

CIDIN



Centre for International Development Issues Nijmegen

0,7% aan ontwikkelingshulp: een norm die niet heilig is, wel een afspraak

door
Paul Hoebink



CIDIN
Radboud University Nijmegen
Januari 2010
E-mail: p.hoebink@maw.ru.nl

0,7% voor ontwikkelingshulp: een norm die niet heilig is, wel een afspraak

De discussie over de hoogte van de Nederlandse ontwikkelingshulp is recent weer opgeblaaid door het VVD-voorstel om de hulp te halveren en naar aanleiding van het drie weken geleden verschenen WRR rapport. De Nederlandse hulp bedraagt de laatste vijftien jaar 0,8 procent van het Bruto Nationaal Product. Dat percentage is niet heilig, maar de 0,7 procent is wel vastgelegd in allerlei internationale afspraken. Als Nederland dat percentage loslaat, komt er van een internationale lastenverdeling op het terrein van internationale samenwerking waarschijnlijk weinig meer terecht. Alleen al om die reden moet er vastgehouden worden aan de 0,8 procent.

In hun vorige zomer tijdens het congres aangenomen 'Conservatieve Agenda voor Internationale Ontwikkeling' stellen de Britse Tories dat ontwikkelingshulp de levens van miljoenen mensen heeft gered en verbeterd.¹ Zij keren zich tegen de 'hulp-cynici' die menen dat de ontwikkelingshulp verspild geld is en stellen daartegenover dat goed bestede ontwikkelingshulp wonderen heeft verricht.² Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Britse conservatieven, als zij in de regering komen, ook willen vasthouden aan de Europese afspraak en de beslissing van de Labour regering, dat de Britse ontwikkelingshulp in 2013 0,7 procent van het BNP moet zijn.

Toen VVD-leider Mark Rutte bij de Algemene Beschouwingen in september stelde dat hij in twee jaar tijd de Nederlandse hulp wilde halveren, haalde hij de Britse conservatieven dus rechts in. Het voorstel van de PVV om de Nederlandse ontwikkelingshulp geheel af te schaffen, is ronduit demagogisch, want het impliceert dat Nederland uit de Europese Unie en uit een aantal andere internationale organisaties stapt.³ Er is een hele serie verplichte bijdragen aan de internationale organisaties waarvan Nederland lid, die in totaal zo tegen de 30 procent van de Nederlandse ontwikkelingshulp zijn. Wil je die bijdragen niet leveren dan verlaat je dus organisaties als de FAO en de WHO. Daarnaast zijn er ook nog een aantal meerjaren verplichtingen aan allerlei organisaties, die ook het voorstel van de VVD om de hulp te halveren, de eerste vijf jaar niet realiseerbaar maken, tenzij de VVD bereid is om contractbreuk te plegen en de Raad van State haar vervolgens gelijk geeft.

Natuurlijk is de afspraak om 0,7 procent van de hulp te geven inmiddels bijna veertig jaar oud.⁴ En natuurlijk halen desalniettemin maar vijf donorlanden dat percentage. De

¹ *One World Conservatism. A Conservative Agenda for International Development Cooperation.* Policy Green Paper no. 11, London, July 2009.

² Ook Hillary Clinton uitte zich in min of meer dezelfde bewoordingen over de positieve rol van ontwikkelingshulp in haar eerste grote speech over ontwikkelingssamenwerking op 6 januari jl. bij het Centre for Global Development in Washington: 'On Development in the 21st Century'.

³ Ik begrijp dat de PVV naar een EU wil die zich houdt aan de 'oorspronkelijke taken', in PVV ogen de gemeenschappelijke markt en de monetaire samenwerking, maar mij is niet duidelijk of dat impliceert dat de PVV uiteindelijk ook uit de EU en andere internationale organisaties zou willen stappen, indien deze taken op het terrein van ontwikkelingssamenwerking blijven vervullen.

