

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Ontwikkelen doen we samen

*Een christendemocratische visie op
ontwikkelingssamenwerking*

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in de vertegenwoordigende lichamen.



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL DEN HAAG
Telefoon (070) 34 24 870
Fax (070) 39 26 004
Email wi@cda.nl
Internet www.wi.cda.nl

ISBN / EAN 978.90.74493-73-4
oktober 2010 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

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

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1 Inleiding	4
2 De geschiedenis van 60 jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking ...	7
3 Doelstellingen en motieven van ontwikkelingssamenwerking	13
3.1 Motieven van ontwikkelingssamenwerking	13
3.2 Christendemocratisch denken over ontwikkeling	15
3.3 Goede bedoelingen in de politiek?.....	18
3.4 De rol van eigen belang	20
3.5 Conclusie.....	20
4 Mondiale Uitdagingen in de 21e eeuw	23
4.1 Inleiding.....	23
4.2 Nieuwe machtsverhoudingen	23
4.3 Demografie: 9 miljard mensen in 2050?.....	25
4.4 Voedseltekorten	29
4.5 Schaarste van natuurlijke hulpbronnen	31
4.6 Wereldhandel.....	34
4.7 Groene revolutie in Afrika?	36
4.8 Conclusie.....	37
5 Helpt ontwikkelingssamenwerking?	39
6 Het beleid	44
6.1 Het budget voor OS	44
6.2 Besteding van het budget.....	45
6.3 De verdeling tussen de kanalen.....	46
6.4 Particuliere kanaal	47
6.5 Het bilaterale kanaal.....	51
6.6 Alles doen of specialiseren?	53
6.7 Veel of weinig landen?	57
6.8 Het multilaterale stelsel.....	59
6.9 Bedrijfsleven.....	62
6.10 Schuldkwijtschelding.....	65
6.11 Evaluatie en transparantie	66
7 Samenvatting	68
8 Literatuurlijst.....	74

Voorwoord

Ontwikkelingssamenwerking staat onder druk. Uit verschillende hoeken klinkt kritiek. De effectiviteit zou te wensen overlaten en de uitvoering inefficiënt zijn. De conclusie is dan al snel dat het budget maar naar beneden moet, of dat de overheid de uitvoering zelf maar ter hand moet nemen. In dit rapport wordt een andere koers voorgesteld. In dit rapport wordt niet gepleit voor minder Ontwikkelingssamenwerking, maar wel voor een efficiënte en effectievere inzet van middelen en een grotere betrokkenheid van burgers. De internationale afspraak van 0,7 % BNP biedt daarbij een helder oriëntatiepunt.

Ontwikkelingssamenwerking is in christendemocratische visie onmisbaar. Ieder mens in deze wereld heeft recht op een menswaardig leven. Het doel van ontwikkelingshulp is het bieden van kansen en bijdragen aan zelfstandigheid van mensen, zodat er sprake kan zijn van authentieke ontwikkeling en staat niet op zichzelf. Het vindt plaats in een bredere context, waar vragen spelen rond veranderingen in het klimaat, de productie van voedsel en levering van energie. In het beleid van de overheid zal daarom aandacht moeten zijn voor duurzaamheid en ecologische rentmeesterschap. Maar naast dat beleid gericht op mondiale goederen, zal de overheid een zelfstandige plaats moeten geven aan armoedebeleid. Een focus op internationale armoede blijft nodig. Want juist de allerarmsten op de aarde zijn extra kwetsbaar voor de mondiale crisissen.

Deze visie op ontwikkelingssamenwerking wordt in dit rapport uitgewerkt. Nederland kan bijdragen aan de ontwikkeling elders door meer focus en een betere inschakeling van ons bedrijfsleven. Dit alles neemt echter niet weg dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt bij ontwikkelingslanden zelf, bij de mensen, organisaties en regeringen aldaar. Wezenlijk is ook de vraag hoe we dat doen. Ook daar wil dit rapport een antwoord op geven. Dit rapport pleit voor een nauwere band tussen particuliere bijdragen en de verdeling van overheidsmiddelen. Ontwikkelingssamenwerking moet ingebed zijn in de samenleving. Want zonder draagvlak in de samenleving en alleen steunend op eigen belang, komt de hulp voor anderen uiteindelijk onder druk te staan.

De commissie die het schrijven van dit rapport begeleidde stond onder leiding van ir. R. Willems. Verder bestond zij uit dr. Th. B.F.M. Brinkel, drs. J.W. Eenhoorn, drs. K.G. Ferrier (adviseur), prof. dr. R.H.J.M. Gradus, prof. dr. E. de Jong, prof. dr. M.J. Kropff en drs. M. van Vliet. Een bijzonder woord van dank gaat uit naar de auteur van dit rapport drs. A.W.R. van Velzen, voor zijn inzet en verfrissende blik op het onderwerp en drs. E.J. van Asselt voor zijn hulp bij de afronding van dit rapport.

Prof. dr. C.P. Veerman
Voorzitter WI voor het CDA

Prof. dr. R.H.J.M. Gradus
Directeur WI voor het CDA

1 Inleiding

*"Ik kan er soms dus niet bij dat wij, en vul dan zelf maar in wie wij is, dat we gewoon accepteren dat dit gewoon bestaat, dat er zoveel mensen op een vuilnishoop leven. Zonder enige uitzicht en toekomst. En de enige uitzicht dat ze hebben zijn allerlei beloften van FiFa en regering etc. Nou, ik moet het nog maar zien over een paar jaar."*¹

Nederland levert al meer dan een halve eeuw een grote bijdrage aan het bestrijden van armoede wereldwijd. En de wereldwijde armoedebestrijding is niet zonder resultaat. In grote delen van Azië en Latijns Amerika is de levensverwachting met sprongen omhoog gegaan, de honger verdwenen, de armoede meer dan gehalveerd en zijn scholingsgraad, democratie en mensenrechten sterk verbeterd. Ook landen in Europa die enkele jaren geleden nog als ontwikkelingsland werden aangemerkt, zijn zelfredzaam geworden. Dat alles vooral dankzij hun eigen inspanningen, maar ook dankzij hulp van buiten af, die dat eigen beleid en die eigen inspanningen honoreerde en verstevigde. In andere gebieden lijken echter de armoede en achterstand moeilijker te bestrijden. Soms heeft hulp daar het ergste lijden verzacht, maar vaak ook is die hulp haar doel voorbij geschoten, of is het beleid van de donerende landen onsamenhangend geweest. Dat heeft de geloofwaardigheid van ontwikkelingssamenwerking geen goed gedaan.

De wereld heeft momenteel meer dan één miljard mensen die chronisch honger hebben en van minder dan 1,25 dollar per dag leven.² Demografische en sociaaleconomische ontwikkelingen wijzen erop dat deze groep nog veel groter gaat worden. Armoedebestrijding en ontwikkelingssamenwerking blijven daarom hard nodig. Tegelijk is duidelijk dat we vanuit Nederland het wereldarmoedeprobleem niet kunnen oplossen, maar we kunnen wel zoeken naar manieren om daar als Nederland ons steentje aan bij te dragen.

Ontwikkelingssamenwerking heeft altijd kunnen rekenen op een breed gedragen steun onder de Nederlandse bevolking. Het werd gezien als iets waar we trots op konden zijn. De twijfels zijn echter toegenomen. Vierendertig procent van de Nederlanders vond in 2009 dat het overheidsbudget voor Ontwikkelingssamenwerking moest worden verminderd.³ Ook heeft dertig procent van de Nederlanders geen vertrouwen in de wijze waarop het overheidsbudget besteed wordt.

Tegelijkertijd verandert de wereld snel. Mondialisering maakt de wereld kleiner en rijker. De macht verschuift van West naar Oost. Burgers, bedrijven en landen grijpen de kansen die nieuwe (communicatie)technologieën, arbeidsdeling en de wereldwijde vraag naar nieuwe producten bieden. De mondiale welvaart is groter dan ooit, maar lang niet iedereen heeft gelijke toegang daartoe. Het percentage van mensen dat leeft in armoede is gedaald, maar in absolute aantallen is ze ongeveer gelijk gebleven. Door een groeiende wereldbevolking, veranderende eetpatronen in opkomende economieën en klimaatverandering zal in de toekomst waarschijnlijk nog meer schaarste

¹ Studio Sportzomer 22 juni 2010 (dag 11 van het WK voetbal in Zuid-Afrika) Presentator Jack van Gelder in gesprek met gast Leo Beenhakker (technisch directeur SC Feyenoord).

² Food and Agricultural Organisation of the United Nations, *The State of Food Insecurity in the World 2008. High Food prices and food security threads and opportunities* (Rome 2008).

³ L. Gijsbers en B. van der Lelij, *Barometer internationale samenwerking*. NCDO, Onderzoeksrapport (Amsterdam Motivaction 2009).

ontstaan aan water, voedsel en energie. De armoede zal hierdoor verder toenemen.

Door demografische en economische veranderingen neemt de relatieve invloed van Nederland en Europa in de wereld af, terwijl we door de mondialisering wel meer met elkaar verbonden raken. Deze verbondenheid heeft Nederland in het verleden welvaart gebracht, maar verbondenheid brengt ook risico's met zich mee. Een pandemie kan niet worden tegengehouden aan de grens en problemen op de Amerikaanse hypotheekmarkt hebben direct invloed op de welvaart van de Nederlander.

De problemen waar ontwikkelingssamenwerking zich op richt zijn van karakter veranderd. Het armoedeprobleem is niet een Noord-Zuid of Oost-West probleem meer. Daar waar ontwikkelingssamenwerking zich eerst richtte op arme landen, zien we nu dat armoede niet meer kan worden toegeschreven aan landen. Het gaat om achtergestelde groepen in landen waar andere groepen juist wel vooruitgaan. In veel Afrikaanse landen zijn er elites, die steeds rijker worden en grote groepen armen, die in een uitzichtloze situatie opgroeien op het platteland en in de sloppenwijken van de immer uitdijende steden. Machtsverhoudingen spelen een grote rol bij de ontwikkeling van een land. In het bijzonder is dat zichtbaar bij armoede. China is per hoofd van de bevolking een arm land, maar tevens is het door haar decennialange economische groei gaandeweg een economische en militaire wereldmacht geworden. Ook in delen van Afrika is grote vooruitgang zichtbaar, maar ook daar profiteren niet allen daarvan. Hier ligt een grote uitdaging voor de hele wereld, maar bovenal voor de Afrikanen zelf. Zoals President Barack Obama zei in zijn speech in Ghana: "*We must start from the simple premise that Africa's future is up to Africans*".⁴ Het Westen kan hoogstens op verzoek van hen bijstaan.

De ervaring van zestig jaar ontwikkelingssamenwerking heeft geleerd dat niet alle goede bedoelingen de gewenste uitwerking hebben. Vele nieuwe vragen zijn opgeworpen. Lange tijd werd ontwikkelingssamenwerking gebruikt als politiek middel in de Koude Oorlog, waardoor de hulp vaak niet terecht kwam bij armen maar bij machthebbers. Ook bleken ontwikkelingsprocessen niet overal hetzelfde te verlopen en schoten blauwdrukken tekort. Na zestig jaar ontwikkelingssamenwerking komt zelfs de vraag op of hulp de zelfredzaamheid van landen juist niet in gevaar brengt. Zitten bepaalde landen niet aan een hulpinfuus, waar ze niet meer los van komen?

De hierboven geschetste ontwikkelingen in de wereld tonen de complexiteit van de problemen waarover we spreken. Dit roept de vraag op: Wat kan ontwikkelingssamenwerking daar dan aan doen? Moet er worden doorgegaan op de oude weg? Past ontwikkelingssamenwerking nog wel in deze tijd? Deze vragen zijn legitiem. De ogen mogen niet gesloten worden voor de fouten die gemaakt zijn in het verleden, de onvoorziene bij-effecten en de ervaringen die zijn opgedaan. Het is een uitdaging om, met de ervaring van 60 jaar ontwikkelingssamenwerking, een christendemocratische visie op ontwikkelingssamenwerking in de huidige wereld te formuleren. De centrale vraag die dit rapport wil beantwoorden is dan ook "Hoe moet anno 2010 Ontwikkelingssamenwerking er vanuit een christendemocratisch gezichtspunt uitzien?"

⁴ President Barack Obama in Accra, Ghana op 11 juli 2009, www.america.gov.

Opbouw van het rapport

Dit rapport bestrijkt niet alle aspecten van ontwikkelingssamenwerking. Er zijn keuzes gemaakt. Wel is daarmee aangegeven waar de prioriteiten dienen te liggen. De opzet van het rapport is als volgt. Het eerste deel bestaat uit een aantal hoofdstukken die achtereenvolgens de geschiedenis, de achterliggende motieven voor ontwikkelingssamenwerking en de nieuwe mondiale uitdagingen beschrijven. Vervolgens wordt de vraag beantwoord of ontwikkelingssamenwerking dan het goede instrument is om de uitdagingen aan te gaan. In het laatste deel komt het huidige beleid uitgebreid aan bod en worden verbeterpunten genoemd. Het rapport wordt afgesloten met een samenvatting die ook de concrete aanbevelingen bevat.

2 De geschiedenis van 60 jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking

Al eeuwen wordt door kerken en andere religieus geïnspireerde organisaties aan internationale armenzorg gedaan. Pas veel later verscheen de overheid op het toneel. De geschiedenis van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking als aangelegenheid van de overheid begon op 3 oktober 1949 toen de ministerraad besloot om 1,5 miljoen gulden bij te dragen aan het Expanded Programme of Technical Assistance (EPTA) van de Verenigde Naties (VN). De VN reageerde hiermee op de inaugurele rede van President Harry S. Truman die in 1949 aankondigde dat het tijd was voor een *"bold new programme for making the benefits of our scientific advance and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas"*.⁵

Dit nieuwe beleid van de Verenigde Staten om haar eigen vooruitgang te delen met anderen was meer gebaseerd op politieke, militaire en economische gronden dan op humanitaire goede bedoelingen. Na de Marshallhulp die West-Europa door economische hulp uit de invloedssfeer van de Sovjet-Unie moest houden was het ook nodig om andere gebieden in de wereld te ondersteunen in hun ontwikkeling.

Het is opmerkelijk dat Nederland in 1949, volledig in beslag genomen door het verlies van Indonesië en de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog, al meedeed met het EPTA programma. Participatie aan de VN leek de grootste drijfveer te zijn, want na het besluit duurde het enkele maanden voordat de minister van Buitenlandse Zaken Dirk Stikker (VVD) met de onderbouwing van dit besluit naar buiten kwam. Er werden 'betreffende de bijdrage van Nederland voor technische hulp aan laagontwikkelde landen' vier doelstellingen geformuleerd:

- Economische belang. Door uitzending van deskundigen moest de Nederlandse wetenschap en bedrijfsleven meer bekendheid krijgen en werd de export bevorderd.
- Prestige. Deelname aan EPTA kon Nederland enige internationale prestige teruggeven na het verlies van Indonesië.
- Contact met Indonesië. Door dit project kon Nederland via het multilaterale traject toch invloed behouden in- en contact houden met de voormalige kolonie.
- Werkverschaffing. De vele koloniale experts en tropendeskundigen die door de dekolonisatie werkloos waren geworden konden weer aan de slag.

In de jaren vijftig werd de relatie gelegd met het voorkomen van het oprukkende communisme. In 1954 presenteerde minister Sicco Mansholt de nota *"Nederlandse bijdrage tot de ontwikkeling van achtergebleven gebieden"*. Hierin schreef hij dat het Westen in de strijd met de communisten moest aantonen dat het zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van de vrije wereld serieus nam. Nederland zou enkele jaren honderden miljoenen in een fonds van de VN storten. Hoewel dit enkele andere ministers te ver ging, was de toon gezet. Nederland koos voor een multilaterale benadering van ontwikkelingssamenwerking via de VN. Hierin volgde de Nederlandse regering tendensen die ook in de Verenigde Staten zichtbaar waren. Daar werd ontwikkelingshulp door de Oostenrijkse Wereldbankeconoom Paul Rosenstein-Rodan en de Zweedse secretaris van de economische commissie van de Verenigde Naties Gunnar Myrdal gezien als een logische internationale

⁵ Harry S. Truman, *Inaugural Address* (January 20, 1949) van <http://www.bartleby.com/124/pres53.html>.

vervolgstap op progressieve belastingheffing. Kosmopolitisch altruïsme werd dit genoemd. Ontwikkelingssamenwerking was voor de VS noodzakelijk om de Koude Oorlog te winnen. Als de VS geen ontwikkelingshulp aan de Derde Wereld gaf, dan deed de Sovjet-Unie (SU) dat wel en zou de wereld rood kleuren. De consequentie was echter wel dat ontwikkelingshulp nu soms in de handen kwam van anticommunistische, maar zeer twijfelachtige regimes. Hierdoor kwam het steeds minder bij de mensen terecht voor wie het bedoeld was.⁶

In september 1961 hield de Amerikaanse president John F. Kennedy een rede voor de 16e Algemene Vergadering van de VN waarin hij voorstelde goed gecoördineerde actie te ondernemen ter bestrijding van armoede, onwetendheid en ziekte in de wereld. De jaren '60 moesten de geschiedenis ingaan als het 'decennium van ontwikkeling'. Deze gedachte werd uitgewerkt in twee VN-resoluties.⁷ De eerste resolutie riep de jaren '60 uit tot 'Development Decade I'. Verder werd hierin onder andere gesteld dat de westerse landen hun markten moesten openstellen voor primaire producten uit ontwikkelingslanden tegen stabiele en lonende prijzen. Door industrialisatie, diversificatie en een verbeterde landbouwproductie zou een '*sound, selfsustaining economic development in less-developed countries*' bereikt kunnen worden. In de tweede resolutie werden de donorlanden opgeroepen om 1% van hun netto nationaal inkomen (NNI) voor hulp beschikbaar te stellen.

Deze veranderingen in het ontwikkelingsdenken en het internationaal politieke klimaat beïnvloedden het karakter van de Nederlandse ontwikkelingshulp. Ten eerste werd een steeds groter deel daarvan uitgegeven aan hulp buiten de Nederlandse voormalige kolonies. Een belangrijke oorzaak hiervoor was het verlies van Nieuw-Guinea in 1962. Terwijl in 1960 nog 71% van alle hulp aan de overgebleven koloniale bezittingen werd besteed, was dit in 1965 nog maar 40% en in 1972 nog maar 22%. In de tweede plaats nam de totale omvang van het hulpbudget toe. In tien jaar tijd nam het budget toe van 200 miljoen gulden in 1961 tot bijna een miljard gulden in 1971, wat in reële termen een verdriedubbeling betekende van het budget. Deze sterke stijging was mogelijk door de bloei van de Nederlandse economie in de jaren '60. Gedurende de hele jaren '60 waren er binnen de ministerraad meningsverschillen over de hoogte van het budget voor ontwikkelingshulp. Uiteindelijk kwam het er bijna altijd op neer dat de bewindslieden die ontwikkelingssamenwerking in hun portefeuille hadden genoeg moesten nemen met een lager bedrag dan waar ze aanvankelijk op gehoopt hadden. Ze kregen echter in groeiende mate steun uit de Tweede Kamer. Deze groeiende pressie vanuit de Tweede Kamer hing nauw samen met de steeds grotere belangstelling binnen de Nederlandse samenleving voor de Derde Wereldproblematiek. De introductie van de televisie speelde hierin een belangrijke rol. Hierdoor kwamen de problemen in de ontwikkelingslanden letterlijk de huiskamers binnen.

Naast de omvang van het hulpbudget veranderde in de jaren '60 ook de wijze waarop waarin de hulp werd verstrekt. Terwijl de Nederlandse regering in de jaren '50 niet wilde afwijken van de multilaterale koers, nam in de jaren '60 de bilaterale hulp juist fors toe. Er zijn binnenlandse en buitenlandse factoren aan te wijzen voor deze verschuiving.

In Nederland ontstond er een groeiende lobby uit het bedrijfsleven, die een voorkeur had voor gebonden bilaterale hulp (het geld moet dan verplicht worden uitgegeven aan Nederlandse producten). Daarnaast ontstond onder druk van de christendemocratische partijen in de Tweede Kamer in 1965 het

⁶ Jagdish Bhagwati, 'Banned Aid. Why International Assistance does not Alleviate Poverty' in *Foreign Affairs*, January 2010, p. 120-125.

⁷ Respectievelijk resolutie 1710 (XVI) en 1711 (XVI).

Medefinancieringsstelsel (MFS) door de eerste 5 miljoen gulden die beschikbaar werd gesteld aan particuliere zogeheten Medefinancieringsorganisaties (MFO's) met een ideële grondslag.⁸

De Wereldbank had inmiddels enkele internationale hulpconsortia en consultatieve groepen voor ontwikkelingssamenwerking opgericht die het multilaterale karakter versterkten en waar Nederland vaak bij betrokken was. Door de internationale samenwerking konden donoren met koloniaal verleden, zoals Nederland, zonder enige bezwaar bilateraal hulp aanbieden aan ontwikkelingslanden. Daarnaast was in Indonesië Suharto aan de macht gekomen die het Westen om financiële hulp vroeg. Nederland riep in 1967 een internationale hulpconferentie bijeen. Hier kwam de *Inter Governmental Group on Indonesia* (IGGI) uit voort, waar Nederland voorzitter van werd. Via het IGGI-consortium zou Nederland in de daaropvolgende decennia voor miljarden guldens aan bilaterale financiële hulp aan Indonesië doneren.⁹ Ook formaliseerde de organisatie van ontwikkelingssamenwerking. In 1963 werd de eerste staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking aangesteld en twee jaar later werd tijdens de formatie van het kabinet-Cals besloten dat de staatssecretaris werd vervangen door een Minister zonder portefeuille, een situatie die tijdens het schrijven van dit rapport nog steeds van kracht is.¹⁰ De eerste Minister voor Ontwikkelingssamenwerking was Theo Bot (KVP). In de jaren daarna waren Berend Jan Udink (CHU) en Kees Boertien (ARP) de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Ook van belang is de ontwikkeling vanaf eind jaren '60 in het denken van de Wereldraad van Kerken en Pauselijke encyclieken, die tot een veel grotere betrokkenheid van christenen bij het wereldwijde armoedevraagstuk opriepen.¹¹ In Nederland trad met het kabinet den Uyl in 1973 het meest linkse kabinet aan uit de parlementaire geschiedenis. Jan Pronk werd minister van Ontwikkelingssamenwerking (1973-1977) en hij probeerde ingrijpende beleidswijzigingen te realiseren. Pronk was een voorstander van structurele hervormingen in de wereldeconomie en steunde daarom het streven naar een Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO). Ontwikkelingshulp moest volgens hem een bijdrage leveren aan de opheffing van de bestaande politieke en economische afhankelijkheidsrelaties in de wereld. Centraal binnen het beleid kwam het begrip *self-reliance* te staan: de zelfstandigheid van de ontvangende landen moest vergroot worden. Programmahulp gericht op verandering van de economische orde veranderde in gerichte projecthulp en het budget ging fors omhoog. Eind jaren zeventig was Nederland samen met de Scandinavische landen koploper met een ontwikkelingsbudget van rond de 1,5% van het Bruto Nationaal Product (BNP). Opvallend is dat het Westerse industrialisatiemodel, dat stoelde op een actieve ondernemende middenklasse en uitging van de principes van de vrije markt, weinig invloed had op het ontwikkelingsdenken.¹² In de derde wereld was ontwikkeling maakbaar volgens de beleidsbepalers. Door de wereldhandel te veranderen, de interne structuur van landen aan te passen en in te grijpen

⁸ J. Bos en G.H.A. Prince, 'Partners in ontwikkeling' in: P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag 1999) aldaar p. 165-172.

⁹ G.A. Posthumus, 'Een ideale vorm van hulp', in P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking*, p. 153-155.

¹⁰ Een minister zonder portefeuille heeft wel de verantwoordelijkheid voor een beleidsterrein, maar niet de leiding over een departement.

¹¹ Jos van Gennip, *The soft-spoken inspiration. International co-operation and the Christian social tradition* (2002).

¹² D.A. Hellema, 'Nederlands bijzondere rol in de wereld' in: P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag 1999).

in de sociale en economische verhoudingen van de ontwikkelingslanden zou daar een herverdeling van inkomens en sociale rechtvaardigheid plaatsvinden. Na de jaren van Pronk kwam er eind jaren zeventig een einde aan de hoop op een NIEO en de maakbaarheid van de wereld. Onder minister Jan de Koning (CDA) (1977-1981) vond een verzakelijking van het beleid plaats. Hij streefde een grotere rol voor het bedrijfsleven na en gaf de Medefinancieringsorganisaties (MFO's) meer vrijheid door ze voor een periode van vier jaar te subsidiëren. Onder de opeenvolgende ministers van ontwikkelingssamenwerking (na De Koning waren dat Kees van Dijk (CDA); Eegje Schoo (VVD) en Piet Bukman (CDA)), was er tussen 1977 en 1989 sprake van een grote mate van continuïteit. Bukman zette sterk in op samenwerking met jonge democratieën in Latijns-Amerika. De omvang van het hulpbudget bleef gelijk en in de samenstelling van de hulp traden geen grote verschuivingen op en de ontbinding van de bilaterale hulp zette zich voort. Wel vond er in de jaren tachtig een 'vervuiling' van het budget plaats. Door de recessie was er niet veel geld voorhanden en collega bewindslieden keken dus naar het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Hierdoor kwamen ook steeds meer zaken in het budget terecht die niet onder de officiële definitie van ontwikkelingssamenwerking vielen, de zogenaamde ODA-definitie (Official Development Aid).

Eind jaren tachtig veranderde het debat over ontwikkeling. De indrukwekkende economische groei van de *Asian Tigers* (Zuid Korea, Singapore, Taiwan en Hongkong) vond plaats en dit zorgde voor twijfel. Van 1965 tot 1990 groeiden deze economieën sneller dan alle andere regio's in de wereld. Het succes van deze 'Aziatische Tijgers' zette een vraagteken achter een aantal populaire ontwikkelingstheorieën, zoals *dependencia* theorie.¹³ Het kon dus toch! Ook landen buiten het Westen konden sterke economische groei en ontwikkeling meemaken over langere tijd. Deze landen hadden in een voorbereidend stadium wel Amerikaanse ontwikkelingshulp ontvangen, maar ze maakten de beslissende sprong voorwaarts grotendeels op eigen kracht. Met de opkomst van de Zuidoost-Aziatische 'aspirant-Tijgers' (Indonesië, Thailand, Maleisië) ontstond een intensieve internationale discussie over de oorzaken en de aard van de groei.

In dit debat kwamen de aanhangers van de vrije markttheorie te staan tegenover de voorstanders van een geleide economie met klassieke socialistische ideeën over de rol van de staat. De laatste groep leek het onderspit te delven omdat beleid dat de nadruk legde op armoedebestrijding, planeconomie, *self-reliance* en projecthulp niet erg succesvol was geweest. Liberale economen zagen in de Aziatische groei het bewijs van het succes van het liberaal-kapitalistische systeem. Volgens deze opvatting moesten regeringen er daarom vooral voor zorgen dat de vrije markt optimaal kon functioneren en dat alle belemmeringen die dit verhinderden uit de weg werden geruimd.¹⁴ Een debat over deze kwestie kwam vooralsnog in Nederland niet van de grond. Pas eind jaren '80 kwam ook in Nederland een discussie over het nut en de effectiviteit van ontwikkelingshulp op gang. Echter het succes van de Aziatische landen en de hierdoor veranderde inzichten in het internationale ontwikkelingsdenken kwamen nauwelijks ter

¹³ De *dependencia* theorie ontstond vlak na de Tweede Wereldoorlog, de grondleggers zijn Hans Singer en Raul Prebisch. Betoogd wordt dat arme landen bewust afhankelijk worden gehouden van rijkere landen door internationale verhoudingen en handelsreguleringen. De rijke landen hebben de grondstoffen uit de armere landen nodig om hun eigen systeem in stand te houden en zullen deze situatie verdedigen met economische sancties of desnoods militaire middelen.

¹⁴ J.J.P. de Jong, 'Genegeerde uitdaging', in: P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag 1999), p. 305 en 309.

sprake. De discussie richtte zich echter vooral op de gemaakte fouten van het Nederlandse beleid. Op het ontwikkelingsbeleid van Nederland werd echter forse kritiek geleverd door verschillende ontwikkelingsdeskundigen. Ze zetten hun vraagtekens bij beleidsuitgangspunten en bij de doeltreffendheid van het beleid in het algemeen. Het commentaar van deze critici had echter nauwelijks invloed. In ieder geval leidde het niet tot een fundamentele discussie en ook bleef een grondige evaluatie van het resultaat van de hulp uit. Zowel van de kant van de regering als van de zijde van het parlement bleef het stil. Waarschijnlijk omdat ontwikkelingssamenwerking, ondanks de kritiek van de ontwikkelingsdeskundigen, in de publieke opinie goed bleef scoren.

In het derde kabinet Lubbers (1989-1994) werkten CDA en PvdA samen. Internationaal waren het roerige tijden met de val van de muur en de omwenteling in Oost-Europa. Landen die de Koude-Oorlog als motief hadden gehad voor hun Ontwikkelingssamenwerking (VS, GB, BRD) verlaagden hun budgetten. Ook in Nederland werd het tijd voor een grote herijking van het buitenlands beleid. Jan Pronk, opnieuw minister voor Ontwikkelingssamenwerking (1989-1994 en 1994-1998 in Kok I), realiseerde zich dat het planeconomische benadering niet had gewerkt; het failliet van staatsgeleide ontwikkeling was bevestigd. Hij presenteerde in 1990 zijn visie en plannen in de nota *Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking*. Daarin werd de ontwikkelingsproblematiek in een bredere context geplaatst. Ontwikkelingssamenwerking werd een instrument om naast armoedebestrijding ook doelstellingen zoals milieu en vrouwenemancipatie te bereiken.

Bezuinigingen gingen in deze kabinetsperiode niet aan ontwikkelingssamenwerking voorbij. Zo moest er worden meebetaald aan de opvang van asielzoekers, de hulp ten behoeve van de voormalige Oostbloklanden, taalcursussen aan allochtonen, de financiering van de Nederlandse deelname aan vredesoperaties en de aanschaf van een transportmiddel voor Defensie. De zuivere ontwikkelingshulp¹⁵ liep in deze jaren terug van 1 tot 0,8% van het BNP en is sindsdien ongeveer op dit peil gebleven.¹⁶ Wel vonden er andere grote veranderingen plaats. Onder minister Eveline Herfkens (PvdA) (1998-2002) werd het medefinancieringsstelsel (MFS) opengesteld voor meer organisaties en werd het aantal partnerlanden verminderd. Verder kwam er meer nadruk op begrotingssteun en het multilaterale kanaal.

