

Nieuwe prioriteiten op brede agenda voor internationaal ontwikkelingsbeleid

Over het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt* is veel gezegd. Er was waardering voor de uitgebreide analyse die het geeft van de veertig jaar waarin Ontwikkelingssamenwerking vorm heeft gekregen. Critici hebben gewezen op hiaten, zoals weinig aandacht voor politiek-culturele dimensies en *gender*, en op de aanbeveling in een selectie van slechts tien landen vanuit lokale kantoren hulp te bieden. Hoewel er zeker waardering bestaat voor het idee tot een landenspecifiek beleid te komen, worden vragen gezet bij haalbaarheid en wenselijkheid van deze nieuwe vorm van *NL Aid* (en het voorstel in een groot aantal andere landen te stoppen). Aanleiding tot kritiek gaven ook de stelling van de WRR dat de afspraak dat 0,7% BNP wordt besteed aan Ontwikkelingssamenwerking, zou moeten worden losgelaten, en de suggestie dat een tegenstelling zou bestaan tussen ontwikkeling (economische sectoren) en armoedebestrijding (sociale sectoren).

Gelijktijdig is er waardering voor het pleidooi van de WRR voor een open benadering, met naast de traditionele vormen van ontwikkelingshulp meer aandacht voor de brede ontwikkelingsagenda; bedoeld wordt op 'global issues', zoals klimaat, migratie en handel. In de hulp zou specifiek Nederlandse expertise (zoals landbouw en water) een centrale rol mogen spelen, waarbij eigenbelang niet per definitie haaks hoeft te staan op ontwikkelingsdoelen. Vooralsnog wordt opengelaten welk beleid precies moet worden gevoerd; wel dient alles in het teken van coherentie te staan.

Deze bijdrage laat onderwerpen de revue passeren die in de beschouwingen tot nu toe weinig of niet zijn genoemd, maar die wel onontbeerlijk zijn voor nadenken over een nieuwe internationale wereldorde. Dat mondt uit in een pleidooi om verder invulling te geven aan de 'brede' ontwikkelingsagenda – niet uit eigenbelang, maar vooral vanwege onze internationale verantwoordelijkheden.

Het verleden

We zijn anders gaan aankijken tegen het begrip 'ontwikkeling'. Stond ontwikkeling aanvankelijk vooral gelijk aan kapitaalsinvesteringen en economische groei, later is het besef ontstaan dat het niet alleen gaat om economische kracht; veel hangt ook af van

sociale, culturele en politieke factoren. We zijn gaan beseffen dat ontwikkeling vooral een zaak is van maatwerk en 'ownership': ontwikkeling moet zijn geworteld in de lokale context en het 'eigendom' moet liggen bij de eigen bevolking (en overheid). Zaken als participatie, *gender*, milieu en duurzaamheid kregen meer aandacht. En wat bovenal duidelijk werd: het betreft een ingewikkelde problematiek, die een lange adem vergt: het gaat om een soort ontwikkeling die niet ten koste mag gaan van toekomstige generaties.

Terwijl armoede en voortduren daarvan vrijwel altijd worden toegeschreven aan falend ontwikkelingsbeleid, ligt de werkelijke oorzaak natuurlijk in het gevoerde *mainstream*-beleid. De afgelopen decennia stond het beleid vooral in het teken van de neoliberale agenda. Er kwam veel nadruk te liggen op economische groei, met een sleutelrol voor vrije-marktwerking. In het kader van de 'Washington-consensus' werden overheden in ontwikkelingslanden gestimuleerd te zorgen voor een aantrekkelijk ondernemings- en investeringsklimaat. Niet voor niets is het aandeel van de buitenlandse investeringen in de meeste ontwikkelingslanden fors toegenomen.

