

Zij zijn arm en wij zijn rijk: een sleets paradigma

Het ontstaan van ontwikkelingssamenwerking in de jaren '60 werd bepaald door de basisgedachte dat de ontwikkelingslanden een achterstand in ontwikkeling hadden ten opzichte van het Westen (voormalige kolonisatoren) en dat die achterstand door een gezamenlijke inspanning moest worden ingelopen. Dat legde de basis voor het moderniseringsparadigma, dat inhield dat ontwikkelingslanden via een proces van overdracht van kennis, geld en technologie tot de moderniteit zouden moeten worden gebracht. Een moderniteit die de ontwikkelde wereld (Verenigde Staten, Europa, Japan) al had bereikt: 'zij zijn arm, wij zijn rijk', en met ons geld, onze technologie en onze kennis gaan we zorgen dat zij net zo worden als wij.

In de loop van de tijd hebben we het achterstands-c.q. moderniseringsparadigma taalkundig wat aangekleed met armoedebestrijding als vlag om de lading te dekken, maar in essentie is het paradigma niet veranderd.

Het OS-paradigma wordt contraproductief

Het 'zij zijn arm en wij zijn rijk'-paradigma is gaandeweg steeds sleets(er) geworden en dreigt om verscheidene redenen eerder contraproductief te worden in de strijd tegen armoede.

- De vanzelfsprekende duidelijkheid wie arm en wie rijk is in deze wereld is verdwenen. We kunnen niet meer zomaar spreken over 'arme landen': elk van deze landen kent rijke en welvarende elites en een opkomende hogere middenklasse.
- Het moderniseringsparadigma (voor iedere wereldbewoner een leven zoals de Nederlander of de Zweed) dat ten grondslag lag aan ontwikkelingssamenwerking, is zelf dubieus geworden.
- Met groeiende urgentie dienen mondiale problemen als klimaat, energie, voedsel en migratie zich aan die niet meer passen in het arm-rijk-schema.
- De twijfel of de projecten en programma's van de afgelopen decennia nu wel het echte afdoende antwoord zijn op de problemen van de ontwikkelingslanden stelt vraagtekens bij dat element uit het klassieke paradigma.

- De constatering in onderzoek dat 75% van alle mensen die onder de armoedegrens leven, zich inmiddels in midden-inkomenslanden (India, Indonesië, Peru, Zuid-Afrika) bevinden.¹
- De opkomende economieën, vroeger zelf ontwikkelingslanden, die een nieuwe eigen rol spelen in ontwikkelingslanden, bedienen zich niet van het OS-instrumentarium, maar opereren toch actief en ook met resultaten.
- Tot slot is de wereld van OS opengebrouwen door nieuwe spelers, zoals grote en kleine filantropen, bedrijven en breed georiënteerde *consultancy*-firma's.

Ik concludeer uit deze ontwikkelingen dat het OS paradigma en de klassieke OS-aanpak versleten zijn geraakt en niet langer een noodzakelijk kader voor analyse en interventies vormen. Sterker nog, ik vrees dat het gaandeweg contraproductief wordt om de noodzakelijke veranderingen mee tot stand te brengen. Er is dringend behoefte aan modernisering die verder gaat dan meer *accountability* of nieuwe vormen van *tender*-procedures.²

Nieuw paradigma voor ontwikkeling: 'a global, just and sustainable community'

Het klassieke moderniseringsparadigma als basis voor ontwikkelingssamenwerking is niet langer houdbaar. Dat moderniseringsparadigma was vanzelfsprekend in de jaren '70 en '80, en kreeg een stevige steun in de rug na de val van de Muur en de schijnbare definitieve 'overwinning' van het liberaal kapitalisme. Inmiddels is die vanzelfsprekendheid weg. Met 'global, just and sustainable community' worden geen totaal nieuwe begrippen geïntroduceerd, maar wanneer ze tot basis van het ontwikkelingsdenken worden gemaakt, ontstaat er een fundamenteel ander beeld dan in het moderniseringsparadigma.