Vervolgens zette Agnes van Ardenne (CDA), die eerst staatssecretaris was van 2002-2003 en vervolgens minister voor Ontwikkelingssamenwerking van 2003-2007 (onder Balkendende II en III), de samenwerking met Defensie en de rol van ontwikkelingsorganisaties in post-conflict landen op de agenda. Zij kwam in 2005 met de notitie "Wederopbouw na gewapend conflict"¹⁷, waarin werd gesteld dat wederopbouw een geïntegreerde aanpak vereist op gebied van veiligheid, stabiliteit, bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling.¹⁸ In haar periode is dan ook het Stabiliteitsfonds opgericht om een zichtbare Nederlandse bijdrage te kunnen leveren aan de stabiliteit in een groot aantal landen en gebieden. Uit het fonds worden programma's gefinancierd die liggen op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling zoals demobilisatie en reïntegratieprogramma's, ontmijnen, inzamelen van kleine

¹⁵ Dit is het bedrag dat de overheid besteed aan zaken die door de OESO-DAC als Official Development Assistance (ODA) wordt gerekend.

¹⁶ J.J.P. de Jong, 'Genegeerde uitdaging', in: P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking*, p. 305 en 309.

¹⁷ Ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken, *Notitie: wederopbouw na gewapend conflict* (Den Haag 2005).

¹⁸ *Comprehensive approach of 3D-benadering*.

wapens en financiering van vredesscholen. Op initiatief van Nederland o.l.v. Van Ardenne heeft de OESO-DAC in 2004 besloten de activiteiten die uit ontwikkelingsgelden gefinancierd mogen worden te moderniseren op het snijvlak van veiligheid en ontwikkeling. Het gaat om hervorming van de veiligheidssector, activiteiten in het kader van de wederopbouw, conflictpreventie en het voorkomen en verminderen van verspreiding van kleine wapens. Tenslotte heeft Van Ardenne in 2005 het subsidiekader voor maatschappelijke organisaties (medefinancieringsorganisaties) gewijzigd en een eigen bijdrage van 25% van de in aanmerking komende organisaties geïntroduceerd.

De meest recente minister, minister Bert Koenders (PvdA) (2007-2010), kwam in 2007 met zijn notitie 'Een zaak voor iedereen', waarmee hij de sector wilde moderniseren. Deze modernisering werd vooral zichtbaar in een nieuw stelsel voor medefinanciering, waar hij organisaties dwong om meer samen te werken en het budget verminderde. De laatste jaren is het klimaatvraagstuk steeds belangrijker geworden. Ook werd samen met minister Gerda Verburg van Landbouw, Natuur en Voedsel een notitie gepubliceerd waar het belang van landbouwontwikkeling in ontwikkelingslanden werd benadrukt.¹⁹

¹⁹ Ministerie van Landbouw, Natuur en voedselzekerheid, *Landbouw, voedselzekerheid en rurale ontwikkeling* (mei 2008).

3 Doelstellingen en motieven van ontwikkelingssamenwerking

De motieven van de ontwikkelingssamenwerking zijn in de loop der jaren aan verandering onderhevig geweest. De redenen waarom mensen, organisaties of landen bij willen dragen aan de ontwikkeling van mensen in ontwikkelingslanden zijn divers en hebben te maken met politieke overtuiging, godsdienst, verleden, situatie in de wereld en ethiek. Ook in Nederland waren verschillende motieven leidend in de 60 jaar ontwikkelingssamenwerking, zo lazten we in het vorige hoofdstuk. In dit hoofdstuk worden enkele motieven om aan actieve ontwikkelingssamenwerking te doen nader behandeld vanuit verschillende ethische perspectieven en met een christendemocratische visie hierop.

3.1 Motieven van ontwikkelingssamenwerking

Naastenliefde of solidariteit als motief

Naastenliefde is een zeer sterk motief voor mensen, organisaties of landen om ontwikkelingssamenwerking te doen. Medemensen die moeten leven met honger, oorlog, onveiligheid of andere perspectiefloze situaties horen geholpen te worden. Dat dit gevoel sterk leeft in grote delen van de Nederlandse bevolking blijkt wel uit de massale aandacht en bereidheid om te schenken bij natuurrampen als de tsunami in 2004 of de recente aardbeving in Haïti. Maar niet alleen natuurrampen zorgen ervoor dat Nederlanders gul geven. In 2007 gaven Nederlanders ongeveer 4,3 miljard euro aan goede doelen, waarvan ongeveer 520 miljoen aan doelen voor internationale solidariteit.²⁰ Dit motief is voor christendemocraten herkenbaar en stoelt op een lange kerkelijke traditie. Daarbij werd men geïnspireerd door het Bijbelse motief om de naaste lief te hebben.

Het schuldmotief

"We hebben nog iets goed te maken" is ook een (onderbewust) motief voor ontwikkelingssamenwerking. Het idee hierachter is dat door de kolonisatie een ereschuld is ontstaan. Het is derhalve niet toevallig dat Nederland nog in Indonesië actief is en Frankrijk veelal in haar voormalige Afrikaanse koloniën. De banden tussen kolonisator en kolonie blijven vaak aanwezig via ontwikkelingssamenwerking. Maar dit motief heeft ook negatieve gevolgen. Allereerst zorgt het voor wantrouwen tegen de Westerse inmenging. Het kan gezien worden als een vorm van continuering van oude machtsverhoudingen. Dit is ook een van de redenen waarom landen die geen koloniaal verleden hebben, zoals China, met veel minder argwaan bekeken worden in ontwikkelingslanden. Daarnaast zorgde dit motief in sommige gevallen voor een blinde vlek ten opzichte van totaal onacceptabel beleid van regeringen in ontwikkelingslanden.²¹

²⁰ Meer informatie over filantropie in Nederland is te vinden op www.geveninnederland.nl.

²¹ Uganda is een goed voorbeeld. De moordpartijen van Idi Amin in de jaren '70 waren bekend bij de Britse en Amerikaanse regering maar er werd niets aan gedaan. President Nixon zei hierover: "The idea that we're going to stand still on the ground that any African government that.. overthrew a colonial power thereby becomes lily white by our.. standards and thereby beyond criticism is ridiculous. The damn double standard is just unbelievable". Uit: Andrew Rice, *The teeth may smile but the heart does not forget. Murder and Memory in Uganda* (New York 2009) p. 186.

Herverdelingsmotief

Verbonden met het schuldmotief is het herverdelingsmotief. De rijkdom is volgens dit denken oneerlijk verdeeld op deze wereld. Dit gegeven dwingt tot actie. Dit motief is vooral sterk in socialistische kringen die niet alleen de oneerlijke welvaartsverdeling binnen het eigen land bestrijden maar ook ongelijkheid op mondiaal niveau. Ontwikkelingssamenwerking is in deze visie vooral een middel om welvaart herverdelen. Sommigen, zoals bijvoorbeeld de filosoof Thomas Pogge, leggen de schuld bij het Westen en stellen Ze stellen dat het systeem hier de veroorzaker is van de armoede elders.²² Burgers in de rijke landen profiteren elke dag van de wereldwijde regels en instituties die door vertegenwoordigers van hun eigen landen zijn ingesteld ten koste van de mensen in de derde wereld. De internationale handelsregels bevoordelen de rijkere landen, grondstoffen worden in buitenproportionele mate opgemaakt door mensen in rijke landen en burgers in arme landen profiteren nauwelijks van de opbrengsten van de grondstoffen die worden geëxporteerd.²³ De verregaande conclusie die hieraan verbonden wordt is dat Westerse burgers dus indirect verantwoordelijk zijn voor deze ongelijkheid en schuld hebben aan de armoede aan de andere kant van de wereld.

Eigenbelang als motief

Eigenbelang is lange tijd een belangrijke reden geweest voor de Nederlandse overheid om bij te dragen aan ontwikkeling elders. Na de Tweede Wereldoorlog werd gezocht naar een nieuw doel voor tropenexperts uit Indonesië en ook wilde Nederland invloed krijgen binnen de VN. Het argument van eigenbelang is in de zes decennia sinds 1949 nooit verdwenen, maar in de loop der tijd wel veranderd. Na de tropenexperts kwam tijdens de Koude Oorlog de strijd om de gunst van Derde Wereldlanden als motief erbij. In de jaren zestig was het een prettige bijkomstigheid dat het Nederlandse bedrijfsleven gesteund kon worden en later werd het een manier om invloed binnen de VN te behouden. Tegenwoordig wordt het door globalisering en internationale verbondenheid steeds meer duidelijk dat ontwikkeling in de arme landen een deel van de oplossing is van vele problemen. Epidemieën, onveiligheid, klimaatverandering, migratie en wereldwijd financieel toezicht zijn allemaal zaken die alleen kunnen worden opgelost met de betrokkenheid van ontwikkelingslanden.

Het zogeheten welbegrepen eigenbelang wordt tegenwoordig steeds vaker openlijk geaccepteerd als motief voor ontwikkelingssamenwerking - naast het streven naar een betere wereld. In de Verenigde Staten is ontwikkelingssamenwerking zelfs expliciet gericht op het behartigen van Amerikaanse belangen. Minister van Buitenlandse Zaken Clinton benadrukte dit recent in haar speech over ontwikkelingssamenwerking in de 21^e eeuw voor het Center for Global Development. *"Now, development was once the province of humanitarians, charities, and governments looking to gain allies in global struggles. Today it is a strategic, economic and moral imperative – as central to advancing American interests and solving global problems as diplomacy and defence".*²⁴

²² Onder andere Thomas Pogge, 'World Poverty and Human Rights' In: *Ethics & International Affairs* 19 no. 1 (2005).

²³ Pogge sluit hiermee aan bij de eerder genoemde dependencia-theorie over een sterker centrum dat de periferie bewust klein probeert te houden.

²⁴ Hilary Clinton, 'Secretary Clinton's Remarks on Development in the 21st Century', van: http://www.realclearworld.com/articles/2010/01/08/secretary_clintons_remarks_on_development_in_the_21st_century_97473.html.

3.2 Christendemocratisch denken over ontwikkeling

Christendemocratisch mens- en maatschappij beeld

Centraal in de visie van de christendemocratie op ontwikkeling staat het beeld van de mens als verantwoordelijk persoon.²⁵ Verantwoordelijk voor zichzelf, maar evenzeer voor zijn of haar medemens. Essentieel voor het mens-zijn is dat men deel uit maakt van een gemeenschap, waarin men relaties heeft met andere mensen. Essentieel voor mens-zijn is ook de mogelijkheid om op zoek te gaan naar bronnen die zin geven aan het leven. Daarbij gaat het op de eerste plaats aan ruimte voor geloofsbeleving, om de erkenning van de vaak wezenlijke rol die religie speelt in de ontwikkeling van mensen. Ontwikkeling is voor christendemocraten daarmee nooit beperkt tot materiële lotsverbetering. Het christendemocratisch mensbeeld vraagt ruimte voor zowel sociaaleconomische, geestelijke als politieke ontwikkelingsmogelijkheden.

Ontwikkeling komt op de eerste plaats van mensen zelf, van initiatieven vanuit de samenleving om de omgeving, de zorg, het onderwijs zelf te verbeteren. De overheid is er om dergelijke initiatieven aan te moedigen, te beschermen of in goede banen te leiden. Internationale samenwerking sluit aan bij het zelf-organiserend vermogen van de samenlevingen in ontwikkelingslanden.

Veel van de kritiek op de praktijk van de ontwikkelingssamenwerking is terug te voeren op het feit dat het ontwikkelingsvraagstuk dikwijls door andere ideologieën is toegeëigend, zoals het sociaal democratisch planmodel met zijn top-downbenadering of – vooral na 1989 met de zogenaamde *Washington Consensus* – het volledig vrije marktdenken.

De christendemocratie stelt daar een model van authentieke ontwikkeling²⁶ tegenover, waarbij zij inzet op eigen verantwoordelijkheid van burgers, de onmisbaarheid van hun maatschappelijke verbanden, ruimte voor bedrijven, ondernemerschap en winst. Hierbij horen tezelfdertijd gemeenschapsvoorzieningen bijvoorbeeld op het terrein van onderwijs en gezondheidszorg en een vangnet voor de meest kwetsbaren. Daarin passen ook vormen van ondernemerschap en economische activiteiten die niet op winstuitkering gericht zijn, en coöperaties die de winst ten goede laten komen aan de deelnemers. Maar ook aandacht voor andere dimensies van het leven dan economische hebben daarin een duidelijke plaats: gezin, cultuur, historie, religieuze overtuiging. Die benadering van integrale authentieke ontwikkeling biedt kansen aan ontwikkelingsprocessen, die eigen cultuur, samenleving, overtuigingen en waarden benut voor de vormgeving van een eigen sociale markteconomie.

Vier kernbegrippen van het CDA

Deze visie vinden we terug in de politieke overtuiging van het CDA, die gekenmerkt wordt door publieke gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap.

Publieke gerechtigheid wijst op de rol van de politiek: het scheppen van publieke voorwaarden die mensen in staat stelt om hun verantwoordelijkheden te nemen en daarbij solidariteit en rentmeesterschap in acht te nemen. De rol van de overheid is beperkt maar cruciaal. Overheidsbemoeienis is soms nodig, maar pas als de eigen

²⁵ Zie ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Mens waar ben je?* (Den Haag 2006).

²⁶ Zie ook CDA Commissie Buitenland, *CDA manifest Ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag 2010).

samenlevingsinspanningen onvoldoende zijn, en die bemoeienis moet juist weer gericht zijn op het versterken van de capaciteit van die samenleving om zelf verantwoordelijkheid te nemen.

Gespreide verantwoordelijkheid is de term die aangeeft hoe christendemocraten de samenleving het liefst willen inrichten. De verantwoordelijkheid moet daar gelegd worden waar die het best gedragen kan worden. Het gaat daarbij om de inrichting van een samenleving waarin ruimte is voor eigen initiatief, zowel in de economie als in de sfeer van de *civil society*. Te denken valt aan de ontplooiing van de familie, de buurt, de vakbeweging, de kerk, van kleinschalige ondernemingen tot grote bedrijven. Subsidiariteit is een centraal element in deze benadering. Die subsidiariteit geldt voor de ontwikkeling van de landen, maar ook voor de ontwikkelingssamenwerking zelf in Nederland. Zo zal de Nederlandse overheid zich eerder richten op grote projecten of programma's terwijl kleine, particuliere organisaties op lager niveau werken.

Solidariteit is ontleend aan het Bijbelse begrip van naastenliefde. Het duidt op de inzet van mensen voor elkaar en op steun aan degenen die ondersteuning nodig hebben, financieel, materieel of in sociaal opzicht. Solidariteit is op de eerste plaats een norm die geldt voor mensen en hun gemeenschappen en organisaties. Solidariteit geldt voor de mensen in de dichtstbijzijnde omgeving, maar ook voor de mensen ver weg die het moeilijk hebben.

Bij *rentmeesterschap* gaat het om het bewoonbaar houden van de wereld. De mens heeft de verantwoordelijkheid en het beheer gekregen over de schepping en dient deze serieus te nemen. Steeds duidelijker komen de grenzen in zicht qua belasting van het milieu maar ook op het gebied van overmatig gebruik van grond- en hulpstoffen. Maar rentmeesterschap heeft ook betrekking op het goed omgaan met de mogelijkheden van de mens op aarde. Dit laatste begrip krijgt in de 21^e eeuw steeds meer betekenis. Een sterk groeiende wereldbevolking en de eindigheid van diverse stoffen die ons huidige patroon van leven mogelijk maken dwingen ons zuinig om te gaan met de schepping.

Deze vier beginselen bepalen ook de christendemocratische visie op ontwikkeling. Met een eigen filosofie, die vooral de nadruk legt op zelfontwikkeling vanuit organisaties en bewegingen in de samenleving, hebben christendemocraten de afgelopen eeuw de ontworsteling aan de eigen armoede in Europa bevorderd en het zelfwerkzame vermogen van burgers, hun samenwerkingsverbanden en hun ondernemingen gestimuleerd. In de recente financiële crisis is de waarde van dit model van sociale markteconomie opnieuw bevestigd.

De christendemocratische visie op ontwikkeling heeft zich gaandeweg ontwikkeld. De ontstaansgeschiedenis zien we terug in het denken van het CDA en haar voorlopers. Daarom een korte historische terugblik.

ARP, KVP en CHU

De christendemocratische partijen waren in de jaren zestig druk bezig om hun visie op ontwikkelingssamenwerking te herijken. Dat was logisch, omdat in dit tijdstip de aandacht voor de Derde Wereld toenam en tegelijk het ontwikkelingsbudget ook steeds groter werd. Er was behoefte aan een nieuwe visie. Dit gold voor alle drie de geledingen die later opgingen in het CDA (CHU, KVP en ARP).

Zo schreef de Adviescommissie Ontwikkelingslanden van het Hoofdbestuur van de CHU in 1966 een uitbreiding van een eerder rapport uit 1963²⁷ waarin werd gesteld dat hulpverlening niet geschiedt in bevoogding, maar bij moest

²⁷ Savornin Lohman Stichting, *Nederlands taak inzake de samenwerking met ontwikkelingslanden* (Den Haag 1963).

dragen aan het realiseren van niet door ons gestelde doelen. Ook werd toen al duidelijk gesteld dat "het ontvangende land zonder bevoogding van de gevers in vrijheid een keuze moet kunnen maken van de doelen die men wenst te bereiken".²⁸ De doelen moesten gesteld worden door de ontvangende landen, er kon louter advies worden gegeven over de uitvoering van projecten. Ook werd erkend dat "ontwikkelingslanden in beweging komen door het product van een gecombineerd proces, waarbinnen economische en sociale factoren onderling op elkaar inwerken".

Het Centrum voor Staatkundige Vorming van de KVP kwam datzelfde jaar met het rapport "Nederland en de internationale ontwikkelingssamenwerking".²⁹

Ontwikkeling moest gaan om een menswaardig bestaan voor allen en niet alleen om economische groei. Verder werd in dit rapport duidelijk gesteld dat er meerdere motieven zijn om voor ontwikkelingssamenwerking te pleiten. Naast het welbegrepen eigenbelang speelde ook het ethische motief een belangrijke rol. In dit rapport werden ook aanbevelingen gedaan die nu, 40 jaar later, nog steeds het debat beheersen. De huidige roep om coherentie en coördinatie van donoren werd in 1966 op de volgende wijze al aanbevolen: "... Hierbij dient overwogen te worden dat ontwikkelingslanden met een overall-planning en daaraan aangepaste financiering in de economische opbouw verder kunnen komen dan met allerlei afzonderlijke en vaak los van elkaar staande injecties."

Ook binnen de ARP werd het onderwerp ontwikkelingssamenwerking behandeld. In 1968 schreef W. Albeda in de "Anti-Revolutionaire Staatkunde" dat het ontwikkelingsvraagstuk van structurele aard was dat de samenlevingen van alle landen in haar totaliteit raakt. Ook werd het raadzaam geacht dat er een economisch beleid op wereldniveau van de geformuleerd werd. Dit was nodig om de groeiende kloof tussen arm en rijk te verminderen maar ook om de dreiging van oorlog te verminderen doordat politieke spanningen konden worden verzacht.³⁰

Wanneer in deze werken gezocht wordt naar de doelstelling van de ontwikkelingssamenwerking dan blijkt dat die tweeledig is. Van de ene kant benadrukken de rapporten dat het uiteindelijke doel de zelfredzaamheid van landen is en dat de kloof tussen arm en rijk verminderd diende te worden om oorlog te voorkomen, maar tegelijkertijd is het menswaardige bestaan van allen een doelstelling. De zelfredzaamheid als doelstelling vraagt om een ontwikkelingsbeleid dat gericht is op ontwikkeling van landen, terwijl een menswaardig bestaan vaak gericht is op de allerarmsten en daarmee niet per se direct de economische ontwikkeling van landen versnelt. Beide tradities hebben een voedingsbodem in de christendemocratie. De oudste en meest voor de hand liggende traditie is die van naastenliefde die teruggaat op de 19^e eeuwse missie- en zendingsinitiatieven van diverse kerken. Toch is de andere traditie, die gericht is op de zelfredzaamheid van landen er ook één die al sinds de jaren zestig te vinden is in de christendemocratie.

Het CDA

In 1986 schreef het inmiddels samengevoegde WI voor het CDA het rapport "Wereldeconomie en ontwikkeling". Daarin werd gesteld dat het ten diepste in ontwikkelingssamenwerking gaat om de leefbaarheid in de wereld te vergroten. Dat betekent dat de maatschappelijk-culturele dimensie van het ontwikkelingsvraagstuk centraal moet worden gesteld. Dit komt ook in het

²⁸ Commissie Ontwikkelingslanden van de Christelijk Historische Unie in het Christelijk Historisch Tijdschrift 1966.

²⁹ Centrum voor Staatkundige Vorming, *Nederland en de Internationale Ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag 1966).

³⁰ W. Albeda, 'Economische Groei in wereldperspectief' in: *Anti Revolutionaire Staatkunde* 1968.

Program van Uitgangspunten van het CDA naar voren. Rijke landen behoren het recht te erkennen op een eigen ontwikkeling van derde wereldlanden, overeenkomstig hun eigen culturele maatstaven, in plaats van hen te degraderen tot een afhankelijk verlengstuk van de dominerende economieën van de rijke landen. Die afhankelijkheid is nog steeds een punt van aandacht. Ook kwam in het Program van Uitgangspunten naar voren dat de christendemocratie uitgaat van een bredere kijk op ontwikkeling. Deze benadering gaat uit van een veelheid aan oorzaken van armoede en geeft daarbij ook heel veel gewicht aan culturele, historische en religieuze elementen. De menselijke factor is buitengewoon belangrijk, zowel als verklaring, als norm en als onmisbaar instrument tot verandering.³¹

In de notitie van de CDA-fractie in de Tweede Kamer 'Van hulp naar investeren' pleit woordvoerder Kathleen Ferrier voor een ontwikkelingssamenwerking die zich richt op de versterking van lokale capaciteit. Ook wordt benadrukt dat ontwikkelingssamenwerking in de 21e eeuw zeker niet alleen op morele verplichtingen is gebaseerd, maar ook zeer zeker een welbegrepen eigenbelang dient. Rust en veiligheid komt ons hier ten goede, economische vooruitgang daar biedt ons als handelsland mogelijkheden.³² Hierin komt dus duidelijk naar voren dat eigen belang weldegelijk naast internationale solidariteit en naastenliefde kan bestaan. Sterker nog, door te geven om naasten in ontwikkelingslanden, dienen we ons eigen belang. Dit kwam ook naar voren in het in 2009 door de CDA commissie-Buitenland geschreven manifest over ontwikkelingssamenwerking.³³

Het beeld dat naar voren komt uit deze historische terugblik is dat het doel van ontwikkelingssamenwerking binnen de christendemocratie steeds tweeledig was: de armsten te hulp schieten door de zelfredzaamheid bevorderen. Recenter zien we dat ook het element van eigen belang een plek vindt. Het motief van naastenliefde, dat ten grondslag ligt aan armoedebestrijding en bevorderen van zelfredzaamheid, en het motief van eigen belang, willen we in de volgende twee paragrafen nog nader preciseren en in het juiste perspectief plaatsen.

3.3 Goede bedoelingen in de politiek?

Dat medelijden als motief gebruikt mag worden in politiek is niet een onbetwist feit. In Nederland is de filosoof Hans Achterhuis een tegenstander van de "politiek van goede bedoelingen".³⁴ Hij heeft in diverse werken en artikelen³⁵ aangegeven een tegenstander te zijn van ontwikkelings-samenwerking. Hulp betekent in zijn ogen groeiende afhankelijkheid van de hulpontvangers en verblinding van de hulpgever. Het leidt er toe dat we de werkelijkheid niet onder ogen zien en dat we niet zien dat ons systeem juist armoede en schaarste creëert. Volgens Hannah Arendt, een inspiratiebron voor Achterhuis, moet de politiek er op gericht zijn een wereld te scheppen waarin burgers met uiteenlopende belangen samen kunnen leven. Achterhuis vindt dat menslievende motieven niet op het politieke terrein thuis horen.

³¹ Zie ook Jos van Gennip, *Zie om en Doe Wel. Wereldwijde armoedebestrijding in de 20 en 21ste eeuw (en de betekenis daarbij van de 'doe-het-zelf hulp'* (2008).

³² Kathleen Ferrier (CDA Tweede Kamer fractienotitie), *Van Hulp naar investeren. Ontwikkelingssamenwerking in toekomstgericht perspectief*, (Den Haag 2009).

³³ CDA, *Manifest ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag 2009).

³⁴ Hans Achterhuis, *Politiek van goede bedoelingen* (Boom Amsterdam 1999)

³⁵ O.a.: Hans Achterhuis, *Het rijk van de schaarste. Van Thomas Hobbes tot Michel Foucault* (Ambo Baarn 1988) en 'Tegen Ontwikkelingssamenwerking' *Vrij Nederland* 8 april 1989, jaargang 50, p. 10.

Omvangrijke hulpacties mislukken vaak juist omdat de goede bedoelingen verstrikt raken met de politiek. Wanneer blijkt dat hulp niet het doel behaalt dat van tevoren gehoopt was, dan wordt snel het doel veranderd. Als voorbeeld gebruikt hij de constatering dat in de afgelopen decennia hulp niet heeft geleid tot economische groei en dat het dus andere doelstellingen moest krijgen. Het gaat volgens hem dus niet zozeer om de resultaten van het beleid, maar veel meer om de goede bedoelingen. Deze twee invalshoeken sluiten aan bij een tegenstelling tussen twee soorten ethiek: het utilitarisme en de plichtsethiek.

Plichtsethiek

De deontologie, ook wel bekend als de plichtsethiek. De morele verplichting van het goeddoen is volgens dit denken absoluut. Het gaat niet om het uiteindelijke resultaat, het gaat ook om het goed doen. Deze plichtsethiek is sterk aanwezig in de discussie over ontwikkelingssamenwerking. Mensen in Nederland voelen zich goed bij het geven aan anderen. In diverse godsdiensten is dit een van de normaalste zaken. Zo bestaat er uiteraard de oude Christelijke traditie van het *tiendenrecht* of de *zakat* in de Islam. Lotsverbondenheid en het geven voor anderen is een zeer belangrijke motivatie voor christendemocraten om bezig te zijn met ontwikkelingssamenwerking. Het belang van de armen dient voorop te staan en er dient dus gekozen te worden voor een vorm van ontwikkelingssamenwerking waar de armen het meeste aan hebben.

Utilitarisme

Een van de belangrijkste ethische theorieën die aan de basis heeft gelegen van de moderne ontwikkelingssamenwerking is het utilitarisme. Kort gezegd is volgens dit denken de morele waarde van een handeling af te meten aan de bijdrage die het levert aan het algemeen nut oftewel het welzijn en geluk van alle mensen. Deze vorm van ethiek is sterk teleologisch, gericht op het uiteindelijk doel. Als de handeling -ontwikkelingssamenwerking in dit geval- meer oplevert voor de acceptor dan de donor moet inleveren, dan is het een moreel acceptabele handeling. Aangezien mensen in ontwikkelingslanden zaken als geluk en welzijn vaak ontberen is een handeling om deze mensen te helpen nuttig, maar alleen wanneer het ook daadwerkelijk resulteert in vooruitgang. Deze theorie heeft ook een sterk kosmopolitisch karakter aangezien het geen onderscheid maakt tussen een hulpbehoevende in eigen land of iemand op een ander continent. Daar waar de samenwerking het meest oplevert dient deze plaats te vinden. Deze theorie zegt dus dat het wenselijk is (meer) ontwikkelingssamenwerking te doen met landen waar het budget het meest nuttig gebruikt wordt. Dit betekent in de praktijk dat er dan gekozen dient te worden voor landen waar minder risico zijn, aangezien hier het geld nuttig – in deze betekenis – gebruikt wordt. Het utilisme bevredigt echter niet. Het roept vragen op over de effectiviteit van een handeling en over de meetbaarheid van verbetering van het algemeen nut. Zaken als naastenliefde, geluk en welzijn zijn lastig te meten en als de conclusie zou zijn dat het nut niet duidelijk is dan vervalt de ethische verplichting.

Balans

Het kan moreel juist zijn om aan ontwikkelingssamenwerking te doen, maar als in de uitvoering blijkt dat de gewenste resultaten niet behaald worden, is het dan nog steeds wenselijk? Deze vraag geeft aan dat een balans gevonden dient te worden tussen de goede bedoelingen aan de ene kant, en de effecten van de goede bedoelingen aan de andere zijde. Een krachtige overtuiging dat Nederland solidair moet zijn met landen in de Derde Wereld betekent niet automatisch dat de huidige manier waarop het ontwikkelingsbeleid uitgevoerd

wordt, ten allen tijde gesteund moet worden. Het moet wel tot resultaat leiden.

3.4 De rol van eigen belang

Naast goede bedoelingen, zal ook altijd een zeker eigen belang een rol spelen, ook al is dit niet het hoofdmotief. We dienen immers een welbegrepen eigenbelang door aandacht te geven aan problemen elders. Voor christendemocraten is het geen probleem om een op internationale publieke gerechtigheid gericht buitenlands beleid te voeren dat in het belang van Nederland is. Je zou kunnen zeggen dat het Nederlandse belang uiteindelijk alleen welbegrepen kan zijn als het ook getoetst wordt aan normen van internationale solidariteit en gerechtigheid. In de laatste fractienotitie van het CDA over ontwikkelingssamenwerking komt het element ook sterker naar voren: "Economische groei en sterke samenlevingen daar, biedt ons, handelsnatie bij uitstek, kansen die we niet onbenut willen laten."³⁶ Rust en veiligheid daar, komt ook onze veiligheid hier ten goede.

Verder is het van groot belang dat het begrip rentmeesterschap weer een centrale plaats krijgt in de christendemocratische ideologie, en derhalve ook in onze kijk op ontwikkelingssamenwerking. Het is essentieel dat de wereld in de toekomst leefbaar blijft. Door de bevolkingsgroei en toenemende welvaart zullen de spanningen in de wereld toenemen. Mondiale ontwikkelingen op het gebied van schaarste en demografie dwingen ons om anders na te gaan denken over gebruik van energie, voedsel en water. We moeten rekening houden met de begrensdheid van onze planeet. De grote uitdaging voor de komende decennia wordt om zo met de ons toevertrouwde wereld om te gaan, zodat daar in 2050 ruim negen miljard mensen fatsoenlijk kunnen leven, zonder dat we het ecologische draagvermogen van de aarde overschrijden. Het ecologisch rentmeesterschap dat gevraagd wordt, heeft een mondiale dimensie. Door globalisering zijn landen in toenemende mate van elkaar afhankelijk. Naast goederen verplaatsen mensen, kennis, ziektekiemen en geldstromen zich razendsnel. De financiële crisis van 2008 toonde hoe verweven de wereldwijde internationale sector is. Ook de uitbraak van de Mexicaanse griep liet zien dat we voor onze volksgezondheid niet alleen naar eigen land moeten kijken.