⁴ Voor een overzicht over de achtergrond van de 0,7 procent zie het paper van Michael Clemens en Tod Moss: *Ghost of 0,7%: Origins and Relevance of the International Aid Target.* Washington: Centre for Global Development, Working Paper 65, September 2005.

berekeningen van toen van de Commissies Pearson⁵ en Tinbergen⁶, die overigens pleitten voor een norm van 1,0 procent, zijn eveneens de vijftig gepasseerd. Dat wil niet zeggen dat er geen nieuwe berekeningen liggen. Zo stelden een speciale Commissie Zedillo⁷ en de Wereldbank⁸ in de aanloop van de 'Financing for Development' conferentie in Monterrey in 2002 vast, dat de ontwikkelingshulp met 50 procent zou moeten stijgen, naar tenminste \$ 150 miljard, om de Millennium Ontwikkelingsdoelen te bereiken.⁹ Die stijging met \$ 50 miljard is overgenomen door de G8 in 2005 in Gleneagles, waar de G8 landen beloofden de ontwikkelingshulp te zullen opvoeren met die \$ 50 miljard, waarvan de helft voor Sub-Sahara Afrika. In de verkiezingsstrijd al heeft president Obama aangekondigd dat hij de Amerikaanse hulp wil verdubbelen tot \$ 50 miljard dollar in 2012. Kijkend naar de budgetten voor 2010 en 2011 dan zijn de Amerikanen daarnaar onderweg, in het bijzonder door grote nieuwe investeringen in de landbouw, verhoogde bijdrages aan de gezondheidszorg en aan de Millennium Challenge Corporation.¹⁰

Daar is het niet bij gebleven. In de aanloop van de conferentie in Monterrey hebben de Europese lidstaten afgesproken dat zij in 2015 op 0,7 procent aan ontwikkelingshulp zouden zitten. In de Europese 'Consensus on Development', ondertekend door de Europese Commissie, de Europese Raad en het Europees Parlement, van 2005 is dat herhaald: de oude 15 lidstaten moeten ten laatste in 2015 0,7 procent halen, de 12 nieuwe lidstaten de helft.¹¹ Dat betekent dat die lidstaten die al boven de 0,5 procent of 0,7 procent zaten, hun inspanning moeten handhaven. Voor lidstaten die daaronder zitten, staat er voor 2010 een tussentijds doel van 0,51 procent, zodat de oude lidstaten tezamen gemiddeld op 0,56 procent uitkomen. Lidstaten die na 2002 lid van de Europese Unie zijn geworden moeten in 2010 0,17 procent en in 2015 0,33 procent halen.

Zoals boven gesteld, wil de Britse regering dat percentage al in 2013 halen. De nieuwe conservatieve regering in Duitsland heeft deze belofte om 0,7 procent in 2015 te halen en 0,51 procent in 2010 eveneens herbevestigd. In België hebben de regeringen van Verhofstad en Letermé telkens vastgehouden aan 0,7 procent in 2010 en deze bij wet vastgelegd. Dat komt de Belgische regering dit jaar ook daadwerkelijk na. In Spanje heeft de regering Zapatero de hulpbedragen de afgelopen jaren fors verhoogd en wil ze 0,7 procent al in 2012 bereiken. Spanje gaat Nederland voorbij en wordt qua omvang het zesde donorland.

De Ierse regering echter heeft twee maal beloofd dat zij in 2012 de 0,7 procent zou halen, maar het afgelopen jaar en dit jaar heeft ze bezuinigd op de hulp en het tijdstip van het

⁵ *Deelgenoten in ontwikkeling. Rapport van de Commissie Pearson (Commissie voor Internationale Samenwerking.* 's Gravenhage: Staatsuitgeverij 1970.

⁶ *Deelgenoten in ontwikkeling II. Rapport van de Commissies Tinbergen en Peterson.* 's Gravenhage: Staatsuitgeverij 1970

⁷ Recommendations of the High-Level Panel on Financing for Development, United Nations General Assembly, No. A/55/1000, 26 June 2001.

⁸ World Bank, The costs of attaining the Millennium Development Goals, Washington January 2001; gebaseerd op het onderzoek van Santanayan Deverajan a.o., Development Goals: History, Prospects and Costs, Washington: World Bank Research Paper 2819, April 2002.