Mondiaal: deze notie breekt met het wij-zij-denken. Ontwikkeling is geen opgave voor het Zuiden, maar een gemeenschappelijke opgave. Ontwikkeling is ook voor ons deel van de wereld een noodzakelijke opgave, die we al te lang voor ons uitgeschoven hebben in een 'einde van de geschiedenis'-gevoel, waarin we

ervan overtuigd waren dat we in een uit-ontwikkelde samenleving leefden, waarin slechts onderhoud en bijregelen voldoende zou zijn.

Rechtvaardig. Er is dringend behoefte aan een grondige aanpak van het probleem van de ongelijkheid binnen en tussen landen. Er is geen twijfel over de groei van die ongelijkheid. In de Verenigde Staten is de groeiende rijkdom van de laatste twintig jaar voor 80% terecht gekomen bij de 1% rijkste Amerikanen.³ Dat beeld is overal op de wereld zichtbaar. De constatering dat de armoede in absolute zin afneemt omdat steeds meer mensen boven de armoedegrens van 1,25 dollar komen, is onvoldoende geruststellend. Armoede is altijd ook een relatief begrip – we gebruiken ook in Nederland het begrip armoede terecht – maar veel ernstiger is dat de grote verschillen in de wereld ernstige gevolgen hebben voor de toekomst. Grote ongelijkheid in combinatie met toenemende druk op natuurlijke hulpbronnen (land, water, mineralen, energie) zal er in de toekomst toe leiden dat vooral de kapitaalkrachtigen zich die schaarse middelen zullen kunnen toe-eigenen. Een gerichte mondiale rechtvaardigheidsagenda is daarom noodzakelijk.

Duurzaam. De ecologische crisis (niet nieuw, al sinds de Club van Rome in 1972 bekend) heeft ons westers economisch model als niet-duurzaam ontmaskerd. Als de gemiddelde wereldburger recht heeft op 1,8 hectare van onze aarde om haar of zijn voedsel te produceren, grondstoffen te krijgen, vuilnis kwijt te raken en haar/zijn CO₂ te laten absorberen, dan gebruikt de Amerikaan gemiddeld 9 hectare en de Nederlander 4 hectare.⁴ Als 1,2 miljard Indiërs en evenzoveel Chinezen op dezelfde manier zouden leven, zou deze aarde aan haar einde komen. Dat ‘Westerse’ model kan daarom niet langer het referentiepunt zijn, noch het na te streven doel van het begrip ontwikkeling. En dat economisch-ecologisch inzicht heeft grote consequenties voor de terugblik op de mate waarin het Westerse model als zodanig het kader is geweest voor het ontwikkelingsdenken.

Gemeenschap. Grote delen van onze wereld worstelen niet alleen met een economisch-ecologische opgave, maar ook met serieuze sociale vraagstukken. In het Zuiden bestaat die opgave in het overwinnen van verbrokkeling binnen landen op basis van etniciteit, clan/stamverbanden of religie en het bouwen aan gedeelde noties van burgerschap. In het Westen neemt de vanzelfsprekendheid van het sociale model af. Individualisering is niet alleen een zegen; zij verzwakt de cohesie in de samenleving en leidt tot erosie van het sociaal kapitaal. Dat in een welvarend land als Nederland 1 miljoen mensen anti-depressiva slikken om zich staande te houden, mag aanleiding zijn om ons af te vragen hoe we ons tot een leefbaardere, sociaal psychologisch gezondere samenleving ontwikkelen.

Armoedebestrijding in nieuw perspectief

Met ruim 1 miljard mensen onder de armoedegrens en 900 miljoen mensen voor wie het dagelijks brood niet zeker is,⁵ is er nog een hoop te doen. Er is nog steeds goede reden om armoede als een van de grootste wereldproblemen te zien. In het rijtje van *global common goods* hoort een menswaardig bestaan voor iedereen nog steeds thuis. En met de wetenschap dat er tussen nu en 2050 waarschijnlijk nog eens twee miljard mensen bijkomen (vooral in landen met grote armoede), moet alle hens aan dek om oplossingen te vinden voor het dreigende mensonwaardige bestaan van drie miljard mensen. Maar als het klassieke OS-verhaal met de klassieke OS-aanpak niet meer voldoet, als een nieuw ontwikkelingsperspectief zich moet richten op een rechtvaardige en duurzame wereldgemeenschap, wat betekent dat dan voor de strategieën die we moeten inzetten in onze strijd tegen armoede? Ik onderscheid drie nieuwe strategische perspectieven in de aanpak van armoede:

- **Armoede als ongelijkheid.** Armoedebestrijding krijgt de komende jaren steeds meer het karakter van strijd tegen ongelijkheid. Nu 75% van de armen in midden-inkomenslanden woont, wordt steeds duidelijker dat het probleem van de ongelijkheid centraal moet staan.
- **Armoedebestrijding als onderdeel van global common goods.** Veel armoedevraagstukken veranderen van karakter. Ze worden bepaald door mondiale ontwikkelingen (klimaat, voedsel, energie, water) en vergen daarom antwoorden die buiten het beperkte domein van OS liggen.
- **Armoedebestrijding en conflict en fragiliteit.** De verwezenlijking van de *Millennium Development Goals* ligt niet op schema; de gestelde doelen zullen in 2015 niet worden gehaald. Uit alle gegevens wordt zichtbaar dat de achterstand vooral bestaat in falende staten en conflictgebieden. Een veelheid van oorzaken ligt ten grondslag aan conflicten: etniciteit, religie, strijd om schaarse hulpbronnen, terwijl het in die samenleving ontbreekt aan stabiliserende factoren, in het bijzonder betrouwbare en functionerende instituties op het gebied van veiligheid, publiek bestuur en sociale cohesie.

Armoedebestrijding: het ODA-instrumentarium voorbij

Voor elk van de drie nieuwe perspectieven geldt dat het huidige instrumentarium van ODA-regels en ODA-financiering niet meer toereikend is. Dat wordt duidelijk als we ons afvragen in hoeverre ODA past bij de drie strategische perspectieven voor de aanpak van armoede.

*Armoede als ongelijkheid.*⁶ Dat 75% van de armen in midden-inkomenslanden woont, maakt duidelijk dat

het klassieke ODA-instrumentarium, dat vooral gericht is op de minst ontwikkelde landen, niet langer voldoet. De natuurlijke hulpbronnen van landen als Ghana (cacao, goud, olie) en Zambia (koper) maken de verdelingsvraag steeds pregnanter. Bestrijding van armoede als ongelijkheid vereist een instrumentarium dat in de eerste plaats gericht is op de vraag naar het verwerven en verdelen van 'domestic resources' voor ontwikkeling. De vragen van belastinginning, beheer van *extractives*-contracten, transparantie en *accountability* zijn de basis van een toekomstgericht instrumentarium.

Overigens blijkt dan vrijwel direct dat deze inzet op 'domestic resources' de 'globale' dimensie aan boord brengt. Cordaid is al een aantal jaren actief betrokken bij PWYP (*Publish What You Pay*) en sinds begin dit jaar lid van de board van EITI (*Extraction Industry Transparency Initiative*). In beide gevallen gaat het om transparantie en *accountability* van in ontwikkelingslanden opererende mijnbouw- en oliebedrijven. We zijn erbij betrokken geraakt vanuit ons werk aan de basis. Boeren in Guatemala, bewoners van de bossen in de Centraal Afrikaanse Republiek en mensen in de Nigerdelta hebben direct te maken met de gevolgen van mijnbouw en oliewinning en de wijze waarop bedrijven opereren, concessies binnenhalen (met smeergelden??), royalty's betalen (aan zittende machthebbers) en belasting ontwijken (via de Bahama's of Nederland). Dan blijkt de vraag naar lokale politiek en het beheer van 'domestic resources' direct een mondiale dimensie te hebben. Versterking van het lokale maatschappelijk middenveld als tegenkracht in het interne ongelijkheidsdebat moet een hoeksteen zijn van dat instrumentarium.