In de 21^e eeuw is het aldus noodzakelijk voor Nederland om bij te blijven dragen aan internationale solidariteit en gerechtigheid, uiteindelijk ook omdat het Nederlandse belang daar uiteindelijk mee gediend is. Meer aandacht voor duurzaamheid en het langetermijnperspectief betekent dat het Nederlandse belang meer op een lijn komt met het belang van anderen³⁷, en vice-versa. Ontwikkelingssamenwerking in de 21^e eeuw kan niet los van dit groter kader worden gezien. Het zal daarom mede een bijdrage moeten leveren aan het succesvol oplossingen genereren voor de mondiale uitdagingen.

3.5 Conclusie

Ontwikkelingssamenwerking kan door uiteenlopende motieven zijn ingegeven, zoals naastenliefde, medelijden of rechtvaardigheid. Maar ontwikkelings-samenwerking dient niet om de gever een goed gevoel te geven en de effectiviteit uit het oog te verliezen. Altijd dient ook het grotere verband in de gaten worden gehouden. Govert Buijs beschrijft dit helder: "...bedenklijker wordt het wanneer het 'goede gevoel' immuniserend gaat werken voor het

³⁶ Kathleen Ferrier e.a., CDA Tweede Kamer fractienotitie, *Van hulp naar investeren. Ontwikkelingssamenwerking in toekomstgericht perspectief* (Den Haag 2009).

³⁷ Lans Bovenberg en Herman Wijffels, 'Voorbij de crisis: angst voor de toekomst overwinnen' in: Christen Democratische Verkenningen, *Voorbij de Crisis*, Winter 2009, p. 30-50.

besef dat het bij de wereldwijde arm-rijk verhoudingen niet alleen gaat om geld dat al dan niet overgemaakt wordt, maar dat hier structurele verhoudingen in het geding zijn.”³⁸

Christendemocraten zullen een evenwicht moeten zoeken tussen de goede bedoelingen aan de ene kant en het resultaat aan de andere kant. Het gaat erom het spanningsveld tussen deze twee te herkennen en daar goed mee om te gaan. Door zestig jaar ontwikkelingssamenwerking is steeds duidelijker geworden wat wel tot resultaten leidt en wat niet. Het is een uitdaging om tot een beleid te komen dat de goede bedoelingen en naastenliefde kan combineren met een nuttige besteding.

Christendemocraten geloven in de kracht van de samenleving. Het is voor christendemocraten belangrijk om bij het zoeken van oplossingen het primaat aan de samenleving te laten en de mensen de ruimte te laten hun bijdrage te leveren. Dat geldt voor initiatieven in de sfeer van de economie evenals voor de *civil society*. Ontwikkeling is voor christendemocraten daarmee nooit beperkt tot materiële lotsverbetering. Het christendemocratisch mensbeeld vraagt ruimte voor zowel sociaaleconomische, geestelijke als politieke ontwikkelingsmogelijkheden. Religie kan een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling van een land. In algemene zin geldt dat aandacht voor religie bij kan dragen aan de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking. In veel ontwikkelingslanden is religie onlosmakelijk verweven met de sociale structuur en speelt het in allerlei aspecten van de maatschappij een rol. De mogelijkheden tot en de snelheid van veranderingen, hangen samen met religieuze opvattingen. Ontwikkelingssamenwerking moet daarom ruimte bieden aan religie en de inbreng van religieus geïnspireerde organisaties. Ontwikkelingssamenwerking is immers typisch iets uit de samenleving. Tegenwoordig zijn er naast de grote ontwikkelingsorganisaties nog duizenden particuliere initiatieven op zeer diverse vlakken. Deze initiatieven hebben zeker hun waarde als het bekeken wordt vanuit het motief van naastenliefde en ze niet aanbodgericht zijn. Dikwijls zijn ze ook effectiever dan wanneer hulp via het kanaal van de overheid geboden was. De overheid kan deze initiatieven versterken.

Daarnaast heeft de overheid ook een zelfstandige rol. Die is mede afgeleid van de verantwoordelijkheid van de samenleving om solidair te zijn met mensen die het minder hebben. Aansluitend bij die verantwoordelijkheid kan de overheid een deel van haar budget besteden aan ontwikkelingssamenwerking en zo landen helpen bij hun ontwikkeling. Dit doet ze zoals hierboven gezegd in de vorm van medefinanciering, maar daarnaast kan de overheid ook direct geld en hulp geven aan overheden of organisaties in andere landen. De grond voor deze hulp is de nood van mensen in andere landen en de mogelijkheden die hier liggen om via hulp aan de bredere ontwikkeling bij te dragen.

Tevens kan Nederland ook bijdragen aan het creëren van randvoorwaarden die ontwikkeling mogelijk maken, zoals stabiliteit in een land, ontwikkeling van de rechtstaat, regionale samenwerking, milieu en klimaat en democratie. Door het helpen creëren van de randvoorwaarden krijgen burgers in ontwikkelingslanden de kans om zichzelf te ontwikkelen. Daarnaast heeft Nederland ook een belang bij een goede ontwikkeling in de wereld. Christendemocraten willen aansluiten bij het zelfredzame vermogen van mensen zelf en bij authentieke ontwikkeling. Als mensen in andere landen in nood verkeren, verdient dat onze aandacht. Maar de eerste verantwoordelijkheid voor ontwikkeling in de Derde Wereldlanden ligt bij de

³⁸ Govert Buijs, 'De mid-life crisis van ontwikkelingssamenwerking', in: Govert J. Buijs (red.), *Als de olifanten vechten... Denken over ontwikkelingssamenwerking vanuit christelijk perspectief* (Amsterdam 2003), p. 21-43.

mensen en verbanden in deze landen zelf. Zij zijn verantwoordelijk voor het functioneren van de staat en de samenleving en collectieve voorzieningen. Daar waar landen hulp nodig hebben of duidelijk niet in staat zijn om hun eigen burgers te helpen, kan ontwikkelingssamenwerking een bijdrage leveren. Alleen maar geld overmaken naar regeringen schiet te kort.

4 Mondiale Uitdagingen in de 21e eeuw

4.1 Inleiding

De wereld verandert snel. De globalisering heeft de wereld kleiner gemaakt waardoor mensen wereldwijd steeds meer met elkaar verbonden zijn. Geen van de grote problemen hier is nog oplosbaar zonder de wereldwijde dimensie erbij te betrekken. Of het nu gaat om veiligheid en bestrijding van terrorisme of besmettelijke ziektes, om beperking en regulering van de immigratie of om biodiversiteit en klimaatverandering, om energie of om veiligstelling van de wereldvoedselvoorziening: weinig zaken zijn nog binnen nationale of zelfs regionale grenzen alleen, oplosbaar. En hoewel nog anderhalf miljard medemenses onder de absolute armoedegrens leven en hulp nodig hebben, heeft internationale samenwerking een nieuwe dimensie gekregen; mondiale lotsverbondenheid.³⁹

Door een sterk groeiende wereldbevolking, schaarste aan grondstoffen, voedsel en water zal de wereldgemeenschap de komende decennia voor enkele grote uitdagingen gesteld worden. Internationale samenwerking gaat steeds meer om zaken die de nationale schaal overstijgen, als klimaat, milieu, water, energie, maar ook gezondheid, voedselzekerheid, scholing en mensenrechten. In de discussie worden deze uitdagingen gekoppeld aan het groter wordende armoedevraagstuk. Het is de vraag of dit wenselijk is. Het armoedevraagstuk is een probleem dat ook bestaat zonder de vraagstukken rond klimaat, milieu, water, energie etc, en is derhalve van een andere orde. Al meerdere decennia leven veel mensen in armoede en lijden chronisch honger. Er bestaat in zoverre een sterke samenhang, dat de uitdagingen die ons allen treffen zoals klimaatverandering, schaarste en hogere prijzen voor voedsel, water en andere primaire hulpbronnen de zwaksten op aarde het hardst treffen. Juist zij worden de dupe van de klimaat, energie en voedselcrisisen. Het verhogen van dijken is voor ons een kostbare zaak maar we zijn er al mee bezig, maar voor mensen in Bangladesh of andere delta's in ontwikkelingslanden betekent stijging van de zeespiegel direct levensgevaar. Twintig cent meer betalen voor een brood is voor veel Nederlanders vervelend, maar een dergelijke stijging van de voedselprijzen is rampzalig voor mensen die leven van minder dan een dollar per dag aangezien dit direct betekent dat ze daardoor minder eten zullen hebben. In dit hoofdstuk zullen de grote mondiale uitdagingen van deze tijd behandeld worden om zo juist de blijvende noodzaak van ontwikkelingssamenwerking aan te geven. Eerst komen de verschuivende machtsverhoudingen naar voren, daarna de crisis van demografische veranderingen en uitdagingen die hiermee gepaard gaan.

4.2 Nieuwe machtsverhoudingen

Tot niet zo heel lang geleden werd er gesproken over drie werelden. De eerste wereld die grosso modo bestond uit Noord-Amerika, West-Europa en Japan, de tweede wereld die bestond uit de Sovjet-Unie en landen die onder invloed stonden van deze macht en de derde wereld bestaande uit de ontwikkelingslanden in Azië, Latijns-Amerika en Afrika. Door het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en de enorme economische ontwikkeling van de afgelopen decennia kan dit onderscheid niet meer gemaakt worden. Landen zitten in verschillende fases van ontwikkeling en bovendien is er nog steeds sprake van grote regionale verschillen. In Azië lijkt de weg richting zelfredzaamheid, op

³⁹ Zie ook CDA Commissie Buitenland, *CDA manifest Ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag 2010).

enkele uitzonderingen na, definitief ingeslagen. Na de Zuidoost Aziatische tijgers was het in de jaren negentig en het afgelopen decennium de beurt aan vooral China en India om enorme stappen te maken op het gebied van economische ontwikkeling. Ook in Latijns-Amerika lijken vele landen goed op weg met als grote motor Brazilië. In de multilaterale fora krijgen deze opkomende machten steeds meer zeggenschap als teken voor hun nieuwe machtspositie.

Sub-Sahara Afrika lijkt echter achter te blijven al is er de afgelopen tien jaar wel sprake van een constante groei, voornamelijk gebaseerd op de export van schaarse grondstoffen. Uiteraard hebben landen in Azië en Latijns-Amerika nog steeds te maken met uitdagingen op het gebied van armoedebestrijding. Honderden miljoenen mensen leven nog op het platteland van China en India in zeer slechte omstandigheden en lijden regelmatig honger. Toch worden deze landen in toenemende mate in staat geacht deze problemen zelf op te lossen.

In relatief korte tijd hebben oude verhoudingen hun vanzelfsprekendheid verloren. De mislukte klimaatop in Kopenhagen, de Doha-ronde van de WTO die muurvast zit, de Braziliaanse bemiddeling in het nucleaire conflict met Iran en het voortdurende debat over de kunstmatig lage koers van de Chinese munteenheid maken dan ook een ding duidelijk: er vindt een verschuiving van machtsverhoudingen plaats in de wereld.

De Engelse historicus Niall Ferguson beweert dat we in een tijd leven die later het einde van de Westerse dominantie genoemd zal worden. De machtsbalans verschuift na 500 jaar weer richting het Oosten.⁴⁰ De Europese Unie (EU) lijkt een marginale rol toebedeeld te zijn in de 21e eeuw. De EU mag dan nog steeds de grootste economie ter wereld zijn, door interne onenigheden en verschillende belangen kan ze deze positie amper uitspelen. Het is tekenend dat de uiteindelijke toponderhandelingen in Kopenhagen zonder Europese leiders plaatsvond, daar waar de leiders van Brazilië, India, China, Zuid-Afrika en de VS tot een akkoord probeerden te komen. Het relatief afnemende belang van het Westen zorgt tegelijkertijd er ook voor dat andere landen steeds minder onder indruk van Westerse druk of diplomatie zijn. Olie-exporterende landen beseffen al sinds de jaren zeventig dat het Westen afhankelijk van ze is, maar ook regeringen van ontwikkelingslanden hebben tegenwoordig meer zelfvertrouwen. De opkomst van China en India heeft er niet alleen voor gezorgd dat er een alternatieve afzetmarkt is ontstaan voor grondstoffen, ook is er een alternatief ontstaan voor het Westerse politieke model. De huidige economische crisis die sinds 2008 vooral het Westen treft, versnelt dit proces.

Ondanks de groter onderlinge verschillen vormen de ontwikkelingslanden in multilaterale fora steeds vaker een blok. Meestal positioneren India en China zich dan als aanvoerders van deze landen, mede omdat de Chinese leiders blijven benadrukken dat het nog een ontwikkelingsland is. Hoewel ontwikkelingslanden nog steeds grote sommen geld ontvangen van Westerse donoren zijn ze niet meer volledig afhankelijk van Westerse steun. Chinese investeert tientallen miljarden per jaar in Afrika en leent grote sommen geld uit, echter zonder noemenswaardige voorwaarden op het gebied van mensenrechten en goed bestuur. Hierdoor is dit een goed alternatief voor Afrikaanse regeringen en een niet meer weg te denken factor.

⁴⁰ Niall Ferguson, 'An Empire at risk', www.niallferguson.com en 'The decade the World tilted east', *Financial Times online edition*, www.ft.com.

Uiteraard zijn er ook nog steeds arme landen, of groepen armen in rijke landen, in Zuid-Amerika en Azië, maar deze landen zijn in ieder geval grotendeels zelfredzaam en kunnen zich optrekken aan opkomende economieën in de regio. Er kan heel goed worden samengewerkt zonder dat er een ontwikkelingsrelatie bestaat. Het doel van ontwikkelingssamenwerking zou moeten zijn zichzelf zo spoedig mogelijk overbodig te maken. Een recent voorbeeld van een nieuwe relatie met een land in opkomst is de hulp van Nederland aan Indonesië voor CO2 vermindering en watermanagement. Dit heeft weer direct gevolgen voor Nederland omdat de besparingen die daar gedaan worden mee tellen voor de Nederlandse inzet op dit gebied.⁴¹

Ontwikkelingssamenwerking staat dus in een nieuw perspectief qua machtsverhoudingen. Het is niet louter meer een uitwisseling van Noord naar Zuid en kan ook niet meer plaatsvinden in een sfeer van ongelijkheid. Mensen en landen zijn steeds meer met elkaar verbonden. Dit komt duidelijk naar voren in enkele mondiale uitdagingen die steeds meer aandacht moeten krijgen in het Nederlands overheidsbeleid.

- Nederland zal moeten pleiten voor een grotere rol voor de nieuwe machten in de diverse instellingen die zorgen voor de mondiale 'governance' om zo de geloofwaardigheid van dit systeem te behouden.
- De verhoudingen binnen de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en uiteindelijk de Veiligheidsraad van de VN zullen opnieuw bekeken worden. Indien dat niet gebeurt, zullen de opkomende machten zich niet meer herkennen in deze instituties en hun eigen weg kiezen
- Ontwikkelingsbeleid dient in een nieuw perspectief gezien te worden. Het heeft geen zin meer om regeringen op te leggen hoe wij hier in het Westen denken dat ze zich moeten ontwikkelen. Zij moeten het zelf doen. Dit betekent vice-versa dat wij de plaatselijke regeringen ook niet meer naïef of vanuit koloniale schuldgevoelens moeten benaderen. Ontwikkeling komt uit de landen zelf, wij kunnen hoogstens indien gewenst assistentie verlenen.
- De tijd is voorbij dat ontwikkelingssamenwerking louter Noord-Zuid was. Er zijn genoeg voorbeelden van Braziliaanse hulp aan Afrikaanse landen, of de eerder genoemde Chinese invloed in Afrika. Hulp bij ontwikkeling zal in de toekomst meer uit moeten gaan van gelijkwaardigheid en wederzijdse afhankelijkheid.
- Nederland heeft belang bij goede banden met Afrika, Latijns-Amerika en Azië. De banden met landen uit de twee laatstgenoemde continenten zullen niet meer op de eerste plaats op ontwikkelingssamenwerking gebaseerd zijn. Beter is het om met deze landen een brede relatie te onderhouden op economisch, diplomatiek en cultureel gebied. Dit gebeurt uiteraard al, maar vaak ontbreekt helaas focus.

4.3 Demografie: 9 miljard mensen in 2050?

Een van de bepalende factoren voor de uitdagingen op het gebied van stabiliteit, voedselvoorziening, schaarste en klimaat is de groeiende wereldbevolking. De wereldbevolking stijgt momenteel jaarlijks met ongeveer 75 miljoen mensen en zal naar verwachting verder toenemen met een piek in 2050, wanneer er ongeveer negen miljard mensen op aarde zullen wonen.

⁴¹ <http://binnenland.nieuws.nl/588353/nederland-vermindert-co2-uitstoot-in-indonesie>

Prognose van de wereldbevolking, 2007-2050 (medium-variant)								
		Wereld	Europa	Noord-Amerika	Latijs-amerika	Afrika	Azië	Oceanië
Bevolking (mln.)	2007	6.671	731	339	572	965	4.030	34
	2050	9.191	664	445	769	1.998	5.266	49
Absolute toename bevolking (mln.)	2007-2050	2.520	-67	106	197	1.033	1.236	15
Groei (% p.j.)	2007-2050	0,75	-0,22	0,63	0,69	1,71	0,62	0,85
Aandeel in de totale wereldbevolking (%)	2007	100	11	5	9	14	60	1
	2050	100	7	5	8	22	57	1
Fertiliteit (aantal kinderen per vrouw)	2005-2010	2,6	1,5	2,0	2,4	4,7	2,3	2,3
	2045-2050	2,0	1,8	1,9	1,9	2,5	1,9	1,9
Bevolking, 14 jaar en jonger (%)	2005	28	16	21	30	41	28	25
	2050	20	15	17	18	28	18	18
Bevolking, 60 jaar en ouder (%)	2005	10	21	17	9	5	9	14
	2050	22	35	27	24	10	24	25
Levensverwachting (jaar)	2005-2010	67	75	79	73	53	69	75
	2045-2050	75	81	83	80	66	77	81
Nettomigratie (1.000 personen p.j.)	2010-2050	0	800	1.300	-590	-390	-	100
							1.220	

Cijfers uit: Verenigde Naties (VN), *World Population Prospects; the 2006 Revision; Highlights. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs* (New York, 2007)⁴²

Bijna alle groei zal plaatsvinden in ontwikkelingslanden. In Afrika zal de groei het sterkst zijn (zie tabel). Hier zal de bevolking in de komende 40 jaar ongeveer verdubbelen.⁴³ Dit heeft te maken met de demografische transitie. Dit houdt in dat verschillende fases van ontwikkeling gepaard gaan met verschillende demografische verhoudingen.⁴⁴ In een pre-moderne samenleving (fase 1) zijn het geboortecijfer en sterftcijfer hoog en houden ze elkaar feitelijk in balans. In de transitiefase (fase 2) als welvaart toeneemt en gezondheidszorg verbetert neemt het sterftcijfer af maar blijft het geboortecijfer tijdelijk hoog. In deze fase neemt de bevolking sterk toe, vaak met ruim 3 procent per jaar. Als de levensstandaard en welvaart toeneemt en vrouwen beter opgeleid raken dan daalt uiteindelijk ook het geboortecijfer waardoor de toename tot stilstand komt. Deze theorie over demografische transitie is al oud⁴⁵ maar nog steeds geldig.

⁴² LEI, Wageningen UR, *Bevolkingsontwikkeling op het platteland* (Den Haag 2010).

⁴³ FAO, *How to feed the world in 2050* (Rome, 12 oktober 2009) www.fao.org

⁴⁴ Lester R. Brown, *Outgrowing the Earth. The food security challenge in an age of falling water tables and rising temperatures* (Norton, New York 2004) p. 22-38.

⁴⁵ Frank Notenstein schreef in 1945 al over deze theorie in zijn essay 'Population- The long view'.

Westerse landen zitten in die laatste fase. Maar de opkomende economieën en de meeste ontwikkelingslanden zitten allemaal in die tweede fase waar door verbeterde gezondheidszorg en enige economische vooruitgang het sterftecijfer daalt en mensen langer blijven leven. Er is dus een direct verband te zien tussen economische vooruitgang en het krijgen van minder kinderen. Dit verband is zichtbaar in de landen die de afgelopen jaren stabiele economische groei hebben laten zien. Het omgekeerde is ook waar; in landen waar geen groei is of zelfs grote instabiliteit zoals Congo of Liberia neemt het aantal kinderen per vrouw juist niet af maar toe.⁴⁶ Ook is er een direct verband tussen het opleidingsniveau van meisjes en het geboortecijfer: hoe hoger de opleiding, hoe minder kinderen.

Cynici zeggen dan dat ontwikkelingssamenwerking de problemen versterkt aangezien het zorgt voor betere gezondheidszorg en onderwijs en dus een nog sterkere groei van de bevolking. Het alternatief is echter dat mensen aan hun lot worden overlaten, wat evenmin acceptabel is. Dat hulp leidt tot een grotere bevolking en derhalve nog minder kans op ontwikkeling is geen evidente tegenstelling. Door goed beleid is dit te doorbreken. Wanneer de economische ontwikkeling op gang komt, dan dalen de geboortecijfers vanzelf. Inzet op SRGR (Sexuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten) is daarom van belang. Daarnaast zijn voorbehoedsmiddelen belangrijke maar niet de enige oplossing om overbevolking tegen te gaan. Economische zelfstandigheid ontnemt de noodzaak om kinderen te krijgen om de oude dag veilig te stellen.

De demografische groei in ontwikkelingslanden gaat gepaard met een sterke urbanisatie. Tegelijkertijd blijft de armoede op het platteland ook schrijnend en is het voor de bewoners van de metropolen van enorm belang dat de voedselprijzen stabiel blijven. Zij zijn namelijk overgeleverd aan de prijzen op straat en verbouwen zelf vrijwel niets. Voedselproductie op het platteland van Sub-Sahara Afrika om de rurale bevolking zichzelf te kunnen voeden en surplussen te produceren om de groeiende stedelijke bevolking van voedsel te kunnen voorzien. Het is dus zaak om een goede weg te vinden om met negen miljard mensen samen te kunnen leven op deze planeet.

Veranderende voedselpatronen

De demografische groei zorgt voor extra vraag naar voedsel, water, energie en andere natuurlijke hulpbronnen. Mensen in ontwikkelingslanden consumeren echter nog niet heel veel van deze bronnen. De economische groei in landen als China, India, Brazilië, Indonesië en andere delen van Zuidoost Azië zal in de komende decennia doorzetten. Hopelijk lukt het sommige delen van Afrika om aan te sluiten bij deze groei. Deze economische ontwikkeling van tot nu toe (economisch) onderontwikkelde bevolkingsgroepen heeft als neveneffect dat er een toenemende vraag zal ontstaan naar voedsel, water, energie en allerlei schaarse hulpbronnen. Zo heeft bijvoorbeeld de huidige economische groei in China geleid tot een verdubbeling van de vleesconsumptie sinds 1985 en de vraag naar vlees zal alleen maar verder toenemen.⁴⁷

De mondiale productie van vlees zal naar verwachting in de komende decennia ongeveer verdubbelen van 229 miljoen ton in het jaar 2000 tot 465

⁴⁶ *The Economist*, 'Go Forth and multiply a lot less', 29 oktober 2009.

⁴⁷ Loro Horta, 'Food Security in Africa: China's New Rice Bowl', in: *China Brief volume IX, may 27 2009, Jamestown Foundation*, http://www.jamestown.org/uploads/media/cb_009_07.pdf.

miljoen ton in 2050.⁴⁸ Om de ecologische impact te beperken tot het huidige niveau dienen de neveneffecten per dier dus te halveren. Verder zal de productie van graan voor het veevoer ook moeten groeien aangezien voor elke kilo vlees gemiddeld ongeveer vijf kilo veevoer nodig is.⁴⁹

Vleesconsumptie is dus per saldo een zeer ineffectieve manier van caloriegebruik. Deze massaconsumptie van vlees en steeds sneller groeiende vraag naar vleesproducten heeft daarnaast enkele kwalijke neveneffecten. Zo wordt in Latijns-Amerika op grote schaal oerwoud gekapt en verbrand om ruimte te maken voor het vee om te grazen of om soja te verbouwen dat gebruikt wordt als veevoer. De toenemende vraag naar dierlijke voeding zal de prijzen voor menselijke voeding opjagen. Verder zorgt het vee voor een groot deel van de wereldwijde ammoniak emissie wat bijdraagt aan zure regen en aantasting van ecosystemen. De gehele mondiale veehouderijsector is in totaal verantwoordelijk voor meer dan achttien procent van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen.⁵⁰ Van de andere kant hebben de gewassen die gebruikt worden als veevoer ook weer een sterke opnamecapaciteit voor CO₂, waardoor het effect wordt verminderd. Daarnaast zorgt vooral de veehouderij voor een groot deel van de grondwatervervuiling.

Voorspellingen wijzen erop dat terwijl de wereldbevolking tot 2050 zal toenemen tot negen miljard, de vraag naar voedsel zal toenemen met ruim 70%.⁵¹ Deze onevenredige groei van de vraag naar voedsel heeft te maken met de prijs van hulpstoffen voor de landbouw en veranderend dieet van de groeiende middenklasse in opkomende machten. De structureel hogere olieprijs en schaarser wordende fosfaat drijven de prijs van kunstmest op,⁵² en de vraag naar vlees zal verder toenemen door het veranderende dieet van de middenklasse in landen als India en China. Voor de productie van vlees is weer veel veevoer en water nodig. Ook zal het landbouwareaal op aarde niet onbeperkt kunnen worden uitgebreid omdat de biodiversiteit niet verder in gevaar mag worden gebracht. Kortom, hoge, onzekere voedselprijzen kunnen in het huidige systeem wel degelijk structureel zijn. Dit heeft rampzalige gevolgen voor mensen in de Derde Wereld voor wie dit betekent dat ze structureel weer teruggeworpen zullen worden in een staat van honger en armoede.

- De demografische groei in ontwikkelingslanden vraagt om een herwaardering van het beginsel rentmeesterschap. De grenzen van de draagkracht van de schepping komen in zicht. Het is de vraag of ons huidige wereldwijde systeem van voedselvoorziening de uitdaging aankan zonder de schaarse natuurlijke hulpbronnen, zoals water en fosfaat, geheel op te maken. Daar komt bij dat het huidige voedselsysteem heeft laten zien dat het ondanks voldoende productie niet leidt tot vermindering van het aantal hongerigen.
- Het is duidelijk dat voedsel, ontwikkeling en demografie zaken zijn die niet los behandeld kunnen worden omdat ze sterk met elkaar verbonden zijn. Nederland kan hier een voortrekkersrol in spelen.

⁴⁸ FAO, *Livestock's long shadow. Environmental issues and options* (Rome 2006) www.virtualcentre.org.

⁴⁹ Dit verschilt per soort vlees: voor een kilo kip is ongeveer 2 kg voer nodig, voor varken ongeveer 4 kg en voor rund ongeveer 8 kg.

⁵⁰ FAO, *Livestock's long shadow. Environmental issues and options* (Rome 2006) www.virtualcentre.org.

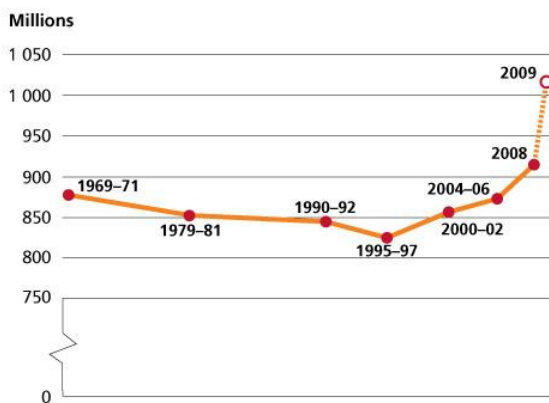
⁵¹ *The Economist*, 'How to feed the World. Business as usual will not do it', 19 november 2009.

⁵² International Energy Agency (IEA), *World Energy Outlook 2009*, www.iea.org

4.4 Voedseltekorten

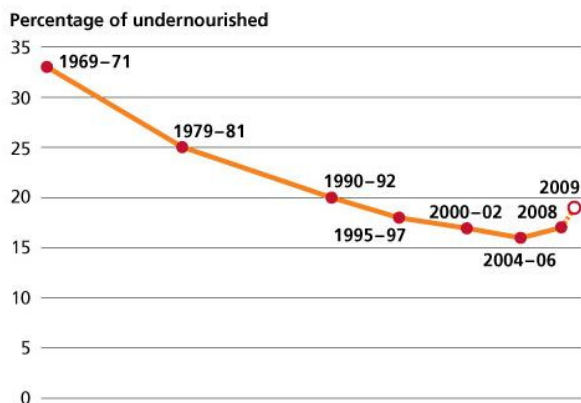
Meer dan een miljard mensen leeft nu al onder de armoedegrens en lijdt chronisch honger. Driekwart van deze groep chronisch ondervoede mensen leven op het platteland, zijn boer en hebben de grootste moeite om genoeg te verbouwen om hun eigen familie te kunnen voeden. Dit menselijk drama vindt nog elke dag plaats ondanks de wereldwijde inzet voor het behalen van de millenniumdoelen⁵³ waar in de eerste doelstelling wordt gepleit om het percentage mensen met honger te halveren. De grote schaal van dit humanitaire drama, de wereldwijde kennis van dit probleem en dat het plaatsvindt in een wereld waar nu nog ruim voldoende voedsel wordt geproduceerd is schrijnend en moreel onacceptabel. Er kan gesproken worden van een voedselcrisis.

Learning from the past: number of undernourished in the world, 1969–71 to 2009



Source: FAO.

The declining trend in the proportion of undernourished in developing countries has been reversed



Source: FAO.

Er is sprake van een trendbreuk qua ondervoedingcijfers. In de jaren negentig nam het percentage en het absolute aantal ondervoede mensen nog af, terwijl sinds 2007 weer een stijgende lijn zichtbaar is.⁵⁴ De stijging vindt vooral plaats in Sub-Sahara Afrika waar de grootste voedselproblemen zijn, maar

⁵³ www.millenniumdoelen.nl.

⁵⁴ Food and Agricultural Organisation (FAO), *The State of Food Insecurity in the World 2008*, www.fao.org.

ook in Azië. Daar klommen groepen mensen net uit de armoede, maar werden weer teruggeworpen door hoge voedselprijzen. Dit was een gevolg van een stijging van de prijzen voor basisvoedsel zoals graan, rijst of maïs. De prijzen voor deze producten stegen in 2007 en 2008 explosief, soms wel met meer dan 200%.⁵⁵ De wereldwijde economische crisis en enkele goede oogsten zorgden in 2009 weer voor een lager prijsniveau van de meeste gewassen. Maar inmiddels (najaar 2010) lijkt de situatie van 2008 zich te herhalen. Auteurs als Lester Brown⁵⁶ voorspelden in 2004 reeds dat steeds vaker extreme prijsfluctuaties zouden plaatsvinden. Hogere voedselprijzen zijn positief voor producenten en voedselexporterende landen, maar rampzalig voor landen die voedsel moeten importeren. Dit zijn vooral landen in Afrika en het Midden-Oosten, maar ook in het Caribische gebied. Minder afhankelijkheid van de grillige wereldmarkt lijkt een goed alternatief voor veel ontwikkelingslanden.