⁹ Overigens geven die studies niet aan hoe die Millennium Doelstellingen dan bereikt moeten worden. Immers het bereiken daarvan is slechts in geringe mate afhankelijk van de hoogte van de ontwikkelingshulp.

¹⁰ Hillary Clinton noemde in bovengenoemde speech geen bedragen, maar meldde wel de speciale sectorconcentratie op landbouw, gezondheidszorg, onderwijs, veiligheid en goed bestuur. Veel van de toename van hulp gaat overigens naar Irak, Pakistan en Afghanistan. Die verhoging hangt natuurlijk ook af van de goedkeuring door het congres: <http://thecable.foreignpolicy.com/category/topic/development>. Zie ook het commentaar van de 'One' campagne: <http://one.org/blog/category/fy2011-us-budget/>.

¹¹ Joint statement by the Council, the European Parliament and the Commission, The European Consensus on Development, Brussels, 20 December 2005, p. 10. Het gaat terug tot een besluit van de Europese Raad van mei datzelfde jaar.

halen van de 0,7 procent verschoven naar 2015.¹² In Frankrijk heeft Sarkozy verschillende keren verzekerd dat Frankrijk zijn beloftes in Europa en in de G8 na zou komen, maar feit is dat Frankrijk, nadat het tussen 2005 en 2008 zijn ontwikkelingshulp kunstmatig hoog opschroefde met de schuldafschrijvingen van Nigeria en Irak, zijn hulp flink zag dalen in 2008. Ook voor 2010 en daarna ziet het er niet naar uit dat Frankrijk aan zijn beloftes zal voldoen.¹³ Finland en Oostenrijk herhaalden diezelfde beloftes ook regelmatig, maar zullen in april door de Europese Commissie op de vingers worden getikt, omdat ook zij achterblijven. Het ergst maakt het de regering van Italië die nog niet op een kwart van het percentage zit en die alleen al daarom meer dan twee derde van zijn budget kwijt is aan verplichte bijdrages aan de Europese Unie en andere internationale organisaties. De Italiaanse staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking heeft dan ook amper meer te besteden dan een Nederlandse ontwikkelingsorganisatie als Oxfam-Novib of Cordaid.¹⁴

Waar Mark Rutte zich schaart in de rijen van Berlusconi, daar laat de WRR in zijn rapport over ontwikkelingssamenwerking de toekomst van de Nederlandse bijdrage aan internationale samenwerking open. Terecht stelt de Raad dat je eerst naar de opdracht en taken van ontwikkelingssamenwerking moet kijken voor je daar een bedrag aan hangt. De Raad noemt dat 'een relativering van de fixatie op de 0,7 procent'.¹⁵ De WRR had echter de discussie over die bijdrage wel degelijk ook in de bovengenoemde set van internationale afspraken kunnen en moeten plaatsen. De Raad had bovendien kunnen opmerken dat bij een nieuwe afweging en toevoeging van taken, die internationale hulp ook wel eens hoger zou kunnen uitvallen. Nu voelen VVD en CDA zich beiden gesterkt in hun standpunten: de VVD in dat dat de hulp omlaag kan;¹⁶ het CDA in het idee dat er 'soepeler kan worden omgegaan met de norm'.¹⁷ Zij werden daarin overigens bijgevalen door commentaren in verschillende kranten en het wetenschappelijk bureau van Groen Links.¹⁸

Dat vooral ook omdat de WRR het laat bij de opmerking: 'Het wordt dan ook interessanter, en beter passend bij deze nieuwe werkelijkheid, om te proberen een nieuwe maatstaf te formuleren, waarin niet alleen hulp is opgenomen, maar ook de Nederlandse inzet op voor ontwikkelingsbeleid relevante internationale regelgeving en publieke goederen'.¹⁹ Dat is al te mager, want hoe kom je in internationale onderhandelingen tot een dergelijke nieuwe maatstaf? En, is het dan niet beter, gezien het aantal jaren dat die internationale onderhandelingen over die nieuwe maatstaf wel eens zou kunnen vergen, om het voorlopig maar even bij de oude maatstaf te houden?