*Armoede en global common goods.*⁷ Het is van groot belang dat binnen de aanpak van de 'global common goods', zoals klimaat, water en voedsel, de armoede-dimensie een centrale plaats gaat innemen. Door die verbinding krijgt de armoede-agenda ook in donorlanden een ander perspectief. Op dit punt is nog het meest sprake van een agenda die de Noord-Zuidtegenstelling overstijgt, omdat er sprake is van werkelijk mondiale vraagstukken.⁸ De vraag zou niet moeten zijn of we al dan niet een deel van de klimaatgelden uit OS financieren, maar hoe we ervoor zorgen dat armoedeperspectief één van de centrale pijlers van de klimaatfondsen en andere nieuwe initiatieven voor de *global common goods* wordt. Het perspectief voor de toekomst ligt in fondsen die gericht zijn op deze gemeenschappelijke mondiale goederen, waarbij sprake is van goed internationaal beheer binnen het VN-kader en waarbij inclusief denken (d.w.z. betrekken van *civil society* en bedrijfsleven) vanzelfsprekend is.

Armoede en conflict. Tot slot is de relatie tussen veiligheid en OS al enkele jaren inzet van scherpe dis-

cussies over hun samenhang binnen ODA-kader. Het oprekken van de ODA-criteria – ingezet door Van Ardenne, weer losgelaten door Koenders en opnieuw opgepakt door Knapen – laat ook op dit terrein zien dat het klassieke ODA-instrumentarium niet goed past. Op het punt van veiligheid en ontwikkeling is er zowel een beleidsmatig als een financieel probleem. Beleidsmatig is de 3D-aanpak blijven steken, omdat hij al te zeer gekoppeld is geworden aan de inzet van (militaire) vredesmissies.⁹ Ook in landen waar geen vredesmissies gestationeerd zijn, is het de moeite waard het concept van 3D te operationaliseren, omdat in alle conflictgebieden en falende staten de bescherming van de bevolking, het oplossen van conflicten en het op gang brengen van ontwikkeling aan de orde is.

De kern van het vraagstuk van conflict en falende staten is het ontbreken van een sociaal contract in de samenleving en van geloofwaardige en betrouwbare instituties. Op dat punt is er nog veel te leren. We hebben als Cordaid de afgelopen jaren nieuwe inzichten verworven over die samenhang in onze gezondheidsprogramma's in Burundi en Afghanistan; waar we door de bril van veiligheid en conflict kijken naar de betekenis van de *basic social services* voor het terugdringen van het conflict. Deze aanpak laat duidelijk meerwaarde en potentieel zien. Dat zelfde geldt voor landbouwprogramma's in Afghanistan, waar lokale Taliban-leiders willen inhaken op die programma's of waar diepgewortelde conflicten over waterbeheer teruggedrongen kunnen worden door landbouw en conflict in hun samenhang te zien.

Noodzaak van verdieping en mainstreaming

Het loslaten van het 'wij zijn rijk en zij arm'-paradigma, het loslaten van de klassieke OS-aanpak voor de vertaling van maatschappelijke problemen en het perspectief van meer *issue*-gerichte financiering op mondiaal niveau, vergen een wezenlijk andere inrichting van internationale samenwerking, gericht op verdieping en *mainstreaming*.

Verdieping omdat algemene armoedetheorieën niet meer voldoende zijn om de specificiteit van de vraagstukken op te lossen. Armoede in midden-inkomenslanden, wereldklimaatvraagstukken en de problemen van falende staten vragen om grondige verdieping in context, maatschappelijke dynamiek en wisselwerking op wereldschaal. Terecht vroeg de WRR om meer diepgang van de Nederlandse OS-inspanningen. De afgelopen jaren heeft Cordaid veel in kennisontwikkeling geïnvesteerd, vooral in het verbinden van haar ontwikkelingsorganisatie met kennisinstituten in Noord en Zuid.

Mainstreaming is nodig in de zin dat de kennisontwikkeling binnen het OS-domein (landbouw, gezondheid, klimaat, conflict) verbonden moet worden

met de kennisontwikkeling daarbuiten. Het rapport van de Adviescommissie Wetenschap en Technologie (AWT) over het kennisbeleid in internationale samenwerking zoekt terecht naar die verbinding.¹⁰

Is er nog perspectief voor de OS-sector?