Te hoge voedselprijzen zijn niet alleen een groot probleem voor armen die daardoor te weinig (goede) voeding tot zich krijgen, maar het zorgt daardoor ook voor instabiliteit in landen. Dat voedselgebrek een bron kan zijn van destabilisatie bewezen de voedselrellen in Egypte, Mexico en Haïti van 2007. Daar kwamen de mensen massaal in opstand toen ze hun dagelijkse voedsel niet meer konden betalen.

Twee zaken moeten van elkaar gescheiden worden: De voedselcrisis van 2007 en 2008 aan de ene kant en aan de andere kant de langdurige oorzaken van schaarste. De oorzaken voor de stijgende voedselprijzen van 2007 en 2008 zijn divers. De groeiende vraag naar biobrandstoffen speelde onder andere een rol. De toename van het gebruik van granen voor brandstof was groter dan de toename van de totale graanproductie en netto zorgde dit dus voor krapte op de markt.

Het is echter niet zo dat biobrandstoffen de enige oorzaak zijn geweest van de stijgende voedselprijzen.⁵⁷ De enorme prijsstijging van 2007-2008 was ook een gevolg van misoogsten en dus steeds kleiner wordende voorraden waardoor pieken in vraag minder goed konden worden opgevangen. Ten slotte was er ook nog veel goedkoop kapitaal voor beleggers om in grondstoffen te steken met grote prijsfluctuaties tot gevolg.⁵⁸ Inmiddels is de productie van graanproducten in het Westen weer sterk toegenomen door de hogere prijzen. De wereldwijde landbouw is zelfs een van de weinige sectoren die ondanks de mondiale economische crisis op volle toeren blijft draaien. Maar de structurele problemen zijn nog niet opgelost.

- De structurele oorzaken van voedselschaarste zijn nog niet verdwenen. Ook zijn er veel factoren die zorgen voor fluctuatie van de voedselprijzen, zoals de dalende voorraden, toenemende klimaatonzekerheid, demografische veranderingen maar ook de schommelingen van de dollar.⁵⁹

⁵⁵ FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2008*, www.fao.org.

⁵⁶ Lester R. Brown, *Outgrowing the earth. The food security challenge in an age of falling water tables and rising temperatures* (New York 2004).

⁵⁷ Lester R. Brown, *Plan B. Rescuing a planet under stress and a Civilisation in Trouble* (Washington 2003).

⁵⁸ *Financieel Dagblad*, 'Mythen rond piek voedselprijs ontzenuwd', 10 augustus 2010. (p. 4).

⁵⁹ Martin Banse, Peter Nowicki, Hans van der Meijl, *Waarom zijn de huidige wereldvoedselprijzen zo hoog?*, LEI Wageningen UR, rapport 2008-043.

4.5 Schaarste van natuurlijke hulpbronnen

Watertekorten

Wereldwijd groeit het tekort aan water.⁶⁰ De afgelopen vijftig jaar is het totaal verbruik van zoetwater verdrievoudigd.⁶¹ Naar verwachting leeft 64% van de wereldbevolking in 2025 in gebieden waar watertekorten zijn. Een land als Nederland heeft hier weinig last van, maar in andere delen van de wereld wordt het al steeds meer zichtbaar. Zo hebben grote rivieren zoals de Colorado in de VS, de Gele Rivier in China maar ook de Indus en de Ganges in India een structureel dalend waterpeil.⁶² Daarnaast wordt er steeds diepere waterputten geslagen die gebruik maken van ondergrondse watervoorraden (aquifers) die niet weer aanvullen. Dit zorgt voor ernstige landverzakkingen. Eén van de grootste graanproducenten en snelst groeiende economieën ter wereld, China, heeft door deze problemen in sommige provincies al last van dalende opbrengsten. Men probeert dit watertekort op te lossen door met dammen en grootschalige kanalen rivieren om te leggen maar dit zorgt automatisch weer voor watertekorten elders. Landen die last krijgen van watertekorten zullen prioriteiten moeten stellen in de verdeling van water. Vaak zal dan gekozen worden voor de groeiende vraag uit de steden en van de industrie. De landbouwsector zal het dan met minder water moeten doen. Om een ton graan te produceren is ongeveer 1000 ton water nodig.

De landbouw heeft mondiaal in de afgelopen decennia intensief gebruik gemaakt van water. Ook is de waterstand van belangrijke rivieren op veel plaatsen al structureel lager. Dit zorgt voor spanningen tussen verschillende belangengroepen of zelfs landen.⁶³ Door voedsel te importeren, wordt indirect water geïmporteerd (omdat voor de productie van dat voedsel water nodig is). De komende jaren zal dit een grotere rol gaan spelen in de wereld aangezien het aantal landen dat met droogte te maken krijgt zal toenemen. Deze schaarste problemen zijn met elkaar verbonden. Klimaatverandering zorgt voor droogte, droogte zorgt voor minder grote opbrengsten, lagere opbrengsten zorgen voor hogere prijzen en meer honger.

De laatste decennia is op een weinig duurzame wijze omgesprongen met watervoorraden. Het International Water Management Institute vat het krachtig samen: "*Many of the most populous countries of the World –China, Pakistan, India, Mexico and nearly all the countries in the Middle-East and North Africa- have literally been having a free ride over the past two or three decades by depleting their groundwater resources. The penalty of mismanagement of this valuable resource is now coming due and it is no exaggeration to say that the results could be catastrophic for these countries and, given their importance, for the world as whole*".⁶⁴ De National Intelligence Council (NIC) van de Verenigde Staten⁶⁵ voorspelt dan ook dat schoon water "*is set to become the world's scarcest but most-needed natural*

⁶⁰ Zie ook *The Economist*, 'A special report on water', 22 mei 2010.

⁶¹ Lester R. Brown, *Plan B: Rescuing a planet under stress and a civilization in trouble* (W.W. Norton & Company Ltd 2003).

⁶² Paul Roberts, *The end of Food. The coming crisis in the World Food Industry* (2009).

⁶³ Het gebruik van het water uit de Nijl is momenteel bijvoorbeeld een onderwerp van discussie tussen Egypte en Sudan. Zie hierover bijvoorbeeld: *The Economist*, 'An age old row about a River. The main Nile dependent countries are rowing about water again', 10 mei 2010.

⁶⁴ David Seckler, David Molden, and Randolph Barker, 'Water Scarcity in the Twenty-First Century', *Water Brief 1* (Colombo, Sri Lanka: International Water Management Institute, 1999), p. 2.

⁶⁵ National Intelligence Council, *Global trends 2025. A transformed World*, http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf.

resource". Water is een eerste levensbehoefte voor de mens. Voor gebruik thuis, in de landbouw en om energie op te wekken. Het is dus van het grootste belang om op een verantwoorde manier om te gaan met water. Omgaan met minder water (verbeterde irrigatie voor boeren) en omgaan met meer water (baggeren, dijken bouwen) zijn allebei zaken waarin Nederland expertise heeft. Ook kan Nederland zijn kennis op watergebied aanwenden om wereldwijd te helpen oplossingen te vinden voor (lokale) tekorten aan water

- Nederland heeft met zijn strijd tegen het water, de ontpoldering maar ook de waterschappen een rijke traditie als het gaat om watermanagement. Dit is exact een gebied waar nog veel te verbeteren valt, vooral ook in Sub-Sahara Afrika. Aldaar wordt slechts vier procent van het totale landbouwareaal geïrrigeerd. Adequate investeringen in de infrastructuur en kennis op het gebied van verantwoorde irrigatie kan in vele landen tot een sterke verbetering leiden van de landbouwproductie.

Fosfaattekorten

Kunstmest is een belangrijke voorwaarde voor het verhogen van de productiviteit van landbouwgrond. Succesverhalen zoals de Groene revolutie in India in de jaren zestig maar ook meer recent de enorme productieverbetering in Malawi waren voor een groot deel gebaseerd op verbeterde distributie van kunstmest en voorlichting over gebruik hiervan. De verdeling van fosfaat en daarmee ook stikstof in de wereld is zeer scheef. In grote delen van China en tot voor kort Europa wordt het te veel gebruikt waardoor milieuvuiling plaatsvindt, in andere delen is te weinig waardoor er niet genoeg geproduceerd wordt om de bevolking te voeden.⁶⁶

Voor de productie van kunstmest zijn onder andere fosfaat en olie nodig. Helaas zijn deze twee hulpstoffen niet onbeperkt aanwezig en zal bij grotere vraag naar energie en grotere schaarste van fosfaat de prijs van kunstmest stijgen. Fossiele brandstoffen zijn eindig en zullen binnen afzienbare tijd snel schaarser worden. Dit heeft ook consequenties voor de productie van kunstmest zo is er dus een directe link tussen schaarste van fossiele brandstoffen en kosten van de wereldwijde voedselproductie. Maar ook fosfaat is eindig. De fosfaat die nu nog vaak gebruikt wordt voor het maken van kunstmest komt uit mijnen (o.a. in Marokko en China) en met het huidige verbruik zal fosfaat binnen enkele decennia zeer schaars worden en zullen de prijzen sterk stijgen. Er dienen dus alternatieven te worden ontwikkeld. Recycling van fosfaat is duur, maar kan op den duur een alternatief bieden.⁶⁷ Minder gebruik van kunstmest is een andere manier om het schaarser (en dus duurder) worden van fosfaat te ondervangen. Juist in Afrika kunnen biologische landbouwmethoden een alternatief bieden omdat ze weinig investeringen vergen en gebruik maken van de lokaal beschikbare middelen.⁶⁸

- In Sub-Sahara wordt naar verhouding nog weinig kunstmest per hectare gebruikt en hier is dus nog winst te behalen waardoor de landbouwproductie stijgt. Kunstmestprogramma's zoals die in Malawi verdienen onze aandacht. Tegelijkertijd dient er in Nederland

⁶⁶ P. Vitousek e.a., 'Nutrient Imbalances in Agricultural Development' in: *Science Magazine*, 19 June 2009, p. 1519-1520.

⁶⁷ Bundesamt für Umwelt BAFU Rückgewinnung von Phosphor aus der Abwassereinigung. Eine Bestandesaufnahme (2009); Zie ook www.fosfaatrecycling.nl.

⁶⁸ UNEP/UNCTAD, *Organic Agriculture and Food Security in Africa* (New York and Geneva, 2008).

onderzoek te worden gedaan naar alternatieve manieren om kunstmest te maken maar vooral naar duurzame manieren om productiviteit te verhogen. Biologische landbouw (alleen natuurlijke meststoffen) kan in een aantal gebieden een oplossing bieden.⁶⁹ Daarnaast is het van belang in te zetten op het ecologisch verantwoord verbeteren van de gangbare landbouw.⁷⁰

Is er genoeg landbouwareaal?

De wereldwijde bevolkingsgroei leidt tot een toename van de voedselvraag, terwijl het areaal niet kan uitbreiden zonder dat dit ten koste zal gaan van natuur en regenwoud en daarmee de afname van de biodiversiteit. Op dit moment wordt ongeveer 50 miljoen km² landbouwgrond⁷¹ gebruikt voor ongeveer 6 miljard burgers, wat neerkomt op ongeveer 0,8 hectare per persoon gemiddeld.⁷² Voor 9 miljard mensen is dan ongeveer 70,2 miljoen km² nodig. Uit berekeningen blijkt dat op de wereld maximaal 70 miljoen km² areaal gebruik kan worden voor intensieve landbouwproductie, maar deze extra km² zal ten koste gaan van tropisch regenwoud en tropisch grasland, met grote gevolgen voor de biodiversiteit. Bovendien neemt wereldwijd de vruchtbare landbouwgrond af door slechte grondkwaliteit en omdat er meer behoefte is aan ruimte om te wonen, te werken en te leven. De intensiteit van de voedselproductie neemt wel gestaag toe, maar vooralsnog niet in het tempo dat de groeiende wereldbevolking voldoende kan worden gevoed. De mondiale productie, van onder andere graan, blijft zo achter bij de bevolkingsgroei.

Door de verwachte groei aan consumptie zal de druk op tropische gronden toenemen. Om deze druk niet te groot te laten worden en ook alle monden in de toekomst te kunnen voeden met minder hectare per persoon, zal of de gemiddelde productiviteit van het landbouwareaal in de wereld sterk omhoog moeten of het gemiddelde consumptiepatroon moeten veranderen, of beide.

Daarnaast zijn ook de verhoudingen van landbouwareaal per persoon in de wereld scheef. Zo woont momenteel in China 22% van de wereldbevolking, terwijl zij slechts 6% van het landbouwareaal bezitten. Doordat landen als China zelf niet kunnen voorzien in de voedselvoorzieningen zal het voedselverdelingsvraagstuk in de wereld toenemen.

Klimaatverandering

De opwarming van de aarde zet onverminderd door en treft met name ontwikkelingslanden. Verwoestijning, droogte, overstromingen en onveilig water hebben gevolgen voor de voedselproductie en kunnen leiden tot meer humanitaire rampen. Ontwikkelingslanden beschikken lang niet altijd over de noodzakelijke middelen om deze problemen het hoofd te bieden. Daarnaast heeft het veranderende klimaat ook grote invloed op de wereldwijde voedselproductie. Het weer wordt onvoorspelbaar en daarmee de oogstbrengsten ook. Fluctuaties in het aanbod van voedsel lijken hierdoor waarschijnlijk.

⁶⁹ UNEP-UNCTAD. (2008). Organic Agriculture and Food Security in Africa, http://www.unctad.org/en/docs/ditcted200715_en.pdf.

⁷⁰ Louise Fresco, Joost van Kasteren, Rudy Rabbinge, 'Voedselvoorziening noch milieu gebaat bij biologische landbouw' uit *NRC Handelsblad* 19-04-05.

⁷¹ 15 miljoen km² akkerbouw, 35 miljoen km² grasland. Het meeste grasland Het meeste grasland is in marginale gebieden en is ongeschikt voor intensieve landbouw.

⁷² Cijfers uit: Milieu en Natuur Planbureau, Nederland en een duurzame wereld. Armoede, klimaat en biodiversiteit. Tweede Duurzaamheidsverkenning, november 2007.

4.6 Wereldhandel

Het bestrijden van honger vraagt om meer dan alleen het opvoeren van de voedselproductie. Ook de verdeling van voedsel doet ertoe. Ondanks dat er wereldwijd momenteel voldoende voedsel wordt geproduceerd, lijden veel mensen honger. Handel bevordert een goede verdeling van voedsel over de wereldbewoners. Daarnaast is het voordeel van wereldwijde voedselhandel dat er zo meer keuze is en producten op de meest efficiënte wijze geproduceerd worden. Voedsel is echter ook een primaire levensbehoefte en daardoor van strategisch belang. Het streven van landen naar nationale voedselzekerheid heeft echter als gevolg dat de mondiale voedselzekerheid afneemt.

Nieuw protectionisme

De afgelopen jaren bleek dit door enkele protectionistische maatregelen van voedselexporterende landen en enkele maatregelen van rijke voedselimporterende landen. Op het hoogtepunt van de voedselcrisis in 2007 voerden enkele voedselexporterende landen uitvoerbeperkende maatregelen in terwijl voedselimporterende landen hun importquota verlaagden. Er waren zelfs landen die de export van voedsel een tijd stillegden. Zo verboden de regeringen van Thailand en Vietnam in 2008 tijdelijk de export om de prijs van rijst in eigen land te stabiliseren. Deze maatregelen zorgden voor een verdere afname van het aanbod op de wereldmarkt en toename van de mondiale voedselonzeekerheid. Het vertrouwen in de wereldmarkt neemt daardoor af. Het exportverbod van Thailand en Vietnam had ook een langduriger effect. De regering van de Filippijnen, 's werelds grootste rijstimporteur, concludeerde hierdoor dat de wereldmarkt voor rijst niet meer te vertrouwen was.⁷³ In 2009 werden derhalve van tevoren contracten voor grote hoeveelheden rijst afgesloten met India, voordat deze überhaupt geoogst was. Ook in 2010 was het weer raak toen Rusland stopte met exporteren van graan nadat de oogst deels mislukt was door droogte en bosbranden.

Landgrabbing

Een ander voorbeeld van wantrouwen jegens de wereldmarkt is het zogenaamde "landgrabbing". Dat houdt in dat voedselimporterende landen met genoeg geld (landen in het Midden-Oosten, China, Zuid-Korea etc.) steeds vaker besluiten om stukken vruchtbare landbouwgrond in ontwikkelingslanden te leasen om daar voedsel te verbouwen dat direct naar het investerende land gaat. Hiermee slaan ze dus de wereldmarkt over. Inmiddels is al meer dan twintig miljoen hectare vruchtbaar akkerland op deze manier in gebruik en dit zal in de toekomst waarschijnlijk toenemen. In plaats van te zorgen voor voedselzekerheid (genoeg te eten voor elke burger) proberen landen steeds vaker te zorgen voor zelfvoorzienendheid (het zelf produceren van voldoende voedsel voor iedereen). Deze trend is nadelig voor landen die voor voldoende voedsel afhankelijk zijn van de wereldmarkt. Bovendien is het economisch gezien weinig efficiënt. Het terugbrengen van vertrouwen in de wereldmarkt door te garanderen dat voedsel beschikbaar blijft dient hoge prioriteit te krijgen. Tegelijkertijd moeten landen in Afrika meer zelfvoorzienend worden om zo bestendiger te zijn voor de volatiele wereldprijzen. Deze landen zijn namelijk het kwetsbaarst. Vooral op het gebied van landbouwproductiviteit lopen ze ver achter op de rest van de wereld.

⁷³ *The Economist*, 'If words were food, nobody would go hungry', 19 november 2009.

Het Europees landbouwbeleid

Het landbouwbeleid van Europa krijgt vorm via het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Dit beleid van de EU ontstond begin jaren zestig toen de lidstaten hun landbouwbeleid samenvoegden. Er was in de decennia daarvoor gebleken dat productieverhoging en economische groei van de landbouw alleen mogelijk was door die markt te beschermen tegen invloeden van buiten.⁷⁴ Dus werden er afspraken gemaakt over minimumprijzen en importtarieven aan de buitengrenzen. Voor de gemeenschappelijke landbouwmarkt golden drie principes. Ten eerste de eenheid van de markt: een vrij verkeer van landbouwproducten binnen de EG. Ten tweede de bescherming van Europese producten. En het derde principe de financiële solidariteit: de landbouwuitgaven zijn geen nationale uitgaven, maar worden op EG-niveau (later EU) gedaan.

Tegelijkertijd was op mondiaal niveau een wijdverspreid besef aanwezig dat vrijhandel van voedsel geen optie was, maar dat gezocht moest worden naar een multilateraal stelsel van gestuurde handel. Landbouw kreeg derhalve een uitzonderingspositie in de *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). De prijsgaranties die de VS en de EU hun boeren gaven resulteerde in de bekende boterberg en melkplas in de EU van de jaren tachtig en de dumping van goedkoop graan van de EU en de VS op de wereldmarkt. Door de oplopende kosten van de fysieke opslag van alle zuivelproducten werd al in 1984 besloten tot een quotum van de melkproductie. Het probleem van de overvloed aan goedkoop graan werd pas in 1994 aangepakt toen de VS en de EU binnen de landbouwovereenkomst van de WTO besloten dat landen de prijsondersteuning zouden verminderen. De inkomenstoelagen voor boeren waren echter vrijgesteld van deze afspraak (doordat ze ontkoppeld waren van de productie). De EU en de VS verschoven in de jaren negentig dus steeds meer van prijssteun naar inkomenssteun.

Ook deze toeslagen bleken echter verstorend te zijn voor de voedselprijzen op de wereldmarkt. Boeren in de EU en de VS konden door de toeslagen doorgaan met produceren ook al was die productie eigenlijk verliesgevend. Hierdoor bleven de VS en de EU landbouwproducten exporteren tegen prijzen die onder hun eigen productiekosten lagen. Voor de graanproductie bleek verder dat deze verschuiving naar toeslagen in de EU tot een forse toename van de kosten van het Europees graanbeleid leidde.⁷⁵ Deze toeslagen werden ook gekoppeld aan niet-handels belangen zoals het belonen van boeren voor ecologisch verantwoord beleid en het eerlijk belonen van kleine bedrijven zodat zij zich in stand konden houden ten opzichte van de grote boerenbedrijven. Dit is een stap in de goede richting. In 2013 wordt het GLB weer herzien. De EU zal het landbouwbeleid dienen te veranderen op een wijze die rekening houdt met mondiale voedselzekerheid en eerlijke handel, duurzaamheid en ecologisch rentmeesterschap.⁷⁶

Wereldmarkt

Naast traditionele voedselexporteurs als de VS en de EU, betreden nieuwe exporteurs als Brazilië het wereldtoneel. De handelsrelaties lopen daardoor niet alleen noord-zuid, maar ook zuid-zuid. De voedselmarkt is een wereldmarkt geworden. De prijs van veel producten wordt daar bepaald. Diezelfde prijs is echter zeer gevoelig voor schommelingen in het aanbod,

⁷⁴ N. Koning en R. Jongeneel, 'Schijn en werkelijkheid van de EU-landbouwhervormingen', in: ESB Dossier, *Boer zoekt toekomst. De economie van de landbouw* (oktober 2009) aldaar p. 84-89.

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ Zie ook SER, *Waarden van de landbouw*, Den Haag 2008.

zoals ook ontwikkelingen in het recente verleden hebben laten zien (zie vorige paragraaf). Landen reageren verschillend op die onzekerheid. Protectionisme, landgrabbing en gecoördineerd regionaal beleid zijn reacties op de mondiale voedselonzekerheid en pogingen om voedsel voor de eigen bevolking veilig te stellen. Verdere liberalisering van voedselmarkt brengt een oplossing niet dichterbij, want het neemt de onderliggende spanningen niet weg. Voor Afrika, waar de gevolgen van voedselschaarste hard aankomen, is het van belang dat het zelf meer gaat produceren, enerzijds om te kunnen exporteren, maar vooral ook niet minder afhankelijk te zijn van de rest van de wereld.

4.7 Groene revolutie in Afrika?

Hierboven is de groei van de wereldbevolking geschetst en is de vraag gesteld of wel voldoende voedsel kan worden geproduceerd. Geconstateerd is dat verhoging van de productie nodig is, maar dat natuurlijke hulpbronnen schaars zijn. Ook de wereldhandel biedt geen voldoende oplossing omdat gebrek aan vertrouwen in de voedselzekerheid via de wereldhandel aanzet tot protectionisme. Met name Afrika is daardoor kwetsbaar. De bevolking groeit daar de komende decennia het hardst en de landbouwsector is het minst ontwikkeld.

Voedselafhankelijkheid in Sub-Sahara Afrika

Decennialang daalden de wereldwijde voedselprijzen door toegenomen efficiëntie, mechanisatie en schaalvergroting in de Westerse landbouw. Lage prijzen voor landbouwproducten betekende voor veel Afrikaanse regeringen dat er weinig reden was om zicht te richten op de weinig rendabele landbouwontwikkeling. Dit terwijl een groot deel van hun bevolking op het platteland woont en afhankelijk is van de landbouw. Een goede graadmeter voor het gebrek aan vooruitgang in de Afrikaanse landbouwsector is de opbrengst per hectare. Die is in Afrika in de vijftig jaar sinds de meeste landen onafhankelijk werden, toegenomen van 0,7 ton/hectare naar 1,0 ton/hectare. Dit staat in schril contrast met Azië waar zich in de jaren zeventig een zogenaamde Groene Revolutie plaatsvond. Daar gingen opbrengsten per hectare door verbeterde technieken, betere zaden en het gebruik van kunstmest in enkele jaren sterk omhoog, soms wel tot zo'n 5,0 ton/hectare.⁷⁷

Kenmerkend voor deze Groene Revolutie was dat ze gericht was op de kleine boeren en door de staat van bovenaf opgelegd werd. Er werd dus door de lokale regeringen een duidelijke keuze gemaakt dat er aandacht moest zijn voor de kleine boeren. Verder droegen buitenlandse donoren, bijvoorbeeld de Rockefeller Foundation, bij aan onderzoek naar verbeterde zaden en landbouwtechnieken die passen bij de geografische- en klimatologische omstandigheden in India. Dit was dus een succesvolle combinatie van lokale regeringen die zelf vooruitgang wilden en buitenlandse kennis en investeringen.

Groene revolutie

De voorwaarden voor een succesvolle Groene revolutie zijn amper aanwezig (geweest) in Afrika waar regeringen weinig investeren in hun kleine boeren, ondanks dat in de meeste landen een meerderheid van de bevolking op het platteland woont. Dat heeft soms te maken met culturele aspecten maar vaak ook met de machtsbasis van Afrikaanse leiders die vaak smal is en bestaat uit

⁷⁷ Arie Kuyvenhoven, 'Africa, Agriculture, aid' in: *Netherlands Journal of Agricultural Science* 55-2, 2008.

urbane elites. Gelukkig is bij Afrikaanse regeringen wel een trend zichtbaar van toenemende aandacht voor de landbouwsector. In het akkoord van Maputo (2003) spraken de leiders van de Afrikaanse Unie af om minstens 10% van het BNP aan landbouwontwikkeling uit te geven.⁷⁸ Afrika zet zelf ook zwaar in op landbouwhervormingen en heeft onder NEPAD (New Partnership for African Development)⁷⁹ een programma voor landbouw ontwikkeld.

Het deel van ontwikkelingssamenwerking voor de landbouwsector is tussen 1980 en 2006 met driekwart afgenomen. Verbetering van de landbouwsector kan een dubbel ontwikkelingseffect hebben: het zorgt voor meer voedsel en tegelijk meer inkomsten voor de arme boeren.⁸⁰ Geen enkel land ter wereld is ooit tot ontwikkeling gekomen zonder eerst de landbouwsector te verbeteren. In West-Europa waren vernieuwingen in de landbouw de voorbode van de industriële revolutie (18^e eeuw) en in China waren de landbouwhervormingen de reden waardoor enerzijds hogere productiviteit menskracht op het platteland vrij maakte voor de sterk groeiende stedelijke industrie en anderzijds er voldoende goedkoop voedsel was om deze sterk groeiende stedelijke bevolking te voeden.

Veel landen in Sub-Sahara Afrika hebben dus een verbetering van hun landbouwsector nodig. De productiviteit moet omhoog om zo allereerst voldoende voedsel te gaan produceren voor de eigen bevolking. Op den duur zouden Afrikaanse landen ook landbouwproducten kunnen gaan exporteren. Dit moeten de regeringen en bevolkingen van deze landen zelf doen. Momenteel zijn echter veel Afrikaanse landen netto-importeurs van voedsel, meer dan 40% van de Afrikanen hebben te weinig te eten en ongeveer de helft van de inwoners van Sub-Sahara Afrika moet leven van minder dan een dollar per dag.

- De beste oplossing zou zijn wanneer in Afrika, net als in Azië, een revolutie zou plaatsvinden op het gebied van landbouwproductiviteit. Dit is niet eenvoudig, maar wel nodig.⁸¹
- Nederland kan met zijn kennis en ervaring op het gebied van landbouw een nuttige bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de landbouwsector in landen in Sub-Sahara Afrika.

4.8 Conclusie

De onderlinge verbondenheid tussen "Noord en Zuid" is steeds groter geworden. De nieuwe machtsverhoudingen en toenemende mondigheid en gelijkheid van (voormalige) ontwikkelingslanden leidt ertoe dat internationale samenwerking meer in de vorm van investeringen, overdracht van kennis en verstrekking van goedkope leningen zal plaatsvinden. Desondanks blijft armoedebestrijding nog steeds nodig. Ruim 20% van de wereldbevolking leeft nog steeds in mensonwaardige toestanden van chronische honger en armoede.

Het is duidelijk geworden dat de voedselcrisis meer aandacht verdient in het Nederlandse overheidsbeleid. Naast meer accent op het bevorderen van zelfredzaamheid zal ook meer aandacht besteed moeten worden aan een eerlijke verdeling van schaarse natuurlijke goederen, de gevolgen van

⁷⁸ AGRA is er nu met veel support van de Bill Melinda Gates Foundation.

⁷⁹ Een programma van de Afrikaanse Unie.

⁸⁰ Wereldbank, *World Development Report 2008. Agriculture for development.*

⁸¹ Voormalig Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties Koffi Annan is een groot voorstander van een groene revolutie in Afrika, meer info op: <http://www.agra-alliance.org>.

klimaatverandering en duurzaam milieubeheer. Dit laat onverlet dat solidariteit met de allerarmsten onverkort gehandhaafd moet blijven, alleen in een andere vorm. In alle facetten zal het belang van mensen in andere landen een grotere rol moeten gaan spelen.

Ook binnen ontwikkelingssamenwerking lijkt meer aandacht voor de agrarische sector in ontwikkelingslanden gerechtvaardigd. In het huidige beleid gaat maar een klein deel van de aandacht en het budget naar projecten met betrekking tot de landbouwsector. Onterecht, aangezien een groot deel van de meest hulpbehoevende armen juist op het platteland woont. Deze groep meer aandacht geven en een mogelijkheid geven om te kunnen zorgen voor een beter bestaan dient grote prioriteit te krijgen. Zeker gezien de demografische veranderingen en het enorme potentieel dat Afrika, het continent dat de meeste aandacht behoeft, in deze sector heeft.

Verdere ontwikkeling van de landbouw is een essentiële voorwaarde voor de economische *take-off* in Afrika, zonder voldoende voedsel is er geen mogelijkheid dat andere vormen van economische vooruitgang duurzaam zullen zijn. Het grootste gedeelte van de Afrikaanse armen woont nog steeds op het platteland en is vaak boer. Deze mensen moeten gefaciliteerd worden om hun eigen gezin te kunnen voorzien van voedsel en daarnaast ook nog enige winst te maken met productie voor de lokale markt. Ten slotte, maar niet onbelangrijk, sluit landbouw goed aan bij kennis en kunde in Nederland. Nederlands kan bijdragen aan de ontwikkeling van de landbouw in ontwikkelingslanden. Het beschikbaar stellen van middelen voor onderzoek is een manier. Nederland heeft met zijn innovatieve land- en tuinbouwsector veel te bieden om deze uitdagingen aan te pakken.

Boeren in de derde wereld zullen meer moeten gaan produceren om zichzelf en hun omgeving te kunnen voeden en minder afhankelijk te maken van de grillige wereldmarkt of in het ergste geval voedselhulp. Tegelijkertijd is deze zelfde wereldmarkt essentieel om op lange termijn, op de meest ecologisch duurzame wijze voldoende voedsel voor de hele wereldbevolking te produceren zonder de natuurlijke balans in de wereld te veel te verstoren. Sommige gebieden zijn nou eenmaal geologisch en geografisch beter geschikt voor sommige gewassen dan andere gebieden. Het is de uitdaging van onze tijd om voedsel op de meest duurzame en efficiënte wijze te produceren. Een belangrijke conclusie die we kunnen trekken is dat Afrika een Groene revolutie nodig heeft. Nederland heeft de middelen en kennis om hier een waardevolle bijdrage aan te leveren. Maar op welke wijze? Kunnen we leren van succesvolle en minder succesvolle initiatieven? Deze vragen worden in het volgende hoofdstuk behandeld.