¹² Wat betreft die beloftes zie: http://www.irishaid.gov.ie/about_mission.asp. Over het feit dat de Ierse regering in december vorig jaar is terug gekomen op die belofte en die heeft verplaatst naar 2015 zie ook het persbericht van de associatie van Ierse NGO's Dóchas:

http://www.google.nl/#hl=nl&source=hp&q=irish+aid+0.7%25&btnG=Google+zoeken&meta=&rlz=1R2SKPB_nLN349&aq=f&oq=irish+aid+0.7%25&fp=13eec05eed3f4cf2

¹³ Coordination Sud, Aide publique au développement : la France n'est pas à la hauteur. Paris, 30 mars 2009.

¹⁴ Ook voor Italië geldt dat de schuldafschrijvingen voor Irak en Nigeria (in totaal bijna \$ 1,4 miljard voor Italië) de ontwikkelingshulp kunstmatig omhoog dreven. In 2006 bestond 44 procent van de totale Italiaanse hulp, 78 procent van de bilaterale hulp, uit schuldkwijtschelding voor deze beide landen. Zie: Jacopo Viciani a.o., *Gli obiettivi di sviluppo: perché é importante l'efficacia degli aiuti?* Roma: Campagna del Millennio, Luglio 2008. En: Policy Paper della Coalizione Italiano contro la Povertà in Preparazione del Vertice G8 2007. Roma: Associazione ONG Italiane, 2007.

¹⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die Verschil maakt*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, p. 14 en ook p. 287-288.

¹⁶ Zie de website van het VVD-lid Ten Broeke: <http://nlopnieuw.org/standpunt/610/vvd-voelt-zich-door-wrr-gesterkt-in-haar-opvatting-over-ontwikkelingshulp>.

¹⁷ Zie de opinie van CDA-woordvoerder Kathleen Ferrier:

<http://ferrier.old.cda.nl/home.aspx?ctl=Details&mid=34852&ItemId=17712>

¹⁸ Voor het laatste zie het artikel van Anna van Dijk en Dick Pels: Podium, Trouw, 2 februari 2010.

¹⁹ WRR, a.w., p. 288.

Misschien kan de Nederlandse hulp ook lager uitvallen dan 0,8 procent, maar dat hangt dan af van hoe internationaal de lasten voor het voorzien in mondiale publieke goederen (veiligheid, voedsel, gezondheid, milieu) en armoedebestrijding worden verdeeld tussen de donorlanden. Die 'burden sharing', zo had de WRR verder kunnen stellen, komt in ieder geval niet dichterbij als Nederland voor het eerst in 45 jaar²⁰ zou afwijken van de norm van 0,7 procent. In de internationale politiek doet slecht voorbeeld meestal sneller volgen dan goed voorbeeld. Dat geldt zeker waar Nederland een goede naam heeft als een royale donor, omdat het in de jaren tachtig gemiddeld op 1,0 procent zat en sinds de herijking van het buitenlands beleid in 1995 op 0,8.²¹ Het is eigenlijk heel simpel: als Nederland volop meedoet, kan het ook eisen stellen aan anderen. Dat is van extra betekenis, als je, zoals de WRR terecht doet, aan de internationale samenwerking meer taken toekent.

Paul Hoebink is bijzonder hoogleraar Ontwikkelingssamenwerking aan het Centrum voor Internationale Ontwikkelingsvraagstukken (CIDIN) van de Radboud Universiteit Nijmegen en Worldconnector (zie <http://www.worldconnectors.nl/>).

²⁰ De 0,7 procent is in Nederland ingevoerd in het kabinet Den Uyl (1973-1977).

²¹ Die herijking van het buitenlands beleid in het eerste 'Paarse Kabinet' draaide vooral om de middelentoe wijzing voor ontwikkelingssamenwerking, waar de partijen bij de kabinetsformatie het niet over eens konden worden.