Dit neoliberale beleid is in veel landen gepaard gegaan met de 'commoditization' van natuurlijke hulpbronnen; grond, water, bossen en delfstofvoorraden moesten worden geprivatiseerd, om zo tot een efficiënter gebruik van natuurlijke hulpbronnen te komen. Water en land – maar ook minerale grondstoffen – kwamen in handen van economisch sterkere groepen. Dit heeft soms bijgedragen aan economische groei, maar in veel landen ging dit gepaard met uitsluiting en groeiende armoede.

Gelijktijdig zijn, als onderdeel van de neo-liberale agenda, in het kader van bestuurlijke decentralisatie, in veel landen bevoegdheden van de nationale overheid overgedragen op lokale overheden. Lokale overheden verkeren in veel ontwikkelingslanden in een spagaat: zo moet in het kader van economische belangen alles op alles worden gezet om (buitenlandse) investeerders aan te trekken (het bieden van gunstige vestigingsvoorwaarden); anderzijds is de lokale overheid verantwoordelijk voor behartiging van lokale belangen (beschermen van lokale landrechten). Economische groei mag weliswaar een voorwaarde zijn voor ontwikkeling, maar de snelle groei van de *Foreign Direct Investments* (FDI) heeft in veel landen tot *fragmentarische vooruitgang* geleid, waarbij de

‘eigen’ – vooral de armste – bevolking werd buitengesloten. Terwijl in het kader van ontwikkelingssamenwerking wordt gepleit voor economische groei en het bieden van een aantrekkelijk investeringsklimaat, blijken de lokale overheden vaak te zwak (of te corrupt) om tegenwicht te bieden aan de externe – nationale of internationale – belangen. In die gevallen waar door FDI werkgelegenheid wordt gegenereerd, wordt de ‘lokale’ bevolking vaak weggeconcurrerd door nieuwkomers. De mogelijkheid voor ‘win-win’ is vanuit ‘lokaal’ perspectief vaak beperkter dan aangenomen.

Gelijktijdig is *de wereld bezig te ‘bilateraliseren’* (tussen partijen worden afspraken gemaakt over bijzondere voorwaarden, investeringsregelingen, enz.). Ontwikkeling is steeds vaker een kwestie van onder-

Europese Unie, maar maken ook afzonderlijke landen als Spanje en Frankrijk, *deals* met migratielanden (zoals de Maghreb-landen en Senegal) om in ruil voor tegenhouden of terugnemen van illegale migranten financieel bij te dragen aan ontwikkelingsfondsen. Er zijn ook afspraken om te experimenteren met circulaire migratie en/of er worden ontwikkelingsmiddelen geïnvesteerd in ‘capacity building’ ter versterking van het douane-apparaat. Afhankelijk van de uitkomst van dit soort onderhandelingen en contracten worden migranten en hun families in hun bewegingsmogelijkheden beperkt of kunnen ze profiteren van bijzondere programma’s.

Deze bilateralisering – en het groeiende belang van contracten – heeft als gevaar dat het leidt tot grote verbrokkeling: voorwaarden verschillen van land tot

Neoliberalisme en globalisering hebben tot ‘bilateralisering’ van de wereld geleid

handelen; afspraken tussen partijen worden vastgelegd in zakelijke contracten. Zo zijn de Golfstaten, Japan of de Volksrepubliek China intensief in gesprek met Afrikaanse landen, op zoek naar grote arealen land voor de productie van voedselgewassen, biobrandstoffen of andere doelen. Overheden van landen als Madagascar of Mozambique, maar ook Cambodja of Indonesië zien een groot economisch belang in het ‘ruilen’ van land voor grootschalige en meerjarige investeringen. Afspraken worden bevestigd in langlopende *lease*-contracten. Om te voorkomen dat de lokale bevolking het onderspit moet delven, worden investeerders gehouden aan ‘*codes of conduct*’, met als doel tot ‘win-win’-situaties te komen; de investering moet optimaal bijdragen aan ontwikkeling en duurzaamheid. Zo heeft het Nederlandse bedrijfsleven zich verenigd in een Ronde Tafel voor Verantwoorde Soja (RTRS) om een positieve bijdrage te leveren aan duurzame sojateelt in Zuid-Amerika. Men heeft afgesproken dat voor de sojateelt geen oerbos meer mag worden gekapt. Ook andere waardevolle natuurgebieden moeten worden behouden, landrechten gerespecteerd en het gebruik van bestrijdingsmiddelen teruggedrongen.

