulnerable and promoting growth*, Oxford: Oxford University Press.

Cornwall, A. and K. Brock (2005) 'What do buzzwords do for development policy? A critical look at "participation", "empowerment" and "poverty reduction"', *Third world quarterly,* 26 (7): 1043-1060.

CPB (2006) *China and the Dutch economy; stylised facts and prospects*, Document 127, The Hague: CPB.

CPB (2007) *India and the Dutch economy; stylised facts and prospects,* Document 155, The Hague: CPB.

Crafts, N. (2001) 'Historical perspectives on development', in G. Meier and J. Stiglitz (eds.) *Frontiers of development economics: the future in perspective*, New York: Oxford University Press.

Creusen, H. and A. Lejour (2009) *The contribution of trade policy to the openness of the Dutch economy*, CPB Document 194, The Hague: CPB.

Cullather, N. (2004) 'Miracles of modernization: the Green Revolution and the apotheosis of technology', *Diplomatic history*, 28 (2).

Daniel, S. and A. Mittal (2009) *The great land grab, rush for world's farmland threatens food security for the poor*, Oakland: the Oakland Institute.

Davies, J., S. Sandström, A. Shorrocks and E. Wolff (2007) *Estimating the level and distribution of global household wealth*, Research paper no. 77, Helsinki: UNU-WIDER.

Davis, D. (2004) *Discipline and development: middle classes and prosperity in East Asia and Latin America*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Dearden, S. (2008) 'Delivering the EUs development policy: policy evolution and administrative reform', *Perspectives on European politics and society*, 9 (2): 114-127.

Deaton, A. (2009) *Instruments of development: randomization in the tropics, and the search for the elusive keys to economic development*, NBER working paper no. 14690, Cambridge Mass.: National Bureau of Economic Research.

DEFRA (UK Department for Environment, Food and Rural Affairs) (2005) *The economic, social and ecological value of ecosystem services: a literature review*, Final report, London: Economics for the Environment Consultancy.

Dekker, P., T. van der Meer en E. Steenvoorden (2009) *Continu onderzoek burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2008-4*, The Hague: SCP.

Dellevoet, A. (2005) 'Armoedebestrijding begint bij de mondiale middenklasse', *Socialisme en Democratie*, 62 (3): 10-20.

DeMartino, G. (2000) *Global economy, global justice: theoretical objections and policy alternatives to neoliberalism*, New York: Routledge.

Derksen, H. and P. Verhallen (2008) *Reinventing international NGOs: a view from the Dutch co-financing system*, in W. Easterly (ed.) *Reinventing foreign aid*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Dervis, K. (2005) *A better globalization: legitimacy, governance, and reform*, Washington DC.: Center for Global Development.

Dervis, K. (2008) *The climate change challenge*, Wider annual lecture 11, Helsinki: UNU-WIDER.

Develtere, P. (2009) *De vrije markt van de ontwikkelingssamenwerking*, Leuven: Davidsfonds.

Develtere, P. and T. de Bruyn (2009) 'The emergence of a fourth pillar in development aid', *Development in practice,* 19 (7): 912-922.

DFID (Department for International Development) (2009a) *Eliminating world poverty: building our common future. Report on the DFID conference on the future of international development*, (March), London: DFID.

DFID (Department for International Development) (2009b) *Eliminating world poverty: building our common future*, White paper, London: DFID.

Diamond, J. (1998) *Guns, germs, and steel: the fates of human societies*, London: Vintage Books.

Diamond, L. (2008) *The spirit of democracy: the struggle to build free societies throughout*

the world, New York: Times Books.
Dierikx, M. (ed.) (2002-2008) *Nederlandse ontwikkelingssamenwerking: Bronnenuitgave.* Deel 1- 5, The Hague: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis (ING).
Dietz, T., F. Obeng, J. Obure and F. Zaal (2009) 'Subjective truths. Participatory development assessment', *The Broker,* 15 (August).
Dietz, T., A. de Ruijter, E. van Dongen, B. Helmsing and P. Knorringa (2006) *Evaluation of the theme-based co-financing programme (TMF) of the Dutch ministry of foreign affairs*, Synthesis Report*,* Berenschot: Utrecht*.*
Dietz, T. and S. Zanen (2009) 'Assessing interventions and change among presumed beneficiaries of "development": a toppled perspective on impact evaluation', in P. Hoebink (ed.) *The Netherlands yearbook on international cooperation 2008*, Assen: Van Gorcum.
Dijk, M.P. van (2006) *Managing cities in developing countries*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
Dijkstra, A.G. (2008) *The impact of international debt relief*, Routledge Series in development economics, London: Routledge.
Djankov, S., J. Montalvo and M. Reynal-Querol (2007) *The curse of aid*, Washington DC: The World Bank.
Dobbins, J. (2007) *The beginner's guide to nation-building*, RAND Corporation monograph series, Santa Monica, CA: RAND National Security Research Division.
Dollar, D. and A. Kraay (2001a) *Growth is good for the poor*, Policy research working paper no. 2587, Washington DC: The World Bank.
Dollar, D. and A. Kraay (2001b) *Trade, growth and poverty*, Policy research working paper no. 2615, Washington DC: The World Bank.
Donaldson, J. (2008) 'Growth is good for whom, when, how? Economic growth and poverty reduction in exceptional cases', *World development*, 36 (11): 2127-2143.
Doucouliagos, H. and M. Paldam (2008) 'Aid effectiveness on growth: a meta study', *European journal of political economy*, 24: 1-24.
Dowden, R. (2009) *Africa: altered states, ordinary miracles*, New York: Public Affairs.
Draper, P. (2008) 'Africa-EU trade relations: round number two!', Article available on www.voxeu.org/index.php?q=node/896
Duffield, M. (2007) *Development, security and unending war: governing the world of peoples*, Cambridge, UK: Polity Press.
Duflo, E. and M. Kremer (2008) 'Use of randomization in the evaluation of development', in W. Easterly (ed.) *Reinventing foreign aid*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
Duyvesteyn, I. (2009) 'De interventieparadox. Buitenlandse inmenging werkt contraproductief', *Socialisme en Democratie*, 66 (7/8): 20-27.
Easterly, W. (1999) 'Life during growth', *Journal of economic growth*, 4 (3): 239-275.
Easterly, W. (2001a) *The elusive quest for growth*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
Easterly, W. (2001b) 'The middle class consensus and economic development', *Journal of economic growth*, 6 (4): 317-335.
Easterly, W. (2006) *The white man's burden: why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, New York: Penguin Press.

Easterly, W. (2007) *How the Millennium development goals are unfair to Africa*, Global economy and development working paper no. 14, Washington DC: Brookings Institution Press.

Easterly, W. (2008a) *Can the West save Africa?*, NBER working paper no. 14363, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

Easterly, W. (2008b) 'Introduction: can't take it anymore?' in W. Easterly (ed.) *Reinventing foreign aid*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Easterly, W. (2009) 'Big answers for big questions: the presumption of growth policy', in J. Cohen and W. Easterly (eds.) *What works in development? Thinking big and thinking small*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Easterly, W., R. Levine and D. Roodman (2003) 'New data, new doubts: revisiting "aid, policies, and growth"', *American economic review*, 94 (3): 774-780.

Easterly, W. and T. Pfutze (2008) 'Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid', *The journal of economic perspectives: a journal of the American economic association*, 22 (2): 29-52.

Easterly, W., J. Ritzen and M. Woolcock (2006) 'Social cohesion, institutions and growth', *Economics and politics*, 18 (2): 103-120.

ECDPM (European Centre for Development Policy Management) (2009a) *State of the EPA negotiations in May 2009*, Briefing note prepared by ECDPM, Maastricht: ECDPM.

ECDPM (European Centre for Development Policy Management) (2009b) *Linking policy and practice*, Annual report 2008, Maastricht: ECDPM.

ECDPM (European Centre for Development Policy Management) & ICEI (Instituto Complutense de Estudios Internacionales) (2006) *EU mechanisms that promote policy coherence for development: a scoping study*, Studies in European development co-operation evaluation no. 2, Amsterdam: Aksant.

ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2008) *Structural change and productivity growth 20 years later: old problems, new opportunities*, Santiago, Chili: ECLAC.

Economist, the (2009) *What goes up: remittances to developing countries,* August (1): 60.

Edwards, M. (2004) *Civil society*, Cambridge, UK: Polity Press.

Edwards, M. (2008) 'Have NGOs "made a difference?" From Manchester to Birmingham with an elephant in the room', in A. Bebbington, S. Hickey and D. Mitlin (eds.) *Can NGOs make a difference? The challenge of development alternatives*, London: Zed Books.

Edwards, M. (2009a) 'Why "Philanthrocapitalism" is not the answer: private initiatives and international development', in M. Kremer, P. van Lieshout and R. Went (eds.) *Doing good or doing better: development policies in a globalising world*, WRR-verkenning, Amsterdam: AUP.

Edwards, M. (2009b) *Civil society. Second edition*, Cambridge, UK: Polity Press.

Egenhofer, C., L. van Schaik, M. Kaeding, A. Hudson and J. Núñez Ferrer (2006) *Policy coherence for development in the EU Council: strategies for the way forward*, Brussels: Centre for European Policy Studies.

Elliot, K. (2009) *Opening markets for poor countries: are we there yet?*, Working paper no.

184, Washington DC: Center for Global Development.
Ellis, S. (2007) 'Religion and politics: taking African epistemologies seriously', *Journal of modern African studies*, 45 (3): 385-402.
Ellis, S. and G. ter Haar (2004) *Worlds of power. Religious thought and political practice in Africa*, London: Hurst.
Embong, A. (2001) *Southeast Asian middle classes. Prospects for social change and democratization*, Bangi, Selangor: Universiti Kebangsaan Malaysia.
Engel, P., N. Keijzer, J. van Seters and E. Spierings (2009) *External evaluation of the policy coherence unit of the Netherlands ministry of foreign affairs*, Discussion paper no. 91, Maastricht: ECDPM.
ERT (European Round Table of Industrialists) (2000) *Improved investment conditions: third survey on improvements in conditions for investment in the developing world*, Brussels: ERT.
Estevadeordal, A., B. Frantz and T. Nguyen (eds.) (2002) *Regional public goods: from theory to practice*, Washington DC: Inter-American Development Bank.
Etzioni, A. (2007) *Security first: for a muscular, moral foreign policy*, New Haven: Yale University Press.
EUHES (Group of heads of the EU Member states' development cooperation evaluation services and the European Commission) (2007) *Evaluating coordination, complementarity and coherence in EU development policy: a synthesis*. Studies in European development co-operation evaluation no. 2, Amsterdam: Aksant.
European Commission (2005) *Communication from the commission to the council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Policy coherence for development. Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals*, COM (2009) 134 final, Brussels: European Commission.
European Commission (2007) *EU report on policy coherence for development*, COM (2007) 545 final, Brussels: European Commission.
European Commission (2009a) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions supporting developing countries in coping with the crisis*, COM (2009) 160 final, Brussels: European Commission.
European Commission (2009b) *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Policy coherence for development – Establishing the policy framework for a whole-of-the-Union approach*, COM (2009) 458 final, Brussels: European Commission.
European Commission (2009c) *Commission staff working document accompanying the report from the Commission to the Council on EU 2009 report on policy coherence for development*, COM (2009) 461 final, Brussels: European Commission.
European Commission (2009d) *Aid effectiveness agenda: benefits of a European approach*, Project no. 2008/170204- version 1, Herts: HTSP Limited.
Evans, A. (2009) *The feeding of the nine billion: global food security for the 21st century*, London: Royal Institute of International Affairs.

Evans, P. (1995) *Embedded autonomy: states and industrial transformation*, Princeton: Princeton University Press.

Evans, P. (2004) 'Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation', *Studies in comparative international development*, 38 (4): 30-52.

Evert Vermeer Stichting (2009) *Evaluatie coherentie programma / EU coherence programme 2005-2008*, Amsterdam: EVS.

Faist, T. (2008) 'Migrants as transnational development agents: an inquiry into the newest round of the migration-development nexus', *Population, space and place*, 14.

FAO (2007) *World-wide agroclimatic database*, Rome: FAO.

FAO (2008) *Assessment of the world food security and nutrition situation*, Committee on world food security thirty-fourth session, (October), Rome: FAO.

FAO (2009) *The state of food insecurity in the world 2009. Economic crises – impacts and lessons learned*, Rome: FAO.

Feeny, S. and M. McGillivray (2009) Aid allocation to fragile states: absorptive capacity constraints, *Journal of international development*, 21 (5): 618-632.

Felipe, J. and N. Usui (2008) *Rethinking the growth diagnostics approach: questions from the practitioners*, Economics working paper no. 132 (November), Manilla: Asian Development Bank.

Fernandes, L. (2006) *India's new middle class. Democratic politics in an era of economic reform*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Ferrier, K. (2006) *Armoede – de angel van onze rijkdom*, Kampen: Ten Have.

Findlay, R. and K. O'Rourke (2007) *Power and plenty. Trade, war, and the world economy in the second millennium*, Princeton: Princeton University Press.

Fiszbein, A. and N. Schady et al. (2009) *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*, A World Bank policy research report, Washington DC: The World Bank.

Fowler, A. (2000) 'NGO futures: beyond aid: NGDO values and the fourth position', *Third world quarterly*, 21 (4): 589-603.

Fowler, A. (2007) 'Maatschappelijk draagvlak en verantwoording: het hoe, wat en waarom voor niet-gouvernementele organisaties', in F. van der Velden (red.) *Wereldburgerschap. Handreikingen voor vergroting van betrokkenheid bij mondiale vraagstukken*, Assen: Van Gorcum.

Fowler, A. (2008) 'Development and the new security agenda: w(h)ither(ing) NGO alternatives?', in A. Bebbington, S. Hickey and D. Mitlin (eds.) *Can NGOs make a difference? The challenge of development alternatives*, London: Zed Books.

Fresco, L. (2009) 'Challenges for food system adaptation today and tomorrow', *Environmental science and policy*, 12, 378-385.

Frenkel, R. and M. Rapetti (2009) 'A developing country view of the current global crisis: what should not be forgotten and what should be done', *Cambridge journal of economics*, 33: 685-702.

Friedman, T. (1999) *The lexus and the olive tree*, New York: Farrar, Straus and Giroux.

Fritz, V. and A. Rocha Menocal (2007) 'Developmental states in the new millennium:

concepts and challenges for a new aid agenda', *Development policy review*, 25 (5): 531-552.
Fukuyama, F. (2004) *State-building: governance and world order in the 21st century*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
Fukuyama, F. (2007) 'Development and the limits of institutional design', in N. Dinello and Vladimir Popov (eds.) *Political institutions and development. Failed expectations and renewed hopes*, Cheltenham: Edward Elgar.
Gallagher, K. (2008) 'Understanding developing country resistance to the Doha round', *Review of international political economy*, 15 (1).
Gennip, J. van (2008) *Zie om en doe wel. Wereldwijde armoedebestrijding in de 20ste en 21ste eeuw (en de betekenis daarbij van de 'doe-het-zelf hulp')*, Paper beschikbaar op http://www.worldconnectors.nl/upload/cms/219_2008-11-27_Zie_om_en_Doe_wel_inclusief_bijlage__2__Suzanne.pdf
Ghani, A. and C. Lockhart (2008) *Fixing failed states: a framework for rebuilding a fractured world*, Oxford: Oxford University Press.
Ghosh, J. and C.P. Chandrasekhar (2009) 'The costs of "coupling": the global crisis and the Indian economy', *Cambridge journal of economics*, 33: 725-739.
Gibson, C., K. Andersson, E. Ostrom and S. Shivakumar (2005) *The Samaritan's dilemma: the political economy of development aid*, Oxford: Oxford University Press.
Gijsbers, L. en B. van der Lelij (2009) *Barometer internationale samenwerking. NCDO. Onderzoeksrapport,* Amsterdam: Motivaction.
Gittings, J. (2006) *The changing face of China. From Mao to market*, Oxford: Oxford University Press.
Glennie, J. (2008) *The trouble with aid: why less could mean more for Africa*, London: Zed Books.
Global Commission on International Migration (2005) *Migration in an interconnected world: new directions for action, Report for the GCIM*, Geneva: SRO-Kundig.
Goderis, B. en H. Verbon (2006) 'De effectiviteit van Nederlandse ontwikkelingshulp', *Economisch Statistische Berichten* (*ESB*), 91 (4481): 100-103.
Goderis, B. en H. Verbon (2007) *De effectiviteit van (on)conditionele ontwikkelingshulp*, Préadvies voor de Koninklijke Vereniging van Staathuishoudkunde (KVS), Amsterdam: KVS.
Government Offices of Sweden (2008) *Global challenges – Our responsibility. Sweden's policy for global development*, Stockholm: Information Office, The Ministry of Foreign Affairs.
Grant, U. and R. Marcus (2009) *Chronic poverty and PRSPs. A desk study*, Background Paper for the Chronic Poverty Report 2008-09, Manchester: Chronic Poverty Research Center.
Gready, P. (2008) 'Rights-based approaches to development: what is the value-added?' *Development in practice*, 18 (6): 735-747.
Green, D. (2008) *From poverty to power: how active citizens and effective states can change the world*, Oxford: Oxfam International.
Griffith-Jones, S. and J. Ocampo (2009) *The financial crisis and its impact on developing*

countries, Working paper no. 53, Brasilia: UNDP International Policy Centre for Inclusive Growth.