Voorafgaand aan de vraag *hoe* we hulp kunnen bieden, willen we de vraag stellen of het überhaupt wel zin heeft om aan ontwikkelingssamenwerking te doen. Helpt hulp wel?

5 Helpt ontwikkelingssamenwerking?

Er is veel vooruitgang geboekt. In grote delen van Azië en Latijns-Amerika is de levensverwachting met sprongen omhoog gegaan, de honger verdwenen, de armoede meer dan gehalveerd en de scholingsgraad, democratie en mensenrechten zijn sterk verbeterd. China, Brazilië en India worden inmiddels stevast genoemd als nieuwe wereldmachten. Deze landen hebben dat deels bereikt op eigen kracht, maar ook door hulp van buitenaf.

Maar wat is de rol geweest van ontwikkelingssamenwerking? En wat is de definitie van succesvol? Hebben we het hier louter over groei van BNP? Gaat het over meer dan economische ontwikkeling?

Het debat

Het debat over ontwikkelingssamenwerking is al zo oud als de sector zelf. Vaak gaat het niet over de inhoud, maar over de beeldvorming. Een van de zaken die opvalt als het debat over ontwikkelingssamenwerking kritisch wordt geanalyseerd is de krampachtige toon. Wanneer een kritisch rapport, onderzoek of boek wordt gepubliceerd dan springt het kamp met voor- en tegenstanders meteen in de stellingen om daarmee dan weer in een "wellesnietes" discussie terecht te komen. Het debat tussen voor en tegenstanders van ontwikkelingssamenwerking richt zich al heel snel op de hoogte van het budget dat Nederland ter beschikking stelt voor ontwikkelingssamenwerking.

Is ontwikkelingssamenwerking effectief?

Veel fundamenteler dan het dispuut over de hoogte van het OS-budget is de discussie over de effectiviteit van de ontwikkelingssamenwerking. Die vraag krijgt in de recente discussies dan ook terecht het meeste aandacht. Een veel gehoorde stelling is dat Azië zich heeft kunnen ontwikkelen zonder hulp van buitenaf, terwijl Afrika niet vooruitkomt ondanks alle miljarden die inmiddels naar dit continent zijn gegaan. Hier valt veel op af te dingen. Allereerst hebben landen in Azië en Latijns-Amerika weldegelijk baat gehad bij vormen van ontwikkelingssamenwerking en daarnaast is de afgelopen decennia ook veel verbeterd in Afrika. Economisch bezien, is het echter zeker waar dat dit continent achterblijft. Verschillende auteurs en instanties hebben gepoogd de oorzaken van de stagnatie in Afrika te duiden. Vaak wordt gewezen op andere oorzaken zoals slecht bestuur, gewapende conflicten, gebrek aan lokale capaciteit en samenhang. Maar ook ontwikkelingssamenwerking wordt als reden opgevoerd voor de tegenvallende resultaten. Hieronder volgen enkele in het oog springende publicaties.

Afrika-evaluatie

In 2008 presenteerde de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), een evaluatie-afdeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken, de evaluatie van het bilaterale Afrikabeleid tussen 1998 en 2006.⁸² Daarin stelt zij dat het Nederlandse beleid in die periode weinig *aantoonbaar* effect heeft gehad op de armoedebestrijding. Verder valt op dat de criteria voor begrotingssteun, namelijk goed bestuur en armoede, zeer losjes zijn geïnterpreteerd en later veranderden in "intenties tot goed bestuur".

⁸² IOB, *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking* (Den Haag 2008).

Hulp ontslaat lokale regeringen van hun verantwoordelijkheid

In hetzelfde jaar kwam het boek "Dead Aid" van Dambisa Moyo uit⁸³. De Zambiaanse econome beweert dat ontwikkelingssamenwerking meer negatieve dan positieve invloed heeft op economische ontwikkeling. Hulp ontslaat Afrikaanse leiders van de plicht zich bezig te houden met de problemen van de eigen bevolking. Daarnaast maakt hulp volgens Moyo Afrikaanse landen afhankelijk van hun Westerse donoren en zorgt zij voor een verslechtering van de ruilvoet omdat de lokale munt te duur wordt door het binnenkomen van buitenlandse valuta (een nieuwe vorm van Dutch disease).⁸⁴

De reacties op dit boek waren voorspelbaar. De voorstanders van ontwikkelingssamenwerking vinden het een slecht boek en de tegenstanders lopen ermee weg. Een van de meest uitgesproken negatieve beoordelingen kwam van Paul Hoebink die dit boek omschreef als "*..not only one of the weakest books written in the last three decades on development assistance; it is also one of the most casual in its use of evidence...*"⁸⁵ Hij heeft vooral ernstige bezwaren tegen de gebrekkige onderbouwing van de vergaande stellingen van Moyo. Hoebink gaat echter voorbij aan misschien wel het meest cruciale punt dat Moyo maakt, namelijk dat hulp Afrikaanse leiders ontslaat van de plicht om verantwoording af te leggen aan hun bevolking. Wanneer publieke voorzieningen niet door belastingheffing van de eigen burgers maar door buitenlandse donoren wordt betaald dan heeft een regering weinig reden om zich te verantwoorden tegenover haar eigen volk. De regering moet dan voornamelijk verantwoording afleggen aan buitenlandse donoren, waar de eerste financieel van afhankelijk is. Het onvoorziene neveneffect van de afname van verantwoordingsplicht aan de eigen bevolking, frustreert daarmee het hoofddoel, namelijk economische ontwikkeling.

Deze kritiek van Moyo vindt ook in Nederland gehoor. Vooral het argument dat hulp de structurele problemen niet oplost, slaat aan. "Hulp bestrijdt de symptomen van Afrika's probleem, niet de oorzaken. Erger, doordat de hulp pleisters plakt, verergeren de structurele problemen", aldus NRC-correspondent Marcia Luyten.⁸⁶ Andere critici zijn het op dit punt met haar eens. Zo beweerde voormalig VVD-Tweede Kamerlid Arend-Jan Boekestijn dat de hulp gehalveerd kan worden. Hij voert aan dat ontwikkelingssamenwerking in de huidige vorm heeft geen zin heeft omdat deze vaak via regeringen en maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden loopt. En die hebben volgens hem geen belang bij ontwikkeling.⁸⁷ Voor de onderbouwing van die stelling refereert hij regelmatig aan studies van Nobelprijswinnaar Douglas C. North⁸⁸. Deze stelt vast dat er fundamentele structuurverschillen bestaan tussen samenlevingen hier en daar. North noemt dat het verschil tussen *open*

⁸³ Dambisa Moyo, *Dead Aid. Why aid is not working and how there is a better way for Africa* (London 2008).

⁸⁴ De term *Dutch disease* wordt gebruikt voor landen die grondstoffen exporteren. Het feitelijke probleem zit in de overwaardering van de munt door de extra inkomsten, of dit nou door olie, gas of hulp komt, het probleem blijft hetzelfde.

⁸⁵ Paul Hoebink, *A Matter of Dishonesty. A Review of Dead Aid: Why aid is not working and how there is another way for Africa*, CIDIN Nijmegen March 2009.

⁸⁶ Marcia Luyten, 'Ontwikkelingssamenwerking sluit vaak de ogen voor de ongemakkelijke waarheden van Afrika' in: *NRC Handelsblad Opinie&Debat*, zaterdag 28 november.

⁸⁷ Arend Jan Boekestijn, *De prijs van een slecht geweten. Waarom hulp in haar huidige vorm niet helpt* (Aspekt 2010).

⁸⁸ Douglas North e.a., *Limited Acces Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development*, Worldbank Policy Research Working Paper 4359, www.worldbank.org.

access orders waar wij in leven en de *limited access orders* die voornamelijk nog voorkomen in de midden- en lage inkomenslanden. In deze laatste soort samenlevingen heeft de staat volgens North geen monopolie op geweld en wordt het geweld tussen rivaliserende groepen op andere manieren beperkt. Elites verdelen de economische voorrechten om op die manier ieder een deel van de winst te kunnen pakken. Zo wordt de kans op geweld verkleind aangezien niemand er belang bij heeft dat de status-quo verandert omdat ze allemaal profiteren. Dit in tegenstelling tot de situatie in de zogenaamde *open access order* waar de staat een duidelijk monopolie op geweld heeft, een meerpartijendemocratie bestaat met eerlijke verkiezingen en een markteconomie waar iedereen toegang tot heeft. Het probleem van ontwikkelingssamenwerking en de reden waarom het vaak niet werkt is dat ontwikkelingssamenwerking probeert om elementen van een *open access order* in een *limited access society* te brengen. De stakeholders in zo'n samenleving hebben hier geen belang bij: de elites niet omdat ze dan macht moeten inleveren en het arme volk ook niet omdat zij heel goed begrijpen dat wanneer de situatie verandert er een grotere kans op geweld ontstaat.

Informeel netwerken en andere obstakels voor ontwikkeling in Afrika

In "Africa Works. The political instrumentalization of disorder"⁸⁹ beschrijft Patrick Chabal de problemen van het Afrikaanse continent. Volgens hem is de informele politieke cultuur de boosdoener. Het zorgt voor instabiliteit en belemmert vooruitgang. Ook in zijn nieuwste boek, 'Africa. The politics of suffering and smiling'⁹⁰, laat hij zien dat in Afrika de informele, cliëntelistische organisatie van de samenleving sterk ontwikkeld is en dat de Westerse kijk op deze samenlevingen met hun patronagesystemen te beperkt is. In dit boek bekijkt hij de zaken echter vanuit het oogpunt van de Afrikaanse burger; wat moet een Afrikaner doen om te overleven? Chabal is door zijn kennis van de Afrikaanse samenlevingen cynisch over begrotingssteun - die komt niet ten goede aan de mensen die het nodig hebben - maar ook over eisen als goed bestuur. Er zitten te veel Westerse componenten in dit begrip.⁹¹ Hij pleit eerder voor effectief bestuur. Afrikaanse regeringen dienen een visie te ontwikkelen waar ze naartoe willen met hun land net zoals Aziatische leiders dat de afgelopen decennia hebben gedaan. Nog steeds zijn daar sommige landen corrupt en weinig democratisch, maar ze hebben de afgelopen jaren enorme stappen vooruit kunnen zetten doordat hun overheden inzetten op infrastructuur en landbouw.⁹²

Een andere ontwikkelingseconoom, Paul Collier, is optimistischer over de mogelijkheden van ontwikkelingssamenwerking in Afrika. Hij pleit voor een grotere focus op dit continent omdat hier het grootste deel van zijn 'Bottom Billion'⁹³ woont. Deze groep mensen aan de onderkant van de samenleving woont in landen die gevangen zijn in één of meerdere armoedevalkuilen: conflict, afhankelijkheid van één natuurlijke hulpbron, slecht bestuur of een geografische insluiting zonder eigen zee kust. Of ze wonen in landen met

⁸⁹ Patrick Chabal, *Africa Works. The political instrumentalization of disorder* (Indiana University Press 1999).

⁹⁰ Patrick Chabal, *Africa. The politics of suffering and smiling* (Zed Books Ltd 2009).

⁹¹ Zie over het gevaar van het een op een exporteren van Westerse begrippen naar andere culturen zonder rekening te houden met de historie, cultuur en lokale verhoudingen Centre for European Studies and Research Institute for the CDA, *Crossing Bridges. Democratization in the Middle East and a Christian Democratic Approach* (Brussels/The Hague, 2008), bijzonder p. 10 en 11.

⁹² Interview met Patrick Chabal, *Internationale Samenwerking juni 2009*, NCDO http://www.isonline.nl/?node_id=64904.

⁹³ Paul Collier, *The Bottom Billion; Why the Poorest countries are failing and what can be done about it* (Oxford University Press 2007).

buurlanden die te maken hebben met deze valkuilen. Collier hoopt op het ontstaan van een middenklasse als stabiliserende factor in de armste landen.

De patronagesystemen, zoals Chabal die geïdentificeerd heeft, of de gesloten samenleving, die North benoemt, staan deze ontwikkeling echter in de weg. Collier ontkent de sterke culturele krachten niet, maar heeft hoop op verandering. De vraag is vooral hoe kan worden bijdragen aan deze verandering. Collier ziet vooral mogelijkheden in een eerlijk, duurzaam handelsbeleid met goede voorwaarden voor de internationale grondstoffenhandel. Maar hij benadrukt ook de noodzaak van een specifiek beleid voor fragiele staten dat gericht is op het stabiliseren van postconflictsituaties. Het is daarbij in zijn optiek essentieel dat gekozen wordt voor realistische doelen zoals in Sierra Leone is gebeurd en niet voor utopische veranderingen zoals in Afghanistan wordt geprobeerd.⁹⁴

Lessen voor de toekomst

Verkeerde motieven vanuit het verleden, conservatief vasthouden aan gebaande wegen en gebrek aan visie op de uitdagingen van een snel veranderende wereld, hebben ontwikkelingssamenwerking kwetsbaar gemaakt. Het is in sommige gevallen een sector geworden die naar binnen is gekeerd. Te lang is de effectiviteit onderbelicht geweest. Door in het verleden te denken dat puur het geven van geld de oplossing is voor het armoedevraagstuk, hebben donoren de afhankelijkheid van ontvangende landen in sommige gevallen eerder vergroot dan verkleind.

Daarmee is echter niet gezegd dat ontwikkelingssamenwerking niet kan helpen. Integendeel, onderzoeken wijzen uit dat zonder ontwikkelingssamenwerking veel minder kinderen (en zeker meisjes) naar school zouden gaan dan nu het geval is, dat veel meer mensen zouden overlijden aan behandelbare ziekten en dat veel minder mensen toegang zouden hebben tot diensten en microkrediet.⁹⁵ De vraag blijft in hoeverre dergelijke ontwikkelingen één op één zijn toe te schrijven aan ontwikkelingsgelden; er speelt altijd een complex aan factoren een rol. Ontwikkelingssamenwerking heeft geholpen, vooral op korte termijn. Zij kan leed verzachten en voorzieningen invullen die door ontwikkelingslanden op dat moment niet kunnen worden verzorgd.

Terecht merkt Roger Riddel⁹⁶ in zijn studie naar de effectiviteit van OS op dat dit soort hulp gericht is op levens redden en daarom misschien beter humanitaire hulp genoemd kan worden. De bijdrage aan de economische ontwikkeling van landen is echter veel moeilijker te meten of te bewijzen. Het tegendeel ook. Hulp heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van diverse Aziatische landen maar het is onduidelijk hoe groot deze bijdrage is geweest aangezien ook nog vele andere factoren meespelen. Tegelijkertijd is in Sub-Sahara Afrika verhoudingsgewijs het percentage van mensen die leven onder de armoedegrens niet gedaald ondanks de vele hulp die naar dit continent is gegaan. Ook hier spelen andere zaken een rol, zoals de doelstellingen van de gegeven hulp, de nadruk op directe leefomstandigheden⁹⁷ van de armen of het gebrek aan goed bestuur. Tegen deze achtergrond is de rol van

⁹⁴ Internationale Samenwerking, 'Het hulpdebat is minder gepolariseerd geraakt', *Internationale Samenwerking December 2009*, p. 38-39.

⁹⁵ Zie ook Chris Elbers en Jan Willem Gunning, 'Hulp helpt wel, maar verwacht niet te veel. Vijf vragen en antwoorden over ontwikkelingshulp', *NRC Handelsblad*, 23 januari 2010.

⁹⁶ Roger Riddel, *Does Foreign Aid really work?* (Oxford 2007).

⁹⁷ Deze zijn namelijk wel verbeterd. Diverse criteria van gezondheidszorg en onderwijs zijn sterk verbeterd in veel landen van Sub-Sahara Afrika.

ontwikkelingssamenwerking bescheiden geweest.⁹⁸ Daarbij blijft het van belang dat het effect van hulp wordt afgemeten aan het beoogde doel. Ontwikkelingshulp om directe nood te ledigen heeft een ander doel dan hulp waarmee meer groei beoogd wordt.⁹⁹

Toch zijn er wel enkele lessen die geleerd kunnen worden van de afgelopen 60 jaar ontwikkelingssamenwerking.

- Allereerst is het van groot belang te onderkennen dat de ontwikkeling in de landen zelf moet plaatsvinden. Het proces is in elk land en streek weer anders en kunnen er dus geen blauwdrukken gemaakt worden voor ontwikkeling. Lessen van elders kunnen leerzaam zijn, maar uiteindelijk gaat het om een proces van authentieke ontwikkeling.
- Ten tweede moeten interventies duurzaam zijn en gericht op zelfredzaamheid van de mensen. Ontwikkelingssamenwerking moet altijd eindig zijn, niet permanent. Een eigen bijdrage van ontvangers van hulp bij projecten is een simpele, doch essentiële voorwaarde. Mensen investeren pas in iets als ze echt geloven dat het zin heeft.
- Een derde les is dat het onwenselijk is als donorgeld een groot percentage van het nationale budget van land uitmaakt. Landen mogen voor een beperkte tijd best geholpen worden, maar de invloed mag niet zo groot worden dat regeringen meer verantwoording moeten afleggen aan buitenlandse donoren dan aan hun eigen bevolking. Een ander verworven inzicht is dat regeringen in ontwikkelingslanden verantwoordelijkheid moeten afleggen aan hun eigen bevolking, niet aan buitenlandse donoren. Daarom moet er sterke *countervailing power* in het land zijn. Dit kan door een verbeterde vertegenwoordiging van de bevolking in parlementen, maar ook instituties als kadaster, rekenkamer of vakbonden dragen hier aan bij.
- Ontwikkelingssamenwerking mag nooit locale initiatieven in de weg staan of wegdrücken.

⁹⁸ WRR, *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingssamenwerking die verschil maakt* (Den Haag 2010), hoofdstuk 4.

⁹⁹ Zie ook WRR, *Minder pretentie, meer ambitie*, (Den Haag 2010), p. 107.

6 Het beleid

Ontwikkelingssamenwerking is nog steeds nodig. Daarom is het goed dat de Nederlandse overheid een deel van haar budget opzijzet voor ontwikkelingssamenwerking. In 2010 is dat 0,7% van het bruto nationaal product volgens internationaal afgesproken normen, plus 0,1 procent voor milieubeleid. Moet dit meer of minder zijn? Ongeacht de hoogte van budget, is de vraag of het geld verstandig wordt uitgeven essentieel: besteden we het aan de goede dingen en doen we dat op een duurzame, efficiënte manier? Daarnaast moet de Nederlandse inzet beschouwd worden in internationale context: Moeten we ons richten op een paar sectoren waar we als Nederland sterk in zijn? Is het beter om een paar landen uit te kiezen en daar ons helemaal op te richten, of verhoudt zich dat slecht tot een thematische keuze? En ook niet onbelangrijk, hoe waarborgen we dat we leren van de fouten in het verleden?

Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk aan de orde: het budget van OS, de kanalen waardoor de middelen worden besteed, de keuze voor thema's en/of landen en de manier waarop we het beleid evalueren en verantwoording afleggen.

6.1 Het budget voor OS

De Nederlandse regering reserveert ieder jaar 0,7% van het Bruto Nationaal Product (BNP) voor ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast werd de afgelopen jaren ook 0,1% BNP gereserveerd voor natuur, water en milieu. Nederland is hiermee een van de landen die zich houdt aan de internationale afspraak om tenminste 0,7% BNP te reserveren voor officiële ontwikkelingsdoelen. Begin jaren tachtig lag dit percentage boven de 1,0% BNP, maar geleidelijk is het minder geworden. Voor elke in Nederland verdiende euro wordt dus bijna een cent gereserveerd om de allerarmsten van de wereld bij te staan. De norm van 0,7% van het Bruto Nationaal Product (BNP) is ontstaan in de jaren zestig. Toen was berekend hoeveel de ontwikkelingslanden, die aangesloten waren bij het Development Assistance Committee (DAC), nodig hadden om de achterstand op de OESO-landen in te lopen. Deze norm werd in 1970 voor het eerst vastgesteld in een resolutie van de Algemene Vergadering van de VN¹⁰⁰ en is sindsdien meerdere malen bevestigd.¹⁰¹

De koppeling aan het BNP is gebaseerd op het principe van 'delen van de groei' en daarmee een uiting van internationale solidariteit. Nederland houdt zich aan deze politieke verplichting en is voortrekker in de poging om de andere Europese lidstaten ook op dit niveau te krijgen. De afgelopen jaren is er een sterke stijging te zien van de hulppercents van andere EU lidstaten, vooral van Spanje en het Verenigd Koninkrijk (zie onderstaande tabel).

¹⁰⁰ "In recognition of the special importance of the role that can be fulfilled only by official development assistance, a major part of financial resource transfers to the developing countries should be provided in the form of official development assistance. Each economically advanced country will progressively increase its official development assistance to the developing countries and will exert its best efforts to reach a minimum net amount of 0.7 percent of its gross national product at market prices by the middle of the decade." (UN 1970, paragraph 43)
<http://www.unmillenniumproject.org/press/07.htm>.

¹⁰¹ O.a. VN conferentie over Financing for Development in 2002 en de G8-bijeenkomst in Gleneagles 2005.

ODA als % van BNP

Land	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>EU-landen (DAC)</i>	<i>0.35</i>	<i>0.35</i>	<i>0.44</i>	<i>0.43</i>	<i>0.39</i>	<i>0.43</i>	<i>0.44</i>
Nederland	0.8	0.73	0.82	0.81	0.81	0.8	0.82
Denemarken	0.84	0.85	0.81	0.8	0.81	0.82	0.88
België	0.6	0.41	0.53	0.5	0.43	0.48	0.55
Frankrijk	0.4	0.41	0.47	0.47	0.38	0.39	0.46
Duitsland	0.28	0.28	0.36	0.36	0.37	0.38	0.35
Japan	0.2	0.19	0.28	0.25	0.17	0.19	0.18
Noorwegen	0.92	0.87	0.94	0.89	0.95	0.88	1.06
Spanje	0.23	0.24	0.27	0.32	0.37	0.45	0.46
Zweden	0.79	0.78	0.94	1.02	0.93	0.98	1.12
Verenigd Koninkrijk	0.34	0.36	0.47	0.51	0.36	0.43	0.52
Verenigde Staten	0.15	0.17	0.23	0.18	0.16	0.19	0.2
Totaal (alle DAC-landen)	0.24	0.25	0.32	0.3	0.27	0.3	0.31

(bron: <http://stats.oecd.org>)

- Nederland moet vast blijven houden aan de koppeling van het budget voor ontwikkelingssamenwerking aan het BNP. Dit is een teken van internationale solidariteit en naastenliefde. De groei van onze rijkdom wordt hierdoor gedeeld met mensen die niet in staat zijn om zichzelf te ontwikkelen. Bovendien is het een teken van Nederland dat het internationale afspraken nakomt en serieus neemt. Een vast percentage voorkomt jaarlijkse discussie over de hoogte van het budget. Het geeft bestuurlijke rust.
- Over de hoogte van het percentage kan wel een relativerende opmerking worden gemaakt. Immers, deze norm is ooit vastgesteld op basis van de noden in ontwikkelingslanden op dat moment en het toen geldende BNP van de OECD landen. Uiteindelijk gaat het om resultaat, niet om het exacte bedrag dat gereserveerd wordt.
- Het reserveren van een vast percentage neemt niet weg dat de bestedingsdrang op het ministerie en bij de medegefinancierde organisaties dient te verdwijnen. Het mag niet zo zijn dat het ministerie van Buitenlandse Zaken ook maar enige prikkel heeft om geld "weg te zetten". Daar is al een begin mee gemaakt door een eindejaarsmarge van 135 miljoen euro in te stellen die mag worden meegenomen naar de volgende jaren. In de praktijk blijkt dat van deze marge nauwelijks gebruik wordt gemaakt.¹⁰² Hier dient een einde aan te worden gemaakt. Daarom moet er in Nederland een egalisatiefonds worden opgericht, waar gelden in geparkeerd kunnen worden zodat een meerjaren budget beleid gevoerd kan worden. Om dit fonds te kunnen opzetten zal de comptabiliteitswet moeten worden aangepast.

6.2 Besteding van het budget

Het *Development Assistance Committee (DAC)* van de *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)* heeft criteria vastgesteld die bepalen wat toegerekend kan worden als officiële ontwikkelingssamenwerking (*Official Development Assistance, ODA*). Deze criteria zijn soms te rigide. Naast de 0,7% voor ODA-activiteiten, moet ook kunnen worden ingezet op

¹⁰² Inspectie der Rijksfinanciën, *Internationale Samenwerking. Rapport brede heroverweging 13* (Den Haag 2010), p. 36.

ontwikkelingsdoelstellingen met instrumenten die buiten de ODA-criteria vallen. Uiteraard is er ook een brede agenda die van belang is op een duurzame ontwikkeling en behoud van de internationale rechtsorde. Hier passen ook (interdepartementale) inspanningen in die misschien niet direct vallen onder de ODA-criteria, maar die wel bijdragen aan ontwikkeling.¹⁰³

Veiligheid in ontwikkelingslanden

Stabiliteit en veiligheid in (post)conflictlanden is een voorwaarde om te kunnen komen tot een vorm van ontwikkeling. De laatste jaren is steeds vaker het 3D-beleid in zwang gekomen. Defensie, ontwikkelingssamenwerking en diplomatie moeten samenwerken om tot resultaten te komen in conflictgebieden. Het realiseren van deze stabiliteit is echter een lastige opgave, die in internationaal verband ondernomen moet worden. Ook zal er de komende jaren goed moeten worden nagedacht wat de lessen zijn van Afghanistan maar ook van de ervaringen in post-conflictlanden zoals Burundi. Kennis van lokale gebruiken en machtsverhoudingen lijken onmisbaar. Daarnaast moeten doelen beter worden geformuleerd.

- Uiteraard moet het budget ontwikkelingsgericht worden uitgegeven, maar flexibiliteit kan de effectiviteit van inzet op ontwikkeling ten goede komen. Goede (soms interdepartementale) voorstellen zouden niet mogen vastlopen op het feit dat niet alle elementen onder de officiële criteria vallen.

6.3 De verdeling tussen de kanalen

De vervolgvraag is hoe de 0,7% van het BNP, op het moment van schrijven van dit rapport bijna vier en een half miljard euro, kan worden uitgegeven? Moet de overheid dit zelf doen, of doet ze dit via internationale organisaties of juist via particuliere organisaties. In de vaktaal worden dit de drie kanalen genoemd: het bilaterale kanaal, het multilaterale kanaal en het particulier kanaal. De balans tussen deze kanalen is belangrijk aangezien ze allen een eigen meerwaarde hebben. De verdeling van het OS-budget over de kanalen is te zien in de twee tabel hieronder. De eerste is een overzicht van de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de andere op basis van de HGIS¹⁰⁴ begroting. We lopen de verdeling van het OS-budget in de volgende paragrafen langs. Wel kan worden gezegd dat er gezocht moet worden naar een nieuw instrumentarium om de besteding van de gelden meer te laten verlopen via kanalen waar de expertise, ervaring of draagvlak al aanwezig is. Out of the box denken is essentieel.

¹⁰³ Kathleen Ferrier e.a., CDA Tweede Kamer Fractienotitie, *Van hulp naar investeren. Ontwikkelingssamenwerking in toekomstgericht perspectief*, (Den Haag 2009)

¹⁰⁴ Homogene Groep Internationale Samenwerking

Uitgaven per kanaal, uitgedrukt in percentage van het totaal¹⁰⁵

Kanalen	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Particuliere kanaal	22%	21%	24%	20%	23%	23%	23%
Bilaterale kanaal	30%	34%	32%	37%	36%	33%	26%
Multilaterale kanaal	32%	27%	24%	25%	26%	26%	26%
Bedrijfsleven	3%	5%	9%	5%	7%	8%	7%
Schuldkiwitschelding	4%	6%	5%	6%	1%	1%	6%
Overige	7%	7%	6%	6%	8%	9%	11%
<i>Totaal</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

6.4 Particuliere kanaal

Nederlanders zijn zeer actief als het gaat om het opzetten van eigen projecten in ontwikkelingslanden. Het landschap van ontwikkelingsorganisaties kent duizenden particuliere initiatieven, uiteenlopend van stichtingen of lokale organisaties die projecten (ziekenhuizen, weeshuizen, schooltjes) in ontwikkelingslanden steunen, om filantropische stichtingen, particuliere bedrijven en migrantenorganisaties.¹⁰⁶ Nederlanders doen dit al decennialang.

De overheid besloot in de jaren zestig dat dergelijke initiatieven uit de samenleving steun mochten krijgen. Op initiatief van van de christendemocratische partijen in de Tweede Kamer en geïnspireerd door het grote werk van missie en zending ontstond in 1965 het Medefinancieringsstelsel (MFS) door de eerste vijf miljoen gulden die beschikbaar werd gesteld aan (confessionele) particuliere Medefinancieringsorganisaties (MFO's).¹⁰⁷ Er werd een budget gereserveerd dat parallel aan de verschillende zuilen werd verdeeld. In de jaren negentig is dit opgebroken waardoor alle organisaties aanspraak mochten maken op subsidie.

Het medefinancieringsstelsel

Via het particuliere of bilaterale kanaal wordt ongeveer een kwart van het budget besteed. In vergelijking met andere Europese landen is dit een groot bedrag en qua percentage is Nederland zelfs koploper.¹⁰⁸ Opvallend is dat Nederlandse niet-gouvernementele organisaties (NGO's) in vergelijking met Duitse- en Britse organisaties zeer veel overheidssubsidie ontvangen.¹⁰⁹ Vaak meer dan de helft en regelmatig bijna 75% van het totale budget. Er kan dus gesteld worden dat deze organisaties financieel sterk afhankelijk geworden zijn van de overheid.

De laatste tien jaar is de omvang van het bilaterale kanaal flink gegroeid. Allereerst is het totale budget enorm gestegen, maar ook nam het aantal

¹⁰⁵ www.minbuza.nl

¹⁰⁶ Paul Hoebink, WRR webpublicatie 40, *Verschuivende vensters: veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking*, januari 2010, www.wrr.nl.

¹⁰⁷ J. Bos en G.H.A. Prince, 'Partners in ontwikkeling' in: P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking, 1949-1999* (Den Haag 1999) aldaar 165-172.

¹⁰⁸ Paul Hoebink, WRR webpublicatie 40, *Verschuivende vensters: veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking*, www.wrr.nl.