Als ontwikkelingsamenwerking als *modem* overbodig wordt en zelfs contraproductief, dan geldt ook voor ontwikkelingsorganisaties de vraag waar hun toekomst ligt. Met ruim één miljard mensen onder de armoedegrens en een perspectief van een groeiende wereldbevolking in juist de armste landen, is er geen enkele reden te denken dat het werk gedaan is en de rol uitgespeeld. De drie perspectieven van armoede als ongelijkheid; armoede en global common goods; en armoede en conflict vragen eerder om meer dan om minder inzet van maatschappelijke organisaties. Wezenlijke veranderingen komen niet tot stand zonder dat de *civil society* zich laat horen. Haar rol is echter verre van vanzelfsprekend. Om de kansen te grijpen die er wel degelijk zijn, zullen maatschappelijke organisaties hun bestaan niet meer moeten funderen in een klassiek ontwikkelingsverhaal, gebaseerd op de oude rijk/arm-noord/zuid-tegenstelling. Kiezen voor een nieuw discours en daarmee een nieuwe positiebepaling is noodzakelijk. Daarnaast zullen organisaties aanzienlijk meer diepgang moeten krijgen: waar ben je goed in, waar heb je verstand van, waar lever je toegevoegde waarde (en dat is meer dan geld), waar heb je netwerken die synergie opleveren? Tot slot zullen maatschappelijke organisaties hun verbindingen met de *mainstream* moeten ontwikkelen als pijler van hun strategie. In die verbinding hebben ontwikkelingsorganisaties met hun kennis van maatschappelijke veranderingsprocessen en interventie-ethiek het nodige toe te voegen en in te brengen als relevante, soms kritische partner. Wie zichzelf opsluit binnen de wereld van OS, zal aan relevantie inboeten.

Ontwikkelingsorganisaties doen er goed aan zich te spiegelen aan de geschiedenis van het institutionele welzijnswerk in de laatste twee decennia. Ook daar vervulde het concept 'Welzijn' gedurende een paar decennia eenzelfde *modemfunctie* als 'Ontwikkeling'. Ook daar werd die *modemfunctie* overbodig, en werden taken vanuit het welzijnsdomein ondergebracht bij *mainstream*-organisaties (ROC's gingen taalcursussen voor allochtonen aanbieden, kinderopvang werd geprofessionaliseerd en geprivatiseerd, buurtbeheer ging naar de woningbouwcorporaties). Teveel welzijnsorganisaties hebben die veranderingen verongelijkt ('we doen toch zoveel goeds voor de wijken') en gefrustreerd over zich heen zien komen. Slechts degenen die hun eigen rol opnieuw hebben gedefinieerd vanuit een nieuw verstaan van de veranderde samenleving, hebben met nieuwe energie en nieuwe relevantie

zichzelf doorontwikkeld. Er is immers nog genoeg te doen, maar dan in wezenlijk nieuwe rollen en nieuwe arrangementen.

Het is een ongemakkelijke situatie voor een sector die tientallen jaren kon werken met een vast kader van ontwikkeling als modernisering naar westers model en die daarvoor ook nog van jaar tot jaar kon rekenen op een voorspelbaar budget. Die tijd is voorbij. De werkelijkheid van meer dan 1 miljard mensen in armoede is niet voorbij. Die werkelijkheid is geen reden om het klassieke paradigma en de daarbij behorende interventiestrategieën maar te laten voortbestaan. Alleen het loslaten van oude zekerheden kan leiden tot het benutten van nieuwe kansen.

René Grotenhuis is algemeen directeur van Cordaid.

Noten

- 1 Andy Summer, 'Global Poverty and the New Bottom Billion', University of Essex, *IDS Working Paper 349*, 2010.
- 2 Zie ook AIV-rapport *Ontwikkelingsagenda na 2015: Ontwikkelingsdoelen in perspectief*, 2011.
- 3 *The Herald Tribune*, 25 januari 2011.
- 4 *Living Planet Report*, 2010.
- 5 FAO, *The State of Food Insecurity in the World*, 2008.
- 6 UNRISD-rapport *Combating poverty and inequality*, 2010.
- 7 WRR-rapport *Minder pretentie, meer Ambitie*, 2010.
- 8 The Broker Special Report: *Collective self-Interest*, by Inge Kaul, juli 2010.
- 9 Rapport *Principles and Pragmatism: Civil-Military Action in Afghanistan and Liberia*, Den Haag: Cordaid, 2006.
- 10 Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, *Kennis zonder grenzen, Kennis en innovatie in mondiaal perspectief*, 22 april 2010.