Grimm, S., J. Mackie, M.-L. de Bergh, J. Frederiksen, J. Zinke and C. Freres (2005) *Assessment of the EC development policy*, DPS study report, Final report, Maastricht: ECDPM/ ICEI/ ODI.

Grindle, M. (2001) 'In quest of the political: the political economy of development policy making', in G. Meier and J. Stiglitz (eds.) *Frontiers of development economics: the future in perspective*, New York: Oxford University Press.

Grindle, M. (2004) 'Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries', *Governance,* 17 (4): 525-548.

Grindle, M. (2007) 'Good enough governance revisited', *Development policy review*, 25 (5): 533-574.

Grotenhuis, R. (2008) *Geloven dat het kan: nieuwe perspectieven op ontwikkeling, macht en verandering*, Kampen: Ten Have.

Grotenhuis, R. (2009) *Over grenzen heen. Nieuwe perspectieven op civil society in de strijd tegen armoede*, The Hague: Cordaid.

Gruffydd Jones, B. (2008) 'The global political economy of social crisis: towards a critique of the "failed state" ideology', *Review of international political economy*, 15 (2): 180-205.

Grugel, J. and N. Piper (2009) 'Do rights promote development?', *Global social policy*, 9 (1): 79-98.

Gu, J., J. Humphrey and D. Messner (2007) *Global governance and developing countries: the implications of the rise of China*, DIE discussion paper no. 18, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Guijt, I. (2008) 'Civil society participation as the focus of northern NGO Support: the case of Dutch co-financing agencies', in A. Bebbington, S. Hickey and D. Mitlin (eds.) *Can NGOs make a difference? The challenge of development alternatives*, London: Zed Books.

Gunning, J.W. (2005) *Budget support, conditionality, and impact evaluation*, Paper presented at the Practitioners' forum on budget support, organized by the World Bank, (May 5-6), Cape Town, South Africa.

Gunning, J.W. (2006) *Aid evaluation: pursuing development as if evidence matters*, Swedish economic policy review 13, Stockholm: Regeringskansliet.

Haan, A. de (2009) *How the aid industry works: an introduction to international development*, Sterling VA: Kumarian Press.

Haas, H. de (2007) *Remittances, migration and social development. A conceptual review of the literature*, Social policy and development programme paper no. 34, Geneva: UNRISD.

Haggard, S. and R. Kaufman (2008) *Development, democracy, and welfare states. Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton: Princeton University Press.

HAI (Health Action International) and Oxfam International (2009) *Trading away access to medicines: how the European Commission's trade agenda has taken a wrong turn*, Amsterdam: HAI Europe.

Hamers, S. en B. Mathijssen (2008) *Meer fairtrade producten in de boodschappentas. Aankoopgedrag van fairtrade producten door Nederlandse huishoudens in 2008*, Dongen: GFK panel services (in opdracht van NCDO).

Handley, G (2009) *Beyond the numbers: using aid to combat the crisis in poor countries requires more than just cash*, Blog (version February 26) available on http://blogs.odi.org.uk/blogs/

Hanushek, E. and L. Wößmann (2007) *Education quality and economic growth*, Washington DC: The World Bank.

Harris, D., M. Moore and H. Schmitz (2009) *Country classifications for a changing world*, DIE discussion paper no. 9, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Harrison L. and S. Huntington (eds.) (2000) *Culture matters how values shape human progress*, New York: New York Basic Books.

Hausmann, R. (2008) *The other hand: high bandwidth development policy*, Center for International Development working paper no. 179, Cambridge, Mass.: Harvard University.

Hausmann, R., B. Klinger and R. Wagner (2008) *Doing growth diagnostics in practice: a 'mindbook'*, Center for International Development working paper no. 17, Cambridge, Mass.: Harvard University.

Hausmann, R. and D. Rodrik (2006) *Doomed to choose: industrial policy as predicament* (first draft), Cambridge, Mass.: Harvard Kennedy School of Government.

Hausmann, R., D. Rodrik and A. Velasco (2005) *Growth diagnostics*, Cambridge, Mass.: Harvard Kennedy School of Government, Paper available on http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/barcelonafinalmarch2005.pdf

Headey, D. (2008) Geopolitics and the effect of foreign aid on economic growth: 1970-2001, *Journal of international development*, 20 (2): 161-180.

Hearn, J. (2007) African NGOs: the new compradors?, *Development and change*, 38 (6): 1095-1110, The Hague: Institute of Social Studies.

Hellema, D. (2007) 'Problematische ambities van vredesopbouw: naar een rehabilitatie van de staat', *Internationale spectator*, 61 (12): 607-611.

Helmich, H. (2008) *Public support for international co-operation in the Netherlands, including the latest public opinion results on support for international development 2008*, Paper available on http://www.contextmasterclass.nl/docs/20080728175630139 3.pdf

Helmsing, B. and P. Knorringa (2009) 'Enterprise development interventions by Dutch development NGOs: is there increased involvement of private sector actors and does that make a difference?' in P. Hoebink (ed.) *The Netherlands yearbook on international cooperation 2008*, Assen: Van Gorcum.

Hemerijck, A., B. Knapen and E. van Doorne (eds.) (2009) *Aftershocks. Economic crisis and institutional choice*, Amsterdam: AUP.

Heres, M. en F. Bieckmann (2007) 'Een inktvlek in een veranderende wereld. Debat over het kennisbeleid op Buitenlandse Zaken' (Dutch version of 'Oiling the Wheels of Change'), *The Broker*, August (3).

Hettne, B. and F. Söderbaum (2006) *Regional cooperation: a tool for addressing regional*

and global challenges, Expert paper series seven: cross-cutting issues, Stockholm: International Task Force on Global Public Goods.

Hettne, B., F. Söderbaum and P. Stålgren (2008) *The EU as a global actor in the South*, SIEPS report no. 8, Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.

Hickey, S. and G. Mohan (2008) 'The politics of establishing pro-poor accountability: what can poverty reduction strategies achieve?' *Review of international political economy*, 15 (2): 234-258.

Ho, P. (2005) *Ontwikkeling overwogen: de opkomst van China*, Groningen: RUG.

Ho, P. (2009) 'Beyond development orthodoxy: Chinese lessons in pragmatism and institutional change', in M. Kremer, P. van Lieshout and R. Went (eds.) *Doing good or doing better: development policies in a globalising world*, WRR-verkenning, Amsterdam: AUP.

Hoebink P. (2004) 'Evaluating Maastricht's triple C: an introduction to the development paragraphs of the Treaty on the European Union and suggestions for its evaluation', in P. Hoebink (ed.) *The Treaty of Maastricht and Europe's development co-operation*, Academic triple C evaluations, Studies in European development co-operation evaluation no. 1, Brussels: European Union.

Hoebink, P. (2010) *Verschuivende vensters. Veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking,* Webdocument beschikbaar op www.wrr.nl

Hoekstra, A. and P. Hung (2002) 'Virtual water trade: a quantification of virtual water flows between nations in relation to international crop trade', *Value of water research report series*, 11, Delft: IHE.

Hout, W. and R. Robison (eds.) (2008) *Governance and the depoliticisation of development*, Routledge/GARNET series Europe in the world, vol. 4, London: Routledge.

Hsiao, H.-h. (ed.) (2006) *The changing faces of the middle classes in Asia-Pacific*, Taipei: Center for Asia-Pacific Area Studies.

Hubbard, R. and W. Duggan (2009) *The aid trap: hard truths about ending poverty*, New York: Columbia Business School Pub.

Huber, E. (2009) 'Including the middle classes? Latin American social policies after the Washington Consensus' in M. Kremer, P. van Lieshout and R. Went (eds.) *Doing good or doing better: development policies in a globalising world*, WRR-verkenning, Amsterdam: AUP.

Hulme, D. and A. Shepherd (2003) 'Conceptualizing chronic poverty', *World development*, 31 (3): 403-423.

Huntington, S. (1996) *The clash of civilizations and the remaking of world order*, New York: Simon & Schuster.

Hussain, M., A. Berg and S. Aiyar (2009) 'The macroeconomic management of increased aid: Policy lessons from recent experience', *Review of development economics*, 13 (01): 491-509.

IAASTD (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science, and Technology for Development Project) (2009) *Agriculture at a crossroads. Global report*, Washington DC: Island Press.

IAC (InterAcademy Council) (2004) *Realizing the promise and potential of African agriculture*, Amsterdam: IAC.

IBO (Interdepartementaal Beleidsonderzoek) (2003) *Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking. Eindrapport van de werkgroep effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking*, The Hague: IBO.

ICCO (2008) *Dialogue of the deaf. An assessment of Europe's developmental approach to trade negotiations*, Utrecht: ICCO.

ICHRP (International Council on Human Rights Policy) (2008) *Climate change and human rights: A rough guide*, Geneva: ICHRP.

IDA (International Development Association of The World Bank) (2007) *Aid architecture: an overview of the main trends in official development assistance flows*, Washington DC: The World Bank.

IDB (Inter-American Development Bank) (2009) *Policy trade-offs for unprecedented times: confronting the global crisis in Latin America and the Caribbean*, Washington DC: IDB.

IEG (Independent Evaluation Group of The World Bank) (2008) *Doing business: an independent evaluation. Taking the measure of the World Bank-IFC doing business indicators,* Washington DC: The World Bank.

IEO (Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund) (2007) *Structural conditionality in IMF-supported programs*, Evaluation report, Washington DC: IEO.

ILO (International Labour Organization) and WHO (World Health Organization) (2009) *The social protection floor. A joint crisis initiative of the UN Chief executives board for co-ordination on the social protection floor*, Geneva: ILO and WHO.

IMF (International Monetary Fund) (2007) *World economic outlook: globalization and inequality*, Washington DC: IMF.

IMF, OECD, World Bank and UN (2000) *A better world for all: progress towards the international development goals*, Document available on www.paris21.org/betterworld

IOB (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie) (2008a) *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006: Evaluatie van de bilaterale samenwerking*, IOB evaluaties no. 308, The Hague: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie) (2008b) *"Ahead of the crowd?" The process of implementing the Paris Declaration. Case study: the Netherlands,* Agency-level evaluation conducted during the first phase of the evaluation of the implementation of the Paris Declaration, The Hague: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie) (2009) *Maatgesneden monitoring. 'Het verhaal achter de cijfers', Beperkte beleidsdoorlichting Medefinancieringsstelsel 2007-2010*, IOB evaluaties no. 321, The Hague: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Irz, X., L. Lin, C. Thirtle and S. Wiggins (2001) 'Agricultural productivity growth and poverty alleviation', *Development policy review*, 19 (4): 449–466.

Ishikawa, S. (2005) *Supporting growth and poverty reduction: toward mutual learning from the British model in Africa and the Japanese model in East Asia*, Tokyo: Japan Bank for International Cooperation.

ITFGPG (International Task Force on Global Public Goods) (2006) *Meeting global challenges: international cooperation in the national interest*, final report, Stockholm.

ITU (International Telecommunication Union) (2009) *Measuring the information society – The ICT development index*, Geneva: ITU.

Janssen, W. (2009) *Management of the Dutch development cooperation*, PhD thesis (December), Enschede: Universiteit Twente.

Jarstad, A. and T. Sisk (eds.) (2008) *From war to democracy. Dilemmas of peacebuilding*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Jenkins, P. (2007) *God's continent: Christianity, Islam and Europe's religious crisis*, New York: Oxford University Press.

Johnson, C. (1982) *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*, Stanford: Stanford University Press.

Jolly, R., L. Emmerij, D. Ghai and F. Lapeyre (2004) *UN contributions to development thinking and practice*, United Nations Intellectual History Project Series, Bloomington: Indiana University Press.

Jolly, R., L. Emmerij and T. Weiss (2009) *UN ideas that changed the world*, United Nations Intellectual History Project Series, Bloomington: Indiana University Press.

Jones, N., A. Datta and H. Jones et al. (2009) *Knowledge policy and power. Six dimensions of the knowledge-development policy interface*, ODI synthesis paper, London: Overseas Development Institute.

Juma, C. (2006) *The 2006 Hinton Lecture: redesigning African economies: the role of engineering in international development*, London: The Royal Academy of Engineering.

Kahler, M. (2009) 'Statebuilding after Afghanistan and Iraq', in R. Paris and T. Sisk (eds.) *The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*, Abingdon: Routledge.

Kaiser, J., I. Knoke and H. Kowsky (2009) *Towards a renewed debt crisis? Risk profiles of the poorest countries in the light of the global economic slowdown*, Dialogue on globalization occasional paper no. 44, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

Kamruzzaman, P. (2009) 'Poverty Reduction Strategy Papers and the rhetoric of participation', *Development in practice*, 19 (1): 61-71.

Kanbur, R. (2001) *Cross-border externalities, international public goods and their implications for aid agencies*, First draft, Ithaca: Cornell University.

Kanbur, R. (2002) *IFI's an IPG's: operational implications for the World Bank*, Ithaca: Cornell University.

Kaplan, S. (2008) *Fixing fragile states: a new paradigm for development*, Westport, Connecticut: Praeger Security International.

Kaplan, S. (2009) 'Fixing fragile states: solutions that make local sense', *Policy review*, 152 (December & January): 63-78.

Kaplinsky, R. (2009) 'Turning the China-India threat to Africa into an opportunity', in M. Kremer, P. van Lieshout and R. Went (eds.) *Doing good or doing better: development policies in a globalising world*, WRR-verkenning, Amsterdam: AUP.

Kapur, D. (2007) 'The Janus face of diasporas', in B. Merz, L. Cen and P. F. Geithner (eds.) *Diasporas and development*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Kapur, D. and M. Crowley (2008) *Beyond the ABCs: Higher education and developing countries,* Working paper no. 139, Washington DC: Center for Global Development.

Kar, D. and D. Cartwright-Smith (2009) *Illicit financial flows from developing countries 2002-2006*, Washington DC: Global Financial Integrity.

Kaul, I. and P. Conceição (2006) 'Why revisit public finance today? What this book is about', in I. Kaul and P. Conceição (eds.) *The new public finance: responding to global challenges*, Oxford: Oxford University Press.

Kaul, I., I. Grundberg and M. Stern (eds.) (1999) *Global public goods: international cooperation in the 21st century*, Publication for the United Nations Development Program, New York: Oxford University Press.

Kaul, I. and R. Mendoza (2003) 'Advancing the concept of public goods', in I. Kaul, P. Conceição, K. le Goulven and R. Mendoza (eds.) *Providing global public goods: managing globalization*, Oxford: Oxford University Press.

Kennedy, H. (2004) *The Prophet and the age of the Caliphates: the Islamic Near East from the sixth to the eleventh century,* Harlow: Pearson.

Kenny, C. (2009) *The success of development: innovation, ideas and the global standard of living*, Book draft (March 5) was available on http://charleskenny.blogs.com/

Khan, M. (2005) 'Markets, states and democracy: patron-client networks and the case for democracy in developing countries', *Democratization*, 12 (5): 704-724.

Khan, M. (2007) *Governance, economic growth and development since the 1960s*, DESA working paper no. 54, New York: United Nations.

Kharas, H. (2007) *Trends and issues in development aid,* Working paper no. 1, Washington DC: Brookings Institution Press.

Khor, M. (2008) 'The world trading system and development concerns', in N. Serra and J. Stiglitz (eds.) *The Washington Consensus reconsidered: towards a new global governance*, Oxford: Oxford University Press.

Kinsbergen, S. and L. Schulpen (2010) *De anatomie van het PI. De resultaten van 5 jaar onderzoek naar particuliere initiatieven*, Nijmegen: CIDIN, Radboud Universiteit Nijmegen.

Kleistra, Y. (2006) 'Over oude erfenissen en nieuwe ergernissen. Een evaluatie van het rapport Een belaste relatie. 25 jaar ontwikkelingssamenwerking Nederland - Suriname'. *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 33 (2): 110.

Knack, S. and A. Rahman (2008) 'Donor fragmentation', in W. Easterly (ed.) *Reinventing foreign aid*, Cambridge, MA: MIT Press.

Kniivilä, M. (2008) 'Industrial development and economic growth: Implications for poverty reduction and income inequality', in D. O'Connor and M. Kjöllerström (eds.) *Industrial development in the 21st century*, London: Zed Books.

KNMI (Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut) (2009) *Verdamping*, De Bilt: KNMI.

Kobayashi, T. (2008) *Evolution of Chinese aid policy*, JBICI working paper no. 27, Tokio: JBIC.

Koch D.-J., A. Dreher, P. Nunnenkamp and R. Thiele (2009) 'Keeping a low profile: what determines the allocation of aid by non-governmental organizations?', *World development*, 37 (5): 902-918.