¹⁰⁹ *Idem*.

organisaties dat overheidssubsidie ontvangt sterk toe. Tot het eind van de jaren negentig hadden slechts vier organisaties (ICCO, Cordaid, Hivos en (Oxfam)Novib) toegang tot het medefinancieringsprogramma. Sinds 1999 kunnen echter alle organisaties aanspraak maken op subsidie van de overheid. Tegenwoordig worden er vanuit de Nederlandse OS-begroting meer dan 350 ontwikkelingsorganisaties gefinancierd, waarvan meer dan de helft uit Nederland. Relevant is wel dat de grootste 30 organisaties meer dan de helft van het beschikbare budget toegekend krijgen.

Nieuw stelsel voor medefinanciering

Vanuit christendemocratische overtuiging zien wij een grote meerwaarde in maatschappelijke organisaties die vanuit hun eigen identiteit en overtuiging, onafhankelijk van de overheid aan ontwikkelingssamenwerking doen. Daarnaast is het noodzakelijk dat er beter functionerende countervailing powers in Afrikaanse landen ontstaan.. Het maatschappelijk middenveld in deze landen kan deze functie vervullen, maar heeft nu nog steun nodig. Maatschappelijke organisaties lijken meer geschikt om deze functie te vervullen dan de overheid.

Het huidige stelsel voor medefinanciering loopt echter vast. Van de ene kant is er de tendens dat er vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken steeds meer controle wordt uitgeoefend en striktere eisen worden gesteld vanuit het idee dat er hierdoor effectiever en slagvaardiger kan worden opgetreden. Maar helaas lijkt het tegenovergestelde te gebeuren. Organisaties zijn enorm veel tijd en geld kwijt om alle aanvragen in te vullen. Daarnaast besteden zij een behoorlijk deel van het budget aan consultants en accountants, wat daarmee niet ten goede komt aan ontwikkelingssamenwerking. Dit is een onwenselijke situatie.

Onder minister Bert Koenders (PvdA) werd het aantal organisaties dat een subsidie zou krijgen ook nog eens sterk teruggebracht door aan maximaal 30 allianties van organisaties subsidie te verstrekken. Daarnaast werd als vereiste gesteld dat de organisaties minstens 60% van hun budget uitgeven in landen die door Nederland als partnerlanden zijn geselecteerd. Doordat organisaties gedwongen worden om in de partnerlanden van het ministerie te werken - terwijl ze misschien in andere landen veel beter werk zouden kunnen doen door lokale contacten en expertise - komt de eigen identiteit van de organisaties in gevaar en daarmee ook de meerwaarde van het particuliere kanaal. Ook mochten de programma's niet te klein mochten zijn. De gedachte hierachter was dat er dan slagvaardiger gewerkt kon worden. Doordat (kleine) organisaties samen een subsidieaanvraag moeten indienen worden organisaties met totaal verschillende achtergronden en maatschappelijke binding gedwongen om onnatuurlijke coalities aan te gaan. Deze organisaties verliezen hierdoor hun eigen karakter en daarmee hun meerwaarde. Deze ligt namelijk in hun borging in de samenleving.

Ook leidt de gedwongen samenwerking tot meer overhead bij subsidieaanvragers. Dit moet veranderen zodat aan de zijde van de overheid mogelijk minder ambtenaren nodig zijn omdat minder subsidieaanvragen beoordeeld hoeven te worden. Een veelgehoorde klacht van deze organisaties is ook dat ze een groot deel van hun vrijheid zijn verloren en tegenwoordig eigenlijk meer als uitvoerders of onderaannemers van het ministerie fungeren. Ze worden door hun financiële afhankelijkheid steeds meer in het gewenste keurslijf van het ministerie gedrukt. Hier moet verandering in komen. Daarnaast wilde Koenders een groter gedeelte van het particuliere kanaal rechtstreeks via ambassades aan organisaties in ontwikkelingslanden ten goede laten komen.

Het ministerie wil meer invloed op de besteding van de subsidies die het verleent. Veel ontwikkelingsorganisaties zijn voor ongeveer 75% van hun totale budget afhankelijk van overheidssubsidies. Dit is ook het maximum, meer mogen ze niet aanvragen. Hierdoor maken deze organisaties zich echter wel sterk afhankelijk van de overheid. Bovendien is het maar zeer de vraag in hoeverre ze dan nog geborgd zijn in de samenleving. Als het de overheid gaat om meer invloed op de besteding van de subsidies kan ze ook de hulp zelf ter hand nemen, bijvoorbeeld via een eigen organisatie vergelijkbaar met het Engelse UKAid. Toch is dat niet de praktijk in Nederland. Van oudsher wordt veel waarde gehecht aan het particulier initiatief. Dat geldt ook voor ontwikkelingssamenwerking, waar van af het begin particuliere organisaties een belangrijke rol spelen. De overheid benut deze organisaties om mensen en samenlevingen te helpen zich te ontwikkelen. Dit doet ze vanwege de kwaliteiten en betrokkenheid van deze organisaties bij het ontwikkelingswerk, maar ook vanwege het draagvlak dat deze organisaties hebben in de samenleving en het belang van steun voor het besteden van belastinginkomsten voor ontwikkelingshulp. Desalniettemin is de legitimiteit van OS-organisaties geen vanzelfsprekendheid en kan ze ook eroderen.

- MFO's en NGO's mogen geen verstatelijkte uitvoeringsorganisaties van het ministerie worden, ze moeten hun eigen identiteit behouden. Om de worteling van OS-organisaties in de samenleving te versterken, is het wenselijk dat overheid het toekennen van middelen aan medefinancieringsorganisaties in een grotere mate afhankelijk maken van het draagvlak dat deze organisaties hebben onder bevolking. Het voordeel hiervan is dat de overheid ook minder greep en toezicht hoeft te houden op de aanwending van de middelen. Immers, de keuzen die de OS-organisaties maken, zullen veel meer in lijn zijn met de voorkeuren van burgers. Daarom wordt in dit rapport voorgesteld om de bestaande volgorde in de keten om te draaien. Niet de overheid bepaalt wat de organisaties mogen doen en stelt daarvoor geld beschikbaar, maar de organisaties zelf halen op eigen kracht geld op bij de burger en de overheid vult deze subsidies met eenzelfde bedrag aan. Dit betekent dus dat ze voor elke door hun opgehaalde euro maximaal een euro extra van de overheid ontvangen. In ruil hiervoor krijgen ze meer vrijheid met de besteding van de subsidie. Er ligt een parallel met inzamelingsacties bij rampen of via tv-shows (bv het Glazen Huis, 3FM), waar de minister van OS de opbrengst verdubbelt.

In feite volgt het overheidsgeld zo het particuliere geld. Dit heeft als voordeel dat de organisaties dan minder zullen fungeren als onderaannemer van het ministerie en veel meer hun eigen identiteit kunnen behouden. Zij zullen zich dan onderling moeten onderscheiden qua overtuiging, achtergrond maar ook qua doelstellingen. Particulier initiatief moet ondersteund worden, maar dan moet dit initiatief wel echt vanuit de samenleving komen en niet vanuit verstatelijkte organisaties. Op deze wijze wordt de band tussen particuliere organisaties en hun achterban versterkt.

Oog voor de inhoudelijke aspecten van het werk is noodzakelijk. Op drie punten verdient bovenstaand voorstel daarom aanvulling.

- In de eerste plaats moet voorkomen worden dat geld wordt besteed aan projecten waarvoor makkelijk steun is te verwerven, maar inhoudelijk onwenselijk zijn omdat ze een averechts effect hebben op de ontwikkeling. Sommige initiatieven kunnen onbedoelde schadelijke gevolgen hebben. Vooral het inschatten van de langdurige invloed van een project is vaak een lastige opgave. Te vaak zijn er in het verleden projecten geweest die weinig duurzaam hebben bijgedragen aan

ontwikkeling van de lokale bevolking. Een school bouwen kan nuttig zijn, maar als er geen leraren zijn die les gaan geven dan heeft het niet veel zin. Wat de overheid daarom zou moeten doen is informatie verschaffen over de mogelijke effecten van een project. Bovendien is het goed wanneer de overheid zorgt voor een goed bereikbaar kennisloket waar mensen kunnen leren van "best and worse practices", zodat het wiel niet steeds opnieuw hoeft worden uitgevonden.

- In de tweede plaats zal uit certificering van de OS-organisaties moeten blijken dat de organisaties 'aan de maat' zijn en dat hun inspanningen bijdragen aan duurzame ontwikkeling en dat men vanuit een visie opereert. Het gevaar dat op de loer licht is dat de overheid via de certificering alsnog sterk gaat sturen. Dat is zeker niet de bedoeling. Het doel van certificering is om een cultuur van 'vrijheid, blijheid' te voorkomen. Hoewel de voorwaarde van het zelf inzamelen van particuliere middelen op zichzelf al een serieuze barrière is, is het wenselijk om de betrouwbaarheid van de organisaties te toetsen. Ook richting de gevers is dit van belang. De toets zou kunnen middels een vorm van accreditatie. Net zoals bij grote evenementen waar alleen geaccrediteerde journalisten worden toegelaten, zouden ook alleen organisaties waarvan de geloofwaardigheid is erkend, voor overheidssubsidiering in aanmerking moeten komen.
- In de derde plaats moet voorkomen worden dat nuttig werk dat nu wordt verricht door MFO's niet langer wordt verricht omdat het vanwege haar karakter minder aantrekkingskracht heeft op burgers. Sommige organisaties specialiseren zich immers in zaken die niet heel snel particuliere contributies zullen oproepen zoals het versterken van democratie, het helpen opbouwen van instituties of het verbeteren van *goodgovernance*.¹¹⁰ Deze organisaties verdienen steun, maar horen ze niet thuis in het medefinancieringsstelsel. De overheid kan de activiteiten van deze organisaties dus wel degelijk financieren, maar dan is het geen medefinanciering. Als de overheid besluit dat versterking van de rechtsstaat en zijn instituties een doel is, dan is het verstandig om dit te doen via organisaties in plaats van direct vanuit de overheid. Maar dan zijn deze organisaties dus niet particulier initiatief, maar uitvoerders van een specifiek deel van Nederlands ontwikkelingsbeleid. Capaciteitsopbouw van vakbonden, politieke partijen, rekenkamers of kadasters zijn voorbeelden van taken die beter door organisaties kunnen worden uitgevoerd dan direct door de overheid. Het ondersteunen van oppositiepartijen of belangengroepen kan een zittende regering tegen de borst stuiten. Deze activiteiten roepen al snel de verdenking bij het ontvangende land op dat het gaat om politieke inmenging. Dergelijk werk zal dus met de nodige tact moeten geschieden. Een ander voorbeeld is de Nederlandse hulp in "failed states". In deze landen/gebieden is er vaak geen functionerende regering. Hier kan dus het best gebruik worden gemaakt van organisaties die nog wel contact hebben met de lokale samenleving. Dit kunnen religieuze en lokale organisaties zijn, die dikwijls ook partners zijn van Nederlandse MFO's.

¹¹⁰ Het huidige medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010 is het belangrijkste en meest omvangrijke subsidiekader en is bestemd voor de brede en thematische medefinanciering. Er bestaat daarnaast een andere (rest) categorie organisaties (in totaal zeven) waarvoor door het ministerie aparte subsidiekaders zijn vastgesteld, zoals onder meer SNV, PSO en VNG. Een dergelijke constructie is ook in de toekomst noodzakelijk voor organisaties die een belangrijke maar voor het grote publiek minder aansprekende bijdrage leveren aan het ontwikkelingsproces. Dit betreft met name organisaties die aantoonbaar een bijdrage leveren aan het versterken van de (democratische) rechtstaat en een beter bestuur in ontwikkelingslanden.

6.5 Het bilaterale kanaal

Een tweede kanaal is het bilaterale kanaal. Dat is hulp die de Nederlandse overheid via ambassades direct verstrekt aan de overheid van het ontvangende land. Dit gebeurt in de vorm van algemene en sectorale begrotingssteun of als projectfinanciering. Het grootste deel van de bilaterale middelen wordt uitgegeven door ambassades. Sinds 2007 hebben ambassades de verantwoordelijkheid voor budgetsteun. Ze hebben heel veel vrijheid bij de besteding van de middelen. Zelf voeren de ambassades zelden projecten uit, maar besteden het uit aan lokale of internationale ngo's. De ministeries van EZ en Landbouw hebben hierdoor betrekkelijk weinig invloed op de manier waarop deze steun wordt verleend, waardoor ook geen thematische focus aanwezig is bij de besteding.¹¹¹ Veel wordt verstrekt via (sectorale) begrotingssteun of projecten gericht op allerlei ontwikkelingsgerelateerde doelstellingen.

Voorzichtigheid geboden met begrotingssteun

Een aanzienlijk deel van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking wordt verstrekt als algemene (135 miljoen in 2010) of sectorale begrotingssteun (92 miljoen in 2010). Dit gaat terug het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw toen er veel steun was voor de capaciteitsopbouw van overheden in ontwikkelingslanden. De staat moest betere voorwaarden creëren waarbinnen ontwikkeling gerealiseerd kon worden. Nederland geeft sindsdien begrotingssteun aan Afrikaanse overheden om deze condities te verwezenlijken, met name een betere gezondheidszorg en onderwijs. Maar het grote probleem is dat deze staten helemaal niet functioneren zoals gewoon is in het Westen.

Algemene begrotingssteun:

Land	ABS 2009	ABS 2010
Benin	10 000 000	8 275 000
Burkina Faso	20 500 000	20 500 000
Burundi	10 700 000	10 700 000
Georgië	2 500 000	2 000 000
Ghana	25 000 000	20 000 000
Mali	10 000 000	13 000 000
Macedonië	7 000 000	–
Moldavië	–	2 775 000
Mozambique	18 000 000	18 000 000
Senegal	10 000 000	7 500 000
Tanzania	30 000 000	20 400 000
Zambia	10 000 000	10 000 000
Totaal	153 700 000	133 150 000

Niet-partnerland:

Land	ABS 2009	ABS 2010
Bhutan	2 000 000	2 000 000

¹¹¹ Paul Hoebink, WRR webpublicatie 40, Verschuivende vensters: veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, januari 2010, www.wrr.nl.

Sectorale begrotingssteun:

Land	SBS 2009	SBS 2010	Sectoren
Kaapverdië	3 500 000		Onderwijs
Colombia	5 265 000	5 265 000	Milieu
Ghana	25 000 000	25 000 000	Milieu, Gezondheid
Mali	29 000 000	18 000 000	Onderwijs, Gezondheid
Rwanda	9 900 000	9 900 000	Onderwijs
Senegal	12 250 000	12 000 000	Milieu
Uganda	22 000 000	22 000 000	Onderwijs, Justitie
Totaal	106 915 000	92 165 000	

Een deel van het geld dat Westerse donoren beschikbaar stellen voor het versterken van de formele overheid en haar dienstverlening vloeit weg naar informele netwerken. Dit leidt vervolgens weer tot negatieve beeldvorming in Nederland, die betrokken wordt op alle ontwikkelingssamenwerking, niet alleen de begrotingssteun.

Moet er dan maar gestopt worden met ontwikkelingshulp? Nee, ontwikkelingssamenwerking moet slimmer en minder naïef. Er moeten betere garanties komen dat het geld dat beschikbaar is daadwerkelijk gebruikt wordt door Afrikaanse overheden om de formele randvoorwaarden te scheppen voor ontwikkeling. Indien dat niet het geval dient er hard te worden ingegrepen. Het is daarom beter voor om slechts een klein basisbedrag aan algemene begrotingssteun te verstrekken en de verdere ondersteuning afhankelijk te laten zijn van algemene prestaties door de overheid. Criteria hiervoor zullen per land wellicht iets verschillen, maar algemene indicatoren die een rol zouden moeten spelen zijn onder andere: (i) De progressie die een land boekt op *Transparency International's* corruptie index, (ii) de "Ease of doing business" index van de Wereldbank, (iii) de mate waarin een Afrikaanse overheid de eigen inkomsten weet te verhogen (via belastingen bijvoorbeeld) als indicator voor zelfredzaamheid en (iv) de mate van autonomie en onafhankelijkheid van controlerende instituties als de media, parlementen en algemene rekenkamer. Indien overheden niet aantoonbaar verbeteringen laten zien moeten betalingen gekort, gestopt of uitgesteld worden. Bestedingsdruk mag geen motief zijn om toch geld over te maken.

Ook op het gebied van sectorale steun kan een vergelijkbaar systeem worden opgezet. Het Center for Global Development heeft hiervoor een interessant idee ontwikkeld dat Nederland zou kunnen overnemen. Zij stellen namelijk een "Cash on Delivery" systeem voor.¹¹² Dit systeem is vooral bruikbaar in sectoren waar duidelijke indicatoren kunnen worden gebruikt. In dit systeem krijgen regeringen in ontwikkelingslanden pas hulp wanneer zij resultaat hebben geboekt. Op het gebied van onderwijs zou dan bijvoorbeeld kunnen worden afgesproken dat de regering 50 dollar krijgt per kind dat succesvol de basisschool afrondt. Voordeel voor de ontvangende regering is dat ze de vrijheid krijgt om zelf te bepalen hoe ze dit dan gaan doen. Buitenlandse donoren kunnen zich dan richten op het meten van het resultaat en ontvangende regeringen zijn eigenaar van hun eigen ontwikkelingsprocessen.

Voorzichtigheid is dus geboden met begrotingssteun. Twee andere vragen zijn of bilaterale hulp zich moet focussen op een aantal sectoren en of het aantal landen beperkt moet worden. Hierover handelen de volgende twee paragrafen.

¹¹² Nancy Birdsall and William D. Savedoff, *Cash on Delivery: A New Approach to Foreign Aid With an Application to Primary Schooling*, (Center for Global Development, Washington D.C, 2010).

6.6 Alles doen of specialiseren?

Milleniumdoelstellingen

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is sinds het jaar 2000 gericht om een nuttige bijdrage te leveren aan het behalen van de Milleniumdoelstellingen, de zogenaamde MDG's (milleniumdevelopment goals). Voor het eerst in de geschiedenis zijn alle 190 VN landen het eens (na een decennium touwtrekken) over prioriteiten. Er zijn gekwantificeerde doelen en er is een deadline waartegen resultaten afgemeten kunnen worden. Dat alles neemt niet weg dat er ook veel in te brengen is tegen de MDG's. Zo zijn ze niet eerlijk voor Afrika¹¹³, hebben ze voor te veel nadruk gezorgd voor enkele specifieke problemen en daarmee andere problemen verwaarloosd. Desondanks is het goed dat Nederland de MDG's omarmt; hiermee toont het internationale solidariteit en neemt het de leidende rol van de ontwikkelingslanden in hun eigen ontwikkeling serieus. Vooral daar worden juist de MDG's serieus genomen worden en hebben ze verwachtingen geschapen, waar we niet aan voorbij mogen gaan. Zeer belangrijk is dat de MDG's vrij duidelijke doelstellingen hebben, die wereldwijd aanvaard zijn en met een tijdspad voor realisatie. Ze vormen dus een kader waar afgemeten kan worden wat bereikt is en wat niet en wat de wereld nog te doen staat en waar. Maar het is ook evident dat Nederland niet op alle MDG's kan scoren. Met de beperkte middelen en invloed moeten Nederland ook hier heldere keuzen maken waar een bijdrage zinvol en effectief kan zijn.

De beleidsthema's

In onderstaande tabel zijn de totale OS-middelen weergegeven per doelstellingen.¹¹⁴ Wat opvalt is dat de uitgaven een enorm breed scala aan onderwerpen betreft. Focus ontbreekt. Meer specialisatie is wenselijk.

¹¹³ William Easterly, 'Was Africa set up to fail on the Millennium Development Goals?', <http://aidwatchers.com/2010/06/was-africa-set-up-to-fail-on-the-millennium-development-goals/>

¹¹⁴ Niet alle bedragen die op de begroting van HGIS staan komen in aanmerking voor ODA. Ook is het niet zo dat alle bedragen op de HGIS begroting door het ministerie van Buitenlandse Zaken besteed wordt. Hier zijn namelijk ook de toerekeningen aan schuldkwijtschelding en van afdrachten aan de Europese Unie, evenals de betalingen van andere ministeries en de apparaatskosten inbegrepen.

Tabel 3: ODA uitgaven naar beleidsthema

		2007	2008	2009	Begroting/ artikel
Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging mensenrechten					
1.1	Internationale rechtsorde	5 222	4 434	5 154	V-01.01
1.2	Mensenrechten	29 257	34 070	38 831	V-01.02
		34 479	38 504	43 985	
Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur					
AR	Recht- en doelmatigheidsbevordering	140	280	280	IIB-02.01
2.3	Non-proliferatie en ontwapening	762	770	770	V-02.03
2.5	Regionale stabiliteit en crisisbeheersing	272 819	319 852	298 623	V-02.05
2.6	Humanitaire hulpverlening	323 247	310 927	246 327	V-02.06
2.7	Goed bestuur	129 408	183 454	181 763	V-02.07
2.9	Grotere veiligheid door strijd tegen milieu-degradatie	6 934	25 750	29 750	V-02.09
Defensie	Toerekening crisisbeheersingsoperaties	5 200	13 000	13 000	X-20
		738 510	854 033	770 513	
Versterkte Europese samenwerking					
3.3	EOF Europees ontwikkelingsfonds	149 580	166 972	185 832	V-03.03
Toerek.	Toerekening EU-begroting	265 907	270 100	234 400	Toerekening
		415 487	437 072	420 232	
Meer welvaart en minder armoede					
4.1	Handels- en financieel systeem	1 482	1 209	1 240	V-04.01
4.2	Armoedebestrijding	522 309	416 226	580 295	V-04.02
4.3	Ondernemingsklimaat ontwikkelingslanden	378 077	469 267	468 156	V-04.03
4.4	Kwaliteit en effectiviteit ontwikkelingssamenwerking	16 286	16 300	16 200	V-04.04
Justitie	Rechtshandhaving/Tech.ass. bij drugsbestr. Suriname	158	200	200	VI-13.03.01
Financiën	Mult. Ontw. Banken en Fondsen	135 758	49 350	158 320	IXB-04.20
EZ	Economische Samenwerking Indonesie	1 370	1 000	0	XIII-5.30
	Faciliteit transitielanden	0	0	5 000	XIII-5.50
LNV	Internationale contributies/FAO	3 284	3 556	3 556	XIV-29.01.01
Toerek.	EKI-kwijtschelding	282 596	102 596	50 000	Toerekening
	Schuldkwijtschelding IMF/Liberia	0	11 537	0	Toerekening
		1 341 320	1 071 241	1 282 967	
Toegenomen menselijke en sociale ontwikkeling					
5.1	Onderwijs	464 919	458 353	515 050	V-05.01
5.2	Kennisontwikkeling	122 293	142 662	154 429	V-05.02
5.3	Gender	3 938	27 733	36 772	V-05.03
5.4	HIV/AIDS	280 503	297 268	299 700	V-05.04
5.5	Reproductieve gezondheid	141 698	162 951	172 676	V-05.05
5.6	Participatie civil society	559 056	636 610	619 174	V-05.06
OCW	HBO (beurzen niet EU)	3 453	3 453	3 453	VIII-06.01
	Wetenschappelijk onderwijs	53 387	56 460	56 460	VIII-07.10
	Onderzoek en wetenschappen: WOTRO	454	454	454	VIII-16.01
LNV	Waarborgen van het kennisstelsel (ASC, IO en ISRIC)	1 755	0	0	XIV-26.01.01
	Waarborgen van het kennisstelsel (Intern. onderwijs)	0	35	35	XIV-26.01.06
	Waarborgen van het kennisstelsel (ISRIC)	0	1 053	1 053	XIV-26.01.06
VWS	Sport en OS	0	1 500	1 500	XVI-46.01.01
		1 631 456	1 788 532	1 860 756	
Beter beschermd en verbeterd milieu					
6.1	Milieu en water	233 644	254 197	297 586	V-06.01
6.2	Water en stedelijke ontwikkeling	111 326	133 379	138 370	V-06.02
VenW	Weer, klimaat, seismologie, ruimtevaart (WMO)	26	27	27	XII-37.01
LNV	Programma «Leren voor Duurzame Ontwikkeling»	0	1 000	1 000	XIV-23.01.04
	Internationale contributies/UNEP	243	243	243	XIV-29.01.01
		345 239	388 846	437 226	
Welzijn en veiligheid van Nederlanders in het buitenland en regulering van personenverkeer					
7.2	Vreemdelingenbeleid (opvang asielzoekers)	95 164	166 928	179 598	V-07.02
		95 164	166 928	179 598	
Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland					
8.1	Nederlandse cultuur	2 488	630	1 827	V-08.01
8.2	Cultureel erfgoed	1 860	1 308	1 205	V-08.02
8.3	Draagvlak Nederlands buitenlands beleid	44 989	44 066	37 533	V-08.03
		49 337	46 004	40 565	
Algemeen					
11.1	Apparaatsuitgaven	187 906	216 628	209 566	V-11.01
		187 906	216 628	209 566	
Totaal ODA binnen HGIS		4 838 898	5 007 788	5 245 408	
ODA buiten HGIS (instituten LNV)		4 725	4 725	4 725	
TOTAAL ODA		4 843 623	5 012 513	5 250 133	

Bron: Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS Nota 2009), Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2008-2009, 31703, nr. 2.

Keuzes maken: De Nederlandse sleutelgebieden

Meer specialisatie en minder versnippering is wenselijk. Hiervoor zijn een aantal argumenten. Allereerst is het voor de ontvangende landen beter om met minder donoren te moeten samenwerken. Hierover zijn duidelijke afspraken gemaakt, zoals verwoord in het Accra Plan voor Actie (2008). Maar ook vanuit Nederland gezien is het beter om niet meer te pogen om alles te blijven doen. Dat geldt met name voor de bilaterale steun, waar de Nederlandse overheid direct invloed op heeft in tegenstelling tot multilaterale steun. Dit betekent dat de MDG's nog steeds centraal mogen staan in het Nederlandse beleid, maar dat er vanuit Nederland wel keuzes dienen te worden gemaakt binnen deze doelstellingen. Doelstelling 1 en 8 lijken het best te passen bij de Nederlandse kracht.¹¹⁵

Specialisatie van de bilaterale samenwerking past in een tijd waar de taken meer verdeeld zullen worden. Andere landen zoals Noorwegen (dat een "oil for development" programma heeft opgezet¹¹⁶) hebben al gekozen. Nederland zou dit ook moeten doen om een grotere meerwaarde te hebben. De landenkeuze voor dit Noorse programma hangt af van de volgende criteria: er moet voldoende olie zijn, het land moet behoefte hebben aan hulp, het moet voldoen aan OESO-DAC normen en Noorse ervaring en –kennis moet relevant zijn. Dat Nederland aan de hand van vergelijkbare criteria met een eigen specialisme enkele landen zou gaan assisteren die behoefte hebben aan dat specialisme is een manier om de keuze voor partnerlanden makkelijker te maken. Het lijkt logisch dat deze specialisatie dan plaatsvindt in een internationaal kader en dat Nederland zich specialiseert op een terrein waar ze veel ervaring en kennis heeft. De meerwaarde van Nederland op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid en Aids ten opzichte van andere landen is gering.

De vraag is dus: waar is Nederland echt goed in? Het ligt voor de hand om te kijken naar de sleutelgebieden die het Innovatieplatform heeft aangewezen. De sleutelgebieden *food* en water springen er dan uit, zeker gezien de aansluiting met de uitdagingen die de meeste ontwikkelingslanden kennen op het gebied van voedselzekerheid, klimaatverandering en waterhuishouding. Er zal dus gericht gekeken moeten worden waar de aansluiting ligt van de sleutelgebieden voedsel en water naar het betreffende ontwikkelingsland. Juist bij verbetering van de productiviteit in de landbouw heeft Nederland wel degelijk heel veel extra te bieden op het gebied van kennis, governance, markten etc. Dat geldt ook voor de Sub-Sahara Afrika, waar uiteindelijk de toekomst niet ligt in de subsistence farming. Om daadwerkelijk meer voedsel te kunnen produceren zijn moderne landbouwmethoden nodig en een bedrijfsmatige aanpak, waar Nederland veel ervaring mee heeft. Het gaat dus om veel meer dan alleen de praktische hulp bij de landbouw, maar ook om allerlei zaken in de productieketen, zoals organisatie van boeren in coöperaties, infrastructuur voor handel en opslag opzetten van beroepsonderwijs en opbouw van kennis.

- Het is zeer wenselijk dat Nederland zich in de toekomst toelegt op enkele gebieden waar Nederland in uitblinkt en zich bilateraal specialiseert. Hierbij wordt vooral gedacht aan de sleutelgebieden water, voedsel en landbouw. Dit betekent ook dat Nederland zich

¹¹⁵ Doelstelling 1: Armoede halveren en minder mensen honger, doelstelling 8: mondiaal samenwerkingsverband voor ontwikkeling, meerdere sectoren gebruiken voor gemeenschappelijk doel.

¹¹⁶ http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/development_cooperation/oil-for-development.html?id=446108.

inhoudelijk meer zal moeten gaan specialiseren op deze thema's. Verdergaande samenwerking op deze thema's tussen kenniscentra, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven hier en daar is dan ook noodzakelijk.

Bilaterale hulp: Meer kennisopbouw

Interessant is dat succesvolle vormen van ontwikkelingssamenwerking veelal een paar kenmerken delen. Meestal is het project/de interventie eerst een paar keer minder goed gelukt, maar daarna aangepast omdat geleerd werd van de lessen uit het verleden. Uitermate belangrijk voor de doelmatigheid van interventies zijn dus tijd, geduld, flexibiliteit, expertise en kennis van de lokale cultuur en machtsverhoudingen. Dit stelt eisen aan de professionals op gebied van ontwikkelingssamenwerking. Het WRR rapport¹¹⁷ constateert gebrek aan expertise bij ambtenaren op het ministerie en op de diverse ambassades. Nederland wordt bijna gedwongen om aan directe of sectorale begrotingssteun te doen omdat er niet genoeg kennis of expertise aanwezig is voor alternatieve besteding.

Het is wenselijk dat mensen op ambassades langer dan twee of drie jaar in hetzelfde land blijven, zodat ze echt de tijd hebben om de plaatselijke dynamiek te doorgronden. OS is niet een bedrijfstak van korte termijn, het vergt een lange adem.

Om dit te bereiken moet er op het ministerie en bij de ambassades een verandering plaatsvinden van personeelsbeleid. Nu worden ambtenaren bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken vooral opgeleid tot diplomaat. Veel beter zou het zijn om op de ambassades mensen aan te nemen specifiek voor de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Die zullen vanuit de ambassades werken, maar losstaan van het diplomatieke gedeelte. De WRR pleit voor het optuigen van een nieuwe Nederlandse uitvoeringsorganisatie die kantoren zou krijgen in de diverse partnerlanden. Deze organisatie zou dan in navolging van DFID in Groot-Brittannië en USAID in de Verenigde Staten, NLaid genoemd kunnen worden.