Ook op het terrein van internationale migratie worden tussen landen (maar ook door ondernemers) contracten gesloten om win-win-situaties te bereiken. Onder het mom van ‘co-development’ maakt de

land en van plaats tot plaats. Ieder contract kent zijn eigen bijzonderheden en wordt gekenmerkt door een eigen tijdsplan. De in overeenkomsten vastgelegde afspraken zijn vaak niet voldoende transparant en worden vaak ook niet openbaar gemaakt, waardoor moeilijk toezicht kan worden gehouden op naleving ervan, ook door parlementen. Omdat de slagkracht van de betrokken partijen (bedrijven versus de lokale bevolking) erg ongelijk is, werken deze contracten vaak niet in het belang van lokale partijen.

Naar een innovatieve benadering

Bij het nadenken over de inhoud van een nieuw ontwikkelingsbeleid zouden we ons vooral moeten richten op de *brede agenda* (wat onder meer de vraag impliceert hoe we omgaan met de ‘global public goods’). Hierbij zou niet het eigenbelang centraal moeten staan, maar het besef dat Nederland net zoals alle andere landen invloed uitoefent op ontwikkelingen elders in de wereld. Door wereldhandel te bedrijven, te profiteren van migranten, te investeren in het buitenland en op reis te gaan, zijn we medeverantwoordelijk voor wat er gebeurt op het terrein van handel, migratie en klimaatverandering. (Deze onderwerpen worden overigens in discussies over de brede agenda vaak op een rijtje gezet zonder dat de thema’s veel met elkaar te maken hebben.) We hoeven natuurlijk niet de pretentie te hebben dat we via ons eigen handelen

alle invloed kunnen uitoefenen op wat overal elders in de wereld gebeurt, maar we kunnen wel een verschil maken wat betreft de landen, gebieden of bevolkingsgroepen waarmee we zelf het meest direct zijn verbonden.

Daarnaast zouden we kunnen besluiten te investeren in expertise die van direct belang is voor de ontwikkeling van vooral de allerarmste landen, hetgeen wat anders is dan uit te gaan van terreinen waarop 'we sterk zijn', zoals voorgesteld in het WRR-rapport. We zouden daarbij ook thema's op de ontwikkelingsagenda moeten zetten waaraan nog weinig aandacht wordt geschonken en we zouden – niet boordevol pretenties, maar wel ambitieus – moeten nadenken over welke interventiestrategieën ontwikkeld zouden moeten worden om op die terreinen te kunnen handelen. Nederland zou een kraamkamer kunnen zijn voor nieuwe ideeën, waaraan ook migranten een belangrijke bijdrage kunnen leveren.

Probleemvelden

Wat zijn nu onderling samenhangende en relevante probleemvelden, waaraan met een innovatief beleid ook Nederland een bijdrage zou kunnen leveren?

Hoe garanderen we voedselzekerheid voor een bevolking die de komende decennia snel zal groeien, qua samenstelling zal veranderen (verdere vergrijzing) en door grotere mobiliteit zal worden gekenmerkt? Wat is de optie voor de toekomst: grootschalige en/of kleinschalige landbouw? Wat zijn de gevolgen van genetische modificatie voor het voedsel- en armoedevraagstuk en wat is de invloed van veranderende consumptie? Wat zijn de gevolgen van het proces van grootschalige verwerving van grond en land grabbing (voor allerlei doelen), dat zich thans in veel ontwikkelingslanden voordoet, hoe moeten we hiermee omgaan en wat moeten we doen om niet alleen de negatieve effecten voor de lokale bevolking, vooral de armste en meest kwetsbare groepen, zoveel mogelijk te beperken, maar die ook van de ontwikkeling te laten profiteren?