Koch D.-J., and B. Loman (2009) 'Geographical choices of Dutch NGOs: orthodoxies and realities', in P. Hoebink (ed.) *The Netherlands yearbook on international cooperation 2008*, Assen: Van Gorcum.

Koenders, B. (2009) 'Strengthening the capacity of innovation systems', in H. Molenaar, L. Box and R. Engelhard (eds.) *Knowledge on the move: emerging agendas for development-oriented research,* Leiden: International Development Publications.

Kohli, A. (2004) *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Koppen, B. van, S. Smits, P. Moriarty, F. Penning de Vries, M. Mikhail and E. Boelee (2009) *Climbing the water ladder: multiple-use water services for poverty reduction,* Technical paper series no. 52, The Hague: IRC International Water and Sanitation Centre.

Korten, D. (1990) *Getting to the twenty-first century: voluntary action and the global agenda*, West Hartford: Kumarian Press.

Kremer, M., P. van Lieshout and R. Went (eds.) (2009) *Doing good or doing better: development policies in a globalising world*, WRR-verkenning, Amsterdam: AUP.

Krueger, A. (2009) 'From despair to hope: the challenge of promoting poverty reduction'*, Progress in development studies*, 9: 269-284.

Krugman, P. (1993) *Towards a counter-counterrevolution in development theory*, Proceedings of the World Bank annual conference on development economics 1992, Washington DC: The World Bank.

Krugman, P. (2007) *The conscience of a liberal*, New York: W.W. Norton.

Krugman, P. (2008) 'Inequality and redistribution', in N. Senna and J. Stiglitz (eds.) *The Washington Consensus reconsidered: towards a new global governance*, Oxford: Oxford University Press.

Kruijt, D. en M. Maks (2004) *Een belaste relatie, 25 jaar ontwikkelingsamenwerking Nederland - Suriname 1975-2000,* Tweede Kamer 20361, nr. 113.

Kurlantzick, J. (2007) *Charm offensive: How China's soft power is transforming the world*, New Haven: Yale University Press.

Kuznetsov, Y. (ed.) (2006) *Diaspora networks and the international migration of skills: how countries can draw on their talent abroad*, The World Bank Institute Development Studies, Washington DC: The World Bank.

Landes, D.S. (1998) *The wealth and poverty of nations: why some are so rich and some so poor*, London: Abacus.

Lavenex, S. and R. Kunz (2008) 'The development-migration nexus in EU external relations', *European integration*, 30 (3): 439-457.

Lee, B., L. Lliev and F. Preston (2009) *Who owns our low carbon future? Intellectual property and energy technologies*, London: Chatham House.
Leftwich, A. (2008) *Developmental states, effective states and poverty reduction: the primacy of politics,* York: University of York, Department of Politics.
Lewis, D. and N. Kanji (2009) *Non-governmental organizations and development*, Routledge perspectives on development, London: Routledge.
Lewis, D. and D. Mosse (2006) 'Encountering order and disjuncture: contemporary anthropological perspectives on the organization of development', *Oxford development studies*, 34 (1).
Li, T. (2007) *The will to improve: governmentality, development, and the practice of politics*, Durham: Duke University Press.
Light, D. (2009) *Advanced market commitments: current realities and alternate approaches*, Amsterdam: Health Action International (HAI) Europe.
Lin, J.Y. (2009a) 'Walk, don't run', *The Economist*, July 11: 68.
Lin, J.Y. (2009b) *Economic development and transition: thought, strategy, and viability*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
Lindauer, D. and L. Pritchett (2002) 'What's the big idea? The third generation of policies for economic growth', *Economia*, 3 (1): 1-39.
Lister, S. (2004) *The future of international NGOs. New challenges in a changing world order*, London: British Overseas NGOs for Development.
Lopez-Calva, L. and N. Lustig (2009) *The recent decline of inequality in Latin America: Argentina, Brazil, Mexico and Peru*, ECINEQ Society for the study of economic inequality working paper series no. 140, Palma de Mallorca: ECINEQ.
Loser, C. (2009) *Global financial turmoil and emerging market economies: major contagion and a shocking loss of wealth*, Manilla: Asian Development Bank.
Lui, D. and S. Bilal (2009) *Contentious issues in the interim EPAs: potential flexibility in the negotiations*, Discussion paper no. 89, Maastricht: ECDPM.
Maat, H. (2008) 'Statistics and field experiments in agriculture; The emerging discipline of inferential statistics', in I. Stamhuis, P. Klep and J. van Maarseveen (eds.) *The statistical mind in modern society. The Netherlands 1850-1940* (2 vols.): 91-112.
Maddison, A. (2001) *The world economy: a millennial perspective*, Paris: OECD.
Maddison, A. (2009) *Statistics on world population and GDP*, Statistics available on www.ggdc.net/maddison/
Mann, M. (2005) *The dark side of democracy: explaining ethnic cleansing*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
Manning, R. (2009) *Using indicators to encourage development: lessons from the millennium development goals*, Report 01, Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
Manor, J. (ed.) (2007) *Aid that works: successful development in fragile states.* Washington DC: The World Bank.
Mansfield, E. and J. Snyder (2001) 'Democratic transitions, institutional strength, and war', in C. Crocker, F. Osler Hampson and P. Aall (eds.) *Turbulent peace: the challenges*

of managing international conflict, Washington DC: United States Institute of Peace Press.
Matthews, S. (2004) Post-development theory and the question of alternatives: a view from Africa, *Third world quarterly,* 25 (2): 373-384.
Maxwell, S. (2005) *The Washington Consensus is dead! Long live the meta-narrative*, ODI working paper no. 243, London: Overseas Development Institute.
Mayhew, S. (2005) 'Hegemony, politics and ideology: the role of legislation in NGO-government relations in Asia', *Journal of development studies*, 41 (5): 727-758.
Mazzucato, V. (2008) 'The double engagement: Transnationalism and integration – Ghanaian migrants' lives between Ghana and the Netherlands', *Journal of ethnic and migration studies*, 34 (2): 199-216.
MEA (Millennium Ecosystem Assessment) (2005) *Ecosystems and human well-being: synthesis*, Washington DC: Island Press.
Meer, J. van der (ed.) (2004) *Stille gevers: migranten en hun steun aan het thuisland*, Amsterdam: De Balie.
Meer, T. van der, P. Dekker en E. Steenvoorden (2009) *Continu onderzoek burgerperspectieven. Kwartaalbericht 2009-2.* The Hague: SCP.
Meier, G. (2001) 'The old generation of development economists and the new', in G. Meier and J. Stiglitz (eds.) *Frontiers of development economics: the future in perspective*, New York: Oxford University Press.
Meredith, M. (2005) *The state of Africa: a history of fifty years of independence*, London: Free Press.
Migdal, J.S. (2001) *State in society: studying how states and societies transform and constitute one another*, Cambridge studies in comparative politics, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
Milanovic, B. (2002a) 'True world income distribution, 1988 and 1993: first calculation based on household surveys alone', *The economic journal*, 112: 51-92.
Milanovic, B. (2002b) *The Ricardian Vice: why Sala-I-Martin's calculations of world income inequality are wrong*, Washington DC: The World Bank.
Milanovic, B. (2005) *Worlds apart: measuring international and global inequality*, Princeton: Princeton University Press.
Milanovic, B. (2007) *An even higher global inequality than previously thought: a note on global inequality calculations using the 2005 ICP results, World Bank policy research working paper series*, First (preliminary) draft (28 December), Washington DC: The World Bank.
Ministerie van Buitenlandse Zaken (1950) *Nota betreffende de Nederlandse bijdrage aan het programma der Verenigde Naties voor technische hulp aan economisch laag-ontwikkelde landen*, Handelingen der Staten-Generaal 1949-1950, Bijlagen Tweede Kamer no. 1734 - 4.
Ministerie van Buitenlandse Zaken (1956) *Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden*, Handelingen der Staten-Generaal 1955-1956, Bijlagen Tweede Kamer no. 4334 - 2.
Ministerie van Buitenlandse Zaken (1962) *Nota over de hulp aan minder-ontwikkelde*

landen, Handelingen der Staten-Generaal 1961-1962, Bijlagen Tweede Kamer no. 6817 - 1.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1990) *Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, Tweede Kamer 21813.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006) *Voortgangsrapportage: OS-beleidscoherentie,* The Hague: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007a) *Een zaak van iedereen*, The Hague: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007b) *Naar een menswaardig bestaan. Een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*, The Hague: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008) *Voortgangsrapportage: OS-beleidscoherentie 2008*, The Hague: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009a) *Beleidsnotitie maatschappelijke organisaties: 'samenwerken, maatwerk, meerwaarde'*, The Hague: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009b) *Samen werken aan mondiale uitdagingen: Nederland en multilaterale ontwikkelingssamenwerking*, The Hague: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009c) *Resultaten in ontwikkeling. Rapportage 2007-2008*, The Hague: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009d) *Homogene Groep Internationale Samenwerking 2010 (HGIS-nota 2010)*, The Hague: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009e) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2010*, The Hague: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Justitie (2008) *Beleidsnotitie internationale migratie en ontwikkeling 2008,* The Hague: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (2008) *Beleidsbrief ontwikkelingssamenwerking; brief ministers met een toelichting op de inzet ten aanzien van landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid in ontwikkelingslanden*, Tweede Kamer 31250, nr. 14.

Ministry of Foreign Affairs Norway (Utenriksdepartementet) (2006) *Cancellation of debts incurred as a result of the Norwegian ship export campaign (1976-1980)*, Annex to press release no. 118/06 02.10.06.

Minoiu, C. and S. Reddy (2007) 'Aid does matter after all: revisiting the relationship between aid and growth', in J. Ocampo, K.S. Jomo and R. Vos (eds.) *Growth divergences: explaining differences in economic performance*, India: Orient Longman Private Limited.

Minoiu, C. and S. Reddy (2009) *Development and economic growth: a positive long-run relation*, IMF working paper no. 09/118, Washington DC: International Monetary Fund.

Miquel-Florensa, J. (2007) *Aid effectiveness: a comparison of tied and untied aid*, Paper (version April 9), York: York University.
Mistry, P. (2005) 'Reasons for sub-Saharan Africa's development deficit that the commission for Africa did not consider', *African affairs*, 417: 665-678.
Misturelli, F. and C. Heffernan (2008) 'What is poverty? A diachronic exploration of the discourse on poverty from the 1970s to the 2000s', *The European journal of development research,* 20 (4): 666-684.
Mkandawire, T. (2001) 'Thinking about developmental states in Africa', *Cambridge journal of economics*, 25 (3): 289.
Mkandawire, T. (2004) 'Social policy in a development context: introduction', in T. Mkandawire (ed.) *Social policy in a development context*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Mkandawire, T. (2008) 'Social sciences and the next development agenda', *Forum for development studies*, 35 (1): 101-118.
Molden, D. (2007) *Water for food, water for life: a comprehensive assessment of water management in agriculture*, London: Earthscan.
Molenaar, H. (2009) 'Knowledge on the move. The Dutch debate on research for development', in P. Hoebink (ed.) *The Netherlands yearbook on international cooperation 2008*, Assen: Van Gorcum.
Molenaar, H., L. Box and R. Engelhard (2009) *Knowledge on the move: emerging agendas for development-oriented research*, Leiden: International Development Publications.
Molenaers, N. en R. Renard (2007) *Ontwikkelingshulp faalt: is participatie het redmiddel?* Leuven: Acco.
Molenaers, N. and R. Renard (2009) 'The trouble with participation: assessing the new paradigm', in M. Kremer, P. van Lieshout and R. Went (eds.) *Doing good or doing better: development policies in a globalising world*, WRR-verkenning, Amsterdam: AUP.
Moore, B. (1966) *Social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the modern world*, Middlesex: Penguin Books.
Moore, M. and H. Schmitz (2008) *Idealism, realism and the investment climate in developing countries*, IDS working paper no. 307, Brighton: Institute of Development Studies.
Morrissey, O., D. W. te Velde and A. Hewitt (2002) 'Defining international public goods', in M. Ferroni and A. Mody (eds.) *International public goods: incentives, measurement, and financing*, Boston: Kluwer Academic Publishers.
Moss, T. (2007) *African development: making sense of the issues and actors*, Boulder: Lynne Rienner.
Moss, T., G. Pettersson and N. van de Walle (2006) *'An aid-institutions paradox? A review essay on aid dependency and state building in sub-Saharan Africa',* Working paper no. 74, Washington DC: Center for Global Development.
Moss, T., G. Pettersson and N. van de Walle (2008) 'An aid-institutions paradox? A review essay on aid dependency and state building in sub-Saharan Africa', in W. Easterly

(ed.) *Reinventing foreign aid*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
Mosse, D. (2005) *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice*, London: Ann Arbor.
Moyo, D. (2009) *Dead aid. Why aid is not working and how there is another way for Africa*, London: Allen Lane.
Mwenda, A. and R. Tangri (2005) 'Patronage politics, donor reforms, and regime consolidation in Uganda', *African affairs*, 416: 449-467.
Myrdal, G. (1968) *Asian drama, an inquiry into the poverty of nations,* A twentieth century fund study, 3 vols, New York: Pantheon Books.
Narayan, D. (1999) *Bonds and bridges: social capital and poverty,* Poverty reduction and economic management network, Policy research working paper no. 2167, Washington DC: The World Bank.
National Intelligence Council (2008) *Global trends 2025: a transformed world*, Washington DC: U.S. Government Printing Office.
Nayyar, D. (2003) 'Globalization and development strategies', in J. Toye (ed.) *Trade and development: directions for the 21st century*, Cheltenham: Edward Elgar.
Nayyar, D. (2006) 'Globalisation, history and development: a tale of two centuries', *Cambridge journal of economics*, 30: 137-159.
Netherlands Environmental Assessment Agency (2009a) *Beyond 2015: long-term development and the Millennium Development Goals,* Bilthoven: PBL.
Netherlands Environmental Assessment Agency (2009b) *Growing within limits. A report to the Global Assembly 2009 of the Club of Rome,* Bilthoven: PBL.
Nijs, L. en R. Renard (2009) *Reforming government funding of development NGOs. A comparative analysis of eight European donors*, IOB working paper 2009.01, Antwerp: University of Antwerp.
Nissanke, M. and E. Thorbecke (2006) 'Channels and policy debate in the globalization-inequality-povert nexus', *World development*, 34 (8): 1338-1360.
North, D. (2005) *Understanding the process of economic change*, Princeton: Princeton University Press.
North, D., J. Wallis and B. Weingast (2009) *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
Nussbaum, M. (2006) *Frontiers of justice*: *disability, nationality, species membership*, Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University.
O'Connor, D. and M. Kjöllerström (eds.) (2008) *Industrial development in the 21st century*, London: Zed Books.
Ocampo, J.A. (2002) 'The role of regional institutions', in J. Teunissen (ed.) *A regional approach to financial crisis prevention: lessons from Europe and initiatives in Asia, Latin America and Africa*, The Hague: Fondad.
Ocampo, J.A. (2009) 'Latin America and the global financial crisis', *Cambridge journal of economics*, 33: 703-724.
Ocampo, J.A. and J. Stiglitz (eds.) (2008) *Capital market liberalization and development*, Oxford: Oxford University Press.

Ockwell, D. (2009) *Scoping note on the difficulties developing countries face in accessing markets for eco-innovation*, Draft paper commissioned by the OECD Environment Directorate (October), Brighton: University of Sussex.

Ockwell, D., R. Haum, A. Mallett and J. Watson (2008) *Intellectual property rights and low carbon technology transfer: conflicting discourses of diffusion and development*, Brighton: University of Sussex, Working paper available on http://www.sussex.ac.uk/sussexenergygroup/documents/ockwell_et_al_conflicting_discourses_of_dev_diffusion.pdf

Odén, B. (2009) *The Swedish policy for global development: implementation and changes*, Perspectives no. 12, Göteborg: Göteborgs Universitet.

Odén, B. and O. Lundquist (2007) *Policy coherence: vital for global development*, Perspectives no. 5, Göteborg: Göteborgs Universitet.

Odén, B. and L. Wohlgemuth (2007) *Swedish development cooperation policy in an international perspective*, Perspectives no. 9, Göteborg: Göteborgs Universitet.

OECD (2009) *Integrating climate change adaptation into development co-operation. Policy guidance*, Paris: OECD.

OECD/DAC (1996) *Shaping the 21st century*, Paris: OECD.

OECD/DAC (2008a) *2008 Survey on monitoring the Paris Declaration. Making aid more effective by 2010*, Paris: OECD.

OECD/DAC (2008b) *Synthesis report on policy coherence for development* (COM/SG/ DC D(2008)1/REV1), Paris: OECD.

OECD/DAC (2009a) *Development co-operation report 2009*, Paris: OECD.

OECD/DAC (2009b) *Managing aid: practices of DAC member countries*, Paris: OECD.