- Het optuigen van een nieuwe ambtelijke organisatie, voorgesteld door de WRR is niet de beste oplossing om de bilaterale samenwerking te verbeteren. De DFID is namelijk ontstaan in een situatie waarin er geen aparte bewindspersoon voor ontwikkelingssamenwerking was en buitenlandse en economische belangen ontwikkelingshulp domineerden, in tegenstelling tot de huidige situatie. Wel gaf het apart zetten van het budget in DFID focus. Dat is een element dat waardevol is om vast te houden.
- Om ontwikkelingssamenwerking beter te maken is meer expertise en kennis van lokale omstandigheden nodig. Het zou goed zijn dat ook andere ministeries hiervoor benut worden of andere actoren zoals specialisten van universiteiten, uit het bedrijfsleven of maatschappelijke organisaties. Ontwikkelingssamenwerking is iets dat breder dan alleen door het ministerie van Buitenlandse Zaken moet worden omarmd.

¹¹⁷ WRR, *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingssamenwerking die verschil maakt* (Den Haag, 2010).

6.7 Veel of weinig landen?

De partnerlanden

Nederland onderhoudt met 36 landen een structurele (veelal bilaterale) relatie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Ook de medefinancieringsorganisatie worden gestuurd om zoveel mogelijk hun projecten in deze landen uit te voeren om zo het beleid te stroomlijnen (al behouden ze wel de mogelijkheid om ook in andere landen actief te zijn). Sinds enkele jaren wordt daarnaast substantiële hulp verleend aan vier landen in een (post)conflictsituatie: Sudan, Burundi, Democratische Republiek Congo en Kosovo.

De landen zijn in verschillende profielen verdeeld, omdat ze verschillende soorten samenwerking behoeven.

In het eerste profiel gaat het om de minst ontwikkelde landen met een redelijke mate van stabiliteit en verbeterend bestuur. De beleidsinzet richt zich hier op het bereiken van de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDG's). In het tweede profiel gaat het om landen die gekenmerkt worden door een veiligheidsprobleem of scherpe maatschappelijke tegenstellingen met een potentie voor conflict. In deze landen is het erg moeilijk om de MDG's te behalen. De Nederlandse beleidsinzet is hier gericht op het creëren van randvoorwaarden om deze MDG's wel te kunnen behalen. Te denken valt hier aan het waarborgen van elementaire voorzieningen van veiligheid voor burgers en het vergroten van de legitimiteit en capaciteit van de overheid. In de derde categorie vallen de landen die al de status van midden inkomensland hebben bereikt of zullen bereiken. Met deze landen wordt toegewerkt naar andere vormen van samenwerking, vooral economisch. Bij deze landen speelt het ministerie van Economische Zaken een grote rol.¹¹⁸

¹¹⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Een zaak van iedereen. Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld* (Den Haag 2007)

Bilaterale uitgaven per partnerland in miljoenen euro's.

Profiel 1: Versnelde MDG-realisatie	€ x miljoen	Profiel 2: Veiligheid & ontwikkeling	€ x miljoen	Profiel 3: Brede relatie	€ x miljoen
Bangladesh	58,2	Afghanistan	22,0	Egypte	8,7
Benin	29,5	Burundi	13,9	Georgië	2,7
Bolivia	39,7	Colombia	18,3	Indonesië	72,1
Burkina Faso	43,6	DR Congo	4,0	Moldavië	5,2
Ethiopië	38,8	Guatemala	15,6	Suriname	57,4
Ghana	58,3	Pakistan	39,6	Vietnam	21,0
Jemen	24,4	Palestijnse Autoriteit	22,2	Zuid-Afrika	26,3
Kenia	14,9	Sudan	60,0		
Mali	52,0				
Mongolië	7,2	Uitfasering:		Uitfasering:	
Mozambique	54,6	Bosnië-Herzegovina	10,0	Albanië	3,4
Nicaragua	19,5	Eritrea	0,0	Armenië	1,0
Oeganda	26,3	Sri Lanka	0,2	Kaapverdië	2,9
Rwanda	30,6			Macedonië	1,7
Senegal	28,8				
Tanzania	68,0				
Zambia	46,6				
Totaal	641,0	Totaal	205,8	Totaal	202,4

noot: Afrondingsverschillen kunnen voorkomen; bron: HGIS Nota 2010

Een belangrijke reden om te komen tot minder landen is de versnippering, vooral gezien vanuit het perspectief van de ontvangende landen. Nederland is niet het enige land dat doet aan ontwikkelingssamenwerking. Er heeft de afgelopen decennia een enorme groei plaatsgevonden van het aantal donoren. Momenteel zijn er circa 60 bilaterale donoren, 242 multilaterale instellingen en meer dan 18.000 NGO's actief op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.¹¹⁹ Het gemiddeld aantal donorlanden en multilaterale organisaties per ontwikkelingsland is gestegen van 3 in 1960

¹¹⁹ Deze cijfers komen uit: Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Samen werken aan mondiale uitdagingen. Nederland en de multilaterale ontwikkelingssamenwerking* (2009) <http://www.minbuza.nl/dsresource?objectid=buzabeheer:220132&type=org>
Roger Riddell schat het aantal NGO's eerder op "a few hundred thousand", Roger Riddell, *Does Foreign Aid Really Work* (London 2007), p. 53.

naar 30 in 2006. De gemiddelde omvang van activiteiten is afgenomen tot \$1,7 mln. in 2006. Die aandacht valt natuurlijk toe te juichen, maar in de praktijk zorgt dit voor een probleem voor de ontvangende landen. Al deze donoren willen namelijk wel zien of hun geld goed terecht komt en vaak moeten er dus allerlei verantwoordingsformulieren worden ingevuld, om nog maar niet te spreken over alle delegaties van verschillende donoren die ontvangen moet worden. De enige optie om dit probleem duurzaam aan te pakken is dat ontvangende overheden de regie nemen. Dat kan door hen een keuze te laten maken uit donoren die verschillende specialismen hebben. Donoren op hun beurt moeten onderling beter afstemmen om duplicatie te voorkomen.

Landenkeuze

- Thematische specialisatie in het bilaterale kanaal betekent automatisch dat in de toekomst de landenkeuze af zal gaan hangen van de thematische behoefte van ontwikkelingslanden. In dit rapport wordt dus niet - in tegenstelling tot de WRR - gepleit voor vermindering van het aantal landen. Dit zou wel de uitkomst kunnen zijn, maar dit hangt af van het aantal landen dat behoefte heeft aan programma's in die paar sectoren.
- Bij bilaterale hulp is een beperkt aantal landen nuttig, maar bij medefinanciering juist niet. Ngo's kunnen in landen actief zijn die voor overheden moeilijk te bereiken zijn of waar overheden minder effectief zijn. Dan gaat het om fragiele staten of juist landen die zich goed ontwikkelen, maar waar nog niet alle burgers profiteren van de groei (bijvoorbeeld in Azië).

6.8 Het multilaterale stelsel

Nederland is altijd voorstander geweest van internationale samenwerking via het multilaterale kanaal. Een goed werkend systeem van internationale organisaties kan de versnippering van het donorveld tegengaan en lijkt de beste manier om mondiale uitdagingen aan te gaan. Daarnaast heeft Nederland zich altijd sterk gemaakt voor een wereld gebaseerd op internationale regels. Internationale ordening en stabiliteit zijn essentiële voorwaarden voor onze eigen welvaart. Hierbij spelen internationale, multilaterale instellingen een belangrijke rol.

De werkelijkheid is weerbarstig. Het multilaterale systeem is gefragmenteerd en is nog niet aangepast aan de nieuwe machtsverhoudingen en multilaterale organisaties houden zich soms bezig met taken die beter door kleinere organisaties gedaan kunnen worden. Hét multilaterale stelsel bestaat eigenlijk niet. Er bestaan grote verschillen tussen de soorten multilaterale instellingen. Er zijn de instellingen van de VN (bijv. Unicef), de grote themafondsen (bijv. AIDS), de multilaterale financiële instellingen (bijv. Wereldbank), de gespecialiseerde organisaties (bijv. FAO) en de Europese Commissie (EOF). Het multilaterale stelsel heeft voornamelijk een meerwaarde waar het gaat om grootschalige projecten, coördinatie en beheer van mondiale thema's (als het klimaatprobleem). Veel multilaterale instellingen zijn echter weinig gespecialiseerd en houden zich met diverse taken bezig.

De internationale financiële instellingen (IFI's), zoals de Wereldbank en ook de regionale ontwikkelingsbanken, zijn door hun aanzienlijke financiële middelen in staat om zaken aan te pakken die te groot zijn voor een bilaterale donor. Ook zij beschikken over waardevolle economische expertise. De regionale ontwikkelingsbanken hebben daarbovenop ook nog een relatief grote legitimiteit bij hun regionale achterban.

De VN zal altijd zijn waarde behouden door zijn legitimiteit en zijn wereldwijde aanwezigheid. Maar deze instelling is ook erg log, bureaucratisch en politiek gevoelig. De V.N. is erg gefragmenteerd en het heeft vele instellingen die zich met het zelfde bezighouden. De instellingen zijn in sommige ontwikkelingslanden zelfs concurrenten van elkaar.¹²⁰ Ook houden de diverse VN instellingen zich te veel bezig met de implementatie van projecten, daar waar ze veel meer geschikt zijn als coördinatoren.

Bijdrage Nederland

In onderstaande tabel zijn de bijdragen aan multilaterale instellingen van verschillende landen weergegeven. Te zien zijn de bijdragen aan VN-organisaties (zoals UNDP en UNICEF), Europese fondsen, multilaterale financiële instellingen als de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken en wereldwijde fondsen en andere overige internationale organisaties. Wat opvalt is de grote bijdrage van aan VN-organisaties en de Wereldbank Nederland in verhouding tot andere landen. Weliswaar geeft Nederland een vergelijkbaar percentage van haar ODA-uitgaven aan multilaterale instellingen als andere landen. Maar doordat Nederland relatief veel van haar BNP aan ontwikkelingssamenwerking uitgeeft, is haar bijdrage aan multilaterale instellingen ook relatief hoog.

Core contributions by DAC member countries to the major multilateral agencies

Gross disbursements, three-year average 2004-2006 (constant 2006 USD million)

Donor	UN Agencies	EC	The World Bank Group	Regional Dev. Banks	The Global Fund	Other multilateral agencies	Multilateral ODA total	Multilateral as share of gross ODA (%)	Multilateral as share of gross ODA excl. debt relief (%)	Multilateral (excl. EC) as share of gross ODA excl. debt relief
Australia	51	-	132	61	14	30	290	16	17	17
Austria	31	224	65	35	-	12	366	28	53	21
Belgium	53	375	131	30	12	28	629	33	41	16
Canada	283	-	248	173	126	137	967	26	28	28
Denmark	317	203	99	52	22	83	775	34	35	28
Finland	107	143	39	19	3	16	326	40	43	24
France	199	1,922	394	197	225	317	3,255	28	39	16
Germany	253	2,104	587	177	81	91	3,295	30	39	14
Greece	10	161	17	0	0	9	198	51	51	9
Ireland	85	112	62	6	15	2	282	35	35	21
Italy	249	1,286	274	122	77	122	2,129	52	72	29
Japan	917	-	1,452	440	105	144	3,058	19	24	24
Luxembourg	20	25	14	11	2	5	78	28	28	19
Netherlands	448	426	328	100	64	53	1,418	26	28	19
New Zealand	18	-	8	6	0	20	52	21	21	21
Norway	503	-	162	91	30	9	795	27	28	28
Portugal	11	126	13	18	1	4	173	27	45	12
Spain	130	787	198	141	38	62	1,357	38	46	19
Sweden	431	227	118	88	58	45	967	28	30	23
Switzerland	121	-	151	51	4	48	375	22	24	24
United Kingdom	504	1,487	688	173	121	120	3,094	28	37	19
United States	621	-	1,188	330	438	259	2,836	11	12	12
Total DAC	5,360	9,609	6,373	2,322	1,438	1,614	26,716	24	29	19
Share of total multilateral ODA	20	36	24	9	5	6	100			

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Samen werken aan mondiale uitdagingen. Nederland en de multilaterale ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag 2009.

¹²⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Samen werken aan mondiale uitdagingen. Nederland en de multilaterale ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag 2009.

Het voordeel van deze relatief – maar ook in absolute termen - grote bijdrage is dat Nederland als klein land ook relatief veel invloed heeft. Door haar ruimhartige bijdrage kan Nederland in multilaterale organisaties haar invloed laten gelden en klinkt de visie van Nederland op ontwikkelingssamenwerking ook in internationale organisaties door.

Het is echter de vraag of Nederland zo veel meer middelen moet doneren dan andere landen. De rechtvaardiging hiervoor lijkt in veel gevallen niet heel sterk. Een goede balans tussen de verschillende kanalen is van belang, maar dat mag er niet toe leiden dat als vanzelfsprekend ieder jaar meer middelen worden gedoneerd aan multilaterale instellingen en de VN, zonder dat daar een afweging met de andere kanalen tegenover staat.

- Het lijkt logisch om in de toekomst steeds vaker te kiezen voor de regionale ontwikkelingsbanken (indien de evaluaties positief blijven) om zo het lokale karakter te blijven benadrukken. Nederland zal zich dan wel sterk moeten maken dat deze instellingen zich vooral bezighouden met grote projecten. Het aanleggen van wegen, spoorwegen en andere infrastructurele werken, lijkt hiervoor uitermate geschikt.
- Nederland zal zijn internationale verplichtingen met betrekking tot de contributie voor de VN moeten blijven nakomen. Vrijwillige bijdragen kunnen derhalve gericht worden teruggeschroefd. Ook dient een kritische evaluatie van de doeltreffendheid van multilaterale instellingen worden uitgevoerd.

Het Europees ontwikkelingsbeleid

Het Nederlands ontwikkelingsbeleid heeft in toenemende mate te maken met het Europese ontwikkelingsbeleid. Ten eerste is Nederland net als de andere lidstaten deelnemer in de uitvoering het Europese OS-beleid van de Europese Commissie en kan dit als zodanig medebepalen¹²¹.

Ook de Europese Unie heeft een ontwikkelingsorganisatie, het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). Bij de oprichting in 1957 was het vooral bedoeld om een goede band te behouden met de voormalige koloniën. Het EOF is een intergouvernementeel fonds dat door de Europese Commissie wordt beheerd. Hoewel er op verzoek van het Europees Parlement sinds 1993 in de Gemeenschapsbegroting een post voor het fonds is gereserveerd, maakt het EOF nog geen deel uit van de algemene begroting van de Gemeenschap. Het wordt door de lidstaten gefinancierd, is aan eigen financiële regels onderworpen en wordt door een eigen comité geleid.¹²² Nederland draagt jaarlijks ongeveer vierhonderd miljoen bij aan Europese ontwikkelingssamenwerking, waarvan 165 miljoen aan het Europees Ontwikkelingsfonds (4,85% van het totale budget van de EOF).¹²³ Het andere deel zijn de Nederlandse afdrachten aan de diverse regionale en thematische hulpinstrumenten van de Europese Commissie.

In theorie zou ontwikkelingssamenwerking in de toekomst juist meer via de Europese Unie kunnen gaan. Europese ontwikkelingssamenwerking biedt schaalvoordelen en kan de EU ook een duidelijk gezicht geven naar buiten. Hier is ook een poging toe gewaagd in 2005 met het formuleren van "the

¹²¹ Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Nederland en de Europese Ontwikkelingssamenwerking no.60* (Den Haag, mei 2008).

¹²²

http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_nl.htm.

¹²³ EOF staat niet op de EU begroting.

European Consensus"¹²⁴. Hierin wordt gepleit voor gezamenlijke aandacht voor de millenniumdoelstellingen, *alignement* met systemen van de partnerlanden en meer coördinatie en complementariteit tussen de verschillende lidstaten. Maar tot nog toe spelen belangen van individuele landen een te grote rol om tot eensgezind beleid te komen.

Omdat het EOF wordt beheerd door de Europese Commissie, fungeert de Europese Commissie hierdoor in veel ontwikkelingslanden feitelijk als een aparte donor, naast de individuele lidstaten. Dit kan tot onwenselijke situaties leiden. Bijvoorbeeld wanneer een lidstaat zou besluiten om de hulp aan een land te stoppen omdat hij niet tevreden is over de prestaties van een regering, terwijl hij tegelijkertijd via de Europese Commissie wel geld zou blijven verstrekken aan dat land in kwestie. Ook is het niet helemaal duidelijk waarom juist de Europese Unie ook als aparte partij aan ontwikkelingssamenwerking doet naast de lidstaten.

- Idealiter wordt bilaterale ontwikkelingssamenwerking op Europees niveau gevoerd zou worden, mits daar adequate democratische controle op zou bestaan. Echter het EOF wordt gekenmerkt door gebrek aan transparantie van de uitgaven, omdat het buiten de Europese begroting valt, waardoor het Europees parlement er dus geen zicht op heeft. Dit is een kwalijke zaak en past niet meer bij deze tijd. Meer transparantie is vereist. Europese ontwikkelingssamenwerking is daarnaast echter niet realistisch omdat veel landen juist groot voorstander zijn van een eigen ontwikkelingsbeleid, dat zij kunnen inzetten voor strategisch buitenlands beleid.
- Bij voortzetting van de huidige situatie zijn wij voorstander van sterkere coördinatie en samenwerking binnen de EU. Het is belangrijk dat dit transparanter gaat dan de huidige situatie. Het EOF moet worden omgevormd tot een kleinere organisatie waar vooral gecoördineerd wordt. Het is daarom wenselijk om de bijdrage van Nederland aan de EOF terug te schroeven tot de kosten die gemoeid zijn met de coördinatie en samenwerking.¹²⁵
- Aan het multilaterale kanaal kleeft het belangrijke nadeel dat het al snel leidt tot een vreemde vermenging van belangen. Diverse donoren zijn namelijk tegelijkertijd financier en leverancier (uitvoerder) van hulp. Zo is de Wereldbank bijvoorbeeld coördinator, financier, kenniscentrum en uitvoerder tegelijk. Om de effectiviteit te verhogen zou deze situatie moeten veranderen. Een scheiding van financier en uitvoerder lijkt een betere weg om de kwaliteit van ontwikkelingssamenwerking te verbeteren omdat er dan meer een systeem ontstaat van *checks and balances*. De uitvoerder moet dan namelijk leveren, anders krijgt hij geen financiën meer in tegenstelling tot de situatie van nu, waar vele organisaties zichzelf financieren.

6.9 Bedrijfsleven

De rol van het bedrijfsleven

Wereldwijde duurzame ontwikkeling is niet alleen een zaak voor regeringen en NGO's. Sinds de jaren negentig is er toenemende aandacht voor de rol van

124

http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_en.htm

¹²⁵ Elk EOF wordt voor een periode van vijf jaar gesloten. De huidige afspraken lopen tot 2013.

het bedrijfsleven, internationale handel en buitenlandse investeringen. Succes van ontwikkeling hangt steeds af van de balans die gevonden kan worden tussen de staat, het maatschappelijk middenveld en de private sector. Locale en buitenlandse bedrijven spelen een belangrijke actieve rol in ontwikkeling door het verbeteren van productiviteit, creëren van banen, verhogen van de belastinginkomsten. Maar ook op het gebied van public-private partnerships (PPP's) en verantwoordelijk gedrag kunnen ze samen met NGO's, kennisinstituten en overheid een positieve invloed hebben.

De positieve rol die het bedrijfsleven kan spelen in ontwikkelingslanden verdient erkenning. Activiteiten van Westerse multinationals in ontwikkelingslanden kunnen een hele positieve invloed hebben op de cultuur en praktijken in die landen. Zonder voorbij te willen gaan aan de minder fraaie voorbeelden, is dit een belangrijk gegeven. Tegelijkertijd is het niet makkelijk voor bedrijven in ontwikkelingslanden: politieke en economische risico's, bureaucratische rompslomp door de overheid, ongeschoolde werknemers, onveiligheid en gebrek aan kapitaal zijn zaken waar ondernemers tegen aan lopen.

- Het bedrijfsleven heeft een belangrijke rol te vervullen binnen ontwikkelingssamenwerking. Van de ene kant als bewaker van bepaalde basiswaarden binnen de bedrijfsvoering, van de andere kant zijn door het creëren van werkgelegenheid en win-win situaties investeringen vaak duurzaam en passen ze bij de behoeftes van veel ontwikkelingslanden.¹²⁶ Ondernemingen doen dat vanuit het oogpunt van maatschappelijk verantwoord ondernemen, filantropie en welbegrepen eigen belang.

PPP's

Bij de formulering van de millenniumdoelstellingen (in het jaar 2000) werd ook een instrumenteel doel geformuleerd. In doelstelling acht wordt gepleit voor *public private partnerships* (PPP) omdat zonder bijdrage van het bedrijfsleven het armoedeprobleem niet kan worden opgelost.¹²⁷ Ook de Nederlandse regering, NGO's en bedrijven proberen steeds vaker via gezamenlijke inspanningen gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken.¹²⁸ Inmiddels komen er steeds meer van deze privaat-maatschappelijke partnerschappen van de grond. Dit is niet eenvoudig want de verschillen tussen de cultuur binnen een commercieel bedrijf, een NGO en een overheidsinstelling zijn groot. Toch zien we steeds vaker samenwerking van NGO's en bedrijfsleven. Via keurmerken wordt geprobeerd om de producenten die aan het begin van de keten staan een 'rechtvaardige' prijs voor hun producten te garanderen. Ook wordt geprobeerd hele productketens te verduurzamen (ketenverduurzaming), zoals door middel van het actieplan Duurzame Handel 2011-2015. De Nederlandse overheid heeft daarnaast diverse programma's om bedrijvigheid in ontwikkelingslanden te stimuleren.

¹²⁶ Development Policy Research Network (DPRN), Issue Paper 'De toekomst van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking', www.dprn.org.

¹²⁷ Rob van Tulder en Fabienne Fortanier, 'Business and Sustainable Development: From passive involvement to active partnerships' in: Monique Kremer, Peter van Lieshout en Robert Went (eds.), *Doing Good or Doing Better. Development policies in a globalizing world* (Amsterdam 2009).

¹²⁸ Op 30 juni 2007 werd op het voormalig Zuiderzee-eiland Schokland het Akkoord van Schokland gelanceerd. Bedrijven en personen die hun handtekening hieronder zetten, gaven aan zich te willen beijveren voor de realisering van de Millenniumdoelstellingen. In het hiertoe opgerichte Schoklandfonds werd voor vier jaar 50 miljoen beschikbaar gesteld om diverse samenwerkingsverbanden op het gebied van ontwikkeling te faciliteren en te financieren.

- Bedrijven , NGO's, kennisinstituten en overheid zouden veel meer moeten samenwerken om via PPP's een wezenlijke bijdrage aan duurzame ontwikkeling te geven.

Rol van de overheid

De Nederlandse overheid kan Nederlandse ondernemingen steunen. Ze doet dat ook door regelingen die bedrijven stimuleren om te investeren in ontwikkelingslanden. Dit zogeheten bedrijfsleveninstrumentarium helpt bedrijven die willen ondernemen in ontwikkelingslanden aan meer kennis.

ORIO (Ontwikkelingsrelevante Infrastructuur Ontwikkeling) steunt overheden in ontwikkelingslanden een essentiële publieke infrastructuur aan te leggen voor de economische ontwikkeling. Dit gebeurt in samenwerking met het internationale bedrijfsleven. Het gaat hier om grotere, infrastructurele projecten, die met name voor grotere bedrijven interessant zijn.

PSI (Private Sector Investeringsprogramma) beoogt buitenlandse investeerders over de streep te trekken om in geselecteerde ontwikkelingslanden samen met lokale ondernemingen een duurzame investering op te zetten.

PUM zendt senior experts uit het bedrijfsleven uit naar ontwikkelingslanden om het lokale midden- en kleinbedrijf (MKB) te ondersteunen.

DECP (Dutch Employers Cooperation Programme) zet zich in om werkgeversorganisaties in ontwikkelingslanden te versterken.

De *Matchmakingfaciliteit* brengt bedrijven in ontwikkelingslanden die een geschikte partner zoeken in contact met Nederlandse bedrijven.

Het *CBI* ondersteunt bedrijven in ontwikkelingslanden om te exporteren naar de Europese Unie

Het *POP* (*Programma Ondersteuning Producentenorganisaties*) versterkt boerenorganisaties in ontwikkelingslanden met hulp van collega-organisaties.

De *EVD* (*Agentschap NL*) heeft een database *Developing your Business* op haar website, waarmee per land gezocht kan worden naar subsidies en andere vormen van ondersteuning voor bedrijven.¹²⁹

- Het midden- en kleinbedrijf in Nederland en ontwikkelingslanden dient meer toegang te krijgen tot de bestaande faciliteiten, waarvan momenteel vooral grotere bedrijven gebruik van maken.

Postennetwerk

Ook probeert de Nederlandse overheid via haar diplomatieke postennetwerk zo goed mogelijk informatie aan Nederlandse bedrijven aan te bieden. Doelstelling van het kabinet is het Nederlandse bedrijfsleven beter te positioneren in het buitenland. Daarbij is de inzet en benutting van het postennet van essentieel belang. Alhoewel de grote Nederlandse bedrijven bekend zijn met het werk op de posten, bestaat er vooral bij het Nederlandse midden- en kleinbedrijf brede onbekendheid met hun werk en een perceptie van drempeligheid. De posten kunnen vooral ook voor het MKB van grote waarde zijn, onder andere door het geven van informatie en voorlichting en bieden van begeleiding.¹³⁰ Via het *Dutch Trade Board*, het publiek-private netwerk dat zich richt op internationaal ondernemen, wordt gepoogd de onbekendheid van het netwerk onder MKB-ondernemingen weg te nemen.

129

http://www.minbuza.nl/nl/Onderwerpen/Bedrijfsleven/Mogelijkheden_voor_bedrijven.

¹³⁰ Kathleen Ferrier e.a., CDA-Fractie notitie, *Van hulp naar investeren*.

Ontwikkelingssamenwerking in toekomstgericht perspectief (Den Haag 2009)

Ontwikkelingsbanken (FMO)

Investerings in stabielere ontwikkelingslanden dragen ook positief bij aan ontwikkeling. Internationale Financiële Instellingen zoals de Wereldbank, de Afrikaanse Ontwikkelingsbank en of de Aziatische Ontwikkelingsbank doen dit op grote schaal. Ook de Nederlandse Ontwikkelingsbank FMO investeert c.q. leent jaarlijks een miljard euro in ontwikkelingsprojecten, daar waar normale banken het risico te groot vinden. FMO richt zich de laatste jaren meer en meer op Afrika. De Nederlands overheid heeft geïnvesteerd in het FMO en is voor 51% aandeelhouder, naast andere reguliere banken die ook aandeelhouder zijn. Het idee van een meer bedrijfsmatige aanpak van OS krijgt zo gestalte door het FMO. Hierdoor wordt ook het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden gestimuleerd, dat vaak moeite heeft om kapitaal te vinden.¹³¹ Dit kanaal dient beter te worden benut.

Thematische aansluiting

Behalve via directe ondersteuning van het bedrijfsleven als instrument voor ontwikkeling, kan de overheid ook in haar bilaterale steun inzetten op een intensievere betrokkenheid van het Nederlandse bedrijfsleven. Daarbij is het voor de hand liggend in te zetten op die sectoren waar Nederland goed in is en die tevens voorzien in de noden die in het partnerland spelen. Dus zowel vanuit het perspectief van Nederland als het partnerland is het wenselijk dat er belang bij de samenwerking is. Verderop in het hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de sectoren die dan in het bijzonder in aanmerking komen: voedsel en water. Enerzijds zijn dit twee sectoren waar Nederland traditioneel wereldwijd een sterke positie in heeft en die door de overheid zijn aangewezen als sleutelgebieden voor de Nederlandse economie. Anderzijds sluiten voedsel en water goed aan bij de noden die in veel ontwikkelingslanden spelen (zie hoofdstuk vier).

6.10 Schuldkwijtschelding

Een deel van het Nederlandse budget voor Ontwikkelingssamenwerking wordt toegerekend aan schuldkwijtschelding. Hiermee loopt Nederland in de pas met afspraken die zijn gemaakt met betrekking tot de schulden van de *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*. Dit zijn landen die zo diep in de schulden zitten dat deze schuld eigenlijk een onoverkomelijke flessenhals is geworden om vooruit te komen. Deze in internationaal verband afgesproken¹³² schuldverlichting voorziet in gefaseerde schuldkwijtschelding aan landen die èn zwaar verschuldigd zijn èn aan kunnen tonen dat ze hun financieel, macro-economisch en sociaaleconomisch beleid op orde hebben gebracht.¹³³ Helaas wijst de praktijk uit dat schuldverlichting in een aantal gevallen aanleiding is geweest om elders nieuwe kredieten aan te vragen.

- Het is goed dat de afgelopen jaren meer aandacht is gekomen voor schuldverlichting gecombineerd met voorwaarden op het gebied van

¹³¹ www.fmo.nl.

¹³² In het Schotse Gleneagles is in 2005 door de G8 afgesproken om het *Multilateral Debt Relief Initiative* op te starten. Dit MDRI voorziet in een volledige schuldkwijtschelding van 55 miljard dollars vanwege het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Wereldbank, het Afrikaanse Ontwikkelingsfonds en de nadien bijgekomen Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB) voor landen die aan het eindpunt van het bestaande HIPC-initiatief komen. Dat *Heavily Indebted Poor Country-initiatief* is een meerjarenprogramma, ontwikkeld in 1996, om de hoge schuldenlast van arme landen bij Wereldbank en IMF tot een draaglijk niveau terug te brengen.

¹³³ Ministerie van Buitenlandse zaken, Kamerbrief met betrekking tot Uw verzoek inzake begrotingssteun en schuldkwijtscheldingstrajecten, kenmerk 2010Z04060/2010D11671.

financieel, macro-economische en sociaaleconomisch beleid. Dit soort maatregelen dienen echter eenmalige van aard te zijn. Het kan niet zo zijn dat van de ene kant schulden worden kwijtgescholden en dat binnen afzienbare tijd een nieuwe schuld wordt aangegaan, maar dan bij een ander land of instantie.

6.11 Evaluatie en transparantie

Anders evalueren

Ontwikkeling is een moeilijk proces. Er bestaat geen blauwdruk maken voor ontwikkeling. *Trial and error* zijn onvermijdelijk. Goede evaluaties en implementatie van de adviezen uit deze evaluaties zijn dus essentieel. De Milleniumdoelstellingen worden door het ministerie van Buitenlandse Zaken zelf geëvalueerd. Het Nederlands Ontwikkelingsbeleid wordt geëvalueerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) die zich ten doel stelt "een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlands beleid".¹³⁴ De evaluaties van de IOB stellen de ministers in staat aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarom wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Helaas lijken deze evaluaties te weinig te zorgen voor echte veranderingen van beleid. De incentives moeten veranderd worden. Het lijkt beter om een evaluatiecentrum echt los te koppelen van het ministerie.