Hoe beheersen we de snelle urbanisering en hoe kunnen we zorgen voor duurzame steden? Hoelang moeten we de snelle urbane groei (die onder meer ten koste gaat van landbouwgebieden) nog blijven accepteren, zeker in die gevallen waarin een groot deel van de stedelijke bevolking woonachtig is in risicovolle stadswijken en voorzieningen worden aangeboden op plekken waar men eigenlijk niet zou moeten wonen? Vooral

in megasteden woont een groot deel van de bevolking op gevaarlijke locaties (vanwege aardverschuivingen, overstromingen, lucht- of watervervuiling). Een ander feit is dat rondom steden door speculatie vaak een soort niemandsland ontstaat en dat (voedsel) landbouw steeds verder wordt teruggedrongen. Hoe moeten we met deze ontwikkelingen omgaan en hoe kunnen we de situatie van de armste en meest kwetsbare groepen verbeteren?

Hoe gaan we om met de structureel verhoogde mobiliteit, vooral van jongeren? Wat betekent ontwikkeling als het niet langer gaat om 'development at home' en 'terugkeer' geen optie meer is voor grote groepen van de bevolking? Wat betekent migratie/mobiliteit voor de herverdeling van de armoede en het ontstaan van nieuwe groepen armen? In hoeverre is het nodig migratiestromen in te dammen, mede gezien de problematiek van duurzaamheid? Als we het hebben over ontwikkeling, dan wordt deze nog steeds geassocieerd met het idee dat mensen willen blijven waar ze zitten. Feit is echter dat veel jongeren andere ambities hebben; velen willen migreren, ondanks de risico's en mogelijke negatieve effecten, zoals onvolledige gezinnen. Migratie heeft directe gevolgen voor de manier waarop generaties met elkaar zijn verbonden en leidt in vertrekgebieden tot ingrijpende veranderingen. Wat betekent dit voor armoede en hoe moet daarmee in het beleid rekening worden gehouden? Is er behoefte aan een speciaal jongerenbeleid en hoe moet worden ingespeeld op nieuwe vormen van absenteïsme?

Hoe moeten we omgaan met het feit dat de oude modellen van economische groei (nodig voor ontwikkeling en bestrijding van armoede) vanuit duurzaamheidsoverwegingen niet langer een optie lijken, omdat ons ecologisch systeem de grenzen van zijn spankracht lijkt te bereiken? Hoe kan ervoor worden gezorgd dat ook de armste landen (en hierbinnen weer de armste groepen) niet de dupe worden van een hieruit voortvloeiend nieuw beleid? Welke innovaties dragen bij aan groene ontwikkeling zonder dat dit ten koste gaat van de mogelijkheden voor economische groei: veel ontwikkelingslanden willen allereerst de status bereiken van middeninkomensland; hoe is dit mogelijk zonder het klimaat en het milieu geweld aan te doen?

Behalve het optreden als trekker voor een aantal strategische velden in het kader van nieuw ontwikkelingsbeleid, zou Nederland – uitgaande van huidige 'flows' (handel, investeringen, migratie, toeris-

me, enz.) een positief ‘verschil’ kunnen maken in een aantal landen waarmee we het meest zijn verbonden. Gelijktijdig kunnen we invloed uitoefenen (o.a. via de EU) op de totstandkoming van *fair multilateralism*, ook rekening houdend met nieuwe actoren zoals China en de andere BRIC-landen.

Geen vaste stek meer

Bij het nadenken over de Nederlandse ontwikkelings-samenwerking dient het idee dat door Nederland op het grondgebied van andere landen zichtbare resultaten moeten worden behaald, te worden losgelaten. Dit klassieke beeld van ontwikkelingssamenwerking is achterhaald. In plaats daarvan moet gezorgd worden voor een concreet aanbod van innovatieve oplossingen die ‘er toe doen’ en toegankelijk zijn voor de landen die hier interesse voor tonen. Zelfs als gekozen wordt voor *NL Aid*-kantoren op een vaste locatie, behoeven die niet per se (alleen) te functioneren voor het vestigingsland in kwestie.