OECD/DAC (2009c) *Turning African agriculture into a business: a reader*, SourceOECD, Agriculture & food, 10: 1-63, Paris: OECD.

Olsen, G. (2008) 'Coherence, consistency and political will in foreign policy: the European Union's policy towards Africa', *Perspectives on European politics and society*, 9 (2): 157-171.

O'Neill, O. (2004) 'Global justice: whose obligations?', in D. Chatterjee (ed.) *The ethics of assistance: Morality and the distant* needy, Cambridge: Cambridge University Press.

Onze Wereld (2009) *Doet u genoeg voor een betere wereld?*, Amsterdam: MWM2.

Opschoor, H. (2007) *Environment and poverty: perspectives, propositions, policies*, Institute of Social Studies working paper no. 437, The Hague: ISS.

Oxfam (2009) *What happened at the G20? Initial analysis of the London summit*, Oxfam briefing note, (April 3), London: Oxfam GB.

Pakenham T. (1991) *The scramble for Africa*, London: Weidenfeld and Nicolson.

Paris, R. (2004) *At war's end: building peace after civil conflict*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Patomäki, H. (2001) *Democratising globalisation: the leverage of the Tobin Tax*, London: Zed Books.

Patrick, S. (2007) *Haiti: new terms of engagement?*, *Comments to United States institute of peace event on "Haiti: no longer failed state?"*, Speech available on http://

www.cgdev.org/doc/commentary/opinion/Patrick_USIP_Haiti_2.7.07.pdf
Pekelharing, P. (2009) 'Global justice and the state', in M. Kremer, P. van Lieshout and R. Went (eds.) *Doing good or doing better: development policies in a globalising world*, WRR-verkenning, Amsterdam: AUP.
Ploeg, F. van der and S. Poelhekke (2009) 'Volatility and the natural resource curse', *Oxford economic papers*, 61 (4): 727-760.
Pogge, T. (2005) 'Real world justice', *The journal of ethics*, 9: 29-53.
Pogge, T. (2008) 'Growth and inequality', *Dissent*, Winter: 66-75.
Pogge, T. and S. Reddy (2005) *How not to count the poor*, New York: Columbia University, Paper (version October 29) available on http://ssrn.com/abstract=893159
Polanyi, K. (1944) *The great transformation*, Boston: Beacon Press.
Polman, L. (2008) *De crisiskaravaan*, Amsterdam: Balans.
Portes, A. (1998) 'Social capital: its origins and applications in modern sociology', *Annual review of sociology*, 24.
Portes, A. and P. Landolt (2000) 'Social capital: promise and pitfalls of its role in development', *Journal of Latin American studies*, 32.
Pouris, A. and A. Pouris (2009) 'The state of science and technology in Africa (2000-2004): a scientometric assessment', *Scientometrics*, 79 (2): 297-309.
Pritchett, L. (2008) 'It pays to be ignorant: a simple political economy of rigorous program evaluation', in W. Easterly (ed.) *Reinventing foreign aid*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
Pritchett, L. (2009a) *Does schooling help explain any of the big facts about growth*, Revised version of presentation given to the Growth Commission on October 19, 2007, Cambridge, Mass.: Harvard Kennedy School of Government.
Pritchett, L. (2009b) *Long term challenges in education: are there feasible steps today?*, Background paper for Perdee Center Workshop Shaping Tomorrow Today, Cambridge, Mass.: Harvard Kennedy School of Government.
Pritchett, L. and G. Fanjul (2009) *Goldilocks globalization: finding 'just right' regulation of cross-border labor flows*, Working paper, Cambridge, Mass.: Harvard Kennedy School of Government.
Pritchett, L. and M. Woolcock (2008) *Solutions when the solution is the problem: arraying the disarray in development*, in W. Easterly (ed.) *Reinventing foreign aid*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
Pronk, J. (2008) *Het pantser afleggen*, Amsterdam: Bert Bakker.
Przeworski, A., M. Alvarez, J.A. Cheibub and F. Limongi (2000) *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990*, Cambridge studies in the theory of democracy, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
Putnam, R. (1993) *Making democracy work*, Princeton: Princeton University Press.
Putnam, R. (2000) *Bowling alone*, New York: Simon & Schuster.
Quak, E. (2009) *Het onzichtbare label. Perspectief op duurzaam handelen*, Amsterdam: KIT publishers.
Rabbinge, R. (2009) 'Bio-Fuels versus food production', in B. Berendsen (ed.) *Emerging*

global scarcities and power shifts, Amsterdam: KIT.
Rabbinge, R. and P. Bindraban (2005) 'Poverty, agriculture and biodiversity', in J. Riggs, *Conserving biodiversity*, Report of the Aspen Institute environmental policy forum, (April 2004), Washington DC: Aspen Institute.
Rabbinge, R. and C. van Diepen (2000) 'Changes in agriculture and land use in Europe', *European journal of agronomy* , 13: 85-100.
Radelet, S. (2005) *From pushing reforms to pulling reforms: the role of challenge programs in foreign aid policy*, Working paper no. 53, Washington DC: Center for Global Development.
Radelet, S., M. Clemens and R. Bhavnani (2004) *Aid and growth: The current debate and some new evidence*, Paper available on http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2005/famm/pdf/radele.pdf
Rahman, S. (2006) 'Development, democracy and the NGO sector: theory and evidence from Bangladesh', *Journal of developing societies*, 22 (4): 451-474.
Rajan, R. (2009) *A new Bretton Woods?*, Commission on Growth and Development working paper 59, Washington DC: The World Bank.
Rajan, R. and A. Subramanian (2005) *Aid and growth: what does the cross-country evidence really show?*, IMF working paper no. 05/127, Washington DC: International Monetary Fund.
Ramo, J. (2004) *The Beijing consensus*, London: Foreign Policy Centre.
Rashid, A. (2006) *Taliban*, Amsterdam: Olympus.
Ravallion, M. (2009a) 'Should the randomistas rule?', *Economists' voice*, February: 1-5.
Ravallion, M. (2009b) *Do poorer countries have less capacity for redistribution?*, Policy research working paper no. 5046, Washington DC: The World Bank.
Reid, R. (2009) *A history of modern Africa: 1800 to the present*, Malden, MA: Wiley-Blackwell.
Reinert, E. (2007a) *How rich countries got rich . . . and why poor countries stay poor*, London: Constable & Robinson.
Reinert, E. (2007b) 'Institutionalism ancient, old, and new: a historical perspective on institutions and uneven development', in H.-J. Chang (ed.) *Institutional change and economic development*, London: Anthem.
Renard, R. (2006) *The cracks in the new aid paradigm*, IOB discussion paper 2006.01, Antwerp: University of Antwerp.
Richard, J. (2002) *High noon: twenty global problems, twenty years to solve them*, New York: Basis Books.
Richards, P., M. de Bruin-Hoekzema, S. Hughes, C. Kudadjie-Freeman, S. Offei, P. Struik et al. (2009) 'Seed systems for African food security: linking molecular genetic analysis and cultivator knowledge in West Africa', *International journal of technology management*, 45 (1/2): 196-214.
Riddell, R. (2007) *Does foreign aid really work?* Oxford: Oxford University Press.
Riddell, R. (2009) 'Does foreign aid work?', in M. Kremer, P. van Lieshout and R. Went (eds.) *Doing good or doing better: development policies in a globalising world*, WRR-verkenning, Amsterdam: AUP.

Rist, G. (2007) *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris: Presses de Sciences Po.

Robeyns, I. (2005) 'The capability approach: a theoretical survey', *Journal of human development,* 6, (1): 93-114

Rodríguez, F. (2007) 'Growth empirics in a complex world: a guide for applied economists and policymakers', in J. A. Ocampo, K.S. Jomo and R. Vos (eds.) *Growth divergences: explaining differences in economic performance*, London and New York: Zed Books.

Rodrik, D. (2000) *Comments on "Trade, growth, and poverty" by D. Dollar and A. Kraay*, paper available on http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Rodrik%20on%20 Dollar-Kraay.pdf

Rodrik, D. (2002) *After neoliberalism, what?*, Paper available on http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/After%20Neoliberalism.pdf

Rodrik, D. (2006) *The social cost of foreign exchange reserves*, Paper available on http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/papers.html

Rodrik, D. (2007a) *One economics, many recipes. Globalization, institutions and economic growth*, Princeton: Princeton University Press.

Rodrik, D. (2007b) *Normalizing industrial policy*, Paper available on http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/papers.html

Rodrik, D. (2008a) 'Second-best institutions', *American economic review*, 98 (2): 100-104.

Rodrik, D. (2008b) *The new development economics: we shall experiment, but how shall we learn*, Paper for the Brookings Development Conference, Cambridge, Mass.: Harvard University, available on ttp://ksghome.harvard.edu/%7Edrodrik/The% 20New%20Development%20Economics.pdf

Rodrik, D. and A. Subramanian (2008) *Why did financial globalization disappoint?*, available on http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Why_Did_FG_Disappoint_March_24 _2008.pdf

Rombouts, H. (2006) *Civil society participation in fragile states: critical thoughts on the new development paradigm and its implementation*, Institute of Development Policy and Management discussion paper 2006.06, Antwerp: University of Antwerp.

Roodman, D. (2007a) 'The anarchy of numbers: aid, development, and cross-country empirics', *World Bank economic review*, 21 (2): 255-278, Washington DC: The World Bank.

Roodman, D. (2007b) *Macro effectiveness research: a guide for the perplexed*, Working paper no. 134, Washington DC: Center for Global Development.

Roodman, D. (2008) *Through the looking glass, and what OLS found there: on growth, foreign aid, and reverse causality*, Working paper no. 137, Washington DC: Center for Global Development.

Rose, P. (2009) 'NGO provision of basic education: alternative or complementary service delivery to support access to the excluded?', *Compare: a journal of comparative and international education*, 39 (2): 219-233.

Rostow, W. (1960) *The stages of economic growth: a non-communist manifesto*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Roy, I. (2008) 'Civil society and good governance: (re-) conceptualizing the interface', *World development*, 36 (4): 677-705.

Ruben, R. and L. Schulpen (2009) 'How to allocate public funding to nongovernmental development organizations: a critical assessment of the Dutch co-financing system.' *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 38 (2): 287-306.

Rueda-Sabater, E., V. Ramachandran and R. Kraft (2009) *A fresh look at global governance: exploring objective criteria for representation*, Working paper no. 160, Washington DC: Center for Global Development.

Rueschemeyer, D., E. Huber and J. Stephens (1992) *Capitalist development and democracy*, Chicago: University of Chicago Press.

Ruggie, J. (1982) 'International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order', *International organisation,* 36 (Spring).

Ruggie, J. (2007) *Business and human rights: the evolving international agenda*, KSG faculty research working paper no. 07-029 (June), Cambridge, Mass.: Harvard Kennedy School of Government.

Ryngaert, C. (2007) *Anders globaliseren. Mensenrechten, milieu en internationale handel*, Leuven and Voorburg: Acco.

Saad-Filho, A. (2007) 'Life beyond the Washington Consensus: an introduction to pro-poor marcroeconomic policies', *Review of political economy*, 19 (4): 513-537.

Sabel, C. and S. Reddy (2007) 'Learning to learn: undoing the Gordian Knot of development today', *Challenge*, 50 (5): 73-92.

Sachs, J. (2005) *The end of poverty: economic possibilities for our time*, New York: Penguin Press.

Sala-i-Martin, X. (2002a) *The disturbing "rise" of global income inequality*, NBER working paper no. 8904, Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.

Sala-i-Martin, X. (2002b) *The world distribution of income*, NBER working paper, no. 8905, Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.

Sánchez, M. and R. Vos (2009) *Impact of the global crisis on the achievement of the MDGs in Latin America*, DESA working paper no. 74, New York: UN.

Sander, T. and K. Lowney (2006) *Social capital building toolkit (version 1.2)*, Saguaro Seminar: Civic engagement in America, Cambridge, Mass.: Harvard Kennedy School of Government.

Sandler, T. (2002a) 'Demand and institutions for regional public goods', in A. Estevadeordal, B. Frantz and T. R. Nguyen (eds.) *Regional public goods: from theory to practice*, Washington DC: Inter-American Development Bank.

Sandler, T. (2002b) 'Financing international public goods', in M. Ferroni and A. Mody (eds.) *International public goods: incentives, measurement, and financing*, Boston: Kluwer Academic Publishers.

Sandler, T. (2005) *Regional public goods and international organizations*, Dallas: University of Texas, Paper available on www.utdallas.edu/~tms063000/website/downloads.html

Sandler, T. (2006) ' Recognizing the limits to cooperation behind national borders: financing the control of transnational terrorism', in I. Kaul and P. Conceição (eds.) *The new public finance: responding to global challenges*, Oxford: Oxford University Press.

Sandler, T. (2007) *Regional public goods, aid and development*, Dallas: University of Texas, Paper available on www.adbi.org/conf-seminar-papers/2007/11/06/2407.regional.public.goods.aid.development/

Savedoff, W. and R. Levine (2006) *Learning from development: the case for an international council to catalyze independent impact evaluations of social sector interventions,* Working paper no. 98, Washington DC: Center for Global Development.

Saxenian, A. (2006) *The new Argonauts: regional advantage in a global economy*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Saxenian, A. and C. Sabel (2008) 'Venture capital in the "periphery": the new Argonauts, global search, and local institutions', Roepke Lecture in Economic Geography, *Economic geography*, 84 (4): 379-394.

Schaik, L. van and N. Maes (2008) 'Bilateral and EU development cooperation: delivering more and better aid', EU policy perspectives' seminar series overview paper, The Hague: Clingendael European Studies Programme.

Schmidt, R. (2009) *The currency transaction tax: rate and revenue,* Tokyo: United Nations University Press.

Schulpen, L. (2007a) *Development in the 'Africa for beginners'. Dutch private initiatives in Ghana and Malawi*, Nijmegen: CIDIN, Radboud Universiteit Nijmegen.

Schulpen, L. (2007b) 'The NGDO-battle – changes in the subsidy structure of private aid organisations in the Netherlands', in P. Hoebink (ed.) *The Netherlands yearbook on international cooperation* 2008, Assen: Van Gorcum.

Schuyt, T., B. Gouwenberg en R. Bekkers (eds.) (2009) *Geven in Nederland. Giften, nalatenschappen, sponsoring en vrijwilligerswerk.* Amsterdam: Reed Business.

Scott, J. C. (1998) *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*, Yale agrarian studies, New Haven: Yale University Press.

Sen, A. (1999) *Development as freedom*, Oxford: Oxford University Press.

Sen, A. (2006) *Identity and violence. The illusion of destiny*, London: Penguin.

SER (2000) *De winst van waarden: advies over maatschappelijk ondernemen*, The Hague: SER.

SER (2008a) *Advies duurzame globalisering: een wereld te winnen*, The Hague: SER.

SER (2008b) *Verklaring inzake internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen*, The Hague: SER.

SER (2009) *Waarde winnen, ook in de keten: eerste voortgangsrapportage initiatief internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen*, The Hague: SER.

Severino, J-M. and O. Ray (2009) *The end of ODA: death and rebirth of a global public policy*, Working paper no. 167, Washington DC: Center for Global Development.

Sindzingre, A. (2007) 'Financing the developmental state: tax and revenue issues', *Development policy review,* 25 (5): 615-632.

Skeldon, R. (2009) 'Migration and development: contested consequences', in M. Kremer, P. van Lieshout and R. Went (eds.) *Doing good or doing better: development policies in a globalising world*, WRR-verkenning, Amsterdam: AUP.

Soares, B. and R. Otayek (2007) *Islam and Muslim politics in Africa*, New York: Palgrave Macmillan.

Soete, L. (2009) 'International research partnerships on the move', in H. Molenaar, L. Box and R. Engelhard (eds.) *Knowledge on the move: emerging agendas for development-oriented research,* Leiden: International Development Publications.

Solomon, S. (1995) *The confidence game: how unelected central bankers are governing the changed world economy*, New York: Simon & Schuster.

Son, H. and N. Kakwani (2008) 'Economic growth and poverty reduction: measurement issues using income and non-income indicators', *World development*, 36 (6): 1048-1066.

Srinivas, K. (2009) *Climate change, technology transfer and intellectual property rights*, Research and Information System for Developing Countries (RIS) discussion papers no. 153, New Delhi: RIS.

Staatssecretaris van Economische Zaken (2008) *Kabinetsreactie op SER-advies 'Duurzame globalisering een wereld te winnen'*, Tweede Kamer 26485 nr. 62.

Stanton, E. (2007) *The Human Development Index: a history*, PERI working paper no. 127, Amherst: Political Economy Research Institute.

Steer, L. and C. Wathne (2009) *Mutual accountability at country level: emerging good practice*, ODI Background Note, (April), London: Overseas Development Institute.

Stern, N. (2007) *The economics of climate change. The stern review*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Stewart, F. (2003) 'Income distribution and development', in J. Toye (ed.) *Trade and development: directions for the 21st century*, Cheltenham: Edward Elgar.

Stiglitz, J. (2002) *Globalization and its discontents*, New York: W.W. Norton.