- Een goed werkend onafhankelijk kenniscentrum in Nederland dat eigen evaluaties doet en de internationale evaluaties vertaalt naar lessen voor de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking is zeer aan te raden. De onafhankelijkheid van de algemene Rekenkamer kan daarbij als voorbeeld dienen.
- We moeten af van het idee dat elk project moet worden geëvalueerd. Het kost een hoop tijd, geld en moeite en kan slimmer en effectiever gedaan worden. Evaluatieonderzoek zou moeten worden gekoppeld aan – geanticiperde – beleidsvragen, niet aan financieringsbronnen zoals bij een project. Het geniet de voorkeur wanneer beleidsmakers en andere experts samen prioriteiten formuleren voor het onderzoek in de volgende jaren, en dat daarna naar mogelijkheden wordt gezocht om die onderzoeksvragen te beantwoorden. Daarnaast moeten de uitkomsten van evaluaties beter gebruikt worden. Internationale samenwerking is een proces van vallen en opstaan maar er moet wel geleerd worden van fouten uit het verleden.

Meer transparantie gewenst

Een van de punten van kritiek op de huidige ontwikkelingssamenwerking is dat het onduidelijk en weinig transparant is wat de Nederlandse overheid doet met de gelden die ze elk jaar reserveert. Dit geeft critici de ruimte om te speculeren over wat er met al die miljarden belastinggeld gedaan wordt. Binnen de internationale ontwikkelingssamenwerking kan niet elke Euro of Dollar van de verstrekker tot de grond gevolgd kan worden. Maar toch zou dit wel een streven moeten zijn van de overheid. Er zou op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken veel duidelijker een overzicht moeten komen hoe het budget verdeeld wordt.¹³⁵ De Britse regering heeft

¹³⁴ <http://netherlandsembassy.ee/nl/Organisatie/Evaluatie/IOB>

¹³⁵ Een goede voorzet is de studie van de Algemene Rekenkamer, *Geldstromen ontwikkelingssamenwerking*, Tweede Kamer, 32 318.

aangekondigd op het internet alle uitgaven aan OS te verantwoorden zodat volledig inzicht voor de burger ontstaat over de bestedingen van de OS-middelen.¹³⁶ Dit zou Nederland ook moeten doen, om te laten zien hoe belastingmiddelen worden aangewend om andere mensen elders in de wereld te helpen.

Maar de Nederlandse belastingbetaler is niet de enige aan wie verantwoording moet worden afgelegd. Er dient een structuur te worden opgezet die zorgt voor horizontale verantwoording. In plaats dat NGO's verantwoording afleggen aan een ministerie of ambassade van een donorland, moet verantwoording worden afgelegd aan de "klant" namelijk: de lokale bevolking die baat zou moeten hebben bij bepaalde interventies of projecten. Dit sluit goed aan bij de christendemocratische waarde van gespreide verantwoordelijkheid waarbij het zaak is om de verantwoording daar te leggen waar die het best gedragen kan worden.

¹³⁶ <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2010/Mitchell-Full-transparency-and-new-independent-watchdog-will-give-UK-taxpayers-value-for-money-in-aid>.

7 Samenvatting

Nederland levert al meer dan een halve eeuw een grote bijdrage aan het bestrijden van armoede wereldwijd. Christendemocraten willen aansluiten bij het zelfredzame vermogen van mensen zelf om daarmee authentieke ontwikkeling mogelijk te maken. De eerste verantwoordelijkheid voor ontwikkeling in de Derde Wereldlanden ligt bij de mensen en verbanden in deze landen zelf. Zij zijn verantwoordelijk voor het functioneren van de staat en de samenleving en collectieve voorzieningen. Daar waar landen hulp nodig hebben of duidelijk niet in staat zijn om hun eigen burgers te helpen, kan ontwikkelingssamenwerking een bijdrage leveren. Tevens kan Nederland ook bijdragen aan het creëren van randvoorwaarden, waardoor burgers in ontwikkelingslanden de kans om zichzelf te ontwikkelen. Daarnaast heeft Nederland ook een belang bij een goede ontwikkeling in de wereld.

Het ontwikkelingsbeleid van Nederland moet worden gezien tegen de achtergrond van mondiale ontwikkelingen. De wereld om ons heen verandert snel. De tijd dat het Westen (vooral de VS) het wereldtoneel domineerde is echt voorbij. Opkomende economieën als China, India en Brazilië zullen de komende decennia doorgroeien en hun machtspositie verder versterken. De wereldbevolking neemt toe tot naar verwachting ongeveer negen miljard rond het jaar 2050. De bevolkingsgroei zal vooral plaatsvinden in de opkomende economieën en ontwikkelingslanden, die derhalve een toenemend beroep zullen doen op schaarse grondstoffen. De nieuwe middenklasse in deze landen maar ook in ontwikkelingslanden neemt steeds meer een westers consumptiemodel over. Dit is uiteraard hun goed recht, maar stelt de wereld wel in toenemende mate voor gezamenlijke uitdagingen. Consequentie daarvan is dat we veel meer oog moeten hebben voor ecologisch rentmeesterschap.

De nieuwe machtsverhoudingen, gelijkheid en toenemende mondigheid van (voormalige) ontwikkelingslanden leidt ertoe dat internationale samenwerking meer in de vorm van investeringen, overdracht van kennis en verstrekking van goedkope leningen zal plaatsvinden. In alle facetten van het overheidsbeleid zal het belang van mensen in andere landen en ecologisch rentmeesterschap een grotere rol moeten gaan spelen. Desondanks blijft armoedebestrijding nog steeds nodig. Ruim 20% van de wereldbevolking leeft nog steeds in mensonwaardige toestanden van chronische honger en armoede.

De voedselcrisis verdient meer aandacht in het Nederlandse overheidsbeleid, ook binnen ontwikkelingssamenwerking. Verdere ontwikkeling van de landbouw is een essentiële voorwaarde voor de economische *take-off* in Afrika. Zonder voldoende voedsel zullen andere vormen van economische vooruitgang niet duurzaam zijn. Het grootste gedeelte van de Afrikaanse armen woont immers nog steeds op het platteland en is vaak boer. Deze mensen moeten gefaciliteerd worden om hun eigen gezin te kunnen voorzien van voedsel en daarnaast ook nog enige winst te maken met productie voor de lokale markt. Bij het streven naar economische ontwikkeling zou Nederland juist hier op in moeten zetten. Per slot van rekening sluit landbouw goed aan bij kennis en kunde in Nederland.

Christendemocraten zullen een evenwicht moeten zoeken tussen de goede bedoelingen aan de ene kant en het resultaat aan de andere kant. Door zestig jaar ontwikkelingssamenwerking is steeds duidelijker geworden wat wel tot resultaten leidt en wat niet. Zo is het van groot belang te onderkennen dat de

ontwikkeling in de landen zelf moet plaatsvinden. Lessen van elders kunnen leerzaam zijn, maar uiteindelijk gaat het om een proces van authentieke ontwikkeling. Ook moet voorzichtig met steun aan regeringen worden omgesprongen. Het overmaken van geld naar regeringen van ontwikkelingslanden is problematisch zolang deze regeringen geen of weinig verantwoordelijkheid afleggen aan hun eigen bevolking. Interventies moeten duurzaam zijn en gericht op zelfredzaamheid van de mensen. Ontwikkelingssamenwerking moet daarom in principe altijd eindig zijn, niet permanent.

Nederland moet vast blijven houden aan de koppeling van het budget voor ontwikkelingssamenwerking aan het Bruto Nationaal Product (BNP). Dit is een teken van internationale solidariteit en naastenliefde. Bovendien is het een teken van Nederland dat het internationale afspraken nakomt en serieus neemt. Een vast percentage voorkomt jaarlijkse discussie over de hoogte van het budget. Het geeft bestuurlijke rust. Het reserveren van een vast percentage neemt niet weg dat de bestedingsdrang op het ministerie en bij de medegefinancierde organisaties dient te verdwijnen. Uiteindelijk gaat het om resultaat, niet om het exacte bedrag dat gereserveerd wordt.

De drie verschillende kanalen die zich bezighouden met OS hebben alle drie hun waarde: het particuliere, bilaterale en multilaterale kanaal. Ontwikkelingssamenwerking mag echter niet tot deze drie kanalen beperkt blijven, als ware het een gesloten systeem: ontwikkelingssamenwerking is iets van de gehele samenleving. Om echt duurzaam iets te veranderen zullen ook bedrijven, kennisinstellingen en instituties er echt bij betrokken dienen te worden.

Medefinancieringsorganisaties (MFO's) en Non-Gouvernementele organisaties (NGO's) hebben op twee verschillende (soms overlappende) manieren een meerwaarde: hun borging in de samenleving en hun mogelijkheid om zaken uit te voeren die de overheid zelf niet kan. Medefinancieringsorganisaties zullen hun band met de samenleving moeten versterken of zelfs herstellen, om voldoende draagvlak te houden en de meerwaarde van hun inspanningen te kunnen behouden. Daarom doen we het volgende voorstel voor een nieuw medefinancieringsstelsel waarbij niet de overheid bepaalt via subsidies wat de organisaties mogen doen, maar organisaties zorgen voor financieel draagvlak bij de burger waarna de overheid het bedrag aanvult met subsidies. Voor elke door hun opgehaalde euro, ontvangen ze onder bepaalde voorwaarden maximaal één euro extra van de overheid. Hier staat tegenover dat organisaties meer vrijheid krijgen ten aanzien van de besteding van de subsidie. Door certificering van organisaties kan de overheid toezien op een goede aanwending van de middelen. Medefinancieringsorganisaties zijn immers geen uitvoeringsorganisaties van de overheid. Daarnaast dienen er enkele thematische subsidies te blijven voor zaken die de overheid zelf niet goed kan doen of waar specifieke expertise voor nodig is. Te denken valt dan aan werk in fragiele staten, democratieondersteuning of capaciteitsopbouw.

Via het bilaterale kanaal moet Nederland zich meer gaan toeleggen op thema's waar Nederland goed in is. Hiermee kan Nederland internationaal onderscheidend zijn en kan ze ook echt expertise opbouwen. Automatisch wordt hiermee dan ook de internationale versnippering tegengegaan. Ook maakt dit ons eigen ontwikkelingsbeleid meer herkenbaar in eigen land. Qua thema's kunnen we goed aansluiten bij de sleutelgebieden landbouw en watermanagement, omdat daar een evidente link ligt met de behoeften in ontwikkelingslanden.

Voedselzekerheid is een groot, toenemend probleem voor diverse ontwikkelingslanden, vooral in Sub-Sahara Afrika. Meer aandacht voor ontwikkeling van de Afrikaanse landbouwsector is broodnodig om de wereldwijde stijgende vraag naar voedsel te kunnen beantwoorden maar vooral ook om de armen (die nog steeds in merendeel op het platteland wonen) perspectief en inkomen te geven om zelfredzaam te worden en geen honger meer te lijden. Voldoende water en duurzame, meer productieve landbouwmethoden zijn essentieel.

De bilaterale thematische focus zal effectiever zijn als een groter deel via kennisinstituten hier en daarginds verlopen zodat expertise benut wordt en ook opgebouwd kan worden.

Multilaterale organisaties hebben een meerwaarde dat ze grotere projecten aankunnen en politiek neutraal zijn. Nu worden nog vele organisaties gefinancierd die zich vaak met de zelfde doelstellingen bezighouden. Ook hier dient de versnippering te worden tegengegaan. Nederland moet organisaties strenger beoordelen of ze wel efficiënt te werk gaan. Te vaak lijkt het belang om als Nederland mee te kunnen praten voldoende doorslaggevend te zijn om donor te blijven. Dit kan niet langer. Ook hier kan Nederland een voortrekkersrol spelen door minder organisaties te gaan financieren en te focussen.

De Europese Unie moet zich concentreren op coördinatie van het beleid van de diverse lidstaten. Het is niet wenselijk dat de EU als een aparte lidstaat fungeert op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Nederland moet daarom haar bijdrage aan het Europese Ontwikkelingsfonds (EOF) terug schroeven tot de kosten die gemoeid zijn met de coördinatie.

Tot slot moet de evaluatie van ontwikkelingssamenwerking minder bureaucratisch. Het is wenselijk dat de huidige evaluatiecentra opgaan in een kleine evaluatiebureau dat geheel los staat van het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking en zich bezig houdt met steeksproefsgewijze controle en evaluaties gericht op het efficiënter maken van ontwikkelingssamenwerking. Ook kan het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking zelf veel transparanter rapporteren over haar uitgaven. Naar Engels voorbeeld kan een website worden opgezet waar alle uitgaven zo duidelijk mogelijk worden weergegeven, voor de Nederlandse belastingbetaler, maar vooral voor de mensen in ontwikkelingslanden.

Kortom

Samengevat stellen we concreet de volgende ijkpunten voor die – op het eerste punt na - een aanpassing betekenen van het huidige OS-beleid:

1. Blijven voldoen aan de internationale norm van 0,7% van het Bruto Nationaal Product voor internationale solidariteit.
2. Opzetten van een egalisatiefonds om bestedingsdruk tegen te gaan.
3. Verhoging van de norm voor private middelen van 25% naar 50%, zodat medefinancieringsorganisaties voor elke door hun opgehaalde euro maximaal een euro van de overheid ontvangen.
4. Meer vrijheid voor medefinancieringsorganisaties ten aanzien van de besteding van de ontvangen subsidie en meer betrokkenheid vanuit de samenleving.
5. Toezicht door de overheid op een goede aanwending van de middelen door certificering van de medefinancieringsorganisaties in plaats van controle.
6. Bilaterale samenwerking moet zich richten op thema's waar Nederland goed in is, zoals de landbouwsector en watermanagement.
7. Een grotere rol van het bedrijfsleven in met name projecten die gebaseerd op specifieke Nederlandse kennis gebieden

- (sleutelgebieden), zoals Agro/food en Water en inzet van ontwikkelingsbanken.
8. Een groter deel van de bilaterale samenwerking laten verlopen via kennisinstituten hier en daar. Bilateraal minder via ambassades.
 9. Verandering van het personeelsbeleid op de Nederlandse ambassades door meer ruimte te creëren voor thematische specialisten uit bedrijfsleven, wetenschap of andere ministeries.
 10. Meer samenwerking van bedrijven, NGO's, kennisinstituten en overheid via Public Private Partnerships en inzet van ontwikkelingsbanken om een wezenlijke bijdrage aan duurzame ontwikkeling te kunnen geven.
 11. Het overmaken van geld naar regeringen van ontwikkelingslanden (begrotingssteun) is problematisch zolang deze regeringen geen of weinig verantwoordelijkheid afleggen aan hun eigen bevolking.
 12. Nakomen van de internationale verplichtingen betreffende de contributie voor de VN. Gericht terugschroeven van vrijwillige bijdragen. Uitvoeren van een kritische evaluatie van de doeltreffendheid van multilaterale instellingen.
 13. Strengere beoordeling van multilaterale organisaties of ze wel efficiënt te werk gaan en beperking van het aantal multilaterale organisaties dat gefinancierd wordt.
 14. Opnieuw bekijken van de (stem)verhoudingen binnen de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Verenigde Naties (VN) opdat de opkomende machten zich herkennen in deze instituties en niet hun eigen weg kiezen.
 15. Terugschroeven van de bijdrage van Nederland aan de Europese Ontwikkelingsfonds (EOF) tot de kosten die gemoeid zijn met de coördinatie.
 16. Herziening van het Europese Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB), waarbij rekening wordt gehouden met de kansen voor boeren in ontwikkelingslanden, ecologische duurzaamheid, de op lange termijn groeiende vraag naar voedsel in de wereld en een betaalbaar EU-budget.
 17. De evaluatie door de IOB en de monitoring van de Milleniumdoelstellingen worden samengevoegd in een onafhankelijk evaluatiecentrum voor ontwikkelingssamenwerking dat geheel los staat van het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking.
 18. Opzetten van een website waar alle OS-uitgaven zo duidelijk mogelijk worden weergegeven.

Onderstaand schema vat de voorgestelde verschuivingen in beleid en financiering samen.

Kanaal		Prioriteit	Focus
Particuliere kanaal	Medefinancieringsstelsel (MFS)	↔	Thematische keuze ligt bij organisaties. Certificering in plaats van controle door ministerie. Meer aandacht voor borging in samenleving
	Thematische subsidiering van NGO's	↑	Capaciteitsopbouw, versterking maatschappelijk middenveld in partnerlanden, ontwikkeling counterveiling powers.
Bilaterale kanaal	Thematische bilaterale steun	↑	Landbouw, voedsel en water. Meer aandacht voor kennisoverdracht en samenwerking met alternatieve kanalen zoals bedrijfsleven en kennisinstituten.
	Begrotingssteun	↓	
Multilaterale kanaal	Ontwikkelingsbanken	↑	Meer aandacht voor kredietverstrekking in ontwikkelingslanden.
	VN-instellingen, Internationale fondsen	↓	Minder multilaterale organisaties. Voorkomen van overlap. Focus op grootschalige projecten die niet door bilaterale donoren gedaan kunnen worden.
	Europese Unie en Europese Commissie	↓	Meer coördinatie en coherentie van Nederlandse en Europese OS. Minder begrotingssteun vanuit Europa.

Wat betekenen deze ijkpunten nu voor de verdeling van de financiële middelen.

Er zullen meer middelen lopen via het particuliere kanaal. De subsidies voor ontwikkelingsorganisaties worden gekoppeld aan de donaties van particulieren. Dit versterkt de borging van ontwikkelingssamenwerking in de samenleving. Controle wordt vervangen door certificering. Organisaties die zich richten op specifieke doelen zullen thematisch worden gefinancierd, buiten het Medefinancieringsstelsel om.

Binnen het bilaterale kanaal vindt een verschuiving plaats van begrotingssteun naar thematische steun. Veel minder geld zal nog direct aan regeringen worden gegeven als begrotingssteun. Ambassades gaan middelen specifiek aanwenden voor projecten op het gebied van water en voedsel, sectoren waar Nederland sterk in is. Aan landbouwontwikkeling is grote behoefte en juist daar kan Nederland veel toevoegen. Daarbij zal nadrukkelijk de samenwerking gezocht moeten worden met het Nederlandse bedrijfsleven en kennisinstituten. De bemensing op ambassades zal hierop aangepast moeten worden. Minder diplomaten met algemene kennis, en meer thematische specialisten uit bedrijfsleven, wetenschap of andere ministeries.

Het multilaterale kanaal neemt in belang af. Het aantal internationale instellingen dat wordt gesponsord wordt verminderd. De steun aan het Europese Ontwikkelingsfonds beperkt zich tot de kosten van coördinatie. Europese begrotingssteun wordt afgebouwd. De rol van ontwikkelingsbanken bij kredietverstrekking wordt versterkt.

8 Literatuurlijst

Artikelen, boeken en rapporten

- Achterhuis, H., *Het rijk van de schaarste. Van Thomas Hobbes tot Michel Foucault* (Ambo Baarn 1988)
- Achterhuis, H., 'Tegen Ontwikkelingssamenwerking' *Vrij Nederland* 8 april 1989, jaargang 50, p. 10
- Achterhuis, H., *Politiek van goede bedoelingen* (Boom Amsterdam 1999)
- Albeda, W., 'Economische Groei in wereldperspectief' in: *Anti Revolutionaire Staatskunde* 1968
- Algemene Rekenkamer, *Geldstromen ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag 2010)
- Banse, M., Nowicki, P., van der Meijl, H., *Waarom zijn de huidige wereldvoedselprijzen zo hoog?*, LEI Wageningen UR, rapport 2008-043
- Bhagwati, J., 'Banned Aid. Why International Assistance does not Alleviate Poverty' in *Foreign Affairs*, January 2010, p. 120-125
- Birdsall, N. and William D. Savedoff, *Cash on Delivery: A New Approach to Foreign Aid With an Application to Primary Schooling* (Center for Global Development, Washington D.C, 2010)
- Buijs, G.J. (red.), *Als de olifanten vechten... Denken over ontwikkelingssamenwerking vanuit christelijk perspectief* (Amsterdam 2003)
- Brown, L.R., *Outgrowing the Earth. The food security challenge in an age of falling water tables and rising temperatures* (Norton, New York 2004)
- Brown, L.R., *Plan B. Rescuing a planet under stress and a Civilisation in Trouble* (Washington 2003)
- Boekestijn, A.J., *De prijs van een slecht geweten. Waarom hulp in haar huidige vorm niet helpt* (Aspekt 2010)
- Bos, J. en G.H.A. Prince, 'Partners in ontwikkeling' in: P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking, 1949-1999* (Den Haag 1999)
- Bovenberg, L., Wijffels, H., 'Voorbij de crisis: angst voor de toekomst overwinnen' in: *Christen Democratische Verkenningen, Voorbij de Crisis*, Winter 2009, p. 30-50
- CDA Commissie Buitenland, *CDA manifest Ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag 2010)

- Centre for European Studies and Research Institute for the CDA, *Crossing Bridges. Democratization in the Middle East and a Christian Democratic Approach* (Brussel 2008)
- Centrum voor Staatkundige Vorming, *Nederland en de Internationale Ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag 1966)
- Chabal, P., *Africa Works. The political instrumentalization of disorder* (Indiana University Press 1999)
- Chabal, P., *Africa: The politics of suffering and smiling* (Zed Books Ltd 2009)
- Chang, H-J., 'Under-explored Treasure Troves of Development Lessons: Lessons from the histories of Small Rich European Countries' in: M. Kremer, P. van Lieshout en R. Went (eds.), *Doing Good or Doing Better. Development policies in a globalizing world* (Amsterdam 2009)
- Collier, P., *The Bottom Billion; Why the Poorest countries are failing and what can be done about it* (Oxford University Press 2007)
- Collier, P., *Wars, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places* (New York 2010)
- Commissie Ontwikkelingslanden van de Christelijk Historische Unie in het Christelijk Historisch Tijdschrift 1966
- Development Policy Research Network (DPRN), Issue Paper 'De toekomst van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking', www.dprn.org
- Easterly, W., *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 2007)
- Elbers, C.T.M. en J.W. Gunning, 'Hulp helpt wel, maar verwacht niet te veel. Vijf vragen en antwoorden over ontwikkelingshulp', *NRC Handelsblad*, 23 januari 2010.
- *The Economist*, 19 november 2009, 'How to feed the World. Business as usual will not do it'
- *The Economist*, 22 mei 2010, 'A special report on water'
- *The Economist*, 10 mei 2010, 'An age old row about a River. The main Nile dependent countries are rowing about water again'
- *The Economist*, 29 oktober 2009, 'Go Forth and multiply a lot less'
- *The Economist*, 19 november 2009, 'If words were food, nobody would go hungry'
- Ferguson, N., "An Empire at risk", www.niallferguson.com
- Ferguson, N., 'The decade the World tilted east', *Financial Times online edition*, www.ft.com

- Ferrier, K., CDA Tweede Kamer fractienotitie, *Van Hulp naar investeren. Ontwikkelingssamenwerking in toekomstgericht perspectief* (Den Haag 2009)
- Ferrier, K., *Armoede – De engel in onze rijkdom* (Kampen 2006)
- *Financieel Dagblad* 10 augustus 2010, 'Mythen rond piek voedselprijs ontzenuwd'
- Food and Agricultural Organisation of the United Nations (FAO), *The State of Food Insecurity in the World 2008. High Food prices and food security threads and opportunities* (Rome 2008)
- Food and Agricultural Organisation of the United Nations (FAO), *How to feed the world in 2050* (Rome, 12 oktober 2009)
- Food and Agricultural Organisation of the United Nations (FAO), *Livestock's long shadow. Environmental issues and options* (Rome 2006)
- Fresco, L., Kasteren, J., en Rabbinge, R., 'Voedselvoorziening noch milieu gebaat bij biologische landbouw' uit NRC Handelsblad 19 april 2005
- Gennip, J. van, *Zie om en Doe Wel. Wereldwijde armoedebestrijding in de 20 en 21ste eeuw (en de betekenis daarbij van de 'doe-het-zelf hulp'* (2008)
- Gennip, J. van, *The soft-spoken inspiration. International co-operation and the Christian social tradition* (2002)
- Gijsbers, L. en B. van der Lei (Motivaction), *Barometer internationale samenwerking* (Amsterdam 2009)
- Grotenhuis, R., *Over Grenzen heen. Nieuwe perspectieven op civil society in de strijd tegen armoede* (Den Haag 2009)
- Hellema, D.A., 'Nederlands bijzondere rol in de wereld' in: P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking*
- Hoebink, P., 'Stagnation in Africa: Disentangling Figures, Facts and Fiction' in: M. Kremer, P. van Lieshout en R. Went, (eds.), *Doing Good or Doing Better. Development policies in a globalizing world* (Amsterdam 2009)
- Hoebink, P., *A Matter of Dishonesty. A Review of Dead Aid: Why aid is not working and how there is another way for Africa* (CIDIN Nijmegen maart 2009)
- Hoebink, P., (WRR webpublicatie 40), *Verschuivende vensters: veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking* (januari 2010)
- Horta, L., 'Food Security in Africa: China's New Rice Bowl', in: *China Brief volume IX, Jamestown Foundation* (mei 2009)

- Inspectie der Rijksfinanciën, *Internationale Samenwerking. Rapport brede heroverweging 13* (Den Haag 2010)
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking* (Den Haag 2008)
- International Energy Agency (IEA), *World Energy Outlook 2009* (Parijs 2009)
- Internationale Samenwerking (december 2009), 'Het hulpdebat is minder gepolariseerd geraakt'
- Jochemsen, H., *Opdat het gras weer bloeie... Ontwikkeling, levenswetenschappen en religie* (Wageningen 2009)
- Jong, E. de en M. Buijsen, *Solidariteit onder druk? Over de grens tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid* (Thijmgenootschap 2005)
- Jong, E. de, C. Bode en E. Brugmans E., *Voedsel en globalisering. De grenzen in zicht* (Thijmgenootschap 2008)
- Jong, de, J.J.P., 'Genegeerde uitdaging', in: Malcontent P.A.M. en J.A. Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag 1999)
- Kaplinsky, Raphael, 'How can Sub-Saharan Africa Turn the China-India Threat into an Opportunity' in: *Doing Good or Doing Better. Development policies in a globalizing world* (Amsterdam 2009)
- Kremer, M., P. van Lieshout en R. Went (eds.), *Doing Good or Doing Better. Development policies in a globalizing world* (Amsterdam 2009)
- Koning, N. en R. Jongeneel, 'Schijn en werkelijkheid van de EU-landbouwhervormingen', in: ESB Dossier, *Boer zoekt toekomst. De economie van de landbouw* (oktober 2009)
- Kuyvenhoven, A., 'Africa, Agriculture, aid' in: *Netherlands Journal of Agricultural Science* 55-2 (2008)
- LEI, Wageningen UR, *Bevolkingsontwikkeling op het platteland* (Den Haag 2010)
- Luyten, M., in: *NRC Handelsblad Opinie & Debat*, zaterdag 28 november 'Ontwikkelingssamenwerking sluit vaak de ogen voor de ongemakkelijke waarheden van Afrika'
- Malcontent P.A.M. en J.A. Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag 1999)
- Milieu en Natuur Planbureau, *Nederland en een duurzame wereld. Armoede, klimaat en biodiversiteit. Tweede Duurzaamheidsverkenning*, november 2007

- Ministerie van Buitenlandse zaken, Kamerbrief met betrekking tot Uw verzoek inzake begrotingssteun en schuldkwijtscheldingstrajecten, kenmerk 2010Z04060/2010D11671
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Samen werken aan mondiale uitdagingen. Nederland en de multilaterale ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag 2009)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Een zaak van iedereen. Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld* (Den Haag 2007)
- Ministerie van Landbouw, Natuur en voedselzekerheid, *Landbouw, voedselzekerheid en rurale ontwikkeling* (Den Haag 2008)
- Moyo, D., *Dead Aid. Why aid is not working and how there is a better way for Africa* (London 2008)
- National Intelligence Council (NIC), *Global trends 2025. A transformed World* (Washington D.C. 2010)
- Nederveen Pieterse, J., 'Twenty-first Century globalization, Paradigm Shifts in Development' in: M. Kremer, P. van Lieshout en R. Went (eds.), *Doing Good or Doing Better. Development policies in a globalizing world* (Amsterdam 2009)
- North, D., e.a., *Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development*, Worldbank Policy Research Working Paper 4359 (New York 2007)
- Pogge, T., 'World Poverty and Human Rights' In: *Ethics & International Affairs* 19 no. 1 (2005)
- Posthumus, G.A. , 'Een ideale vorm van hulp', in Malcontent P.A.M. en J.A. Nekkers, *De geschiedenis van 50 jaar ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag 1999)
- Rice, A., *The teeth may smile but the heart does not forget. Murder and Memory in Uganda* (New York 2009)
- Riddell, R., *Does Foreign Aid really work?* (Oxford 2007)
- Roberts, P., *The end of Food. The coming crisis in the World Food Industry* (2009)
- Polman, L., *De Crisiscaravaan. Achter de schermen van de noodhulpindustrie* (Amsterdam 2008)
- Sachs, J., *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* (New York 2005)
- Sachs, J., *Common Wealth. Economics for a crowded planet* (New York 2008)
- Savornin Lohman Stichting, *Nederlands taak inzake de samenwerking met ontwikkelingslanden* (Den Haag 1963)

- Seckler, D., Molden, D. en Barker, R., (International Water Management Institute) "Water Scarcity in the Twenty-First Century," *Water Brief 1* (Colombo, Sri Lanka 1999)
- Sen, A., *Development as Freedom* (New York 1999)
- Solomon, S., *Water: The Epic Struggle for Wealth, Power, and Civilization* (New York 2010)
- Tulder, R. van en F. Fortanier, 'Business and Sustainable Development: From passive involvement to active partnerships' in M. Kremer, P. van Lieshout en R. Went (eds.), *Doing Good or Doing Better. Development policies in a globalizing world* (Amsterdam 2009)
- Vitousek, P., e.a., 'Nutrient Imbalances in Agricultural Development' in: *Science Magazine*, 19 June 2009, p. 1519-1520
- Verenigde Naties, *World Population Prospects; the 2006 Revision; Highlights. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs* (New York 2007)
- Wereldbank, *World Development Report 2008. Agriculture for development* (Washington 2008)
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingssamenwerking die verschil maakt* (Den Haag 2010)
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Mens waar ben je?* (Den Haag 2006)
- Wrong, M., *It's our turn to eat. The story of a Kenyan Whistle blower* (London 2009)

Speeches

- President Barack H. Obama in het Ghanese Parlement op 11 juli 2009 (Accra, Ghana) van www.america.gov
- President Harry S. Truman, *Inaugural Address* (January 20, 1949) van <http://www.bartleby.com/124/pres53.html>
- Hilary Clinton, 'Secretary Clinton's Remarks on Development in the 21st Century', van: http://www.realclearworld.com/articles/2010/01/08/secretary_clintons_remarks_on_development_in_the_21st_century_97473.html