In ieder geval moeten er grote vraagtekens worden gezet bij het idee dat de hulp moet worden verstrekt aan *landen*. Een van de belangrijkste kenmerken van armoede is dat deze zich ruimtelijk concentreert, in kleine marginale gebieden of conflictgebieden, of juist over de landsgrenzen heen (veel landen zijn in werkelijkheid *diasporic states*, met een over de wereld verspreide bevolking). We moeten eerder denken in termen van probleemvelden en systemen. Oplossingen zijn enerzijds lokaal, anderzijds gaan ze grenzen te boven. De nationale overheden (met hun wetgeving) vormen natuurlijk een belangrijk kader, maar ze zijn niet noodzakelijkerwijs de beste ingang om ‘hulp’ te kanaliseren.

Een andere aanpassing is grotere aandacht voor het ontwikkelen van pakketten, in die zin dat, in het kader van ontwikkelingshulp, kennisontwikkeling en -toepassing, controle en evaluatie niet gefaseerd worden aangeboden, maar aan elkaar worden gekoppeld, zodat er sprake is van gelijktijdigheid. Het gaat om een combinatie van kennis, interventie en controle.

Geen onmogelijke eisen stellen

Er is veel te doen geweest over de vraag hoe succes of falen van hulp zou moeten worden vastgesteld. Hierbij is steeds vaker gekozen voor ‘meten’. Omdat in het kader van professionalisering van het beleid steeds hogere eisen zijn gesteld aan de interventies

(niet alleen economische groei was belangrijk, maar ook zaken als milieu en *gender*), heeft het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid min of meer zijn eigen graf gegraven. Naarmate men hogere eisen stelt of eisen die onmogelijk samengaan, is het immers logisch dat bij meting de resultaten vaak teleurstellend zijn, ongeacht soms positieve resultaten ‘on the ground’. Vanzelfsprekend moeten bij de implementatie van beleid duidelijke doelen worden gesteld en natuurlijk moeten er ook resultaten worden geboekt, maar laten we stoppen met het cijferfetisjisme. *Monitoring* en evaluatie ‘tijdens de rit’ moeten ertoe bijdragen dat beleid kan worden bijgesteld.

Bij de keuze voor een nieuw beleid moet worden nagedacht over de vraag hoe om te gaan met lopende interventies. Nieuwe prioriteiten die we in de toekomst op het vlak van ‘OS’ stellen, mogen natuurlijk niet betekenen dat we ons zomaar uit wat landen terugtrekken (diplomatieke schade is niet in ons belang). Een duidelijke *exit*-strategie zou overigens zelfs al vanaf het begin van *elke* ontwikkelingsinterventie moeten zijn doordacht. Aan het belang van *timing* – en strategische ontwikkelings*planning* (volgorde, enz.) is de afgelopen periode onvoldoende aandacht besteed.

Internationale medeverantwoordelijkheid

Ontwikkelingssamenwerking is bedoeld om steun te bieden aan bevolkingsgroepen die vooralsnog worden buitengesloten van ontwikkeling. Natuurlijk worden ontwikkelingskansen voor mensen sterk bepaald door het beleid van de eigen overheid (zoals goed onderwijs, goede gezondheidszorg en werkgelegenheid), maar ontwikkelingen in de internationale sfeer (bijvoorbeeld op het vlak van wereldhandel, investeringen en migratie) spelen een net zo belangrijke rol. Het is juist in de internationale sfeer dat een land als Nederland een verschil kan maken, daarbij niet primair geleid door eigenbelang (zoals voorgesteld in het WRR-rapport), maar door internationale medeverantwoordelijkheid.