Stiglitz, J. (2006) *Making globalization work. The next steps to global justice*, London: Allen Lane.

Stiglitz, J. (2008) 'Is there a post-Washington Consensus consensus?', in N. S. and J. Stiglitz (eds.) *The Washington Consensus reconsidered: towards a new global governance*, Oxford: Oxford University Press.

Stiglitz, J. and A. Charlton (2006) *Fair trade for all: how trade can promote development*, Oxford: Oxford University Press.

Stiglitz, J., J.A. Ocampo, S. Spiegel, R. Ffrench-Davis and D. Nayyar (2006) *Stability with growth: macroeconomics, liberalization, and development*, Oxford: Oxford University Press.

Stiglitz, J., A. Sen and J.-P. Fitoussi (2009) *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*, report available on www.stiglitz-sen-fitoussi.fr

Stokke, O. (2009) *The UN and development: from aid to cooperation*, United Nations Intellectual History Project Series, Bloomington: Indiana University Press.

Storm, S. (2005) Development, trade or aid? UN views on trade, growth and poverty, *Development and change*, 36 (6): 1239-1261.

Swaan, A. de (1988) *In care of the state: health care, education, and welfare in Europe and the USA in the modern era*, New York: Oxford University Press.

Szirmai, A. (2005) *Dynamics of socio-economic development: an introduction*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Szirmai, A. (2008) *Explaining success and failure in development*, Maastricht: Maastricht University.

't Hoen, E. (2009) *The global politics of pharmaceutical monopoly power. Drug patents, access, innovation and the application of the WTO Doha declaration on TRIPS and Public Health,* Diemen, AMB Publishers.

Tandon, Y. (2008) *Ending aid dependence*, Oxford: Fahamu.

Tarrow, S. (2005) *New transnational activism,* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Task Force on Financial Integrity and Economic Development (2009) *Country-by-country reporting: holding multinational corporations to account wherever they are*, Washington DC: Task Force on Financial Integrity and Economic Development.

Therien, J.-P. and V. Pouliot (2006) 'The global compact: shifting the politics of international development?', *Global governance*, 12: 55-75.

Thomas, A. (2008) 'Whatever happened to reciprocity? Implications of donor emphasis on 'voice' and 'impact' as rationales for working with NGOs in development', in A. Bebbington, S. Hickey and D. Mitlin (eds.) *Can NGOs make a difference? The challenge of development alternatives*, London: Zed Books.

Thorbecke, E. (2007) 'The evolution of the development doctrine, 1950-2005', in G. Mavrotas and A. Shorrocks (eds.) *Advancing development: core themes in global economics*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Tilly, C., P. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol (1985) *War making and state making as organized crime*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Todd, E. (1987) *The causes of progress: culture, authority, and change. Family, sexuality, and social relations in past times*, Oxford, UK: B. Blackwell.

Toye, J. and R. Toye (2004) *The UN and global political economy: trade, finance, and development*, United Nations Intellectual History Project Series, Bloomington: Indiana University Press.

Transparency International (2009) *Global corruption barometer,* Berlin: Transparency International.

Treillet, S. (2002) *L'économie du développement*, Paris: Nathan/VUEF.

Tulder, R. van and F. Fortanier (2009) 'Business and sustainable development: from passive involvement to active partnerships', in M. Kremer, P. van Lieshout and R. Went (eds.) *Doing good or doing better: development policies in a globalising world*, WRR-verkenning, Amsterdam: AUP.

UN (2006) *World economic and social survey 2006: diverging growth and development*, Department of Economic and Social Affairs, New York: UN.

UN (2008) *World economic and social survey 2008: Overcoming economic insecurity*,

Department of Economic and Social Affairs, New York: UN.
UN (2009a) *Recommendations by the Commission of Experts of the President of the General Assembly on reforms of the international monetary and financial system*, A/63/XXX, (March 19), New York: UN.
UN (2009b) *World economic situation and prospects 2009. Update as of mid-2009*, New York: UN.
UN (2009c) *World economic and social survey 2009: promoting development, saving the planet*, Department of Economic and Social Affairs, New York: UN.
UN (2009d) *Report of the Commission of Experts of the President of the General Assembly on reforms of the international monetary and financial system* (September 21), New York: UN.
UNAIDS (2008) *Report on the global AIDS epidemic*, Geneva: UNAIDS.
UNCTAD (1999) *World investment report: foreign direct investment and the challenge of development*, Geneva: UNCTAD.
UNCTAD (2005) *Economic development in Africa: rethinking the role of foreign direct investments*, Geneva: UNCTAD.
UNCTAD (2007) *World investment report 2007: transnational corporations, extractive industries, and development*, Geneva: UNCTAD.
UNCTAD (2008a) *World investment report 2008*, Geneva: UNCTAD.
UNCTAD (2008b) *Trade and development report, 2008*, Geneva: UNCTAD.
UNCTAD (2008c) *Follow-up international conference on financing for development to review the implementation of the Monterrey Consensus*, issues note by the UNCTAD secretariat, (October 27), Geneva: UNCTAD.
UNCTAD (2009a) *The global economic crisis: systemic failures and multilateral remedies*, Geneva: UNCTAD.
UNCTAD (2009b) *The least developed countries report 2009: the state and development governance*, Geneva: UNCTAD.
UNCTAD (2009c) *World investment report: transnational corporations, agricultural production and development*, Geneva: UNCTAD.
UNCTAD (2009d) *Trade and development report, 2009*, Geneva: UNCTAD.
UNCTAD (2009e) *Economic development in Africa report 2009: strengthening regional economic integration for Africa's development*, Geneva: UNCTAD.
UNDP (2003) *Making global trade work for people*, London: Earthscan.
UNDP (2004) *Human Development Report 2004: Cultural liberty in today's diverse world*, New York: Oxford University Press.
UNDP (2009) *Human Development Report 2009: overcoming barriers: human mobility and development*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Unesco (2009) *EFA Global Monitoring Report 2009. Overcoming inequality: why governance matters*, Oxford: Oxford University Press.
UNIDO (2008) *Public goods for economic development*, Vienna: UNIDO.
United Nations Population Division (2009) *World population prospects: the 2008 revision, highlights*, New York: UN, Department of Economic and Social Affairs.
Unsworth, S. (2008) *Is political analysis changing donor behaviour?*, Paper (version

September 29) available on http://www.devents.org.uk/Change-unsworth.doc
US Geological Survey (2009) *Mineral commodity summaries*, Washington DC: United States Government Printing Office.
Valencia Lomelí, E. (2009) 'Conditional cash transfer programs: achievements and illusions', *Global social policy*, 9 (2): 167-171.
Vandemoortele, J. (2009) *Taking the MDGs beyond 2015: hasten slowly*, Paper available on www.eadi.org
Varshney, A. (ed.) (2002) *Ethnic conflict and civic life: Hindus and Muslims in India,* New Haven: Yale University Press.
Vaughan, O. (2003) *Chiefs, power, and social change: chiefship and modern politics in Botswana, 1880s-1990s*, Trenton: Africa World Press.
Veen, R. van der (2004) *Afrika. Van de Koude Oorlog naar de 21e eeuw*, Amsterdam: KIT.
Velde, D.W. te (2008) 'Financing international public goods: a framework to address aid for trade', in D. Njinkeu and H. Cameron (eds.) *Aid for trade and development*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
Velde, D.W. te, A. Hewitt and O. Morrissey (2006) *Aid financing for international public goods: recent development*, Paper prepared for the United Nations Industrial Development Organization, Vienna: UNIDO.
Voorhoeve, J. (2007) *From war to the rule of law: peace building after violent conflicts*, WRR-Verkenningen 16, Amsterdam: AUP.
Vu, T. (2007) State formation and the origins of developmental states in South Korea and Indonesia, *Studies in comparative international development*, 41 (4): 27-56.
Wade, R. (2003) 'What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of "development space"', *Review of international political economy*, 10 (4): 621-644.
Wade, R. (2004) *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*, Princeton: Princeton University Press.
Wade, R. (2008) 'Globalization, growth, poverty and inequality', in J. Ravenhill (ed.) *Global political economy*, Oxford: Oxford University Press.
Wade, R. (2009a) From global imbalances to global reorganisations, *Cambridge journal of economics*, 33: 539-562.
Wade, R. (2009b) 'Rethinking industrial policy for low income countries', *African development review*, 21 (2): 352-366.
Wagner, S. (2008) *The new invisible college. Science for development*, Washington DC: Brookings Institution Press.
Wal, M. de (2009) *Een sector onder vuur: ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties en hun strategieën in een veranderende wereld*, Amsterdam: KIT.
Warner, J. and C. Burger (forthcoming) *Global governance of food calamities*, Paper in opdracht van het Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit.
Weiss, J. (2008) 'The aid paradigm for poverty reduction: does it make sense?', *Development policy review,* 26 (4): 407-426.
Went, R. (2008) 'Een alternatieve agenda voor de WTO', in B. van der Steen (ed.) *Kritiek, jaarboek voor socialistische discussie en analyse*, Amsterdam: Aksant.

Went, R. (2009) 'Wereldeconomie kan niet zonder eigen veiligheidsraad', *Christen Democratische Verkenningen*, zomer: 248-256.
Went, R. (2010) *Internationale publieke goederen: karakteristieken en typologie*, Webdocument beschikbaar op www.wrr.nl
Wesseling, H.L. (2003) *Europa's koloniale eeuw: de koloniale rijken in de negentiende eeuw, 1815-1919*, Amsterdam: Bert Bakker.
Weyzig, F. and M. van Dijk (2008) *Tax haven and development partner: incoherence in Dutch government policies*, MPRA paper no. 12526, available on http://mpa.ub.uni-muenchen.de/12526
White, H. (1992) *Should we expect aid to increase economic growth?*, Working paper series ISS no. 127, The Hague: Institute of Social Studies.
White, H. (2007) *Evaluating aid impact*, MPRA paper no. 6716, Munich: University of Munich.
Whitfield, L. (2009) *The politics of aid: African strategies for dealing with donors*, Oxford: Oxford University Press.
Wijffels, H. (2008) *Global public goods and global governance: an agenda*, Speech at WRR lecture, lecture available on http://www.wrr.nl/dsc?c=getobject&s=obj&!sessionid=10fxauy03h54uVxzYXp1K38LdWziQ!2wD5FE09vlsUlCp3MoaGBFhXO qKEXXlWdp&objectid=5006&!dsname=default&isapidir=/gvisapi/
Williamson, J. (ed.) (1990) *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington DC: Institute for International Economics.
Williamson, J. (2008) 'A short history of the Washington Consensus', in N. Serra and J. Stiglitz (eds.) *The Washington Consensus reconsidered: towards a new global governance*, Oxford: Oxford University Press.
Winters, A. (2001) *Coherence with no 'here': WTO co-operation with the World Bank and the IMF*, London: Centre for Economic Policy Research (concept November 2001).
Wolf, M. (2004) *Why globalization works*, New Haven: Yale University Press.
Woolcock, M. (1998) 'Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework', *Theory and society,* 27.
Woolcock, M. and D. Narayan (2000) 'Social capital: implications for development theory, research and policy', *The World Bank research observer,* 15 (2), Washington DC: The World Bank.
World Bank (2001) *World Development Report 2000/2001: attacking poverty*, Oxford: Oxford University Press.
World Bank (2003) *World Development Report 2004: making services work for poor people*, Washington DC: The World Bank.
World Bank (2005) *Economic growth in the 1990s. Learning from a decade of economic reform*, Washington DC: The World Bank.
World Bank (2006) *Global economic prospects. Economic implications of remittances and migration*, Washington DC: The World Bank.
World Bank (2007) *Meeting the challenges of global development: a long-term strategic exercise for the World Bank Group*, Washington DC: The World Bank.

World Bank (2008a) *World Development Report 2008: Agriculture for development,* Washington DC: The World Bank.
World Bank (2008b) *Migration and remittances factbook 2008*, Washington DC: The World Bank.
World Bank (2008c) *Vietnam country-overview*, Washington DC: The World Bank
World Bank (2008d) *World Bank development indicators*, Washington DC: The World Bank.
World Bank (2009a) *Global monitoring report 2009: a development emergency*, Washington DC: The World Bank.
World Bank (2009b) *World Development Report 2010: development and climate change*, Washington DC: The World Bank.
World Commission on the Social Dimension of Globalization (2004) *A fair globalization: creating opportunities for all*, Geneva: ILO.
Worldconnectors (2007) *Statement on policy coherence for development: aid, trade, investment and other issues*, Document available on www.worldconnectors.nl
World Water Council (2004) *E-conference synthesis: virtual water trade - Conscious choices*, Report available on http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Library/Publications_and_reports/virtual_water_final_synthesis.pdf
WRR (2001) *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, WRR-rapport 58, The Hague: SDU.
WRR (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening,* WRR-rapport 70, Amsterdam: AUP.
WRR (2006a) *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek,* WRR-rapport 75, Amsterdam: AUP.
WRR (2006b) *De verzorgingsstaat herwogen,* WRR-rapport 76, Amsterdam: AUP.
WRR (2006c) *Dynamiek in islamitisch activisme. Aanknopingspunten voor democratisering en mensenrechten*, WRR-rapport 73, Amsterdam: AUP.
WRR (2006d) *Klimaatstrategie - tussen ambitie en realisme*, WRR-rapport 74, Amsterdam: AUP.
WTO (2008a) *International trade statistics*, Geneva: WTO.
WTO (2008b) *World trade report 2008: trade in a globalizing world*, Geneva: WTO.
Yayawardena, L. (1993) 'Comment on "Toward a counter-counterrevolution in development theory" by Krugman', *Proceedings of the World Bank annual conference on development economics 1992*, Washington DC: The World Bank.
Yusuf, S. (2009) *Development economics through the decades: a critical look at 30 years of the World Development Report*, Washington DC: The World Bank.
Zadek, S. (2008) 'Collaborative governance: the new multilateralism for the twenty-first century', in L. Brainard and D. Chollet (eds.) *Global development 2.0: can philanthropists, the public, and the poor make poverty history?*, Washington DC.: Brookings Institution Press.
Zakaria, F. (2003) *The future of freedom: illiberal democracy at home and abroad*, New York: W.W. Norton.
Zenawi, M. (zonder jaar) *Dead end: the neoliberal paradigm and the African renaissance*, MasterThesis, ErasmusUniversiteit Rotterdam.

LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Functieaanduidingen op moment van interview

Agnes van Ardenne, Permanente vertegenwoordiger Food and Agriculture Organisation (FAO), Rome
Dean Baker, Co-director Center for Economic and Policy Research, Washington DC
Age Bakker, Nederlandse bewindvoerder International Monetary Fund, Washington DC
Tariq Banuri, Director Division for Sustainable Development, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York
Marion Barthelemy, Chief Development Cooperation Policy Branch Office for ECOSOC, Support and Coordination Department of Economics and Social Affairs, United Nations, New York
Maarten van den Berg, Coordinator Knowledge and Communication, Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD), The Hague
Thijs Berman, Lid Sociaal-Democratische fractie en Ondervoorzitter parlementaire commissie ontwikkelingssamenwerking, Europees Parlement, Brussel
Ben Beuming, Medewerker onderwijsontwikkeling, Wageningen International, Wageningen University and Research Center (WUR)/Penningmeester Platform for International Education (PIE)
Frans Bieckmann, Editor in Chief, *The Broker*
Kees Biekart, Senior Lecturer Political Sociology, Institute of Social Studies, The Hague
Nancy Birdsall, President Center for Global Development, Washington DC
Arend Jan Boekestijn, Tweede Kamerlid VVD
Pieter Boele van Hensbroek, Lecturer, Faculty of Philosophy and Research Co-ordinator, Centre for Development Studies, Rijksuniversiteit Groningen
Joan Boer, Permanent Representative of the Netherlands to the OECD, Paris
Diederik de Boer, Director Sustainable Development Centre, Maastricht School of Management
Ad Boeren, Senior beleidsmedewerker, Directie Kennis en Innovatie, Nuffic, The Netherlands Organisation for International Cooperation in Higher Education
Bart van Bolhuis, Director Foreign Trade and Investment, ministerie van Economische Zaken
Frans van den Boom, Vice-president International AIDS Vaccine Initiative (IAVI)
Jeroen Bordewijk, Former Senior Vice-president Supply Chain Excellence, Unilever
Sylvia Borren, Co-chair WorldConnectors/Voormalig directeur Oxfam Novib
Jone Bos, Voormalig directeur ICCO
Ben Bot, Voormalig minister van Buitenlandse Zaken/Medewerker adviesbureau Meines & Partners
Jan Karel Bout, Directeur Dutch Employers Cooperation Programme (DECP)
Jan Breman, Emeritus hoogleraar Sociologie, Centrum voor Azië Studies, Universiteit van Amsterdam

Maarten Brouwer, Directeur Directie Effectiviteit en Kwaliteit, ministerie van Buitenlandse Zaken
Mirjam de Bruijn, Hoogleraar Contemporary History and Anthropology of West and Central Africa, Universiteit Leiden
Leni Buisman, Hoofd Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling, ministerie van Buitenlandse Zaken
Erwin Bulte, Hoogleraar Ontwikkelingseconomie, Wageningen University and Research Center
Patrick Cammaert, Generaal-Majoor der mariniers/Militair hoofd diverse VN-vredesmissies
Renko Campen, Voorzitter commissie ontwikkelingslanden, Werkgeversorganisatie VNO-NCW
Richard Carey, Director Development Co-operation, Directorate-Development Assistance Committee (DAC), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris
Danny Cassimon, Senior Lecturer, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp
Lo Casteleijn, Directeur algemene beleidszaken, ministerie van Defensie
Ha-Joon Chang, Reader in the Political Economy of Development and Assistant Director of Development Studies, Faculty of Economics and Politics, University of Cambridge
Michel Cichon, Director Social Security Department, International Labour Office (ILO), Geneva
Paul Collier, Professor of Economics and Director Centre for the Study of African Economies, Oxford University
Pedro Conceição, Director Office of Development Studies, United Nations Development Programme, New York
Gemma Crijns, Coördinator MVO Platform
Ferdinand van Dam, Voormalig bewindvoerder Wereldbank/Voormalig ambassadeur bij de OESO
Koen Davidse, Plv. directeur Directie Mensenrechten en Vredesopbouw, ministerie van Buitenlandse Zaken
Jan Deelstra, Directeur Directie Internationale Zaken, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Shantayanan Devarajan, Chief Economist Africa Region, The World Bank, Washington DC
Marc Dierikx, Project Manager Development Cooperation Studies, Institute for Netherlands History (ING)
Ton Dietz, Hoogleraar Sociale Geografie en Directeur Amsterdam Research Institute for Global Issues and Development (AGIDS), Universiteit van Amsterdam
Han van Dijk, Wetenschappelijk directeur CERES Research School for Resource Studies and Ddevelopment/Hoogleraar Recht en Governance in Afrika, Afrika-Studiecentrum, Leiden

Meine Peter van Dijk, Professor Urban Management in Emerging Economies, Erasmus Universiteit Rotterdam
Geske Dijkstra, Ontwikkelingseconoom, Erasmus Universiteit Rotterdam
Jaap Dijkstra, Voormalig directeur HIVOS
Jan Donner, Voorzitter Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT)
Martin Doornbos, Emeritus hoogleraar Political Science, Institute of Social Studies, The Hague
Edo Driessen, First Secretary, Permanent Representation of the Netherlands in Geneva
Gerard Duijfjes, Ambassadeur Nederlandse ambassade Burkina Faso
Koldo Echebarría, General Manager and Chief Office of Strategic Planning and Development Effectiveness, Inter-American Development Bank, Washington DC
Sjef Ederveen, Onderzoekscoördinator, Directoraat-Generaal Economische Politiek, ministerie van Economische Zaken
Marion Eeckhout, Medewerker Directie Sub-Sahara Afrika, ministerie van Buitenlandse Zaken
Hans Eenhoorn, Voormalig Senior Vice-President Unilever Foods/Associate Professor Food Security and Entrepreneurship, Wageningen University and Research Center (WUR)
Sander van den Eijnden, Algemeen Directeur Nuffic, The Netherlands Organisation for International Cooperation in Higher Education
Stephen Ellis, Staff Specialist on Liberia, Afrika-Studiecentrum, Leiden/Directeur Afrika-programma van de International Crisis Group
Dirk Elsen, Directeur SNV Netherlands Development Organisation
Jan van Elst, Principal Administrator General Secretariat, Directoraat voor Ontwikkeling en Afrika, Caribische Gebied en Stille Zuidzee, Raad van de Europese Unie, Brussel
Louis Emmerij, Project Co-director, United Nations Intellectual History Project, Ralph Bunche Institute for International Studies, New York/ Senior Research Fellow, City of New York Graduate Center
Poul Engberg-Pedersen, Director General Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo
Paul Engel, Director European Centre for Development Policy Management (ECDPM)
Ewald Engelen, Associate Professor, Amsterdam Metropolitan Institute for Development Studies, University of Amsterdam
Shahrokh Fardoust, Senior Adviser Office of the Director-General Evaluation, The World Bank Independent Evaluation Group, Washington DC
Jörg Faust, Head of Department, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn
Kathleen Ferrier, Tweede Kamerlid CDA
Heiner Flassbeck, Director Division on Globalization and Development Strategies, UNCTAD, Geneva
Alan Fowler, Independent Development Adviser and Analyst/Professor, Institute of Social Studies, The Hague/Honorary Research Professor of Civil Society and International Development, Centre for Civil Society, University of KwaZulu Natal, South-Africa

Louise Fresco, Universiteitshoogleraar Duurzame Ontwikkeling in Internationaal Perspectief, Universiteit van Amsterdam
Jacques van der Gaag, Professor of Development Economics and Dean of the Faculty of Economics and Econometrics, University of Amsterdam
Chris Geerling, Ecoloog, secretaris NEDWORC; vereniging van internationale consultants
Jos van Gennip, President Society for International Development, The Hague/Voorzitter bestuur Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO)
Chantal Gill'ard, Tweede Kamerlid PvdA
Pieter de Gooijer, Directeur-Generaal Politieke Zaken, ministerie van Buitenlandse Zaken
Peter Gortzak, Vice-voorzitter FNV Bondgenoten
Stephany Griffith-Jones, Executive Director Initiative For Policy Dialogue, Columbia University, New York
Richard Griffiths, Hoogleraar Economische en Sociale Geschiedenis, Universiteit Leiden
Merilee Grindle, Professor of International Development, Director David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University
Albert de Groot, Directeur macro- en sectorbeleid en Directeur ontwikkelingslanden, ECORYS Nederland
Robert de Groot, Directeur Directie Veiligheidsbeleid, ministerie van Buitenlandse Zaken
Jasper Grosskurth, Projectleider Stichting Toekomstbeeld der Techniek
René Grotenhuis, Directeur Cordaid
Jan Gruiters, Directeur Pax Christi
Jan-Willem Gunning, Hoogleraar Ontwikkelingseconomie, Vrije Universiteit Amsterdam/Directeur Amsterdam Institute for International Development (AIID), University of Amsterdam
Arjan de Haan, Senior Lecturer Social Policy, Institute of Social Studies, The Hague
Leo de Haan, Directeur Afrika-Studiecentrum, Leiden
Lawrence Haddad, Director Institute of Development Studies, Brighton
Allert van den Ham, Directeur Programmes and Projects, Hivos
Jack van Ham, Algemeen directeur ICCO
Ricardo Haussmann, Director and Professor of the Practice of Economic Development, Center for International Development, Harvard University
André van Heemstra, Chair United Nations Global Compact/Vice-Chair Supervisory Board, European Academy of Business in Society (EABIS), Brussels
Peter Heintze, Directeur Evert Vermeer Stichting
Duco Hellema, Hoogleraar Nederlandse Buitenlandse Betrekkingen in de 20e Eeuw en Theorievorming van de Internationale Betrekkingen, Universiteit Utrecht
Henny Helmich, Directeur Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO)
Roger Henke, Institutional Development Specialist, Centre for Advanced Studies, Phnom Penh, Cambodia

Hege Hertzberg, Deputy Director General, Minister of International Development's Policy Analysis Unit, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Oslo
Godelieve van Heteren, Directeur Cordaid
Thea Hilhorst, Bijzonder hoogleraar Rampenstudies, Wageningen University and Research Center
Peter Ho, Hoogleraar International Development Studies, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen en Directeur Centre for Development Studies, Rijksuniversiteit Groningen
Paul Hoebink, Extraordinary Professor of Development Cooperation, Centre for International Development Issues, Radboud University Nijmegen
Rolph van der Hoeven, Professor Employment and Development Economics, Institute of Social Studies, The Hague/Former Director Policy Coherence Group, International Labour Office (ILO), Geneva
Nathalie Holvoet, Lecturer, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp
Enno Hommes, Emeritus hoogleraar Ontwikkelingskunde, Universiteit Twente
Mia Horn af Rantzien, Deputy Director General and Head of Operational Area Policy, Swedish International Development Cooperation Agency, Stockholm
Jan van Hout, Consultant, Hanoi, Vietnam
Alan Hudson, Political economist, Overseas Development Institute (ODI), London
Katja Hujo, Research Coordinator, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva
Monika Huppi, Manager Sector Evaluation Division, The World Bank Independent Evaluation Group, Washington DC
Gerald Hyman, Senior Adviser and President Hills Programme on Governance, Center for Strategic and International Studies, Washington DC
Liesbeth Inberg, Researcher, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp
Ewout Irrgang, Tweede Kamerlid SP
Wiet Janssen, International Consultant
Peter Janus, Trade Counsellor, Permanent Representation of the Netherlands in Geneva
Annemiek Jenniskens, Directeur SNV Netherlands Development Organisation
Renée Jones-Bos, Ambassadeur Nederlandse ambassade Washington DC
Eelke de Jong, Professor International Economics, Radboud University Nijmegen
Henk de Jong, Plv. directeur Directie Internationale Zaken, ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit
Wilco de Jonge, Directeur Press Now
Agnes Jongerius, Voorzitter FNV Bondgenoten
Erik Jonsson, Senior Adviser, Department for Development Policy, Swedish Ministry for Foreign Affairs, Stockholm
Gerd Junne, Hoogleraar Internationale Betrekkingen, Universiteit van Amsterdam
Paul Kalma, Tweede Kamerlid PvdA

Robert Kaplan, Chief Advisor to the Executive Vice-President, Inter-American Development Bank, Washington DC
Frank van Kappen, Voormalig Generaal-Majoor Korps Mariniers Nederlandse strijdmacht/Eerste Kamerlid VVD
Marion Kappeyne van de Coppello, Deputy Permanent Representative Minister Plenipotentiary, Permanent Representation of the Netherlands in Geneva
Farah Karimi, Directeur Oxfam Novib
James Kariuki, Head of Policy Planners, Foreign and Commonwealth Office, London
Shigeo Katsu, Regional Vice-President Europe and Central Asia Regional Office, The World Bank, Washington DC
Caroline Kende-Robb, Sector Manager Social Development Department, The World Bank, Washington DC
Karel van Kesteren, Ambassadeur Nederlandse ambassade Tanzania
Mustaq Khan, Professor of Economics, School of Oriental and African Studies, University of London, London
Nanno Kleiterp, Chief Executive Officer, FMO the entrepreneurial development bank of the Netherlands
Piet Klop, Senior Fellow Markets and Enterprise Program, World Resources Institute, Washington DC
Jan Klugkist, Directie Integratie Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken
Bert Koenders, Minister voor Ontwikkelingssamenwerking
Peter Konijn, Adjunct-directeur en Manager beleid en evaluatie, Cordaid
Niek Koning, Universitair docent Agrarische Economie en Plattelandsbeleid, Wageningen University and Research Center
Marleen van der Kooij, Secretaris van het Platform for International Education (PIE)
Martin Koper, Veiligheidsadviseur, Directie Sub-Sahara Afrika, ministerie van Buitenlandse Zaken
Arie Kraaijeveld, Bestuursvoorzitter Netherlands Water Partnership, The Hague
Peter van Krieken, Beleidsadviseur Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, The Hague
Ed Kronenburg, Secretaris-Generaal, ministerie van Buitenlandse Zaken
David Kuijper, Senior Advisor Representing the Government of Netherlands, The World Bank, Washington DC
Arie Kuyvenhoven, Emiritus hoogleraar Ontwikkelingseconomie, Mansholt Graduate School of Social Sciences, Wageningen International, Wageningen University and Research Center
Ellen van der Laan, Ambassadeur Nederlandse ambassade Mali
Maarten Lak, Strategisch adviseur, ministerie van Buitenlandse Zaken
Ruben Lamdany, Assistant Director Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund (IMF)
Jeroen de Lange, Economist, First secretary, Netherlands Embassy Kampala
Ton Lansink, Directeur projectgroep coherentie, ministerie van Buitenlandse Zaken
Susan Legêne, Hoogleraar Politieke Geschiedenis, Vrije Universiteit Amsterdam

Ronald de Leij, Directeur Dutch Employers Cooperation Programme (DECP)
Wampie Libon, Eerste ambassadesecretaris, afdeling Ontwikkelingssamenwerking, Permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie, Brussel
Marianne Linder, Senior Policy Adviser, PharmAccess, Amsterdam
Ruud Lubbers, Voormalig Minister-President/Voormalig Hoge Commissaris voor de vluchtelingen, VN
Leiv Lunde, Senior Adviser, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Oslo
Geertje Lycklama à Nijeholt, Voormalig directeur Institute of Social Studies, The Hague
Harro Maat, Universitair docent, Leerstoelgroep Technologie en Agrarische Ontwikkeling, Wageningen University and Research Center
Frank Majoor, Hoofd Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij de Verenigde Naties, Washington DC
Thomas de Man, Directeur Afrika, Heineken
Wijnand Marchal, Eerste Secretaris, Economische afdeling Nederlandse ambassade Washington DC
Peter Martens, Plv. directeur Algemene Economische Politiek, ministerie van Economische Zaken
Simon Maxwell, Director Overseas Development Institute (ODI), London
Roel von Meijenfeldt, Executive Director Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD), The Hague
Leon Meijer, Beleidsadviseur CNV Internationaal
Ad Melkert, UN Under-Secretary-General and Associate Administrator of UNDP, New York
Loet Mennes, Lid Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)/Emeritus hoogleraar Internationale Economie, Erasmus Universiteit Rotterdam
Iman Merison, Unit Manager Investment and Export Finance, Directorate-General for Foreign Economic Relations, ministerie van Economische Zaken
Dirk Messner, Director Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn
Francine Mestrum, Lector Ontwikkelingsproblematiek, Université Libre, Brussels
Branko Milanovic, Lead Economist, Development Research Group, The World Bank, Washington DC
Thandika Mkandawire, Director United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva
Arthur Mol, Hoogleraar Omgevingsbeleid, Wageningen University and Research Center
Henk Molenaar, Adjunct-directeur WOTRO; the science division within NWO
Klaas Molenaar, Directeur Intent; ondernemen over de grens
Nadia Molenaers, Lecturer Political Theory, Governance and Development, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp
Jacques Monasch, Senior Consultant Public Affairs and Communications, Health Insurance Fund, PharmAccess, Amsterdam
Manuel Montes, Chief Policy Analysis and Development and Deputy Director, Financing for Development Office, Department of Economic and Social Affairs, UN, New York

Mick Moore, Professor of Political Economy, Institute of Development Studies (IDS), Brighton
Francoise Moreau, Head of Unit Forward Looking Studies and Policy Coherence, Directorate-General Development, European Commission, Brussels
Richard Morford, Managing Director Donor and Multilateral Relations, Department of Policy and International Relations, Millennium Challenge Corporation, Washington DC
Todd Moss, Senior Fellow and Director Emerging Africa Project, Center for Global Development, Washington DC
David Mosse, Professor of Social Anthropology, School of Oriental and African Studies, University of London
Jan Nederveen Pieterse, Professor in Global Sociology, University of Illinois at Urbana-Champaign
Co Neeteson, Policy Co-ordinator Department of International Affairs, ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit
Annemieke Nijhof, Raadadviseur Ruimtelijke Ordening, Transport, Water en Milieu, ministerie van Algemene Zaken/Directeur-Generaal Water, ministerie van Verkeer en Waterstaat
Jan Gerrit van Norel, Programmaleider CNV Internationaal
Isabelle van Notten, Zelfstandig adviseur Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen en Internationale Samenwerking/Onderzoeker rapport van de Commissie Draagvlak en Effectiviteit Ontwikkelingssamenwerking (Commissie Dijkstal)
José Antonio Ocampo, Professor of Professional Practice in International and Public Affairs and Director of the Program in Economic and Political Development, School of International and Public Affairs, Columbia University, New York
Bertil Odén, Independent International Trade and Development Professional, Stockholm
Bram van Ojik, Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
Maaike Okano-Heijmans, Research Fellow for Asia Studies, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, The Hague
Frank van Oorschot, Senior specialist Internationale Zaken voor de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO)
Hans Opschoor, Hoogleraar Economie van Duurzame Ontwikkeling en voormalig directeur, Institute of Social Studies, The Hague/Professor of Environmental Economics, Vrije Universiteit Amsterdam
Joke Oranje, Voorzitter NEDWORC, vereniging van internationale consultants
Isabel Ortiz, Senior Interregional Advisor Department for Economic and Social Affairs, United Nations, New York
Teun van Os van den Abeelen, Voorzitter Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, The Hague
Habib Ouane, Director Division for Africa, Least Developed Countries and Special Programmes, UNCTAD, Geneva
Cees Oudshoorn, Directeur beleid, Werkgeversorganisatie VNO-NCW
Bram van Overbeeke, Special Advisor Dutch Employers Cooperation Programme (DECP)