Ik ben er groot voorstander van de ontwikkelingsagenda te verbreden (meer aandacht voor ‘global public goods’), op voorwaarde dat centrale aandacht blijft bestaan voor de armoede-agenda. Zolang bijna een miljard mensen op de wereld minder dan een dollar per dag verdient of aan chronische ondervoeding lijdt, 75 miljoen kinderen geen toegang hebben tot basisonderwijs en 10 miljoen kinderen hun vijfde

levensjaar niet halen, vormt armoedebestrijding een doel waaraan ook in de toekomst prioriteit moet worden gegeven. Van de internationale gemeenschap wordt verwacht dat die haar verantwoordelijkheid neemt door een bijdrage te leveren aan de oplossing van dit probleem.

De tijd lijkt echter ook rijp de bestaande paden en klassieke vormen van ontwikkelingshulp te verruilen voor een meer innovatieve benadering. Natuurlijk moet worden voortgegaan op een aantal wegen die we al waren ingeslagen (zoals verbeterde donorcoördinatie en *ownership*), maar gelijktijdig zou een begin moeten worden gemaakt met een nieuwe agenda en een daarbij behorende herverdeling van taken. Bij het ontwikkelen van nieuwe strategieën zullen we ook moeten investeren in clusteren van innovatieve ideeën en kennis op nieuwe terreinen. Als we er dan voor zorgen dat deze kennis en programma's toegankelijk wordt gemaakt voor partnerlanden die daaraan behoefte hebben, kunnen we bijdragen aan zinvolle samenwerking. De wens van donoren in ontwikkelingslanden zichtbaar aanwezig te zijn, is achterhaald. Laat deze landen op basis van een concreet aanbod maar kiezen met wie zij in zee willen gaan.

En wat die verdeling van taken betreft: Nederland zou kunnen investeren in gerichte oplossingen voor urgente probleemvelden die nog onvoldoende op de internationale ontwikkelingsagenda staan, waarbij gebruik moet worden gemaakt van expertise uit de hele wereld (en niet alleen Nederlandse deskundigheid). Daarbij moeten we niet kiezen voor vaste partnerlanden, maar flexibel inspelen op de vragen vanuit het 'veld', terwijl we gelijktijdig een positieve bijdrage kunnen leveren aan duurzaamheid en armoedebestrijding via de *flows* waarvan we zelf deel uitmaken.

Tot slot

De aanhoudende armoede is niet het gevolg van falend ontwikkelingsbeleid. De jarenlange nadruk op marktkrachten en economische groei, de privatisering van natuurlijke hulpbronnen en zwak bestuur hebben in veel ontwikkelingslanden tot groeiende problemen geleid. Voor effectieve armoedebestrijding moet een rem worden gezet op neo-liberaal beleid: in veel gebieden heeft dit geleid tot buitensluiting en problemen op het terrein van duurzaamheid.

Ontwikkelingsbeleid 'nieuwe stijl' zou enerzijds vooral moeten worden gericht op verbetering van het

mainstream-beleid (zowel in ontwikkelingslanden als in Nederland). Nederland kan een belangrijke rol spelen door zich als 'internationaal speler' in te zetten voor eerlijke handel, duurzaam toerisme, migratiebeleid, enz. en vanuit 'eigen verantwoordelijkheid' (in plaats van eigenbelang) een bijdrage te leveren aan armoedebestrijding.

Gelijktijdig kan Nederland een innovatieve rol spelen in de verbreding van de ontwikkelingsagenda. In plaats van het nadenken over vaste partnerlanden en thema's (landbouw, water) moet worden geïnvesteerd in strategische en oplossingsgerichte interventies. Clustering van onderling verbonden gebieden (in plaats van vaste landen) zou inzet moeten zijn voor interventies.

Met de val van het kabinet en het vertrek van minister Koenders is ook op Ontwikkelingssamenwerking een gat ontstaan. De noodzaak de ontwikkelingsagenda te verbreden, en mondiale armoedebestrijding centraal op de agenda te houden, maakt de komst van wederom een zelfstandige minister voor Ontwikkelingssamenwerking onontbeerlijk.

Annelies Zoomers is gewoon hoogleraar International Development Studies aan de Universiteit Utrecht.