René Paas, Voorzitter CNV Vakcentrale
Arnoud Passenier, Coördinator strategisch beleid, Directie bestuursondersteuning, ministerie van Volksgezondheid Ruimtelijke Ordening en Milieu
Bernike Pasveer, Universitair docent, faculteit Kunst en Cultuur, Universiteit Maastricht
Pieter Pekelharing, Ethicus, docent Sociale en Politieke Filosofie Universiteit van Amsterdam
Nick Perkins, Head of Communication, Institute of Development Studies (IDS), Brighton
Mariko Peters, Tweede Kamerlid GroenLinks
Theo Peters, Ambassaderaadslid, afdeling Ontwikkelingssamenwerking, Permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie, Brussel
Marcella Petri, Senior beleidsmedewerker, ministerie van Economische Zaken
Jan Douwe van der Ploeg, Hoogleraar Rurale Sociologie, Wageningen University and Research Center
Rick van der Ploeg, Hoogleraar Economie, Universiteit van Oxford/Hoogleraar Politieke Economie, Amsterdam School of Economics, Universiteit van Amsterdam
Thijs van Praag, Algemeen directeur PUM; Netherlands Senior Experts
Jan Pronk, Voormalig Minister voor Ontwikkelingssamenwerking/Professor Theory and Practice of International Development, Institute of Social Studies, The Hague
Willem van de Put, Directeur HealthNet TPO
Maartje van Putten, Vice-president European Centre for Development Policy Management (ECDPM)/Commissaris Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT)
Winand Quaedvlieg, Deputy Director International Economic Affairs, Werkgeversorganisatie VNO-NCW
Stephen Quick, Director Office of Evaluation and Oversight, Inter-American Development Bank, Washington DC
Zia Qureshi, Senior Adviser Development Economics, The World Bank, Washington DC
Rudy Rabbinge, Hoogleraar Duurzame Ontwikkeling en Voedselzekerheid, Wageningen University and Research Center
Kees Rade, Directeur Directie Verenigde Naties en internationale financiële instellingen, ministerie van Buitenlandse Zaken
Sanjay Reddy, Assistant Professor of Economics, Barnard College, Columbia University, New York
Niels Redeker, Counselor Inter-American Development Bank, Washington DC
Robrecht Renard, Professor Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp
Paul Richards, Hoogleraar Technologie en Landbouwontwikkeling, Wageningen University and Research Center
Koos Richelle, Director-General EuropeAid, European Commission, Brussels
Roger Riddell, Voormalig directeur ChristianAid
Louk de la Rive Box, Director Institute of Social Studies, The Hague/Professor International Co-operation, University of Maastricht
Dani Rodrik, Professor of International Political Economy, Harvard John F. Kennedy School of Government, Harvard University

Ruerd Ruben, Professor in Development Economics, Chair Development Studies and Director Centre for International Development Issues Nijmegen (CIDIN), Radboud University Nijmegen
Arie de Ruijter, Hoogleraar Antropologie, Universiteit Tilburg
Guido Ruivenkamp, Universitair hoofddocent en Bijzonder hoogleraar Hervorming Biotechnologie, Wageningen University and Research Center
Theo Ruyter, Afrika-specialist, Bestuurslid Associatief netwerk voor een Taks op financiële Transacties en voor het Aansterken van de Civiele maatschappij (ATTAC)
Charles Sabel, Professor of Law and Social Sciences, Columbia Law School, New York
Guri Sandborg, Deputy Director General, Minister of International Development's Policy Analysis Unit, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Oslo
Hartwig Schafer, Director Strategy and Operations Sustainable Development, The World Bank, Washington DC
Louise van Schaik, Fellow, Clingendael European Studies Programme, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, The Hague
Onno Schellekens, Director PharmAccess, Amsterdam
Michiel Scheltema, Voormalig voorzitter WRR/Progammatic Steering Board, The Hague Institute for the Internationalisation of Law
Wouter Schilperoort, Senior Advisor, International Monetary Fund (IMF), Washington DC
Tobias Schmitz, Teamleider Policy Development Team, Both Ends
Imme Scholz, Head of Department, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn
Nico Schrijver, Hoogleraar Internationaal Recht, Universiteit Leiden/Lid van het Permanente Hof van Arbitrage, The Hague
Lau Schulpen, Universitair docent, Center for International Development Issues (CIDIN), Radboud University Nijmegen
Anton Schuurman, Universitair hoofddocent leerstoelgroep Agrarische Geschiedenis, Wageningen University and Research Center
Nikhil Seth, Director Office for ECOSOC Support and Coordination, Department for Ecomic and Social Affairs, UN, New York
Fiona Shera, Deputy Director/Head of Trade and Development, Trade Policy Unit, Department for International Development (DFID), London
Jan Geert Siccama, Plv. Directeur algemene beleidszaken, ministerie van Defensie/Bijzonder hoogleraar Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Utrecht
Wout Siddré, Emeritus hoogleraar Economie, Erasmus School of Economics, Erasmus Universiteit Rotterdam
Anneke Slob, Directeur macro- en sectorbeleid en Technisch directeur evaluatie en monitoring en Managing partner, ECORYS Nederland
David Sogge, Sociologisch antropologisch ontwikkelingseconomisch onderzoeker, Transnational Institute (TNI), Amsterdam
Kevin Sparkhall, Deputy Director and Head Donor Relations Department, Department for International Development (DFID), London

Sam Stevens, Secretaris internationale economische zaken, Werkgeversorganisatie VNO-NCW
Myriam Vander Stichele, Senior onderzoeker Investeringen en Handel, Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO)
Olav Stokke, Senior Researcher, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo
Eddy Szirmai, Professor of Development Economics, Maastricht Graduate School of Governance, Maastricht University
Eva Tobisson, Senior Adviser, Department for Development Policy, Swedish Ministry for Foreign Affairs, Stockholm
Ruud Treffers, Directeur-Generaal Internationale Samenwerking, ministerie van Buitenlandse Zaken
Rob van Tulder, Professor of International Business-Society Management, Rotterdam School of Management, Erasmus University Rotterdam
Jos Uleman, Directeur vermogensfonds Debman Stichting
Dian van Unen, Hoofd FNV Mondiaal
Roel van der Veen, Scientific Councilor, ministerie van Buitenlandse Zaken
Dirk Willem te Velde, Research Fellow Investment and Growth, International Economic Development Group, Overseas Development Institute (ODI), London
Emile van Velsen, Manager sector meetschappelijke actie, CNV vakcentrale
Kees Vendrik, Tweede Kamerlid GroenLinks
Maxime Verhagen, Minister van Buitenlandse Zaken
John Verhoeven, Hoofdredacteur *Onze Wereld*
Rob Visser, Hoofd Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling, afdeling armoede, ministerie van Buitenlandse Zaken
Joris Voorhoeve, Voormalig Minister van Defensie/Lid Raad van State
Maarten Voors, Promotiestudent Rurale en Ontwikkelingseconomie, Wageningen University and Research Center
Rob Vos, Director Development Policy and Analysis Division, Department for Economic and Social Affairs, United Nations, New York
Lodewijk de Waal, Directeur Humanitas
Geerte Wachter, Senior programmacoördinator en Hoofd financiën, Prins Claus Fonds
Robert Wade, Professor of Political Economy and Development, London School of Economics
Marieke de Wal, Managing Consultant, Berenschot Procesmanagement
Jeroen Warner, Assistant Professor, Leerstoelgroep Disaster Studies, Wageningen University and Research Center
Frauke de Weijer, International Consultant Rural Development, Pastoralism and Value Chain Development/Pastoralist Advisor USAID,
Mark Weisbrot, Co-Director Center for Economic and Policy Research, Washington DC
Flip Wester, Universitair docent Irrigatie en Watermanagement, Wageningen University and Research Center
Josine Westerbeek-Huitink, Directeur Wilde Ganzen

Francis Weyzig, Onderzoeker belastingen, Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen SOMO
Franck Wiebe, Chief Economist, Department of Policy and International Relations, Millennium Challenge Corporation, Washington DC
Bernard Wientjes, Voorzitter Werkgeversorganisatie VNO-NCW
Wiert Wiertsema, Policy Officer Capital Flows and Climate, Both Ends
Herman Wijffels, Nederlandse bewindvoerder, The World Bank
Sweder van Wijnbergen, Hoogleraar Internationale Economie, Universiteit van Amsterdam
Alan Winters, Chief Economist, Department for International Development (DFID), London
Lennart Wohlgemuth, Visiting Professor, Center for African Studies, University of Gothenburg, Sweden
Justin Yifu Lin, Senior Vice-President and Chief Economist, The World Bank, Washington DC
Pieter van der Zaag, Professor of Integrated Water Resources Management, Unesco, Institute for Water-Education, Delft
Fred Zaal, Assistant Professor and Lecturer Livelihoods, Environment and Governance, International School for Humanities and Social Sciences, University of Amsterdam
Kees Zevenbergen, Hoofd strategie-unit, SNV Netherlands Development Organisation
Hania Zlotnik, Director Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York
Annelies Zoomers, Professor of Development Geography, Utrecht University/ Professor of International Migration, Radboud University Nijmegen

CASESTUDIES: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Afghanistan

Qasim Akhgar, Editor Chief, 8subh daily
Ramazan Bashardost, Islamic Republic of Afghanistan National Assembly- Lower House
Anja de Beer, Director Agency Coordinating Body for Afghan Relief
Martine van Bijlert, Political Adviser to the European Union's Special Representative
Hans Blankenberg, Ambassadeur Nederlandse ambassade
Paul Fishstein, Director, Afghanistan Research and Evaluation Unit
Esmathullah Haidary, Deputy Managing Director, Afghan Development Association
Floortje Klijn, Programme Officer Afghanistan & Pakistan, Oxfam Novib
Jarullah Mansoori, Chief of Staff and Legal Advisor, Islamic Republic of Afghanistan National Environmental Protection Agency
Horia Mosadiq, Director of Human Rights Research and Advocacy Consortium
Joanna Nathan, Senior Analyst, International Crisis Group
Hamish Nixon, Subnational Governance and Delivery Specialist, The World Bank
Noorulhaq Olomi, Chairman of Committee on Defence and Territorial Affairs, Islamic Republic of Afghanistan National Assembly- Lower House
Yunus Qanuni, Chairman Islamic Republic of Afghanistan National Assembly- Lower House
Aziz Rafiee, Managing Director Afghan Civil Society Forum
Rachel Reid, Human Rights Watch
Mariam J. Sherman, Country Manager for Afghanistan, The World Bank
Alexandra Strand Holm, Medewerker Cordaid, Kabul
Yvonne Stassen,Tijdelijk zaakgelastigde a.i., Nederlandse ambassade
Mirwais Wardak, Program Director Cooperation for Peace and Unity
Khalil Wedad, Program Coordinator, Afghanistan Press Now
Faizullah Zaki, Chairman Committee for Natural Resources and Environment, Islamic Republic of Afghanistan National Assembly- Lower House
Ehsan Zia, Minister of Rural Rehabilitation and Development

China

Irene Bain, Program Officer Environment and Natural Resources, Ford Foundation
Halima Begum, First Secretary (Development) Policy Adviser, DFID
Rudolf Bekink, Ambassadeur Nederlandse ambassade
Ira Belkin, Program Officer Law and Rights, Ford Foundation
Lu Bin, Professor Urban Planning, Peking University
Wang Canfa, Professor Environmental Law, China University of Politics and Law/Founder of Centre for Legal Assistance to Pollution Victims
Adrian Davis, Head of DFID North and East Asia
David Dollar, Country Representative, The World Bank
John Fitzgerald, Representative Ford Foundation China

Mark George, Policy Analyst China-Africa, DFID
Wang Guoqian, Climate Change Adviser, DFID
Arjan de Haan, Medewerker DFID
Kathleen Hartford, Program Officer, Governance and Public Policy, Ford Foundation
Ying Hwang, Researcher, *de Volkskrant*
Duncan Innes-Ker, Senior Editor The Economist Asia, Intelligence Unit
Qiao Jianrong, Health Adviser, DFID
Eve Wen-Jing Lee, Program Officer Sexuality and Reproductive Health and Rights, Ford Foundation
Hans Moleman, China correspondent, *de Volkskrant*
Hou Rui, Business Development Division International Finance Department, China Development Bank
Hou Shaoze, Deputy Director International Finance Department/Director International Cooperation Office, China Development Bank
Jiao Shoutian, Senior Economist, Director Beijing Municipal Research Center for Rural Economy
Constance Thomas, Director of the ILO Office
Bettine Vriesekoop, China correspondente *NRC Handelsblad*
Canfa Wang, Professor China University of Political Science and Law/Director Center for Legal Assistance to Pollution Victims
Xu Weizhong, Deputy Director and Research Professor, Institute of Asian and African Studies, China Institute of Contemporary International Relations
Li Wentao, Institute of Asian and African Studies, China Institute of Contemporary International Relations
Zhang Xiaoshan, Director General and Professor, Institute of Rural Development, Chinese Academy of Social Sciences
Dayuan Xue, Professor and Chief Scientist Biodiversity, Nanjing Institute of Environmental Science, China Ministry of Environmental Protection
Chen Yan, Deputy Division Chef Business Development Division International Department, China Development Bank
Wang Yi, Professor of Public Policy, Chinese Academy of Sciences/Vice-Director-General of Institute of Policy and Management of CAS/Team Leader of China Sustainable Development Strategy Study Group
Lu Yibin, Program Officer, UNDP
Daojiong Zha, Professor of International Studies, School of International Studies, Peking University

Ethiopië

Yelfigne Abegaz, Adviseur Gender en Civil Society Organisaties, Nederlandse ambassade
Assefa Admassie, Director, Ethiopian Economics Association/Ethiopian Economic Policy Research Institute
Aniley Amentie, Manager, Education Expertise Center Ethiopia
Araya Asfaw, Interim Manager, Horn of Africa Regional Environment Centre

Miguel Barreto, Deputy Country Director, United Nations World Food Programme
Jan Bloemen, Chief Operating Officer, Africa Juice
Joep van den Broek, Consultant publiek-private partnerschappen, Nederlandse ambassade
Douwe Buzeman, Civil Society and Human Rights Project Manager, Delegation of the European Commission to Ethiopia
Paolo Curradi, Head Rural Development and Food Security, Delegation of the European Commission to Ethiopia
Mohammed Diab, Representative and Country Director, United Nations World Food Programme
Paul Dorosh, Senior Research Fellow and Program Leader, International Food Policy Research Institute
Jasmina van Driel, Consultant(MetaMeta), Horn of Africa Regional Environment Centre
Marc Driessen, Algemeen directeur, Maranque Farms
Elobaid Ahmed Elobaid, Democratic Institutions Programme-Manager, United Nations Development Programme
Mr. Esaya, Manager Vegfruit
Zinabu Gebremariam, Director General, Higher Education Strategy Center
Kalayu Gebre-Selassie, Governance-advisor DFID
John Graham, Senior Policy Advisor, USAID
Jan van de Haar, Algemeen directeur, Solagrow Plc.
Ton Haverkort, Regional DCM/DRR Program Coordinator, Cordaid
Dirk Hoekstra, Project Manager, International Livestock Research Institute
Pim de Keizer, Eerste secretaris Rurale Economische Ontwikkeling, Nederlandse ambassade
Toon van Kessel, Manager Mullo Farm
Gijs van 't Klooster, International Consultant Livestock, Food and Agriculture Organization of the United Nations
Henk Kuipers, Farming Professional, Africa Juice
Bas van der Lee, Ondernemer, Olij Rozen Breeding
Maaike de Loor, Tweede secretaris Bilaterale Zaken, Nederlandse ambassade
Erik Lundsgaarde, Research Fellow, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik Bonn
Rem Neefjes, Country Director, SNV Netherlands Development Organization
Grethe Petersen, Country Director, Marie Stopes International Ethiopia
Arie Plieger, Eerste secretaris Hoofd Operationeel Management, Nederlandse ambassade
Hans Poley, Eerste secretaris Handel en Investeringen, Nederlandse ambassade
Janny Poley, Eerste secretaris Milieu en Water, Nederlandse ambassade
Dessalegn Rahmato, Senior Research Fellow, Forum for Social Studies
Dino Sinigallia, Hoofd Delegatie van de Europese Commissie in Ethiopië
Eva Smulders, General Manager F&S Business Development Service PLC
Andrew Spezowka, Deputy Director and Team Leader Canadian International Development Agency
Fikru Tarekegn, Programs Coordinator Dorcas Aid International Ethiopia

Daniel Truneh, Program Coordinator PSD Advisor, SNV Netherlands Development Organization
Ronald Vijverberg, Ondernemer bij Florensis
Dörthe Wacker, Head of Section Governance, Delegation of the European Commission to Ethiopia
Nico van Wageningen, Consultant in Livestock Production
Geert Westenbrink, Landbouwraad, Nederlandse ambassade
Sonali Wickrema, Head Programme Unit, United Nations World Food Programme
Franta Wijchers, Eerste secretaris Onderwijs, Nederlandse ambassade

India

Michael Anderson, Head DFID India
Dipak Dasgupta, Lead Economist for India, The World Bank
Niraja Gopal Jayal, Professor Center for the Study of Law and Govenance, Jawaharal Nehru University
K.P. Kannan, National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector, Government of India
Coen Kompier, Sr. Specialist on International Labour Standards, International Labour Organization
Giovanni van der Lugt, Counsellor Economic and Commercial Affairs
Pratap Bhanu Mehta, President of the Center for Policy Research New Delhi
Alex Oosterwijk, Hoofd Politieke Afdeling, Nederlandse Ambassade
A.S. Panneerselvan, Executive Director Panos South Asia, Chennai
Sanjaya Panth, Senior Resident Representative IMF
Arjun Sengupta, Chair National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector, Government of India
Alakh Sharma, Professor and Director, Institute for Human Development/Editor, The Indian Journal of Labour Economics
Aruna Sharma, Joint Secretary National Human Rights Commission
Ravi Srivastava, Member National Commission for Enterprises in the Unorganised Sector, Government of India
Rajesh Tandon, President PRIA International Centre for Learning and Promotion of Participation and Democratic Governance
Sukhadeo Thorat, Director Indian Institute of Dalit Studies/Professor of Economics, Centre for the Study of Regional Development
Mitu Varma, Country Director Panos India/Director-Programmes Panos South-Asia
Prem Vashishta, Visiting Professor Institute for Human Development

Nigeria

Aderanti Adepoju, Director Human Resources Development Center Lagos
Yusuf Ageni, Corportate Affrairs Adviser, Nigerian Breweries
Stella Amadi, Head of Programmes Centre for Democracy and Development

Kemi Asiwaju, Manager Accountability and Justice, Cleen Foundation Justice Sector Reform
Ojobo Atuluku, Deputy Country Director/Head of Programs and Policy, ActionAid
William Awinador-Kanyirige, Director of Cabinet, ECOWAS Commission
Thessa Brongers, Economic and Trade Affairs Advisor, Nederlandse ambassade
Gertjan van Bruchem, Programme Officer Nigeria, Oxfam Novib
Innocent Chukwuma, Executive Director Cleen Foundation
Marjo Cromvoets, Ambassaderaad, Nederlandse ambassade
Chukwuemeka Eze, National Network Coordinator, West Africa Network for Peacebuilding
Paul Hamers, Non-Executive Director, Nigerian Breweries
Peter Hawkins, Head of Human Development, DFID
Michiel Herkemij, MD/CEO Nigerian Breweries
Amina Ibrahim, Special Adviser to the President for the MDGs
Felix Morka, Executive Director Social and Economic Rights Action Center Nigeria
Ifeanyi Okechukwu, Program Manager, West Africa Network for Peacebuilding
Constance Okeke, Head Agriculture, National Association of Nigerian Traders
Oso Osobou, Hoogleraar Economie
Hanneke Peeters, Manager Operations PharmAccess
Peter Poulsen, Regional Economic Advisor Nigeria, British Department for International Development
Onno Rühl, Country Director Nigeria, The World Bank
Lamido Sanusi, Executive Director Risk and Management Control First Bank Nigeria
Benjamin Soares, Antropoloog, Afrika-Studiecentrum, Leiden
Jean de Dieu Somda, Vice-President ECOWAS Commission Nigeria
Ronald Sonnemans, Ambassaderaad, Nederlandse ambassade
Loenard Ugbajah, Head Trade Law/Legal Services, National Association of Nigerian Traders
Ken Ukaoha, President National Association of Nigerian Traders
Arie van der Wiel, Ambassadeur Nederlandse ambassade

Uganda

Patrick Birungi, National Economist, United Nations Development Programme
Dónal Cronin, Head of Development Irish Aid, Government of Ireland
Godfrey Dhatemwa, Commissioner Education Planning Department, Ministry of Education and Sports
Justin Ecaat, Environment Specialist, United Nations Development Programme
David Eckerson, Director USAID
Mayoka James, Ag. Principal Economist, Education Planning Department, Ministry of Education and Sports
William Kalema, Director, Umacis Consulting
Chris Kassami, Secretary to the Treasury, Ministry of Finance
Arthur Larok, Director of Programmes, Uganda National NGO Forum

Gwyneth Lee, Senior Economist, DFID
Onesmus Mugyenyi, Ag. Executive Director Acode, Independent Public Policy Research, Analysis and Advocacy Think Tank
Andrew Mwenda, Journalist
Theophane Nikyema, Resident Coordinator and Humanitarian Coordinator, United Nations/Resident Representative, United Nations Development Programme
Michel Rentenaar, Plaatsvervangend Ambassadeur, Nederlandse ambassade
Jacques Schrier, Managing Director Uganda, Royal Van Zanten Ltd.
Abebe Selassie, Senior Resident Representative, IMF
Emmanuel Tumusiime-Mutebile, Governor Bank of Uganda
Jeroen Verheul, Ambassadeur Nederlandse ambassade
Paul Wade, Senior Country Economist, The World Bank
Julian Wood, Director and Head Economic Development and Financial Services East and Southern Africa, SNV Uganda Netherlands Development Organisation

Suriname

Willem Aalmans, Plaatsvervangend ambassadeur, Nederlandse ambassade
Renaud Adams, Algemeen directeur, Iamgold Rosebel Mine
Rakesh Adhin, Head Research Department, Centrale Bank van Suriname
Mascha Baak, Beleidscoördinerend medewerker, ministerie van Buitenlandse Zaken
Jim Boussaid, Chef Executive Officer, Hakrinbank N.V.
Hans Breeveld, Chairperson, Democracy Unit University of Suriname
Ancile Brewster, Representative, Inter-American Development Bank
Mireille Brunings-Stolz, Head of the Annual Reports Division, Central Bank of Suriname
Hennah Buyne, Raadsheer, Gerechtshof Arnhem
Chan Choennie, Beleidsadviseur Kennis en Verkenningen, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Steven Couthinho, General Manager Credits, Hakrinbank N.V.
Pitou van Dijck, Universitair hoofddocent Economie, Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns-Amerika
Astrid Elburg, Zelfstandig adviseur Culturele Diversiteit en managementcoach
Derrick Ferrier, Socioloog, Directeur Centrum voor Economisch en Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek
Sharda Ganga, Directeur, Stichting Projekta; Organisatie voor Vrouwen en Ontwikkeling
Lilian Gonçalves-Ho Kang You, Staatsraad in buitengewone dienst, Raad van State/Voorzitter International Executive Committee Amnesty International/Bestuursvooritter Prins Claus Fonds
Ruben Gowricharn, Hoogleraar Sociale Cohesie en Transnationale Vraagstukken, Universiteit van Tilburg en Anton de Kom Universiteit Paramaribo
Aart Jacobi, Ambassadeur Nederlandse ambassade
Dirk Kruijt, Hoogleraar Ontwikkelingsstudies, Universiteit van Utrecht
Hans Lim A Po, Rector, F.H.R. Lim A Po Institute for Social Studies

Marion Maks, Ingenieur en Surinaamse ambtenaar
Marcel Meyer, President, Caribbean Employers' Confederation
Gert Oostindie, Hoogleraar Caraïbische Geschiedenis en directeur Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV), Universiteit Leiden
Henry Ori, Onderwijssocioloog en bestuurskundige, ORBA Training and Consultancy
Kermechend Raghoebarsing, Minister van Landbouw, Veeteelt en Visserij
Winston Ramautarsing, Development Economist, Proplan Consultancy
Anil Ramdas, Schrijver en journalist
Rick van Ravenswaay, Minister van Planning en Ontwikkelingssamenwerking
Marten Schalkwijk, Director, Institute for Graduate Studies and Research Anton de Kom University of Suriname
Ramsewak Shankar, Former President of the Republic of Suriname
Stephen Simon, Country Representative Suriname, Pan American Health Organization
George Soerjoesing, Managing Director, Ilaco Suriname N.V.
Marianne Spier, Medewerker Internationalisering, Hogeschool van Amsterdam
Annette Tjon Sie Fat, Executive Director, Conservation International Suriname
Wilma Udenhout, Chairman Suriname Conservation Foundation
Alexandra Valkenburg, Eerste secretaris, Nederlandse ambassade
David Yateman, Superintendent Competencies and Organizational Development, Iamgold Rosebel Mine
Marc Willems, Socioloog, WilTraCon Training & Consultancy N.V.

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

1 Europese Unie
2 Structuur van de Nederlandse economie
3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)
4 Milieubeleid (1974)
5 Bevolkingsgroei (1974)
6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15 De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

Tweede raadsperiode (1978-1982)

17 Etnische minderheden (1979)
A. Rapport aan de Regering
B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
24 Samenhangend mediabeleid (1982)

Derde raadsperiode (1983-1987)

25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)

Deel 1: Rapport aan de Regering

Deel 2: Pre-adviezen

31 Cultuur zonder grenzen (1987)

32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)

33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)

34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

35 Rechtshandhaving (1988)

36 Allochtonenbeleid (1989)

37 Van de stad en de rand (1990)

38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)

39 Technologie en overheid (1990)

40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)

41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)

42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)

43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)

45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)

46 Besluiten over grote projecten (1994)

47 Hoger onderwijs in fasen (1995)

48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)

49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)

50 Tweedeling in perspectief (1996)

51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)

52 Volksgezondheidszorg (1997)

53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)

54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

55 Generatiebewust beleid (1999)

56 Het borgen van publiek belang (2000)

57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)

58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)

59 Naar een Europabrede Unie (2001)

60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)

61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid (2002)

62 Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)

63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)

64 Beslissen over biotechnologie (2003)

65 Slagvaardigheid in de Europabrede Unie (2003)

66 Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten (2003)
67 Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (2003)

Zevende raadsperiode (2003-2007)

68 Waarden, normen en de last van het gedrag (2003)
69 De Europese Unie, Turkije en de islam (2004)
70 Bewijzen van goede dienstverlening (2004)
71 Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid (2005)
72 Vertrouwen in de buurt (2005)
73 Dynamiek in islamitisch activisme. Aanknopingspunten voor democratisering en mensenrechten (2006)
74 Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme (2006)
75 Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek (2006)
76 De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden (2006)
77 Investeren in werkzekerheid (2007)
78 Europa in Nederland (2007)
79 Identificatie met Nederland (2007)
80 Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud (2008)
81 Infrastructures. Time to Invest (2008)

Achtste raadsperiode (2008-2012)

82 Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid (2008)
83 Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste jongeren' (2009)

Rapporten aan de Regering nrs. 1 t/m 67 en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn niet meer leverbaar. Alle studies van de WRR zijn beschikbaar via de website www.wrr.nl.
Rapporten aan de Regering nrs. 68 t/m 83 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam (www.aup.nl).

VERKENNINGEN

Zevende raadsperiode (2003-2007)

1 J. Pelkmans, M. Sie Dhian Ho en B. Limonard (red.) (2003) Nederland en de Europese grondwet
2 P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) (2004) Bijdragen aan waarden en normen
3 G. van den Brink (2004) Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland
4 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat
5 P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (red.) (2004) Vijfentwintig jaar later. De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces
6 H. Dijstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren
7 W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders en F.J.P. Hoefnagel (red.) (2005) Trends in het medialandschap. Vier verkenningen
8 G. Engbersen, E. Snel en A. Weltevrede (2005) Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken
9 D.J. Wolfson (2005) Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering
10 Nasr Abu Zayd (2006) Reformation of Islamic Thought. A Critical Historical Analysis
11 J.M. Otto (2006) Sharia en nationaal recht. Rechtssystemen in moslimlanden tusssen traditie, politiek en rechtsstaat
12 P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries (2006) Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid
13 W.B.H.J. van de Donk, A.P. Jonkers en G.J. Kronjee (red.) (2006) Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie
14 D. Scheele, J.J.M. Theeuwes, G.J.M. de Vries (red.) (2007) Arbeidsflexibiliteit en ontslagrecht
15 P.A.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij en J.C.I. de Pree (red.) (2007) Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid
16 J.J.C. Voorhoeve (2007) From War to the Rule of Law. Peace Building after Violent Conflicts
17 M. Grever en K. Ribbens (2007) Nationale identiteit en meervoudig verleden
18 B. Nooteboom and E. Stam (eds.) (2008) Micro-foundations for Innovation Policy
19 G. Arts, W. Dicke and L. Hancher (eds.) (2008) New Perspectives on Investments in Infrastructures

Achtste raadsperiode (2008-2012)

20 D. Scheele, R. van Gaalen en J. van Rooijen (2008) Werk en inkomsten na massaontslag: de zekerheid is niet van de baan
21 M. Kremer, P. van Lieshout and R. Went (eds.) (2009) Doing Good or Doing Better. Development Policies in a Globalizing World
22 W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.) (2009) De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag

Alle *Verkenningen* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam (www.aup.nl).

WEBPUBLICATIES

Zevende raadsperiode (2003-2007)

WP 01 Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang
WP 02 Ruimte voor goed bestuur: tussen prestatie, proces en principe
WP 03 Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen
WP 04 Regulering van het bestuur van maatschappelijke dienstverlening: eenheid in verscheidenheid
WP 05 Een schets van het Europese mediabeleid
WP 06 De regulering van media in internationaal perspectief
WP 07 Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit: enkele overwegingen
WP 08 Geschiedenis van het Nederlands inhoudelijk mediabeleid
WP 09 Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004: analyse van een veldonderzoek van 28 casussen
WP 10 Geestelijke gezondheid van adolescenten: een voorstudie
WP 11 De transitie naar volwassenheid en de rol van het overheidsbeleid: een vergelijking van institutionele arrangementen in Nederland, Zweden, Groot-Brittanië en Spanje
WP 12 Klassieke sharia en vernieuwing
WP 13 Sharia en nationaal recht in twaalf moslimlanden
WP 14 Climate strategy: Between ambition and realism
WP 15 The political economy of European integration in the polder: Asymmetrical supranational governance and the limits of legitimacy of Dutch EU policy-making
WP 16 Europe in law, law in Europe
WP 17 Faces of Europe: Searching for leadership in a new political style
WP 18 The psychology and economics of attitudes in the Netherlands
WP 19 Citizens and the legitimacy of the European Union
WP 20 No news is bad news! The role of the media and news framing in embedding Europe
WP 21 Actor paper subnational governments: Their role in bridging the gap between the EU and its citizens
WP 22 The Dutch third sector and the European Union: Connecting citizens to Brussels
WP 23 Europe in parliament: Towards targeted politicization
WP 24 Europe in the Netherlands: Political parties
WP 25 The EU Constitutional Treaty in the Netherlands: Could a better embedding have made a difference?
WP 26 How to solve the riddle of belated Euro contestation in the Netherlands?
WP 27 Connection, consumer, citizen: Liberalising the European Union gas market
WP 28 Dutch EU-policies with regard to legal migration – The directive on family reunification
WP 29 The accession of Turkey to the European Union: The political decision-making process on Turkey in The Netherlands
WP 30 The Habitats Directive: A case of contested Europeanization
WP 31 Encapsulating services in the 'polder': Processing the Bolkestein Directive in Dutch Politics
WP 33 De casus Inburgering en Nationaliteitswetgeving: iconen van nationale identiteit
WP 34 In debat over Nederland

Achtste raadsperiode (2008-2012)

WP 35 Veel voorkomende criminaliteit
WP 36 Gevaarlijke stoffen

WP 37 ICT en internet

WP 38 Voedsel en geneesmiddelen

WP 39 Waterbeheer en waterveiligheid

WP 40 Verschuivende vensters. Veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

WP 41 Internationale publieke goederen: karakteristieken en typologie

WRR RAPPORTEN AAN DE REGERING 84

Minder pretentie, meer ambitie

Ontwikkelingshulp heeft onder de Nederlandse bevolking nog altijd een groot draagvlak, zo blijkt uit opinieonderzoek. Maar de twijfels nemen toe. Ook in de media worden steeds meer vraagtekens geplaatst bij de effecten van hulp. Met name de situatie in Afrika stelt velen teleur.

Waarom geven we eigenlijk ontwikkelingshulp, en helpt die hulp? Wat weten we over ontwikkelingstrajecten van landen en over de mogelijkheid daar van buiten aan bij te dragen? Hoe relevant is hulp nog voor ontwikkelingslanden nu andere financiële stromen zoals *remittances* en buitenlandse investeringen (FDI) door globalisering zijn toegenomen? En heeft beleid gericht op thema's als klimaat, migratie, financiële stabiliteit, kennis, handel en veiligheid niet meer invloed op de ontwikkelingskansen van arme landen? Deze en andere vragen komen aan bod in dit rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Op basis van bijna vijfhonderd gesprekken in het veld en een uitgebreide bestudering van de literatuur formuleert de WRR aanbevelingen voor forse wijzigingen in de organisatie van ontwikkelinghulp, en voor gestructureerde aandacht voor terreinen die ontwikkelingsrelevant zijn en voor mondiale publieke goederen.

9 789089 642264 >

ISBN 978 90 8964 226 4

Amsterdam University Press • www.aup.nl